

EL MODELO DE APERTURA ECONÓMICA PRESENTACIÓN Y CRÍTICAS

Por **Alberto Curiel y Octavio Rodríguez**

INTRODUCCIÓN

Presentaremos aquí un enfoque crítico del modelo de apertura económica sobre el cual hoy se polemiza en la región latinoamericana, tanto a nivel académico como político:

Si bien las bases conceptuales de dicho modelo provienen del pasado histórico, cambios recientes en las condiciones económicas y políticas del capitalismo, en especial en los países desarrollados, le otorgan nuevas connotaciones.

Las tendencias recesivas en esos países, especialmente en la década de 1970, generan la necesidad de volver a viejas recetas económicas. Estas requieren transformaciones políticas más o menos profundas, asociadas a la necesidad de desmontar aparatos institucionales y productivos, sobre todo en el ámbito del Estado. Tales transformaciones se apoyan en la constitución de nuevas correlaciones de fuerza, tanto en el campo internacional como en el nacional.

La reestructuración del capitalismo maduro en que se inscribe el modelo de apertura económica es impulsada por las grandes empresas transnacionales, que ven afectados sus intereses por cambios que han venido ocurriendo en el plano económico y político.

La aplicación de un modelo de esta naturaleza parece poco viable en los países desarrollados, dado que las relaciones de fuerzas internas limitan las posibilidades de ajustes estructurales de importancia en sus aparatos productivos. Ello se refleja en el aumento de la protección que se ha producido recientemente.

La aplicación de ese tipo de modelo a los países subdesarrollados también depende de la relación de fuerzas internas, entre quienes apoyan la apertura y quienes propugnan modelos opcionales con implicaciones políticas.

En muchos países latinoamericanos siempre se han aplicado modelos económicos liberalizantes y abiertos al resto del mundo. La novedad surge de su aplicación en sociedades que se caracterizaron, por lo menos en los últimos 50 años, por aplicar modelos de un cuño más proteccionista, con amplia intervención estatal y en un contexto político de gran extensión y amplitud de las libertades democráticas. En esos casos la aplicación del nuevo modelo revela el profundo cambio ocurrido en la correlación de fuerzas y en la propia naturaleza del Estado.

En estas notas, el nuevo modelo es tratado en un plano general, por lo que su descripción no está directamente ligada a ningún país de la región, aunque en sus aspectos más globales tiende a reflejar las situaciones vigentes en los países del Cono Sur.

El presente ensayo consta de dos partes que no han sido plenamente articuladas. En la primera se enfatiza sobre todo la instrumentación y aplicación del modelo y se las critica a la luz de ciertas evidencias empíricas.

En la segunda parte se enfatizan las bases conceptuales del modelo de apertura y se describe un modelo opcional.

La primera parte consta de los siguientes puntos:

- a) Una introducción muy esquemática sobre la crisis económica que afecta el capitalismo maduro y que tiene implicaciones políticas que sirven de contexto a la implantación del modelo de apertura propuesto para los países de la periferia.
- b) La caracterización de este último, poniendo el acento en el uso de los instrumentos de política económica, lo que ayuda a una mejor comprensión de la naturaleza del Estado.
- c) Posteriormente se analizan algunas consecuencias de la aplicación del modelo de apertura económica sobre el ámbito sociopolítico.
- d) Luego se presentan críticas al modelo de apertura centradas en las evidencias empíricas que muestran las dificultades para asegurar con él un crecimiento económico sostenido, el equilibrio del balance de pagos y la solución de los problemas del empleo. Por último, se resumen las principales conclusiones.

La segunda parte consta de los siguientes puntos:

- a) Las bases conceptuales del modelo de apertura económica y las críticas que sus partidarios formulan al modelo de industrialización por sustitución de importaciones.
- b) Las bases conceptuales de un modelo opcional, centrado en la concepción estructuralista, donde se analizan los problemas de balanza de pagos, financiamiento externo y empleo; la visión que desde esa óptica se tiene

del proceso de industrialización y de sus resultados.

c) El esbozo de una estrategia que se desprendería del modelo opcional, con énfasis en el proceso de acumulación y en la conformación de una estructura productiva apta para atender la problemática del balance de pagos, del empleo y de la distribución del ingreso.

Parte 1

1. El modelo económico de apertura y sus vínculos con la crisis de los países desarrollados.

La aplicación del modelo de apertura económica en la periferia, específicamente su implantación en algunos países del Cono Sur de América Latina, responde fundamentalmente a condiciones internas económicas y políticas. En algunos de ellos son consecuencia de acontecimientos políticos acaecidos en la última década. Sin embargo los factores externos están cumpliendo un papel relevante en la instauración del nuevo modelo. La evolución económica y política de los países capitalistas desarrollados influye en los acontecimientos de la periferia.

En este punto se intenta esquematizar algunas de las principales tendencias que enmarcan las presiones para implantar un modelo liberalizante (en lo económico) en los países de menor desarrollo.

El capitalismo maduro pasa por una situación de crisis económica, que comienza a mostrar la naturaleza estructural de sus raíces. El extraordinario dinamismo posterior a la segunda guerra mundial lo hace salir de sus cauces naturales; surgen asimetrías entre la estructura de la producción y de la técnica y los mecanismos de distribución.

Tres tendencias se destacan en la evolución del capitalismo maduro:

- a) La evolución de los salarios medios por encima de aquella de la productividad del trabajo.
- b) Una mayor participación del Estado, que aumenta los gastos en rubros de bienestar social e incrementa la presión tributaria. Ambas tendencias reflejan una nueva relación de fuerzas, con mayor participación del movimiento sindical y de los partidos políticos que defienden sus intereses.
- c) Desde fines de la década de 1960, términos de intercambio desfavorables por aumento de los precios de los alimentos y especialmente del petróleo.

Estas tres tendencias producen un descenso en la tasa media de ganancia, si bien los grandes conglomerados transnacionales, con mayores niveles de productividad, se defienden de forma distinta que el resto de las empresas.¹

Los conflictos entre las posibilidades de acumulación y los mecanismos de distribución en el capitalismo maduro muestran las dificultades que se perfilan para el futuro, donde los factores políticos pueden pasar a jugar un papel cada vez más relevante.

A ellos se agregan la continua inestabilidad monetaria internacional, con la novedad de la concentración de tenencia de liquidez internacional en manos de los países exportadores de petróleo, o sea, fuera de los países del centro.

Diversas alternativas pueden surgir para atacar la situación crítica de los países desarrollados: una forma factible es modificar las actuales relaciones de distribución, lo que implicaría modificaciones importantes en el nivel político; la introducción del progreso técnico ha sido una forma tradicional de salida, que permite conciliar las bases de la producción y de la distribución, pero dada la necesidad de acumulación para atender los problemas de la biósfera, la acumulación reproductiva va a perder participación y va a contribuir a la continuidad del descenso en el ritmo de crecimiento de la productividad media; la internacionalización del capital, de la producción o de partes de procesos productivos aprovechando el menor costo de la mano de obra de la periferia puede ser otro camino de salida para el capitalismo maduro.

Las características de la relación de fuerzas en los países desarrollados capitalistas determinarán en última instancia la continuidad de la situación crítica o la manera de salir de ella. Es factible que dada la relación de fuerzas a nivel mundial, la periferia se vea afectada en cualquiera de las formas de salida del capitalismo maduro, lo que trae consigo la necesidad de programar salidas autónomas, que atiendan los intereses específicos de los países de la periferia.

A la luz de la situación crítica del capitalismo maduro surgen una serie de opiniones en el plano académico y político, y de ellas nos interesa rescatar las vinculadas a las empresas transnacionales, que presentan la situación como una especie de amenaza sobre el funcionamiento global del sistema. La búsqueda de fórmulas de

reestructuración del modelo vigente, con nítidas consecuencias en el ámbito político, es un resultado de tal presentación.

Si bien estas reflexiones no parecen tener aplicabilidad en los países capitalistas desarrollados, nos interesa comentarlas por su virtual influencia sobre la periferia y en especial porque resultan coincidentes con ciertos lineamientos de política que tienen urgencia en algunos países del Cono Sur de América Latina.

En lo económico, "el argumento central de este proyecto sería el siguiente: en la medida en que se creen condiciones económicas y políticas adecuadas para la expansión 'transnacional' se logrará la asignación de recursos óptima, que elevará la eficiencia del uso de los recursos a nivel mundial, disminuyendo los costos de producción de los bienes y servicios que la humanidad requiera, estimulando el proceso de innovación tecnológica, cuyos frutos terminarán difundándose a lo largo y a lo ancho del planeta y otorgando a los consumidores del mundo entero la posibilidad de escoger, en función de un sistema de precios que refleje los costos reales, aquellos bienes y servicios que en mayor medida pueden contribuir a incrementar su bienestar. Cada país terminaría especializándose en la producción de aquellos bienes y servicios susceptibles de ser producidos eficientemente con la dotación de factores productivos disponibles, los que se intercambiarían en un mercado libre que generaría una distribución equitativa de los beneficios. En este marco la acción principal del Estado consistiría en crear las condiciones adecuadas para el libre funcionamiento del mercado. En esta perspectiva emergen como obstáculos 'conservadores' conceptos e instituciones tales como interés nacional, Estado Nacional, sindicatos, satisfacción de necesidades básicas, seguridad social, seguro de desempleo, y otras 'distorsiones' que afectan el funcionamiento creador de las fuerzas del mercado."²

En lo político, el diagnóstico que fundamenta el debilitamiento interno y externo del sistema surge con nitidez de las conclusiones de *The Governability of Democracies*, donde se expresa: "a) la búsqueda de los valores democráticos igualdad e individualismo ha culminado en la ilegitimación de la autoridad y en la pérdida de confianza en los líderes; b) la expansión democrática de la participación política ha creado una 'sobrecarga' en el gobierno y esta expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales ha conducido a exacerbar las tendencias inflacionarias de la economía; c) la competencia política esencial a la democracia se ha intensificado, conduciendo a una desagregación de intereses y a la declinación y fragmentación de los partidos políticos; d) la incapacidad de respuesta de los gobiernos democráticos a las presiones de la sociedad ha conducido a que las políticas internacionales de las democracias tengan un elevado contenido de nacionalismo local".³

Con referencia a los Estados Unidos, Samuel P. Huntington es aún mucho más preciso cuando indica: "Adam Smith alguna vez señaló que el único remedio para los peligros de la democracia es más democracia. Nuestro análisis sugiere que aplicar ese consejo sería equivalente a echar combustible a la hoguera. Algunos de los problemas que plantea la actividad de gobernar en los Estados Unidos proviene precisamente de un exceso de democracia. Lo que se necesita en su lugar es una mayor moderación en el ejercicio de la democracia".⁴

"A partir de este diagnóstico emergen como lineamientos básicos del proyecto: a) la necesidad de evitar los eufemísticamente denominados 'excesos de la democracia'; b) la importancia decisiva de terminar con las distorsiones generadas por la desmedida acción del Estado y de las organizaciones que como los sindicatos, logran a través de sus presiones alterar lo que sería el funcionamiento normal de los mercados; c) superar el 'anacrónico' nacionalismo en sus dimensiones políticas y económicas".⁵

2. Caracterización del modelo de apertura

Los principales objetivos del modelo de apertura económica son:

- a) Lograr altos niveles de crecimiento sobre la base de la eficiencia productiva interna.
- b) Beneficiar al conjunto de los consumidores del país donde se aplica, a través de los menores precios de los productos, regidos por las tendencias prevalecientes en el mercado internacional.
- c) Resolver la problemática del balance de pagos y del empleo.

De las bases conceptuales surgen con nitidez los elementos centrales de la estrategia económica. La instrumentación del modelo requiere como uno de sus fundamentos básicos la liberalización del comercio exterior, con énfasis en acciones tendientes a la eliminación de la protección.

