

CIPLAN

Corporación de Investigaciones
Económicas para América Latina

 **serie docente**

**Estrategias de
Desarrollo en
Economías Emergentes**

Oscar Muñoz Gomá

21

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN ECONOMIAS EMERGENTES

*Oscar Muñoz Gomá***

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Relata Albert Hirschman, uno de los pioneros de las modernas políticas de desarrollo, cómo sus ideas se vieron fuertemente influidas durante sus primeros años de trabajo profesional, por las experiencias que le tocó vivir, primero como asesor en la administración del Plan Marshall en Europa, y luego, como consultor del gobierno colombiano a principios de la década de los años 50. En Europa quedó sorprendido con los intentos de condicionar las iniciativas de desarrollo de las regiones más pobres del sur de Italia al cumplimiento de las proyecciones de balanza de pagos que habían formulado los planificadores. Hirschman cuenta cómo aprendió a desconfiar de los planes grandilocuentes: "Habiendo estudiado la expansión de la influencia de la Alemania Nazi en Europa Oriental y Sud-oriental...desarrollé una sensibilidad especial ante la propensión de los países grandes y poderosos a dominar a Estados más pequeños a través de las transacciones económicas".¹

Posteriormente fue comisionado por el Banco Mundial para trabajar en el Consejo Nacional de Planeación de Colombia, donde también se rebeló contra la idea de tener que participar en la formulación de un plan, con otros expertos extranjeros, para lo cual la realidad colombiana de la época no ofrecía ninguna posibilidad real. El arte de promover el desarrollo económico, escribiría después, "se manejará mucho mejor una vez que los falsos ideales de "balance", "coordinación" y "visiones comprensivas" hayan

¹ Este documento forma parte de las actividades de apoyo a la docencia en el marco del Programa SPEAL (Seminario de Políticas Económicas para América Latina) de CIEPLAN que cuenta con el apoyo de ACDI (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional).

^{**} El autor es Ph.D. en economía, Universidad de Yale, ex Presidente de CIEPLAN, profesor del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

¹ Albert Hirschman, "A Dissenter's Confession: "The Strategy of Economic Development" Revisited", en G. Meier and D. Seers, *Pioneers in Development*, Oxford University Press, p. 90.

perdido nuestra adhesión intelectual acrítica”.² De ahí en adelante, su estilo de indagación se orienta a la búsqueda de las “racionalidades ocultas”, del papel que desempeñan los cuellos de botella, los desequilibrios y las secuencias de las decisiones productivas. La clave de la eficacia de las políticas radica en entender la lógica que tienen las respuestas que los actores sociales le dan a sus problemas, para desde ahí, reconstruir las potencialidades que tienen esas acciones a la vez que comprender sus limitaciones y deficiencias. En este intento, hay que evitar las propuestas pre-fabricadas y estar abiertos a las múltiples opciones que se abren para impulsar dinámicas sociales conducentes al desarrollo. No hay un camino único. La sabiduría está en saber aprovechar incluso lo que parecen ser contradicciones inherentes de un proceso, para extraer a partir de ellas la fuerza de una dinámica social de progreso. Este es el meollo que Hirschman plantearía después en su obra ya clásica de los años 50, “La estrategia del desarrollo económico”.³

1. Estrategias versus planificación

A partir de ese tiempo, la idea de una “estrategia de desarrollo” se ha venido abriendo camino, desplazando el entusiasmo que en alguna época se puso en los procesos de planificación económica. Este entusiasmo se puede entender porque durante mucho tiempo, quizás durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, se asentó la percepción de que la ciencia y la técnica tendían a dominar sin contrapeso los acontecimientos humanos. Los espectaculares avances científicos posteriores a la segunda guerra mundial, piénsese por ejemplo en el impacto que ha tenido la electrónica y la computación, tuvieron también un correlato en la economía y particularmente en la política económica. Las experiencias de planificación económica que proliferaron en diversas partes del mundo, primero en respuesta a las necesidades de la guerra que debieron enfrentar los países industriales, luego la reconstrucción europea con el apoyo del Plan Marshall y, por último, los experimentos de construcción socialista, contribuyeron a difundir una imagen de control y subordinación de las economías a los diseños de una racionalidad pública, supuestamente representativa del bien común. No poco importante en este sentido fueron los avances técnicos en las construcción de modelos matemáticos de programación económica multisectorial, como el modelo de Leontief, por ejemplo, que contribuyó a la construcción de matrices de insumo-producto.