Los principales argumentos que se esgrimen en favor de la apertura del comercio exterior son:

- a) La apertura permite una especialización productiva que asegura la maximización de la disponibilidad de bienes, a nivel mundial.
- b) La apertura permite adecuar la estructura interna de precios a los prevalecientes en el mercado internacional, lo que asegura una óptima asignación de recursos. También permite someter los precios internos, fijados en mercados monopólicos u oligopólicos, el acicate de la competencia.

c) La apertura beneficia a los consumidores por los menores precios de los bienes y servicios consumidos. Ello se logra a través de la libre importación, que tiende a ajustar los precios internos a los internacionales, y por la propia eficiencia del aparato productivo interno, derivada de la eliminación de la protección.

d) De la especialización productiva deriva la prioridad que se otorga a la inserción en la economía internacional, y por lo tanto al crecimiento hacia afuera, basado en las posibilidades que emerjan de la demanda externa.

e) La eficiencia se mide en función de la competitividad internacional, y el criterio de asignación de recursos deriva de las ventajas comparativas o absolutas, existentes o adquiridas.

En los países de la periferia la especialización productiva se basaría en la existencia de recursos naturales y en la abundancia de mano de obra, que permite pagar menores niveles de salarios.

En esencia, los países de la periferia exportarían rubros vinculados al sector primario, a actividades industriales basadas en esas materias primas y a procesos productivos que utilicen técnicas intensivas en mano de obra.

f) Importa destacar que el problema del desequilibrio del balance de pagos se resuelve a través del uso de instrumentos cambiarios y monetarios.

Los objetivos ocupacionales se alcanzan a través de los siguientes elementos:

a) El crecimiento eficiente permite mejorar los niveles de empleo a cierto nivel de productividad, medido en términos de precios internacionales.

b) El crecimiento de las exportaciones basadas en uso intensivo de la mano de obra contribuye al logro de tales objetivos.

c) Junto con la eliminación de la protección, es necesario también eliminar los subsidios al capital y los impuestos que acrecientan el costo de la mano de obra, con el fin de modificar la relación de precios de los factores productivos. Al encarecer los costos del capital y abaratar los de la mano de obra —distorsionados en la actualidad por la acción del Estado— se utilizarían técnicas intensivas en mano de obra que facilitarían una mayor absorción de fuerza de trabajo.

d) En las propuestas más conocidas de apertura de la economía de los países subdesarrollados se propugna también un control de la natalidad que permita el descenso del crecimiento vegetativo de la población, e influya por esa vía sobre la oferta de fuerza de trabajo.

La participación del Estado se plantea a tres niveles: como productor de bienes y servicios, como acumulador y como orientador del proceso económico.

En cuanto al primer aspecto, se sostiene:

a) La participación del Estado sólo allí donde la empresa privada no tiene interés en participar.

b) La mínima intervención del Estado, aconsejable por la ineficiencia de las empresas públicas, dada la diversidad de objetivos presentes en su acción; la importancia de adecuar precios y tarifas a los costos, ya que los subsidios afectan las finanzas públicas y distorsionan los precios de mercado. Subyace a esta concepción el suponer que por sus propios objetivos son las empresas privadas no protegidas las que aseguran la eficiencia económica.

Se postula que el Estado como acumulador debe cumplir con los siguientes objetivos:

a) Desarrollar la infraestructura física, adecuándola a la especialización productiva.

b) Adecuar el nivel del gasto público, a fin de que la presión tributaria no sea elevada y no afecte el financiamiento que requiere el sector privado.

El Estado como orientador del proceso podrá utilizar instrumentos de planificación indicativa que aseguren los cambios de estrategia previstos; pero sobre todo deberá asegurar la estabilidad económica interna a través de instrumentos financieros, considerándose vital el papel del Banco Central.

a) En el uso de los instrumentos de comercio exterior se destacan las siguientes posibilidades:

— Libertad de importaciones y tarifas mínimas, a fin de asegurar la eficiencia productiva a través de la competencia internacional. Se propugna eliminar todos los instrumentos para-arancelarios que limitan la entrada de productos importados, entre ellos prohibiciones, licencias y cuotas de importación.

— Libertad cambiaria y del movimiento de capitales para que puedan acceder los recursos externos necesarios, y para asegurar la salida en cantidad y oportunidad de las distintas rentas que generan.

— En cuanto a la política cambiaria se propugna el libre juego del mercado para que las fluctuaciones del tipo de cambio lo lleven a niveles de equilibrio; o bien el mantenimiento de cierto tipo de cambio real que asegure las exportaciones, especialmente de manufacturas.

— Eliminar los convenios bilaterales que afectan el libre funcionamiento del mercado internacional.

— Asegurar un adecuado nivel de reservas internacionales, demostrativo de la solvencia de países que requieren una amplia contribución del financiamiento externo.

b) Respecto a los instrumentos vinculados a precios e ingresos se destacan las siguientes acciones:

— Eliminar todo subterfugio que lleve a subsidios o discriminaciones. De esta forma se asegura el mantenimiento de la flexibilidad del sistema de precios, elemento necesario para que el libre funcionamiento del mercado lleve a la asignación óptima de recursos y a la máxima disponibilidad de bienes a nivel mundial.

— En consecuencia, debe eliminarse la intervención del Estado en la fijación de precios, en la comercialización de productos, en el otorgamiento de subsidios, e inclusive en la fijación de salarios, pues ésta distorsiona el precio relativo de la mano de obra e influye negativamente sobre las técnicas productivas a utilizar.

— Las tarifas de los servicios públicos deben adecuarse al objetivo de eliminar los déficits de las empresas públicas.

— La acción a través del sistema tributario se considera positiva en tanto es impersonal, y es la que menos distorsiona el funcionamiento del mercado.

c) Sobre política fiscal, se destacan las siguientes medidas:

— Reducir y/o eliminar el déficit fiscal, para evitar su funcionamiento con crédito bancario. De esta forma se evita utilizar recursos necesarios para el sector privado y se limitan las expansiones de medios de pago que pueden generar presiones inflacionarias.

- Para reducir el déficit fiscal se pueden combinar varias de las siguientes medidas: comprimir el nivel del gasto público, corriente o de inversiones (el gasto corriente puede disminuir bajando los niveles del salario real de los funcionarios públicos); eliminar los subsidios a las empresas públicas y a las actividades privadas; actualizar las tarifas de los servicios públicos; realizar reformas tributarias sencillas y de rápido rendimiento, y acudir al crédito externo, en la medida en que se mantenga el déficit.

d) En cuanto a la política monetaria, se propugna:

— Fuerte intervención del Estado, a través del Banco Central, para adecuar la expansión de medios de pago a las necesidades de la economía, y especialmente para asegurar la estabilidad económica interna. Es decir, se ha de evitar que los aumentos en el coeficiente de liquidez generen presiones inflacionarias.

— Restringir el crédito al sector público consolidado.

— Controlar la actividad bancaria a través de topes de crédito, encajes sobre depósitos y operaciones de mercado abierto.

En cuanto a la participación del Estado, los cambios que se propugnan implican verdaderas reformas estructurales en aquellos países que en el pasado se han caracterizado por una fuerte presencia e intervención del mismo en el proceso económico.

Por un lado, se requiere desmontar el aparato del Estado, sea a través de la privatización de empresas estatales; sea a través de la eliminación de la protección, del control cambiario y de las importaciones, que lleva a suprimir los aparatos que efectuaban estas funciones; sea a través de la eliminación de la acción estatal sobre la estructura de precios.

Por otro lado, se tiende a debilitar las acciones redistributivas a cargo del Estado, sea a través de la fijación de salarios, del nivel y estructura del gasto público, o de los diversos mecanismos de seguridad social.

La participación del capital extranjero se considera vital para el buen funcionamiento del modelo propuesto.

Se supone que el capital extranjero aporta ahorro externo, técnicas modernas, divisas (exportando y facilitando el acceso a determinados mercados comerciales y financieros internacionales), ingresos para el sector público por la vía de la tributación y organización empresarial.

La entrada de capital extranjero requiere determinadas condiciones políticas y económicas. Entre las primeras se destacan la seguridad de no expropiación de las empresas, lo que implica ciertas características políticas del régimen; y la no existencia de huelgas o de reivindicaciones obreras excesivas.

Entre las condiciones económicas se destacan la libertad de entrada y salida de capitales —que asegure la posibilidad del envío al exterior de los beneficios— y la igualdad de tratamiento respecto al capital nacional. En algunos casos se solicitan preferencias, como determinadas concesiones sobre los recursos naturales, o ventajas cambiarias, tributarias y crediticias.

3. Algunas modificaciones en el nivel sociopolítico

La implantación del modelo de apertura exige la presencia de un Estado que se adecue a sus requerimientos. En realidad, desde el Estado se inicia el proceso de cambio, expresando una alianza de intereses económicos, políticos e ideológicos acorde con las bases del modelo económico y con el tipo de sociedad que se propugna.

Lo importante es analizar las posibilidades de ejecución de este modelo en países que en el pasado se han caracterizado por una fuerte presencia del Estado, representativo de los intereses de amplias alianzas de clases y grupos sociales, que permitieron procesos democráticos relativamente estables y prolongados.

La intervención del Estado posibilitaba acciones redistributivas a través del gasto público, como productor directo de bienes y servicios y en el uso de los distintos instrumentos de política económica, en especial los mecanismos de protección, que facilitaban elevar los niveles de empleo de la fuerza de trabajo.

En el caso de Uruguay se dieron causas económicas que intensificaron los conflictos políticos. El prolongado estancamiento económico mostraba un agotamiento del modelo prevaleciente que agudizaba los enfrentamientos entre distintos sectores sociales.

El desgaste de los partidos políticos tradicionales —su falta de recreación ideológica, su incapacidad de proporcionar soluciones para la situación económica— también explica la pérdida de participación de los mismos en la escena política.

La intensificación de la lucha política generó modificaciones en la estructura de poder, y en consecuencia, en la propia representatividad del Estado. Ello dio lugar a la instauración de un nuevo modelo económico y a cambios profundos en el conjunto de la sociedad.

En el nivel económico, la implantación del nuevo modelo beneficia básicamente los siguientes sectores: exportadores, sea de producción primaria como de bienes de la industria manufacturera; de la intermediación comercial vinculada a las exportaciones y a las importaciones; de la intermediación financiera, que por sus articulaciones internacionales cumple un papel relevante en la defensa y aplicación del modelo de apertura; y sectores de capas medias vinculados directamente con las actividades del comercio exterior y con los distintos servicios necesarios para el funcionamiento del modelo.

Básicamente, los sectores perjudicados serían:

a) Las capas medias vinculadas con el aparato del Estado, por la pérdida de sus ingresos reales y por la menor participación de la actividad estatal.

Las capas medias vinculadas al proceso de sustitución de importaciones, especialmente a la industria manufacturera y a los servicios que ésta requería.

b) Los asalariados, por la disminución de sus ingresos reales y por las menores posibilidades de ocupación.

Las capas medias y los trabajadores urbanos agremiados se ven también perjudicados en términos políticos e ideológicos, debido a su menor participación directa a través del movimiento sindical, a la menor participación de los movimientos políticos que expresaban sus intereses y a los cambios en la ideología predominante, que también los afectan.

c) Los propietarios dependientes del dinamismo de la demanda interna, debilitada por el descenso de los sueldos y salarios reales y por la reducción de la participación del Estado y de sus acciones redistributivas. También aquellos que no están en condiciones de competir en el mercado internacional, al perder o ver limitadas las posibilidades de protección.

Las modificaciones no solamente se dan en el nivel económico, sino que abarcan al conjunto de la sociedad.

La ideología redistributivista, la necesidad del consenso, el arbitraje del Estado entre clases y grupos sociales con intereses contradictorios, la solución de los conflictos mediante el diálogo y por la vía pacífica dejan de funcionar. Valores muy arraigados en la sociedad uruguaya, impregnados hondamente en los partidos políticos, pierden predominio.

Los avances de los trabajadores urbanos y de las capas medias durante todo el siglo XX, en el ámbito político, ideológico y cultural, se debilitan sustancialmente, y se tiende a destruir toda forma de expresión de estos sectores.

Los ataques al sistema educativo y a diversas manifestaciones de la cultura, junto con la pérdida de garantía de los derechos humanos y de las libertades básicas son índices elocuentes de cambios importantes en el conjunto de la sociedad.

El predominio de las fuerzas armadas en el poder político, sin un proyecto opcional, afecta pues los valores nacionales, democráticos y populares.

Los factores internos son determinantes para captar las posibilidades de aplicación del modelo de apertura. Las presiones internacionales pueden ser relevantes, pero no son suficientes para su implantación. La relación de fuerzas internas resulta vital para ello.

En esta relación de fuerzas no solamente importan las características del movimiento sindical y de los movimientos políticos que representan la amplia alianza de clases y grupos sociales a que daba lugar el modelo de sustitución de importaciones, sino también las características de las distintas fracciones de la burguesía, beneficiarias o afectadas por el modelo de apertura.

Es evidente que en los casos de Uruguay y de Chile estas fracciones de la burguesía muestran cierto grado de unidad en el apoyo al nuevo modelo.

En el caso de Chile, las bases del sistema económico capitalista se vieron amenazadas potencial y realmente, en especial por la acción de la Unidad Popular. Diversos sectores de la burguesía no solamente habían perdido poder en el ámbito político sino también la propiedad de sus empresas. Dado su debilitamiento, aceptan un modelo ideológicamente impuesto desde el exterior, que les permita, aunque sea potencialmente, recuperar la propiedad y el manejo de la actividad económica, sin las perturbaciones producidas por el movimiento sindical, por las acciones redistributivas del Estado y por movimientos políticos generadores de graves amenazas. El liberalismo democrático no es un objetivo en sí mismo para estos sectores y lo rechazan con nitidez en la etapa actual.

En el caso de Uruguay los sectores de la burguesía no perdieron ni la propiedad ni el poder. Sin embargo, se sintieron amenazados por la presencia de movimientos políticos con potencialidad de alterar las bases de funcionamiento del sistema económico. A ello debe agregarse la necesidad de implantar un nuevo modelo económico, dado el agotamiento del prevaleciente en el pasado, con un estancamiento económico de carácter estructural, que había dado lugar a fuertes procesos inflacionarios y a otros desequilibrios económicos, los cuales estuvieron en la base de la intensificación de la lucha política en el quinquenio 1968/1973.

La amenaza real o potencial sobre las diversas fracciones de las burguesías de Chile y Uruguay son determinantes de los cambios sustanciales en dichas sociedades, tanto en el plano político, con pérdida de los procesos democráticos que habían caracterizado a estos países en casi todo el presente siglo, como en el plano económico.

4. Críticas al modelo de apertura económica

Los efectos de la apertura sobre el crecimiento y el balance de pagos

Las críticas al modelo de apertura económica se pueden realizar desde diversos ángulos: económico, social, político, ideológico, cultural.

En la medida que el modelo se articula con una determinada concepción de la sociedad, las críticas más profundas se darían en el campo social y político. En especial en los países donde recientemente se ha instaurado el modelo de apertura económica se han dado profundas transformaciones en la sociedad. No es el objeto de este documento mostrar las variaciones acaecidas en lo ideológico, en lo político, en las relaciones entre clases y grupos sociales, algunos de cuyos elementos se esbozaron en el punto anterior.

Centraremos este punto en la crítica basada en evidencias empíricas sobre la viabilidad económica del modelo propuesto, en cuanto a las posibilidades que surgen de la especialización productiva y a sus consecuencias sobre el crecimiento y el balance de pagos, temáticas esenciales para la región latinoamericana.

Países como Japón y Corea del Sur, que han tenido éxito en mantener el dinamismo económico sobre la base de la exportación de manufacturas, no han aplicado un modelo de apertura.

En el caso de Japón, es notorio que su proceso de industrialización se efectuó sin la presencia de empresas transnacionales y con un alto grado de protección, el cual facilitó la importación, la adaptación y la generación tecnológica. Las características de la articulación de las grandes empresas nacionales con el Estado japonés revela la existencia de un proyecto nacional. Este resultó exitoso en términos de crecimiento económico y de prolongados superávits de balance de pagos.

La presencia de capital extranjero es mínima en el funcionamiento del modelo de Corea del Sur. Sus peculiares condiciones político-militares y las acciones internas similares a las adoptadas en el Japón son, en buena medida, explicativas de su inserción exitosa en el mercado internacional.

La especialización productiva basada en el libre funcionamiento del mercado internacional no asegura el dinamismo de las exportaciones, no resuelve la problemática del balance de pagos y limita las posibilidades de crecimiento económico. Algunas evidencias empíricas son más que significativas:

a) En el momento de iniciarse la aplicación de un modelo de apertura económica basado en la competitividad internacional ya está dado cierto tipo de especialización en la economía mundial. Los países del centro concentran la capacidad de generación y utilización de técnicas productivas. Por eso dichos países exportan los productos de mayor dinamismo en el comercio internacional, los de más alta elasticidad ingreso de

la demanda, la cual se halla vinculada a la velocidad de la innovación tecnológica.

Por otro lado, los países de la periferia exportan productos primarios y algunos manufacturados de baja elasticidad ingreso de la demanda, lo que tiende a producir desequilibrios en el balance comercial.

b) La aplicación del modelo de apertura en los países subdesarrollados supone la existencia de mercados para los bienes en los cuales deben especializarse. Para el conjunto de los países subdesarrollados, dada la dimensión del mercado requerido, es imposible que puedan colocar en los países del centro el conjunto de productos en los cuales tienen ventajas comparativas.

Exportar productos a los países del centro requeriría de un "redespliegue" de los países subdesarrollados que significaría una reestructuración muy amplia y profunda de su aparato productivo. Dicho de otro modo, se necesitaría trasladar múltiples ramas y sectores de actividad a los países subdesarrollados.

En el futuro inmediato no se vislumbra mayor posibilidad de un redespliegue amplio dada la actual relación de fuerzas internas en los países del centro.

Al contrario, frente a la crisis actual, los centros tienden a incrementar considerablemente la protección. Mientras las doctrinas provenientes de los países desarrollados intentan imponer la apertura de las economías periféricas, aquellos países protegen sus productos y productores por razones económicas o estrictamente políticas, sin atender ni a la eficiencia ni a la competitividad internacional.

Si en épocas de auge es difícil modificar la estructura productiva en los países desarrollados, por rigideces y presiones de diversos sectores, mucho más difícil es que ello pueda ocurrir en períodos de recesión. "El trabajo y el capital resisten los cambios necesarios para garantizar su empleo eficiente en campos de la economía donde puedan competir en el plano internacional. En períodos no caracterizados por un auge económico, parece casi imposible que haya cambios estructurales. Sin embargo, lo que interesa es saber qué proporción de la protección reciente obedece a niveles bajos de demanda agregada, y qué proporción obedece a las rigideces y distorsiones crecientes de los mercados de factores y al deseo político de mantener industrias sin posibilidades de competencia en el plano internacional, independientemente de los costos económicos. La escasez de programas positivos de ajuste estructural en muchos países desarrollados y la proliferación de planes internos de apoyo. parecen traducir una falta de voluntad política de modificar la estructura productiva".⁶

La protección se hace fundamentalmente a través de restricciones cuantitativas, donde el peso político y la capacidad de negociación es fundamental. Dichas restricciones toman eufemísticamente nombres como "restricciones voluntarias a la exportación", "convenios de comercialización reglamentados" o "libre comercio organizado", pero son simplemente cuotas que los países han convenido, ante amenazas de acciones restrictivas por parte de los países desarrollados. Además de la fijación de estas cuotas que se aplican al margen de las reglas del GATT, hay restricciones de precios (precios mínimos a la importación para proteger a productos locales) y otorgamiento de subsidios. "La característica general más perturbadora en materia de asistencia gubernamental directa a la industria (en los países desarrollados) es que parece otorgarse sobre una base *ad hoc*, prestando escasa consideración a la eficiencia económica. Puede que los gobiernos deseen sencillamente conservar industrias que estiman convenientes, al margen de los costos económicos; puede haber problemas especiales, tales como el desempleo regional, vinculados a una industria de menor escala o puede que sea simplemente la respuesta de miembros del gobierno a presiones políticas".⁷

En definitiva, lo que se vislumbra en los países desarrollados es un aumento de la protección, y no ajustes estructurales que permitan la colocación en sus mercados de productos manufacturados provenientes de la periferia.

Aún más, en países como Estados Unidos no sólo se observa un alza de la protección, sino una política agresiva de exportación destinada a resolver sus problemas de balance de pagos.

c) En ciertas ramas, la misma protección permite a los países desarrollados mejorar sus niveles de productividad, y de ese modo, competir con los países subdesarrollados. El propio avance técnico de los primeros hace que las diferencias de productividad del capital y del trabajo no se compensen con los menores salarios pagados en la periferia.

Así los países del centro surgen como los principales exportadores de productos agrícolas, lo que afecta las posibilidades de exportación de la periferia.

d) Una alta proporción del comercio internacional deriva de intercambios entre matrices y filiales de empresas transnacionales, lo que lógicamente limita de forma considerable las posibilidades de competencia en el mercado internacional. Este es un ejemplo nítido de las dificultades de aplicación de la concepción de las ventajas comparativas al comercio exterior de las economías periféricas.

Estos intercambios intra-empresas se realizan en función de los intereses del conjunto del conglomerado, lo que no ha sido funcional a los intereses de la periferia. En efecto, la experiencia más reciente muestra que las inversiones extranjeras en la industria manufacturera de la región latino-americana producen un saldo

desfavorable en el balance comercial muy elevado y que el 96 % de su producción se destina al mercado interno. Las empresas transnacionales carecen de una actitud exportadora desde la periferia.

e) A ello se agrega la problemática de la evolución de los términos de intercambio que afecta a los países subdesarrollados. En esencia, dicha evolución se relaciona con los bajos salarios que impone a la periferia la existencia de un excedente de mano de obra y con la creciente diferenciación de los mismos respecto del centro. Tal diferenciación implica que la periferia es incapaz de retener los puntos del ingreso técnico, que tienden a concentrarse en los grandes centros industriales.

La disparidad en la elasticidad ingreso de la demanda entre exportaciones e importaciones de la periferia también influye sobre el deterioro de sus términos de intercambio.

En el plano más empírico, tras la estructura y la evolución de los precios internacionales se encuentra la relación de fuerzas, el poder de negociación de unos países y otros, que coloca en clara desventaja a los países de la periferia, con la notable excepción de los países exportadores de petróleo.

En definitiva el modelo de apertura no resuelve los problemas de balance de pagos de las economías periféricas. Es posible que aún los agrave. Las diferencias de productividad en el punto de partida, la concentración de la innovación tecnológica en los centros, la especialización en productos de baja elasticidad ingreso de la demanda y la alta protección en los países desarrollados, limitan considerablemente el dinamismo de las exportaciones de los países de menor desarrollo.

Esperar que las señales de precios del mercado internacional, que no funciona libremente, orienten la asignación de recursos y dinamicen las exportaciones parecería ingenuidad, si dejáramos de lado las motivaciones políticas y los intereses que se defienden con el modelo de apertura.

Por otro lado, la eliminación de la protección y la naturaleza de los productos que se importan, caracterizados por una alta elasticidad ingreso de la demanda, generan elevados niveles de importaciones, originando considerables déficit de balance comercial, como muestran los ejemplos recientes de Chile y Uruguay.

A estos déficit de balance comercial se agregan abultados déficit en cuenta corriente, derivados de las salidas de divisas por beneficios, pagos por diversos conceptos de tecnología e intereses de la elevada deuda externa de los países de la región.

Por lo demás, existe experiencia empírica considerable de que los problemas de balance de pagos no se resuelven a través de ajustes monetarios y cambiarios. Las devaluaciones no son suficientes para dinamizar las exportaciones ni para desestimular importaciones, que presentan grados de rigidez difíciles de eliminar.