En América Latina, los intentos de planificación económica tuvieron su auge en los años 60 y 70, en primer lugar en Cuba después de la Revolución del 1 de enero de 1959 y luego en el resto de la región a instancias del programa norteamericano de la Alianza para el Progreso y producto del desarrollo de las técnicas de programación económica por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, de las Naciones

² Ibid, p. 92.

³ Albert Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, Yale University Press, New Haven, 1958.

Unidas. Por cierto, en tanto la experiencia cubana se caracterizó por seguir el modelo de planificación centralizada, propia de los regímenes inspirados en la Unión Soviética, los modelos de planificación propiciados por la Alianza para el Progreso y las Naciones Unidas fueron más bien ejercicios de consistencia contable cuyo objetivo principal era definir metas de crecimiento económico, proyectar las balanzas de pago y derivar las exigencias correspondientes de asistencia financiera internacional. La insatisfacción con los programas de ayuda externa que proliferaron desde los años 50, en respuesta a la Guerra Fría y a la preocupación internacional por la brecha de ingresos entre países periféricos y los países industriales, condujo a la decisión política de muchos gobiernos de impulsar procesos de planificación económica, de carácter indicativo, que definieran un marco financiero coherente para sustentar los procesos de industrialización en marcha.

Sin embargo, en la práctica los resultados estuvieron lejos de las expectativas. A menudo los planes debieron ser abandonados a mitad de camino, o modificados en forma permanente. Algunos resultados positivos fueron el mejoramiento significativo en las estadísticas de la contabilidad económica nacional, así como el impulso a unos planes sectoriales específicos que, más allá de las metas nacionales que se hubieran podido formular, contribuyeron a cambiar de manera importante la fisonomía productiva de América Latina. De importancia no menor fue el reconocimiento de la complejidad de los procesos de desarrollo y el aprendizaje político de que éstos no podían mirarse en forma unilateral, en su sola dimensión económica, sino requerían un abordaje multidisciplinario que incluyera los aspectos sociales y políticos de una manera más integrada.

Comienza a construirse, así, un enfoque “estratégico” del desarrollo que, si bien pierde la elegancia y formalidad de los métodos matemáticos de la planificación, que proveen una apariencia de rigurosidad, gana en realismo y especificidad adecuada a las condiciones propias de cada país, de cada región y de cada momento. De partida, no hay “una” estrategia de desarrollo de validez universal. Ni siquiera puede pensarse en una sola estrategia para un país. Como en la guerra, de donde viene el concepto, una estrategia determinada es válida mientras las circunstancias que la condicionan no cambian.

¿Tiene alguna importancia la definición de un concepto de “estrategia”? Sólo para fines de precisar que se trata de un concepto asible y que no es una entelequia, puede definirse como una **acción colectiva**, que es impulsada por una **visión transformadora** de la sociedad y de sus instituciones⁴. Implica una voluntad política para alcanzar ciertos objetivos. Pero se diferencia de la planificación, que también comparte esa definición, en algunos aspectos específicos:

⁴ Joseph Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes”, 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Ginebra, Octubre 19, 1998.

- se trata de un proceso iterativo de exploración de alternativas y opciones, a partir de prioridades consensuadas socialmente
- hay jerarquización de las prioridades y establecimiento de secuencias temporales
- busca crear dinámicas y sinergias sociales y económicas, es decir, movilización de actores sociales que aumente sus capacidades y el capital social
- busca una coordinación entre los agentes públicos y privados
- tiene flexibilidad para modificarse en función de los resultados alcanzados
- supone una evaluación permanente de resultados

Toda estrategia está inserta en un contexto histórico, que determina su situación inicial, sus objetivos, las opciones viables, los recursos y bases socio-políticas disponibles. Así, para América Latina en los años 90 las estrategias de desarrollo estuvieron dominadas por los objetivos de reactivar el crecimiento económico, después del estancamiento prolongado de los años 80, por controlar unas dinámicas inflacionarias que superaron los cuatro dígitos en algunos países, por revertir las tendencias al empobrecimiento de amplios sectores sociales. Estos objetivos, a su vez, se plantean en un contexto de reformas económicas e institucionales caracterizadas por la transición desde economías fuertemente intervenidas por el Estado a economías de mercado abiertas a la globalización, especialmente en el ámbito financiero. En el plano político, se dan procesos de fortalecimientos democráticos en países que sufrieron por varias décadas el autoritarismo, superado en su versión militarista más extrema pero no plenamente dejado atrás en una versión civil.