Definir la estructura productiva de un país en función de las señales de los precios internacionales y a costa de mantener bajos salarios es también un índice de falta de autodeterminación de los países que procuran implantar el modelo de apertura. Definir la estructura productiva en función del mercado internacional es una forma de limitar el poder autónomo de decisión. Basarlo en los menores salarios en una forma de concebir un modelo de largo plazo que no atiende objetivos de distribución de ingreso, caros a cualquier sociedad.

Pero el modelo tampoco asegura el crecimiento económico:

a) El mercado internacional no funciona libremente y los países desarrollados se aíslan de él a través de los mecanismos de protección administrativa y para-arrancelaria. Pero además, en dicho mercado funcionan monopolios y oligopolios que no permiten la flexibilidad de precios en la que podría basarse un mecanismo adecuado de asignación de recursos.

La estructura de precios internacionales deriva también de la relación de fuerzas de quienes controlan los principales productos: la existencia de la OPEP fijando los precios del petróleo, la existencia de precios administrados en rubros controlados por las empresas transnacionales, donde la competencia funciona más por la calidad o presentación del producto que por los precios, las diferencias de salarios entre centro y periferia, que no sólo responde a diferencias de productividad, sino también a la diferente capacidad negociadora de los respectivos movimientos sindicales, son muestras elocuentes de las características reales de funcionamiento de un mercado internacional que se supone "libre".

No existe tampoco un precio por producto en dicho mercado. Los diferentes precios de la carne según país de origen, y especialmente según país de destino, constituyen otro ejemplo significativo.

¿Por qué una estructura de precios internacionales influida por la relación de fuerzas, por las diferencias en el desarrollo de las fuerzas productivas entre los países del centro y de la periferia, con distancias notables en la capacidad de creación de progreso técnico, va a proporcionar las señales adecuadas a una economía subdesarrollada? ¿Por qué el criterio de eficiencia tiene que basarse en la competitividad internacional? ¿Por qué la eficiencia no puede definirse en función de objetivos nacionales? ¿Por qué los países subdesarrollados tienen que preocuparse de maximizar la disponibilidad de bienes a nivel mundial y no a nivel nacional?

Atendiendo a objetivos nacionales, sería eficiente aquella estructura productiva que con cierto dinamismo del

producto asegure pleno empleo a niveles de productividad satisfactorios, sin desequilibrios intertemporales del balance de pagos. Esto sin duda no se logra con las señales de precios que brinda el mercado internacional.

El libre funcionamiento del mercado no asegura objetivos que son básicos para las sociedades subdesarrolladas, en tanto carece de horizonte temporal y social. No tiene horizonte temporal porque no asegura el crecimiento, que depende de quienes se apropian de los frutos del progreso técnico y de como lo utilizan. No tiene horizonte social porque no resuelve el problema del empleo, ni es capaz de satisfacer las necesidades básicas del grueso de la población.

b) La apertura y competitividad internacional pueden limitar el crecimiento al no permitir un uso adecuado de los recursos disponibles. Algunos ejemplos sirven para aclarar el punto:

— La eliminación de la protección limita las oportunidades rentables de inversión reproductiva. Los excedentes generados internamente se colocan en el exterior, fuera de los circuitos económicos internos, limitando el proceso de acumulación.

La falta de oportunidades rentables de inversión en las actividades productivas induce la utilización de excedentes en el mercado financiero, incrementando la especulación y reforzando los procesos inflacionarios. La masa de excedentes que se mantienen en los circuitos financieros, sin que se canalicen hacia actividades productivas, es un indicador de la expansión de la intermediación financiera y de los estímulos y beneficios que se derivan de ese tipo de actividades en países que aplican el modelo de liberalización económica.

— La colocación de excedentes en el sector exportador puede tener dos problemas: por un lado las dificultades de realización, por limitaciones en las exportaciones derivadas de la protección en los países desarrollados. Por otro lado, el incremento de la oferta de bienes competitivos en el mercado internacional puede generar descensos de los precios, afectando los niveles de ingreso de los países subdesarrollados.

— La inversión en el sector exportador puede también afectar el dinamismo futuro si las actividades donde se invierte tienen menos dinamismo y menores niveles de productividad que otras actividades protegidas. Ello afectaría la masa de excedentes generados, y por esta vía, definiría el nivel de acumulación futuro y el crecimiento económico.

Desde este punto de vista, el criterio de asignación de recursos basado en el menor costo de generar o ahorrar divisas es inadecuado por su carácter estático y micro-económico. Por ser estático, desconoce la posibilidad de invertir en otros rubros donde en el futuro se generen mayores excedentes y/o mayor cantidad de divisas. Por ser microeconómico, no tiene en cuenta el grado de integración del aparato productivo y las interrelaciones industriales que pudiesen permitir un mayor ahorro de divisas.

En esencia, la protección es necesaria para alcanzar objetivos nacionales. Pero no cualquier protección, sino la que sea capaz de inducir cambios en la estructura productiva que conduzcan a resolver dinámicamente los problemas del empleo, con cierto equilibrio intertemporal del balance de pagos.

La protección es asimismo necesaria para asegurar oportunidades rentables de inversión a los excedentes generados; para ahorrar divisas y atender la problemática de la balanza de pagos; para producir bienes industriales que permitan la calificación de la mano de obra, y en conexión con ello, que hagan posible la adaptación de la tecnología y a la larga, el surgimiento de una infraestructura científica y tecnológica necesaria para la creación del progreso técnico, elemento clave para lograr una mejor inserción internacional en el futuro. Por último, la protección es necesaria para resolver la problemática del empleo, como analizaremos de inmediato.

Los efectos de la apertura sobre el empleo

1. Las posibilidades de mejorar los niveles de empleo a cierto nivel de productividad dependen de los siguientes factores:

1.1. La demanda de fuerza de trabajo deriva básicamente de:

a) El nivel de acumulación requerido en cierto período para la absorción de mano de obra a cierto nivel de productividad en estratos modernos. Ello puede significar la provisión de empleo en los estratos modernos y a su vez la modernización de los estratos informales urbanos y tradicionales rurales, con aptitud para mejorar sus actuales niveles de productividad.

b) La estructura productiva, analizada en términos dinámicos, requerida para la absorción de fuerza de trabajo a cierto nivel de productividad en los estratos modernos, a su vez compatible con el equilibrio intertemporal de la balanza de pagos. Esta estructura productiva se vuelve un factor esencial, en la medida que los niveles de crecimiento económico no han sido suficientes para resolver la problemática del empleo.

c) La estructura tecnológica requerida, analizada también en términos dinámicos.

d) La existencia de inversiones competitivas que originan destrucción de los recursos utilizados. Por un lado, dejan en desuso bienes de capital aún aptos para el proceso productivo, especialmente cuando se introducen nuevos bienes, nuevos modelos, nuevas presentaciones y/o nuevos usos de bienes. Ello significa un despilfarro de recursos en economías con aguda escasez de capital. Por otro lado, generar efectos netos negativos en términos de absorción de mano de obra.

1.2. Los factores de oferta de fuerza de trabajo se relacionan con:

a) La tasa de crecimiento de la población, incrementada sustancialmente en los últimos 40 años por el descenso de la tasa de mortalidad, lo que ha afectado en el ámbito rural la relación población/recursos, e influido en el fuerte proceso migratorio hacia las áreas urbanas.

b) La elevada proporción de la población ocupada en sectores atrasados, con bajo nivel de productividad, lo cual incrementa notablemente la oferta de fuerza de trabajo dirigida hacia los sectores modernos.

c) La disparidad tecnológica de la inversión, que resulta competitiva con la inversión preexistente. A mayor disparidad, mayor nivel de expulsión de mano de obra como consecuencia de dichas inversiones competitivas, y por lo tanto mayor incremento de la oferta de fuerza de trabajo.

Si se analiza el panorama latinoamericano, surgen con nitidez las dificultades para que un modelo de apertura económica pueda resolver los problemas de empleo.

Las posibilidades de crecimiento en el modelo de apertura, condición necesaria aunque no suficiente para resolver la problemática del empleo, se ven restringidas por los siguientes factores:

a) Las dificultades del balance de pagos, que limitan la disponibilidad de divisas necesarias para alcanzar un intenso dinamismo económico.

b) Las limitaciones para utilizar los excedentes disponibles por falta de oportunidades rentables de inversión, derivadas de la eliminación de la protección.

c) La libertad de entrada y salida de capitales, que facilita la extracción de excedentes, especialmente por la vía de las empresas transnacionales, que financian sus inversiones con recursos locales y envían sus beneficios hacia el exterior a través de subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones, diversos pagos por depreciación, tecnología, beneficios, intereses y amortizaciones.

Esta extracción de excedentes afecta el balance de pagos, y en especial los niveles de acumulación económica interna, y por lo tanto el propio crecimiento económico.

En el modelo de apertura, la estructura productiva no se programa, sino que surge espontáneamente de las señales de precios que proporciona el mercado internacional. Solamente por arte de magia esta estructura productiva puede resolver los problemas de empleo.

Veamos algunos ejemplos significativos:

a) La rebaja de la protección eliminaría una serie de actividades productivas, afectando los niveles de empleo, máxime que las limitaciones del balance de pagos y del propio crecimiento debilitarían las oportunidades de empleo en otras ramas de actividad.

b) En el pasado reciente, la propia evolución no programada de la estructura productiva en el capitalismo periférico, incluso la que se basó en la protección industrial, muestra características que han afectado las posibilidades de absorción de mano de obra a cierto nivel de productividad, no permitiendo resolver los problemas de la desocupación abierta, y en especial del subempleo. Piénsese al respecto en las economías de la región:

— En algunos países existieron marcadas diferencias de dinamismo entre el sector primario y el secundario, y en especial entre la agricultura y la industria manufacturera. El menor dinamismo de la agricultura afecta los problemas de empleo.

— Influyeron asimismo las formas de crecimiento dentro de la agricultura, y en especial las articulaciones y determinaciones entre sus estratos modernos y tradicionales. Esto no es válido para países tales como Argentina y Uruguay, con baja significación relativa de los sectores atrasados.

Es factible que los procesos de modernización en la agricultura, en períodos recientes, profundizaran la problemática de la heterogeneidad e incrementaran la población localizada en estratos tradicionales, así como en el pasado la concentración latifundista de la tierra implicó la extensión de la propiedad minifundista. Esto no solamente es un problema al nivel de la estructura productiva, sino que hace fundamentalmente a las relaciones sociales de producción en la agricultura latinoamericana. La expulsión de los indígenas en el proceso histórico peruano hacia tierras de menor extensión y de menor calidad, debida a la ampliación de los latifundios y a la modernización de la agricultura, es un ejemplo de la influencia de las relaciones de fuerza en la sociedad rural.

— Las formas que adopta el crecimiento de la industria manufacturera, con gran influencia de las empresas transnacionales en la conformación del aparato productivo, genera ciertas inadecuaciones en términos de absorción de mano de obra.

Entre ellas se destacan: la débil participación de los bienes de capital en el proceso de industrialización, que limita considerablemente la absorción de empleo; el bajo nivel de integración del aparato productivo industrial, con reducidas relaciones interindustriales internas y con muy elevada participación de insumos importados (ello afecta al dinamismo interno, en la medida que los efectos hacia atrás de los procesos productivos benefician a los países desarrollados proveedores de insumos y bienes de capital, y no son aprovechados suficientemente dentro de los países periféricos); la inadecuada vinculación entre estratos modernos e informales urbanos, con bajo grado de complementariedad (en ocasiones, los estratos modernos, además de aprovecharse de la mano de obra barata existente en los estratos informales, obtienen rentas diferenciales, al fijar precios de venta de sus productos de acuerdo con la rentabilidad de establecimientos de menores niveles de productividad, cuando existen condiciones de competencia de productos, y esta inadecuada articulación mantiene una proporción importante; de población ocupada a bajos niveles de productividad, en el sector informal urbano); la canasta de bienes de consumo y la velocidad de ingreso de nuevos bienes o nuevos modelos está determinada desde la esfera de la producción, y en especial por la acción de las empresas transnacionales. En el caso de los países de menor nivel de desarrollo, donde el consumo de estos bienes nuevos solamente alcanza al 10 o 15 % de la población, la producción de los mismos genera despilfarro de recursos, determina las características de los servicios y de la infraestructura física, y en especial provoca el uso de excedentes en consumo, excedentes que podrían ser utilizados en el proceso de acumulación, con mejores efectos sobre la absorción de mano de obra.

Los procesos de industrialización en la región han tenido cierto grado de espontaneidad. No se ha planificado la "construcción del edificio del aparato productivo" en forma armónica en el tiempo. Por ejemplo, no se ha planificado en qué etapa del proceso producir bienes de capital, lo cual ha derivado de la política de las empresas transnacionales, que no necesariamente sirve objetivos nacionales. Otro ejemplo lo constituye la forma de producción en la industria automovilística, en cuanto a la capacidad de producción instalada, el número de modelos, la necesidad de diversidad de repuestos, todo lo cual ha significado un enorme despilfarro de recursos.

La inexistencia de esta programación industrial es demostrativa de la debilidad de los Estados nacionales, y en esencia de la debilidad de las propias burguesías industriales nacionales para elaborar y ejecutar proyectos nacionales.

— La necesaria programación de la estructura productiva para alcanzar aquella estructura requerida en términos de absorción de mano de obra a cierto nivel de productividad debe ser analizada en términos dinámicos. Ello significa otorgar prioridad simultáneamente —dada la dimensión del sector atrasado y el grado de heterogeneidad— a las ramas con capacidad de generación de divisas, a aquellas excedentes a partir del conjunto de recursos, a las que permiten adecuar la infraestructura física necesaria, a las que permiten una mayor integración del aparato productivo y a las ramas de mayor generación de empleo en términos directos e indirectos.

La inadecuación tecnológica en los procesos productivos de la región puede mostrarse a través de algunos ejemplos:

— Importa señalar previamente la necesidad de considerar la introducción del progreso técnico en términos dinámicos, para tener en cuenta simultáneamente objetivos de generación de excedentes, de generación de divisas y de absorción de mano de obra. Ello puede significar, por ejemplo, combinar criterios de técnicas que aseguren competitividad internacional en el sector exportador, con técnicas absorbedoras de mano de obra en la agricultura que mejoran la productividad de los recursos utilizados, en especial de la tierra, cuando se considera el recurso más escaso.

A su vez, técnicas generadoras de excedente en determinadas actividades, si bien pueden afectar los niveles de empleo en el corto plazo, permiten un mayor nivel de acumulación y un mayor ritmo de crecimiento económico, que en cierto período faciliten la mayor absorción de mano de obra a ciertos niveles de productividad.

Lo importante es tener en cuenta simultáneamente los objetivos en términos dinámicos y combinar criterios por actividades productivas.

Lo que sí importa destacar es que los precios de los factores no constituyen un elemento clave para la introducción de nuevas técnicas, y por lo tanto no tienen una influencia decisiva en la problemática del empleo, como plantean quienes propugnan el modelo de apertura.

Existe una elevada proporción de bienes para los cuales no existen opciones tecnológicas en el mercado internacional, cualquiera sea la estructura de precios de los factores.

En el caso de las empresas transnacionales, les interesa aprovechar las innovaciones realizadas en sus casas matrices, más que atender a cierta estructura de precios de los factores.

Las técnicas a utilizar derivan fundamentalmente del tipo de producto. La estructura de precios de los factores juega dentro de ciertas cotas, y puede ser importante en sectores como la agricultura y la construcción.

— En la industria manufacturera, como ejemplo de inadecuación tecnológica importa destacar la inadecuación de, escala y aquella que significa una elevada utilización de insumos importados, por sus consecuencias en la balanza de pagos.

— En la agricultura, la inadecuación de técnicas es fácilmente demostrable por el avance de la mecanización, que limita la absorción de mano de obra sin mejorar la productividad del recurso escaso que es la tierra.

La mecanización versus técnicas químicas y biológicas es consecuencia de las características de la estructura de precios y por lo tanto de la maximización de la tasa de ganancia. En otras ocasiones, responde a problemas en las relaciones sociales de producción, como la necesidad de expulsión de mano de obra en las azucareras peruanas, por el poder que alcanzaban sus organizaciones sindicales en décadas anteriores.

— En el caso de procesos productivos o partes de procesos donde existen posibilidades de opciones tecnológicas, es factible que se dé una inadecuación derivada de la estructura de precios, la cual puede influir dentro de ciertas cotas. Este puede ser el caso en el sector de la construcción, donde podrían haber posibilidades de usar técnicas más intensivas en mano de obra sin afectar desproporcionadamente la productividad del conjunto de recursos utilizados.

— Cierta grado de inadecuación tecnológica deriva de la escasa infraestructura científico-tecnológica que tipifica a la región. Ello limita las posibilidades de creación y de adaptación de tecnología, factor esencial en el tiempo para una mejor inserción de los países de la región en el comercio internacional, en especial para exportar bienes que no se caractericen por una baja elasticidad ingreso de la demanda.

Respecto de la existencia de inversiones competitivas que originan destrucción de recursos utilizados, resulta posible enumerar algunos ejemplos significativos:

— La velocidad de introducción de nuevos bienes, de nuevos modelos, de nuevas formas de presentación originan sustitución de bienes de capital y, en consecuencia, el desuso de una capacidad de producción que se encontraba en plena actividad. Así, la producción de estos nuevos bienes puede desplazar a otros bienes que eran producidos con técnicas más intensivas en mano de obra, implicando una menor ocupación global.

— La introducción del progreso técnico en estratos modernos, con desplazamiento de empresas que producían los mismos bienes pero que eran de menor tamaño y ocupaban más mano de obra. La expulsión de mano de obra de estos establecimientos de menor tamaño que son desplazados genera efectos netos negativos sobre la absorción de mano de obra. Esto puede ser muy significativo en determinados rubros de la agricultura, pero también en la industria manufacturera, donde la modernización de la industria textil es un ejemplo significativo de expulsión de mano de obra.

En esencia, nivel de acumulación, estructura productiva en términos dinámicos, posibilidades de opciones tecnológicas e inversión competitiva son los factores más relevantes de la demanda de fuerza de trabajo.

El gran dinamismo de la oferta de trabajo derivado de la alta tasa de crecimiento vegetativo de la población es una cuestión relevante que no puede dejar de ser considerada cuando se trata de resolver la problemática ocupacional global.

Tal cuestión, unida a la elevada dimensión del sector atrasado, que incrementa la oferta de trabajo por absorber en los sectores modernos, carece de significación en países como el Uruguay y la Argentina, con bajo nivel de crecimiento de la población y muy baja proporción de población rural y/o pre-empleada en sectores atrasados.

5. Conclusiones principales

1. El modelo de apertura económica se propugna desde los centros de poder mundial, dada la situación de crisis que enfrentan los países desarrollados.

Las posibilidades de aplicación de dicho modelo en los países subdesarrollados depende de la relación de fuerzas

internas, o sea entre quienes son los beneficiarios del modelo en términos económicos, políticos e ideológicos, y quienes son afectados por el mismo. Inclusive entre quienes propugnan principios de liberalismo político y vigencia de libertades democráticas y quienes en función de sus intereses prefieren la existencia de sociedades basadas en regímenes autoritarios.

2. Definir un modelo de crecimiento, un estilo de desarrollo, una estructura productiva en función de las señales provenientes del mercado internacional muestra la pérdida de objetivos nacionales, de soberanía, de poder autónomo de decisión e inclusive de seguridad nacional. Los países desarrollados proponen el modelo para los países subdesarrollados, pero sus relaciones de fuerzas internas impiden la aplicación del mismo dentro de sus fronteras. Así se protegen y se aíslan de la asignación de recursos en función del mercado internacional, en pro de objetivos nacionales de empleo y estrictamente por razones de carácter político.

3. El modelo de apertura no resuelve los problemas de balance de pagos de los países subdesarrollados, ni los sustanciales problemas de desempleo abierto y sobre todo de subempleo que los caracterizan. Tampoco asegura tasas de crecimiento elevadas y sostenidas.

4. La propuesta pretende beneficiar al conjunto de los consumidores de los países que la apliquen, por los menores precios de los productos de consumo. Sin embargo, es también impopular para la masa de consumidores, en la medida que no les resuelve el problema esencial de empleo a cierto nivel de productividad, y en consecuencia, no les otorga efectivo poder de compra para satisfacer sus necesidades.

Por el contrario el modelo propuesto genera una estructura productiva que atiende a una demanda efectiva —en términos de consumidores reales y no potenciales— y fundamenta su dinamismo en la producción de bienes que solo son consumidos por los estratos de altos ingresos, bienes a los cuales no pueden acceder las grandes masas de población. El modelo genera expectativas y esperanza de consumir bienes nuevos, pero no otorga las condiciones necesarias —especialmente empleo productivo— para que la masa de población cuente con los ingresos suficientes para adquirirlos.

5. El modelo de liberalización económica genera una distribución del ingreso regresiva. Por un lado, el libre funcionamiento del mercado facilita la concentración económica; por otro la menor intervención del Estado limita posibilidades de mejorar la distribución y entorpece la acción de los mecanismos de redistribución. Afecta los niveles del salario real, en la medida que las exportaciones se basan en la existencia de mano de obra barata. Afecta asimismo el poder de compra de los consumidores de menores ingresos, por su no participación en la fijación de precios, comercialización y subsidios, y sobre todo afecta los mecanismos redistributivos a través del menor nivel del gasto público y el cambio en su estructura y de la menor ingerencia en los mecanismos de seguridad social.

6. La puesta en práctica de modelos de esta naturaleza modifica sustancialmente las características de los Estados nacionales, según la naturaleza y las características básicas de los mismos en los periodos anteriores a su implantación.

En la medida que el modelo económico no satisface las demandas de amplios grupos de la población, ni en términos de empleo productivo, ni en términos de una evolución favorable de sus ingresos reales, ni en términos de acciones redistributivas a cargo del Estado, éste se ve compelido a buscar mecanismos tendientes a limitar las distintas formas de protesta.

Ello ha llevado en muchos países a la eliminación de las garantías individuales y de los derechos humanos, a la pérdida de las libertades básicas, y en fin a la desaparición del liberalismo democrático que habían caracterizado durante largos periodos a algunos países, como es el caso de Chile y Uruguay.

La instauración del modelo aperturista deriva de causas económicas y políticas que en conjunto determinan la pérdida de los principios democráticos. El modelo económico contribuye a mantener principios autoritarios y a limitar los principios del liberalismo político.

1. La posición liberal-aperturista

Con el fin de caracterizarla, conviene destacar tres aspectos en esta posición. El primero está constituido por las bases teóricas en que la misma se arraiga. El segundo es la interpretación que brinda de la industrialización latinoamericana de los últimos 30 ó 40 años, la llamada "industrialización por sustitución de importaciones". El tercero es el conjunto de las políticas que propugna, así como los resultados que se esperan de ellas.

Por lo general, en la polémica corriente y en las declaraciones de órganos de gobiernos que pretenden adoptarlo, las bases conceptuales del nuevo modelo no se hacen explícitas. Con frecuencia se afirma que tales bases existen y que constituyen un sólido fundamento científico del modelo propuesto. No cabe en estas notas examinarlas en

detalle, sino hacer una muy breve referencia a las mismas, a fin de contrastarlas con las de posiciones opcionales, y de señalar por esta vía sus limitaciones.

La base conceptual más general de la posición comentada es la teoría de las ventajas comparativas. Esbozados sus principios del modo más simple puede decirse que dicha teoría se apoya en la comparación de una situación sin comercio con una situación en que el comercio se establece, y en la demostración de la superioridad de la segunda sobre la primera. En otras palabras, si se parte de una situación sin comercio y con diferentes relaciones de cambio pre-comercio en cada economía, y se supone la supresión de las barreras, se observa que el establecimiento de relaciones comerciales aumenta el producto real del conjunto de las dos (o de las n) economías. El plus-producto puede concentrarse en una de ellas o repartirse entre ambas (o entre varias), según la relación de precios con que se efectúe el intercambio. Pero desde el punto de vista lógico existe un resultado cierto: ningún país se verá perjudicado por el comercio, pues cada uno logrará al menos el nivel de producción que alcanzaría sin transacciones exteriores.