2. Los dilemas centrales de una estrategia nacional de desarrollo

Una de las deficiencias principales que tuvieron las viejas estrategias de la época del proteccionismo y del intervencionismo, fue mirar las opciones de políticas como opuestas y excluyentes. Por ejemplo, en relación con la economía externa, a menudo se pensaba que la opción por el desarrollo hacia adentro era alternativa a una opción basada en la orientación internacional. Un error más frecuente aun fue creer que se podía planificar la economía real independientemente de la economía financiera y monetaria. En el contexto actual hay que partir del punto de vista de que esas dicotomías son falsas: en economías que están en transición desde un sistema de Estado interventor hacia un sistema de mercado abierto, la acción del Estado no puede analizarse independientemente del rol de los mercados y de los precios y viceversa. Una estrategia de desarrollo involucra opciones políticas, pero ello no significa que los criterios políticos, especialmente político partidistas, deban estar presentes en todas las decisiones

de políticas públicas. El desarrollo de la economía interna no es alternativo a una inserción productiva en la economía internacional. Los enfoques agregados de la economía no pueden prescindir de los contenidos micro y mesoeconómicos. Las proyecciones a largo plazo no pueden hacerse a espaldas de la coyuntura y del desarrollo a corto plazo, y viceversa. Considérense estas aparentes dicotomías con mayor detención.

A. La economía nacional y la globalización

La relación entre la economía nacional y la economía internacional se ha hecho más estrecha con la globalización. En el plano económico los mercados de capitales han dominado los procesos de apertura. Incluso los países que estuvieron más protegidos comercial y financieramente, como son los del Este Asiático, no pudieron resistir las presiones para abrirse y quedar expuestos a dinámicas difíciles de controlar, como las que generan los flujos de capitales de corto plazo. La crisis asiática de fines de siglo es una consecuencia directa de esa apertura indiscriminada, que mermó la capacidad de conducción autónoma de las políticas de desarrollo, las cuales habían contribuido al "milagro económico" asiático de los años 70 y 80.

El crecimiento del mercado de capitales internacional supera en varios múltiplos el crecimiento del comercio internacional y del producto mundial. Para los países que tratan de mantener cierta autonomía nacional, les resulta extremadamente difícil erigir políticas e instrumentos de regulación de esos flujos, por la ubicuidad y versatilidad que éstos han alcanzado y que les permite evadir restricciones y barreras. Al mismo tiempo, no puede olvidarse la presión política e ideológica que se ejerce desde los ámbitos del poder económico internacional representado por Wall Street, al que se suma el llamado "Consenso de Washington". Se trata de un conjunto de proposiciones y recomendaciones elaboradas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el gobierno de los Estados Unidos y segmentos muy influyentes del "establishment" académico norteamericano (con reconocidas excepciones⁵), destinadas a presionar a los gobiernos de los países emergentes para la apertura y la integración financiera internacional⁶. Entonces, el gran tema estratégico actual es cómo compatibilizar la inevitable inserción internacional, con su secuela de aperturas comercial y financiera, con una capacidad interna de regular los flujos internacionales de modo de asegurar la factibilidad de un desarrollo productivo estable, dinámico y equitativo.

⁵ Aunque son muchas las excepciones de académicos estadounidenses que son críticos del "Consenso de Washington", un ejemplo donde se expresa un punto de vista alternativo es el artículo de Lance Taylor, "Stabilization, adjustment and human development", presentado al coloquio PNUD/DRALC, Buenos Aires, diciembre de 1995.

⁶ Con motivo de la crisis asiática estas presiones se han morigerado y se ha comenzado a reconocer que no todo es beneficios con la integración financiera internacional.

El desarrollo económico moderno ya no puede hacerse a puertas cerradas, como alguna vez se creyó. Las interrelaciones económicas entre los países han alcanzado un grado de profundidad y madurez que simplemente no es factible aspirar al desarrollo productivo orientado solamente al mercado nacional y en función de la demanda interna. La velocidad del cambio tecnológico y de las comunicaciones deja obsoletos rápidamente los sistemas de producción que no consideran los mercados mundiales. Los costos de tales pretensiones serían enormes y provocarían el rechazo de los consumidores y ciudadanos que serían obligados a incurrir en gastos desproporcionados para obtener bienes que circulan libremente en el resto del mundo a precios competitivos. Este tipo de contrastes estuvo presente en gran medida en las explosiones sociales que se produjeron a fines de los años 80 en los países de la ex órbita soviética, y que llevaron al derrumbe de los sistemas socialistas. Entonces, la cuestión no es apertura o cierre comercial y financiero, sino qué clase de inserción internacional que permita mantener bajo control algunas variables claves que pueden llegar a ser muy distorsionadoras del desarrollo nacional.

B. La economía y la política

La relación entre la economía y la política ha sido reconocida desde muy antiguo⁷. En sus primeros tiempos, los tiempos fundacionales de la ciencia económica, la dimensión política estaba estrechamente asociada a la distribución del ingreso entre los grandes agentes económicos: empresarios, trabajadores, terratenientes. En tiempos más recientes, son múltiples las dimensiones políticas que se le reconocen a la economía. Aparte de la preocupación originaria por los aspectos distributivos, que hoy se reconoce tiene implicancias más vastas que la simple consideración de los tres agentes clásicos, el análisis de la economía política se ha enriquecido con la incorporación de temas como la acción colectiva y los grupos de presión sobre el Estado, el tamaño y orientaciones de la acción del Estado, en particular de la política fiscal y tributaria, las políticas sociales, la influencia de los organismos internacionales, las relaciones entre desarrollo, democracia y autoritarismos.

En este ámbito, las últimas décadas del siglo XX han sido testigos de dos movimientos divergentes respecto de la inspiración de las políticas económicas. Por una parte, el desarrollo de la democracia ha ido imponiendo la necesidad de que las políticas económicas respondan a las aspiraciones y requerimientos de las grandes mayorías ciudadanas, que son las que en definitiva, ratifican a los gobiernos en el poder. Esta relación originó un proceso conocido como el "ciclo económico-político", de acuerdo al cual las políticas económicas se orientaban sucesivamente en función de las necesidades electorales de los grupos en el poder: en épocas pre-electorales, los incentivos estarían

⁷ En los orígenes, la ciencia económica fue denominada "economía política" por sus fundadores como Adam Smith y David Ricardo. Esta tradición se ha mantenido como una rama independiente y marginal de la economía, cuyo desarrollo central ha sido caracterizado como "la teoría económica", apuntándose a un pretendido carácter científico y de validez general de la economía.

volcados hacia orientaciones más populistas y expansionistas de las políticas, a fin de satisfacer las expectativas a corto plazo de las masas votantes. En cambio, en épocas post-electorales, en las que no habría mucho en juego en la arena política, se abriría un camino más expedito para políticas restrictivas, destinadas a compensar los desajustes inducidos por las fases populistas. En América Latina, hay abundantes episodios de estos ciclos económico-políticos, con tendencias desequilibrantes a más largo plazo que hicieron entrar en crisis a los populismos.⁸

La otra tendencia, divergente, ha sido resultado del progreso técnico en la formulación de modelos de políticas económicas, el cual ha permitido mejorar notablemente la capacidad predictiva y analítica de los modelos econométricos, y así ejercer un mejor control sobre los procesos macroeconómicos. Esta tendencia ha favorecido la emergencia de unas **tecnocracias** que son los equipos técnicos insertos en los órganos de decisiones de los gobiernos. La complejidad analítica del instrumental utilizado, así como la mayor riqueza de información estadística que disponen, les ha conferido un poder político desconocido hasta hace pocas décadas. Con este proceso ha ido quedando atrás la época en que las políticas económicas se definían en forma intuitiva y en base a un conocimiento rudimentario de la economía basado en la experiencia de hombres de empresa o políticos que se guiaban por criterios puramente normativos.