Esa es la médula de la teoría del comercio internacional: la demostración -plenamente coherente con los supuestos en que está basada- de que la especialización productiva y las transacciones comerciales aumentan el producto y el bienestar del sistema en su conjunto y de las economías que lo componen.

En las versiones más modernas y sofisticadas de dicha teoría la atención se centra en las remuneraciones de los factores de producción de mercancías que realizan el comercio. Según los supuestos adoptados, unos autores concluyen que la especialización y el intercambio llevan a una equiparación relativa de las remuneraciones, mientras otros sostienen que las mismas tenderían a una igualación completa y absoluta. En cualquiera de los casos, es notoria la posibilidad del uso ideológico de estos razonamientos, pues de ellos se desprende que la aplicación de los principios de las ventajas comparativas llevaría a disminuir en forma paulatina las diferencias de nivel de ingreso existentes entre los países. En verdad, tal uso es frecuente, en tanto se acepta la validez de esta conclusión sin considerar críticamente los supuestos en que se apoya, o inclusive sin el menor intento de adecuar dichos supuestos a las condiciones peculiares de las economías periféricas.

Las consideraciones precedentes tienen que ver con el campo real. La posición liberal aperturista abarca también aspectos del campo monetario financiero, las más relevantes de las cuales se resumen a continuación. Según se aduce, las economías periféricas tienen abundancia de recursos, y en conexión con ello, grandes oportunidades de inversión a altas tasas de ganancia. La falta de inversiones se atribuye a la escasez de ahorro, y ésta a su vez a errores de la política económica, basados en la idea simplista de que las altas tasas de interés desestimulan la inversión.

Esta idea habría llevado a que en las décadas de 1950 y 1960 las tasas de interés de los países subdesarrollados se mantuviesen a niveles muy bajos y en muchos casos negativos, si se considera el ritmo de inflación. El resultado de este fenómeno fue una distorsión del mercado financiero, en el cual la demanda de crédito tendió a exceder persistentemente a la oferta. A su vez, tal distorsión produjo una restricción del crédito por parte de la autoridad monetaria y sobre todo una pérdida de importancia del mercado financiero local, en virtud de que gran parte de las transacciones pasan a realizarse en el exterior, o bien al margen de las instituciones financieras.

A la par de tasas de interés negativas, la inflación fue acompañada por tasas de cambio que subvaluaban persistente y crecientemente la moneda extranjera, en tanto la devaluación del tipo de cambio no acompañó el alza de los precios internos. Un primer efecto de esta política es el estímulo a las importaciones y el desestímulo a las exportaciones, que se traducen en una tendencia pertinaz al déficit de la balanza comercial. Por otra parte, la subvaluación induce a los ahorristas a comprar divisas y a colocar sus fondos en el extranjero, fuga de capitales que también contribuye a reducir el mercado financiero local.

La idea general que se extrae de estos aspectos de la posición liberal aperturista es que toda estrategia de desarrollo requiere revitalizar, o aún, crear dicho mercado, para que su funcionamiento permita la afluencia del capital de largo plazo en busca de las oportunidades de inversión existentes, y con él, la introducción de nuevas técnicas y la aceleración del crecimiento económico.

La nueva posición expresada surge sólo en el correr de los últimos diez o doce años, después de graves trastornos económicos y políticos, y de la instalación de gobiernos de fuerza. Asociada como está a estos regímenes e implicando un cambio tan drástico en la conducción económica, dicha posición se plantea con frecuencia como una crítica a las políticas seguidas en el pasado.

La industrialización sustitutiva se interpreta y juzga por contraste con el tipo de teoría a que se refieren los párrafos anteriores. Es común afirmar que la industrialización latinoamericana se llevó a cabo al impulso de un deseo de autarquía; por ello fue conducida alejándose de las orientaciones más o menos seguras y que derivan de la ciencia económica. El predominio de la ideología sobre la ciencia habría así conducido a resultados que a grandes líneas están signados por la ineficiencia. A continuación se enumeran algunas de las especificaciones de esta crítica global.

— La expansión industrial se hizo al amparo de una protección excesiva e indiscriminada. No sólo se

pusieron tarifas muy elevadas, sino también prohibiciones directas a las importaciones y regímenes de licencia previa, configurándose un sistema de asignación de divisas de difícil manejo y de dudosos resultados.

— Dada la exiguidad de los mercados, la industria tendió a desarrollarse en condiciones monopólicas y oligopólicas. Aliada a estas condiciones, la protección excesiva permitió producir a altos costos y cargarlos a los precios, en menoscabo de los consumidores, así como de la posibilidad de exportar manufacturas.

— Las múltiples ventajas otorgadas a la industria, entre ellas las medidas conducentes, a mantener precios relativos favorables a la misma, por un lado afectaron negativamente las exportaciones tradicionales, y por otro implicaron un deterioro del sector agrícola, o de sus posibilidades de expansión.

— Las ventajas arancelarias, cambiarias y crediticias otorgadas a la adquisición de bienes de capital para la industria, unidas a la fijación de salarios elevados y de impuestos que aumentan el costo de la mano de obra, implicaron una distorsión de los precios relativos del capital y el trabajo. Ello redundó en la elección de técnicas altamente intensivas en el uso de capital y escala excesiva, llevando a un grado de utilización de dicho recurso y a un nivel de empleo de la fuerza de trabajo menores que los potenciales.

— Se concibe que estos resultados, verificables del lado real de la economía, son en parte consecuencia de la política fiscal, monetaria y cambiaria, que a su vez generaron problemas típicos del coito plazo. La extensión de las actividades del Estado y la ineficiencia de su gestión habrían llevado a un aumento continuo del déficit fiscal. La compensación parcial del mismo mediante la emisión inorgánica y la rápida expansión del crédito serían las dos fuentes principales del alza pertinaz del nivel general de precios. El retardo en el reajuste del tipo de cambio habría constituido un serio desestímulo a las exportaciones y un estímulo a las importaciones, induciendo a la larga una tendencia al desequilibrio comercial.

— La política respecto al capital extranjero habría sido oscilante y contradictoria: se facilitó el acceso de la inversión privada y se recurrió al crédito foráneo toda vez que la acumulación de déficits externos y la escasez de divisas lo hicieron necesario; pero al mismo tiempo se desestimuló su ingreso, al no establecerse reglas de juego claras y condiciones de remuneración satisfactorias.

— En síntesis el modelo de industrialización sustitutiva y el marcado intervencionismo que lo acompaña habrían dado como resultado un escaso crecimiento, formación de una industria monopólica e ineficiente, estancamiento del sector exportador, deterioro del potencial agrícola, desempleo creciente, déficit persistente de la balanza comercial y elevadas tasas de inflación.

Los objetivos generales de la posición que se está examinando guardan relación con sus bases conceptuales, así como con la crítica a la industrialización sustitutiva, a las que se ha hecho referencia en párrafos anteriores. La abundancia relativa de mano de obra y/o de recursos naturales y la escasez relativa de capital serían el indicador más grueso de la conveniencia de que las economías periféricas se especialicen en bienes en cuya producción se hace un uso más intensivo de los primeros dos recursos y se utiliza menos intensivamente el capital. Según se piensa, una especialización acorde a las ventajas comparativas permitiría a la periferia acelerar considerablemente su crecimiento, sobre la base de la expansión de las exportaciones y en especial de las de manufacturas con alto contenido de trabajo. Un crecimiento basado en la expansión de actividades intensivas de mano de obra iría de la mano con la atenuación de los problemas del empleo. A la larga, ello redundaría en un alza gradual de los salarios pagados en la periferia, lo cual se reflejaría tanto en una mejora de la distribución interna del ingreso como en una reducción de la disparidad de las remuneraciones a nivel internacional. La adopción de técnicas eficientes y el reajuste de la estructura interna de precios en la dirección de los que prevalecen en el mercado mundial beneficiarían al conjunto de los consumidores, aumentando el nivel de bienestar.

En general, las políticas propuestas se destinan a implantar en las economías periféricas regímenes aproximados al del libre cambio en lo externo y al *laissez faire* en lo interno. Las principales medidas que se propugnan pueden ser resumidas como sigue: la rebaja de los aranceles, hasta niveles muy bajos o nulos; la rebaja gradual de los subsidios a las exportaciones, hasta su completa eliminación; la liberalización del tratamiento del capital extranjero, a fin de que éste pueda cumplir con la función de compensar desequilibrios transitorios de la balanza de pagos, pero sobre todo como medio de atraer capitales de largo plazo que permitan reducir el esfuerzo de ahorro interno y absorber tecnología y *know-how*; la liberalización del mercado de trabajo, sobre la base de reglas de juego que impidan la concentración de las decisiones en pocas manos y las distorsiones que el poder monopólico imprime al funcionamiento de dicho mercado; la reducción del papel del Estado como productor de bienes y/o servicios, la reducción de la intervención estatal y parcialmente la supresión de los mecanismos de control y/o de las políticas de subsidios de bienes o servicios que distorsionan el sistema de precios; la acción continua y decidida del Estado en el ámbito cambiario, monetario y crediticio de modo de evitar las alzas en el nivel general de precios, mantener el estímulo a las exportaciones y al nivel de actividad y regular la balanza comercial y de pagos.

2. Esbozo de una posición opcional

La misma se describe con la finalidad limitada de servir de base para contrastar el modelo liberal-aperturista y de punto de apoyo para criticarlo. Tal descripción corre paralela a la de dicho modelo, es decir, se tienen en cuenta sucesivamente las bases conceptuales, la apreciación del proceso de industrialización sustitutiva y las políticas y objetivos de la posición opcional.

Las breves consideraciones que siguen se refieren a la tendencia al desequilibrio externo. En las teorías de cuño estructuralista que pretenden explicarla pueden distinguirse dos aspectos: por un lado, las condiciones que deben cumplirse para que el desequilibrio no se produzca; y por otro, por contraposición con ese marco conceptual de referencia, las causas de dicho fenómeno.

El punto de partida usual del razonamiento es el concepto de disparidad de elasticidades. La demanda de las importaciones que el centro adquiere en la periferia crece a menor ritmo que el ingreso de aquellas economías. Se desprende de ello que las exportaciones periféricas tenderán a crecer con lentitud.

Para simplificar el argumento, piénsese en las primeras etapas de la industrialización. La periferia solo exporta productos primarios, y además produce muy pocos productos industriales. La elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos, que es elevada, se reflejará en una alta elasticidad de la demanda de las importaciones de manufacturas provenientes del centro.

La disparidad de elasticidades implica desde luego la existencia de una tendencia al desequilibrio externo. Si la periferia crece a una tasa mayor que el límite impuesto por el crecimiento del centro y la disparidad de elasticidades, tenderá a producirse un desequilibrio de su balanza comercial. Sin embargo, hay un modo de obviar esa tendencia: industrializarse, crecer mediante un fuerte impulso a la producción de manufacturas destinadas al mercado interno y al mismo tiempo sustituir importaciones y comprimir importaciones prescindibles, de modo que la tasa a que aumenten las importaciones globales no exceda el ritmo de crecimiento relativamente lento de las exportaciones. Como las importaciones que se evitan son de distinto tipo que aquellas que requiere la industrialización, el proceso sustitutivo trae consigo un cambio en la composición de las importaciones.

No cualquier patrón de transformación de la estructura productiva (y de la gama de importaciones) evita el desequilibrio. Para impedir dicha tendencia es necesario proceder simultáneamente a la sustitución de bienes en varios eslabones de la cadena productiva, es decir, en bienes de consumo, intermedios y de capital. Si ello no es así, desde las primeras etapas del proceso de industrialización, cada flujo de sustitución de bienes producirá una acumulación aluvial de demandas de insumos intermedios y de bienes de capital, que a su vez se reflejará en un aumento de las importaciones mayor que el de las exportaciones.