Aparte de su mayor conocimiento técnico del funcionamiento de las economías y del manejo de la información, la lógica de operación de estos grupos es la de comunicarse entre sí y entregar sus decisiones casi en paquete a las autoridades políticas. Esto les ha conferido un gran poder político y de decisión, que ha motivado también la denominación de **tecnopolíticos**⁹.

Un dilema político no menor es cómo compatibilizar las demandas por democratización, en países que han sufrido el autoritarismo por largos períodos, con las exigencias de la rigurosidad técnica que se le impone a las políticas económicas. Las tecnocracias tienden a seguir su propia lógica y a resistir las presiones del mundo político, que se rige por otras lógicas. La democracia exige el compromiso, pero éste requiere de transparencia y responsabilidad, dejando en claro qué se sacrifica a cambio de qué. Es uno de los dilemas principales de la conducción de un Estado moderno.

C. *Entre la micro, la macroeconomía y más allá*

Un tercer dilema fundamental que enfrentan las estrategias económicas modernas se da por la complejidad que reviste la interacción entre la **macro** y la **microeconomía**.

⁸ Ver Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 1991.

⁹ John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Institute of International Economics, 1994, Washington, D.C.

La importancia de esta interacción para las políticas económicas surge del hecho de que el objetivo último de éstas es influir en el comportamiento de las empresas. Por ejemplo, una política de tipo de cambio alto tiene por objeto crear un incentivo a las exportaciones. El supuesto implícito es que con este incentivo, muchas empresas encontrarán más atractivo vender para los mercados externos que para los mercados internos, porque la rentabilidad de los primeros será mayor. Pero, hay que preguntarse ¿es efectivo que un cambio en las políticas macroeconómicas va a tener efectos microeconómicos en la dirección deseada? Se podría argumentar, correctamente, que cuando ha habido estabilidad en el sistema económico por largo tiempo, las empresas están adaptadas a la institucionalidad vigente, y por lo tanto, cambios en las políticas que afectan los incentivos, producirán ajustes en las empresas en una dirección que puede ser anticipada, si hay una buena teoría predictiva. Pero, ¿qué ocurre si, por el contrario, se produce un **cambio institucional** mayor? ¿Es lícito suponer que las empresas van a responder con los mismos signos ante cambios en los incentivos de precios o de demanda a nivel agregado? En el ejemplo anterior, ¿qué pasa si las empresas están acostumbradas a un entorno inflacionario y entonces, ante una devaluación, en vez de esperar una mayor rentabilidad por las exportaciones, esperan más inflación, nueva devaluación y mayor inestabilidad? Una respuesta posible sería sacar capitales fuera del país, en lugar de aumentar las exportaciones.

En América Latina ha habido cambios institucionales mayores en las últimas décadas. Ha cambiado el sistema económico y su institucionalidad, las relaciones entre el Estado y el mercado, las relaciones entre la economía nacional y la economía internacional, las relaciones entre la economía real y la economía financiera. Han cambiado las tecnologías, los sistemas de información, los mercados del trabajo. Estos cambios a nivel agregado han afectado profundamente el entorno en que se desenvuelven las empresas. Aún más, han afectado la percepción que las empresas tienen de la economía, de la política, del mundo en general. Por lo tanto, sería ingenuo suponer, como se pretende a veces, que basta cambiar el sistema global de incentivos para que las empresas comiencen a comportarse de acuerdo a las hipótesis previamente establecidas. Lo más probable es que estén surgiendo nuevos patrones de comportamiento de las empresas, que todavía son desconocidos, incluso por ellas mismas.

Un problema con los enfoques tradicionales de la empresa es que éstas se comportan de una manera "racional", maximizadora, cuentan con plena información y enfrentan un entorno conocido de tecnologías, preferencias de los consumidores, instituciones. Aún más, suele suponerse que hay "una" empresa representativa. En la realidad, esto no es así. Los empresarios son racionales, pero dentro de ciertos límites; no siempre maximizan sus funciones de utilidad, sino a menudo se comportan de acuerdo a ciertas rutinas que han probado ser exitosas en el pasado; no cuentan con plena información y el entorno que enfrentan no es estable. Entonces, en lugar de un modelo abstracto de empresa, con las características mencionadas, la literatura económica ha venido desarrollando un modelo alternativo, "evolutivo", en el que las

empresas hacen un **aprendizaje de su entorno**, al cual van adaptando su comportamiento¹⁰. Sobra decir, por otro lado, que en este enfoque no hay “una” empresa representativa, sino categorías de empresas que deben diferenciarse, de acuerdo a sus tamaños, funciones de producción, formas de propiedad, tipos de competencia que enfrentan, es decir, características propias de la “organización industrial”.¹¹