La teoría que se acaba de esbozar es estructural en un sentido preciso: planteada con exactitud, ella no es otra cosa que una réplica del modo como debe irse transformando la estructura productiva (y paralelamente la gama de importaciones), a fin de que el desequilibrio comercial pueda ser evitado.

Como ya se indicó, el desequilibrio comercial se explica por contraste con ese patrón de referencia. La industrialización no se produce mediante la sustitución en los distintos eslabones de la cadena productiva, sino de lo simple a lo complejo. Las razones son obvias: al comienzo del proceso, el mercado que existe y que es posible proteger es el de bienes finales de consumo; sólo a medida que la producción de dichos bienes se desarrolla van surgiendo otros mercados; con una industria incipiente resulta difícil abordar la producción de los bienes situados "más atrás" en la cadena productiva, ya que en la misma los problemas de escala son más graves, y normalmente es mayor la complejidad tecnológica.

En su forma más acabada, la teoría indica que la industrialización por sustitución de importaciones no sólo tiende a producir desequilibrio de la balanza comercial, sino que termina por conducir al estrangulamiento externo del desarrollo. Desde otro ángulo puede decirse que la industrialización sustitutiva tiende a la vez a producir y a compensar el desequilibrio. A producirlo, porque suscita una intensa demanda de importaciones; y a compensarlo, porque evita importar los bienes que se sustituyen, en un sentido físico. Pero para que este segundo efecto sea significativo, es necesario que haya importaciones por comprimir, se trate ya de un conjunto de bienes prescindibles o de un grupo de productos cuya sustitución pueda emprenderse. Según se concibe, el proceso sustitutivo llega a un punto en que se agota el margen comprimible de las importaciones, en el sentido de que se hace difícil lograr una reducción significativa de las mismas sobre la base de bienes correspondientes a determinado eslabón de la cadena productiva. En principio es posible proceder a la sustitución de bienes situados más atrás en dicha cadena, sea de insumos de elaboración simple, o de insumos de uso difundido de elaboración más compleja, o en ramas productoras de bienes de capital. Pero a la larga, según las dimensiones de la economía de que se trate, surgen dificultades crecientes en la sustitución, derivadas de la estrechez del mercado y/o de la extrema complejidad tecnológica de las actividades que se requiere abordar.

El estrangulamiento externo se expresa en una sucesión de desequilibrios que incrementan considerablemente la deuda externa, comprometiendo un porcentaje cada vez más alto de las exportaciones en el pago de amortizaciones e intereses e impidiendo por esa vía que el aumento del ingreso social se mantenga a un ritmo elevado. A consecuencia del estrangulamiento, dicho ritmo tiende a caer siguiendo el orden de magnitud de la tasa a que crecen las exportaciones.

Como ya se indicó, de acuerdo con el modelo aperturista el capital extranjero ha de afluir hacia las economías periféricas atraído por la mayor remuneración que virtualmente encuentra en ellas, contribuyendo significativamente al financiamiento de su desarrollo. El carácter abierto del patrón de desenvolvimiento asegura al mismo tiempo que se han de generar los recursos de divisas necesarias para remunerarlo.

Las conclusiones que derivan de los razonamientos descritos en el punto anterior difieren sustancialmente de estas últimas formulaciones. Sobre la base de dichos razonamientos se puede admitir que las entradas brutas de capital foráneo deban ir en aumento durante cierto lapso, con dos propósitos fundamentales: incrementar el ahorro sin mayor sacrificio del exiguo nivel de consumo, sobre todo en las primeras etapas de la industrialización periférica; y paliar la escasez de divisas inducida por la propia sustitución de importaciones, hasta tanto ésta produzca el efecto de reducir la demanda externa de los bienes sustituidos.

Pero esta doble función del financiamiento externo se concibe como necesariamente transitoria. Ello depende de que en el modelo de industrialización sustitutiva las exportaciones crecen a un ritmo inferior al del ingreso global, lo que a su vez implica la paulatina reducción de los coeficientes de exportaciones y de importaciones.

En este tipo de modelo, la cuantía anual de los préstamos e inversiones extranjeras no puede aumentar de manera continua e indefinida.⁸ Si así fuera, las amortizaciones y servicios sobrepasarían con el tiempo los nuevos ingresos de capital, generándose una corriente financiera crecientemente negativa, cuyo saldo neto pasaría a constituir un porcentaje cada vez mayor de las exportaciones.⁹

Se concluye pues que en el largo plazo los nuevos aportes de capital extranjero tendrán que cesar o disminuir, y por lo tanto, que el coeficiente de ahorro externo y la cuota parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de los activos de la periferia deberán también disminuir. Así pues, además de motivos de orden político que podrían aducirse, por razones de tipo económico el desarrollo de la economía periférica habrá de tener por fuerza un carácter nacional.

En las economías periféricas el problema del empleo presenta dos aspectos principales: la absorción de los incrementos de población activa en condiciones de productividad normal, y la reabsorción de la mano de obra ocupada en sectores atrasados, dotándola de capital de forma que su productividad también alcance niveles similares a los prevalecientes en los centros. Así pues, la solución de dicho problema no consiste sólo en ocupar toda la fuerza de trabajo, sino en aprovechar además la frontera tecnológica disponible, superando la heterogeneidad estructural.

Para simplificar el razonamiento, puede admitirse que una economía periférica se halla compuesta por tres actividades productivas: la industria y la agricultura modernas, que componen el sector moderno, y la agricultura atrasada, que constituye el sector rezagado, arcaico o heterogéneo. Por definición, en el segundo la densidad de capital es considerablemente más baja que en el primero. En él se opera además con técnicas obsoletas, en el sentido de que las productividades de todos los recursos son inferiores a las prevalecientes en el sector moderno.

El ritmo de aumento de la demanda de mano de obra está directamente asociado a la tasa de acumulación de capital. Esta sólo se lleva a cabo en el sector moderno, mientras en el arcaico la dotación de dicho recurso va disminuyendo. Para lograr el pleno empleo a niveles de productividad normal, es necesario que las tasas de acumulación en la industria y en la agricultura modernas sean tales que dichas actividades absorban en su totalidad el crecimiento de la población activa, tanto el que se produce en las mismas como el que proviene del sector rezagado; y además, que la ocupación de este último se reduzca, hasta ser totalmente reabsorbida en el sector moderno al cabo de un lapso definido.¹⁰

En las consideraciones precedentes, las condiciones dinámicas requeridas para el pleno empleo y el pleno uso de la capacidad productiva de la fuerza de trabajo se plantean de forma muy simple; quedan definidas tan sólo sobre la base de las tasas de acumulación de capital y de crecimiento de la producción (y/o de desacumulación y de decrecimiento) de las distintas actividades; como es obvio, dichas tasas a su vez determinan el valor de las tasas globales que son un promedio de las sectoriales. Asimismo, implícitamente se establecen las proporciones en qué se ha de distribuir la mano de obra, la inversión, la tierra y la propia producción global, entre las varias actividades y sectores a lo largo del tiempo.

La tendencia al desempleo puede explicarse por contraste con un patrón de referencia del tipo del que se acaba de delinear.

Además de la tasa de crecimiento de la población y/o de la población activa, que obra como factor exógeno, tres elementos entran en juego en la mencionada tendencia: la dimensión del sector heterogéneo, la inadecuación en

la tecnología y la acumulación de capital.

La influencia del primer elemento es clara: si el sector arcaico ocupa una elevada proporción del total de la población activa, la tasa a que crece esta última, calculada en relación con el empleo en el sector moderno, resultará sumamente elevada.

Respecto a la tecnología, han de considerarse por separado la inadecuación de la densidad de capital y la inadecuación de la escala. La primera, que obra sobre la oferta de mano de obra, deriva de la disparidad entre la densidad de capital de las técnicas avanzadas y la prevaleciente en el sector arcaico. Cuanto mayor sea esta disparidad o, si se quiere, cuanto mayor sea el grado de heterogeneidad estructural, mayor será el desempleo tecnológico provocado por las actividades modernas que compitan con producción pre-existente.

La inadecuación de la escala mínima de producción al tamaño de los mercados periféricos obliga a dejar capital ocioso, y en consecuencia, obra de forma negativa sobre la demanda de mano de obra.

La acumulación de capital se lleva a cabo en un sector moderno relativamente exiguo y se plasma en técnicas de escala excesiva que dan lugar al desperdicio general de ese recurso. Aún cuando la propensión a ahorrar sea elevada, la acumulación genera un ritmo de aumento de la demanda de trabajo insuficiente, en comparación con el alto ritmo de expansión de la oferta. Esto no se debe sólo a factores demográficos; depende fundamentalmente de la dimensión del sector heterogéneo, que expulsa los incrementos de su propia población activa, y además, del uso de técnicas de elevada densidad de capital, que producen desempleo tecnológico en dicho sector.

Los puntos de vista que se acaban de resumir conducen a conclusiones bastante claras, en lo que respecta a las perspectivas de la remuneración de la fuerza de trabajo.

En síntesis, la tendencia al desempleo puede atribuirse a desproporciones que acompañan a la transformación de la estructura productiva periférica: básicamente, entre el crecimiento del sector moderno, habida cuenta de las actividades que lo componen y de las técnicas utilizadas, y el crecimiento demográfico y el ritmo de expulsión de mano de obra desde el vasto sector heterogéneo.

El desempleo y subempleo crecientes, que derivan de las características de la estructura productiva y de las pautas de su transformación, tenderán a presionar sobre el nivel del salario mínimo y a mantenerlo bajo; éste, a su vez, influirá en el sentido de reducir los salarios de toda la escala de calificaciones, comparativamente a los que prevalecen en las economías desarrolladas, donde no existe un exceso real o virtual de población activa similar al que es visible en la periferia. Las condiciones específicas de esta última inducen pues a pensar en una diferenciación creciente de la remuneración del trabajo, y no en cualquier tendencia a su igualación, como se postula a partir de teorías cuyos supuestos ignoran tales condiciones.

Aunque en estas notas resulta imposible extenderse en el tema; cabe señalar que existen contribuciones teóricas distintas al núcleo básico de argumentos de la teoría tradicional de la división internacional del trabajo. Esta — que presupone grados similares de desarrollo en las economías que comercian — contiene un conjunto de supuestos diseñados de modo de demostrar las ventajas de la especialización y del intercambio sobre el aislamiento. La teoría del deterioro de los términos de intercambio, así como la teoría del intercambio desigual parten, en cambio, de admitir que en el centro y en la periferia existen características estructurales y niveles de productividad e ingreso medio sustancialmente diferentes; y establecen además una serie de supuestos destinados a demostrar que, en la dinámica del sistema económico mundial, los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse en las economías centrales, en tanto tiende a perpetuarse la desigualdad estructural de las mismas respecto de las economías periféricas.

El segundo aspecto por considerar en este punto es el de la interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano y el de la evaluación que se hace de sus resultados, desde la perspectiva de la teoría que se acaba de mencionar.

Dicho enfoque concibe una sucesión de etapas que tipifican el desenvolvimiento de las economías periféricas y que en más de un sentido las definen como tales. La primera es el desarrollo hacia afuera, durante el cual la expansión económica depende fundamentalmente del dinamismo del sector exportador. Este crece más que los otros sectores de la producción material destinados al mercado interno, y en ese sentido arrastra tras de sí, elevándolo, el crecimiento medio de la economía.

Cuando el sistema económico mundial alcanza cierto grado de maduración — es decir, cuando el ingreso medio se eleva, tanto en los centros como en la periferia — el patrón de desarrollo periférico no puede seguir siendo el mismo, a causa de la disparidad de elasticidades. El modelo se transforma espontáneamente y surge el desarrollo hacia adentro. El motor de este nuevo tipo de desarrollo es la expansión del sector industrial, cuya producción se destina al mercado interno. El ritmo de aumento de la producción industrial eleva la tasa de crecimiento del ingreso, que a su vez es mayor que la tasa a que crecen las exportaciones e importaciones. Ello implica que los coeficientes de apertura de las economías periféricas se reducen paulatinamente y por lo tanto que dichas economías crecen de forma autocentrada, en cierre gradual.

Llega un momento en que los coeficientes mencionados adquieren valores muy bajos y en que además se agudizan los problemas externos, es decir, se ponen de manifiesto los efectos del estrangulamiento. El endeudamiento y la aguda escasez de divisas obligan a tomar medidas para volver a expandir con intensidad las exportaciones, elevando los coeficientes de exportaciones e importaciones. Ello en parte es posible por el grado de desarrollo que previamente ha alcanzado la industria. Por períodos, especialmente cuando los coeficientes de apertura han llegado a ser muy bajos, las exportaciones, y en particular las de manufacturas, crecen con gran intensidad, a mayor ritmo que la producción con destino interno y que el producto social. Pero según se concibe, a un plazo mayor lo que realmente importa y pesa en el crecimiento de la economía en su conjunto es el dinamismo de la industria cuya producción se destina al mercado interno, sin desconocer que en las condiciones peculiares de la periferia, la tensión externa ha de proseguir, y que los altos requerimientos de divisas han de exigir que las exportaciones también crezcan intensamente. Dicho de otro modo, la adecuada expansión de las exportaciones es una condición del desarrollo, pero la clave de su continuidad se encuentra en las perspectivas de crecimiento que ofrece la industria y en la paralela ampliación del mercado interno.

El juicio que merece la industrialización latinoamericana es también muy diverso al del punto de vista liberal. Se aduce, en primer término, que en los hechos no existió una disyuntiva entre el desarrollo por la vía de la sustitución de importaciones y un desarrollo de tipo extrovertido, con apoyo en la exportación de manufacturas. En el período de la gran depresión, y también durante la guerra y en la inmediata postguerra, la discusión en cuanto a la política por seguir se circunscribía a la disyuntiva entre seguir creciendo hacia afuera, mediante la especialización primario-exportadora, o bien industrializarse sobre la base del mercado interno. La posibilidad o la opción de exportar manufacturas hacia los centros quedaba de hecho descartada por la elevada protección impuesta por los propios centros, además de las dificultades para competir propias de una actividad industrial aún muy incipiente.

Pero si bien la industrialización por sustitución de importaciones fue el único modelo posible de expansión manufacturera, se reconoce que el mismo fue impulsado en condiciones de eficiencia mucho menores que las potencialmente alcanzables. Sin duda, la protección excesiva y el manejo inadecuado de la política contingente dieron como resultado un descuido de las exportaciones y el desarrollo indiscriminado de ramas industriales cuyos efectos sobre el comercio exterior y sobre la asignación de recursos no fueron previstos. En otros términos, faltó una conducción deliberada del proceso de industrialización que permitiese ir compensando los efectos de los problemas estructurales subyacentes al mismo. Se dice en este sentido que la ausencia de una política deliberada derivó en un estilo de desarrollo signado por su carácter excluyente y concentrador. Excluyente, en tanto no se logró con el mismo dar pleno empleo a la fuerza de trabajo, llegándose en años recientes a un 25 % de desempleo equivalente, para el conjunto de la región. Y concentrador, porque el desempleo y el subempleo, aparte de deprimir el salario mínimo, contribuyeron a crear grandes desniveles en la escala de salarios, incidiendo de esa forma en la distribución del ingreso, que muestra índices de concentración muy elevados. También se dice que el estilo prevaleciente posee, además, las siguientes características interrelacionadas: la tasa de ahorro es reducida e insuficiente en relación con la necesaria para enfrentar los problemas de absorción (y/o con el ritmo potencial de acumulación y crecimiento); la demanda de los estratos de ingresos altos y medios sostiene una estructura de consumo muy diversificada; la estructura industrial correspondiente se peculiariza por la producción diferenciada de un gran número de bienes, que se destinan principalmente al mercado interno, lo que obliga a operar con escalas reducidas, en desmedro de la eficiencia; el patrón de consumo imitativo del de los centros tiende a incluir la importación de productos nuevos, o bien a impulsar un patrón de industrialización cuyos productos tienen un contenido importado considerable.

Pero no todos son males, como se aduce desde el punto de vista liberal. En los últimos 30 ó 40 años la industria ha sido el factor impulsor fundamental de un crecimiento muy intenso, que coloca a la economía latinoamericana en un nuevo umbral de desarrollo, en una posición intermedia entre los grandes centros industriales y buena parte de las economías del llamado Tercer Mundo. Esta situación de semi-desarrollo se halla vinculada al hecho de que se generó en el continente una estructura industrial amplia y compleja, que si bien carece de ciertas ramas, especialmente en el ámbito de la producción de bienes de capital, posee un grado considerable de complementariedad intersectorial y de integración vertical. Junto con dicha estructura, surgió en Latinoamérica un "ambiente industrial" —un conjunto de conocimientos y aptitudes técnicas y empresariales— que hace posible adaptar y a veces generar tecnología.

De las consideraciones precedentes se desprende que la tendencia al desequilibrio externo se halla relacionada con el tipo de especialización de la estructura productiva de los países periféricos. Estos fabrican en lo fundamental productos básicos y bienes de consumo e intermedios simples, de elasticidad de demanda relativamente baja. Para superar dicha tendencia se requiere producir simultáneamente bienes de consumo, intermedios y de capital de distinta complejidad tecnológica y elasticidad de demanda, tanto para el mercado interno como para el externo. En otras palabras, además de aumentar el grado de elaboración de las exportaciones de productos básicos, y de exportar manufacturas de los distintos tipos de bienes que hoy se producen, se

requiere promover la producción de bienes de tecnología más compleja (en ramas donde por lo general el avance técnico es intenso), tanto para sustituir importaciones como para aumentar y diversificar las exportaciones, aliviando por ambas vías la tensión externa, en el presente o en el futuro.

Junto con la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas, la integración regional es el tercer elemento a considerar en una estrategia que contemple la solución del problema del desequilibrio y del estrangulamiento. En primer lugar, porque la integración aumenta la eficiencia con que se realizan las dos primeras. En segundo lugar, porque puede contribuir decisivamente a que se alcance en la periferia un tipo de especialización que contemple la producción de bienes de tecnología compleja y dinámica. El aumento del comercio con los centros es un medio fundamental para absorber el avance técnico. Sin embargo, la especialización entre ellos mismos ha avanzado de modo considerable y esto virtualmente limita las posibilidades de alterar la división internacional del trabajo ya alcanzada, para insertar más dinámicamente a la periferia en la economía mundial. La integración puede compensar esa limitación mediante una mayor división del trabajo en regiones de la propia periferia.

Una estrategia de desarrollo requiere tener en cuenta ciertos aspectos internos del sistema económico, que condicionan los aspectos externos recién mencionados.

El primero a considerar es la necesidad de absorber el crecimiento vegetativo de la población activa, y además, de reabsorber en condiciones de productividad normal al total de la fuerza de trabajo empleada en condiciones de muy baja productividad. En otras palabras, se requiere eliminar la llamada heterogeneidad estructural de las economías periféricas, para lo cual la política agrícola tiene especial importancia, pues es en dicho sector donde la heterogeneidad posee mayor significación. La plena ocupación, así entendida, impone ingentes esfuerzos de acumulación. Se ha indicado la necesidad de contar con un tipo de diversificación de la estructura productiva que incluye el desenvolvimiento de ramas y actividades de distintos niveles tecnológicos. Ese tipo de transformación no se vincula sólo con los problemas de balance de pagos, sino también con la distinta productividad con que es posible utilizar los recursos productivos, lo que a su vez influye en el dinamismo de la acumulación de capital. Los márgenes de beneficio y/o la generación de excedentes económicos no son homogéneos en las distintas oportunidades de inversión, y son justamente las ramas más modernas las que brindan un mayor potencial de acumulación. Además los sectores más modernos y de tecnología más dinámica van requiriendo mano de obra de mayores niveles de calificación, de tal modo que su desenvolvimiento obra en el sentido de formar fuerza de trabajo y de elevar el salario medio.

Los distintos aspectos del sistema económico que se acaban de mencionar —equilibrio externo, empleo, acumulación— corresponden a la esfera de la producción del mismo. Una estrategia de desarrollo también requiere proponer medidas o tomar decisiones relativas a la esfera de la distribución. La necesidad de considerarla deriva de las tendencias a la concentración que parecen ser inherentes al desarrollo de las economías periféricas, por lo menos durante un lapso prolongado. La consideración de estilos opcionales requiere tener en cuenta la necesidad de introducir cambios significativos en ambas esferas y no sólo tomar medidas paliativas que alteren tenuemente la distribución personal del ingreso.

De las consideraciones precedentes derivan las razones por las cuales es necesario que el Estado conduzca el desarrollo mediante una política deliberada; no hay fuerzas espontáneas que aseguren un ritmo de acumulación y crecimiento compatibles con la absorción del total de la mano de obra en condiciones de productividad normal; aún cuando dicho ritmo sea muy alto, el mercado tampoco asegura que el patrón de transformación de la estructura productiva sea compatible con la plena absorción y que, además, sea adecuado para superar el tipo de especialización de la periferia y para preservar el equilibrio externo. Asimismo, y en conexión con lo anterior, la libre operación del sistema económico es incapaz de evitar que las tendencias a la concentración del ingreso dejen de manifestarse; tampoco puede hacer que se logre una distribución compatible con la satisfacción de las necesidades básicas.

Dicho en otras palabras, el mercado carece de horizonte temporal y social. No tiene aptitud para promover la transformación de estructuras productivas relativamente atrasadas como son las de la periferia, sobre todo si se tiene en cuenta que parte de las mismas no están conectadas a la economía de mercado, o sólo lo están de forma muy marginal.

La posición que se acaba de resumir difiere de la liberal, pues de acuerdo a ésta el mercado conduce a una asignación óptima de recursos. Desde ese punto de vista, la intervención estatal debería limitarse a corregir desviaciones de distinto tipo respecto al óptimo de competencia, o a lograr objetivos sociales definidos desde fuera del sistema, con la mínima interferencia posible en las leyes del mercado.

La posición opcional frente al enfoque liberal no implica negar la importancia del mercado para lograr un funcionamiento adecuado del sistema económico. Sí implica reconocer que, aunque dicho papel podrá ser variable, en economías como las periféricas el Estado ha de jugar un papel clave en la orientación del esfuerzo de acumulación y en la transformación de la estructura productiva (lo que requiere racionalizar la asignación de

recursos mediante la planificación), e incidir además decisivamente en la distribución del ingreso, de forma de compensar la tendencia a su concentración.

-
- ¹ Fajnzylber, Fernando, "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en la América Latina", en Trimestre Económico, núm. 184, octubre-diciembre de 1979.
 - ² Fajnzylber, F., ob. cit.
 - ³ Crozier, Michel; Huntington, Samuel P.; y Watenuki, J., "The Governability of Democracies", publicado por la Comisión Trilateral. Tomado de F, Fajnzylber, ob. cit.
 - ⁴ Tomado de F. Fajnzylber, ob. cit.
 - ⁵ Fajnzylber, F., ob. cit.
 - ⁶ Sampson, Gary P., "El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo", en Revista de la Cepal, agosto de 1979.
 - ⁷ Sampson, Gary P., ob. cit.
 - ⁸ Esta imposibilidad también se verifica en otros tipos de modelos, en los cuales las exportaciones (Y /O su poder de compra) se expanden con relativa lentitud, aunque no necesaria ni permanentemente a menor ritmo que el producto social.
 - ⁹ Salvo que se adopten hipótesis extremas, que carecen de todo interés práctico, respecto de la tasa de aumento de los ingresos anuales de capital.
 - ¹⁰ Asimismo, se requiere que los aumentos de la producción manufacturera y agropecuaria se realicen de manera compatible con los cambios en la estructura de la demanda de bienes que acompañan la expansión del producto global y medio.