La discusión de estas interrelaciones entre lo macro y lo microeconómico, ha puesto en evidencia que hay otros espacios relevantes del “sistema económico” que no pueden ser desatendidos en una discusión sobre estrategias. Uno de estos niveles es el denominado **mesoeconómico**.¹² El nivel mesoeconómico se refiere al entorno que rodea a las empresas y a la institucionalidad destinada a intensificar el aprendizaje tecnológico y empresarial. En una época en que las políticas macroeconómicas tienden a homogeneizarse (los acuerdos de integración regionales influyen en esa dirección, como deja en evidencia el Tratado de Maastricht de la Unión Europea), las políticas e instituciones del nivel mesoeconómico adquieren una importancia estratégica, porque de ellas pueden derivarse diferencias significativas de competitividad. En otras épocas, este nivel era el foco de atención de las **políticas industriales**, como las que aplicaron los países del Este Asiático y varios países europeos durante la post-guerra. Pero esas políticas industriales, si bien estaban orientadas a mejorar la productividad, se identificaron excesivamente con el proteccionismo, los privilegios a ciertas industrias supuestamente “ganadoras” y prácticas que podían ser muy distorsionadoras de los mercados¹³. Han comenzado a adoptarse, así, las llamadas políticas para la **competitividad sistémica**, que son básicamente políticas y cambios institucionales que buscan desarrollar incentivos e instrumentos que faciliten el aprendizaje de las empresas, especialmente cuando deben operar en mercados muy imperfectos, débiles e incompletos.

En otro nivel, el **metaeconómico**, se encuentra un entorno más distante de la empresa pero no menos relevante, especialmente en estos tiempos de globalización, en que el riesgo-país ha pasado a ser un importante factor de competitividad. Se trata del entorno político, social y valórico, que define la institucionalidad básica en que operan las empresas. Aspectos como el carácter de los gobiernos, el clima de las relaciones sociales, el funcionamiento del aparato público, son algunos ejemplos de este nivel. El **carácter de los gobiernos**, especialmente en el eje **arbitrariedad versus Estado de**

¹⁰ Jorge Katz, ed., *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

¹¹ Katz, op. cit.

¹² Estos niveles son analizados ampliamente por Dirk Messner, *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Frank Cass Publishers, London, 1997.

¹³ Para una crítica comprensiva al llamado “proteccionismo espúreo” en América Latina, ver Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

derecho, ha adquirido alta relevancia por cuanto para los proyectos de inversión de largo plazo de las empresas es fundamental saber que enfrentan reglas del juego estables o al menos, determinadas a través de instituciones representativas. Bajo gobiernos dictatoriales y arbitrarios, el grado de discrecionalidad de las políticas puede ser muy grande y aun cuando en apariencia ellas pudieran ser muy favorables para los inversionistas, la inseguridad respecto de su permanencia en el tiempo genera un potencial de riesgo-país que atenta contra la competitividad de las inversiones.

Las **relaciones sociales** incluyen temas muy variados, pero uno que tiene especial importancia para el funcionamiento de las empresas es el de la institucionalidad laboral y las relaciones sindicales. En países en que estas relaciones son muy antagónicas y en que los trabajadores ven a las empresas como entidades explotadoras de la fuerza de trabajo, puede esperarse un alto grado de conflictividad tanto al interior de las empresas como a un nivel más general. Este tipo de ambientes genera un sindicalismo defensivo y reivindicativo, que tiende a confirmar las percepciones de los empresarios contrarias a la existencia de sindicatos. Por otro lado, ambientes más propensos a la cooperación contribuyen a legitimar el sindicalismo ante los empresarios, y también legitiman la empresa privada ante los trabajadores. En la práctica, por cierto que se dan ambos tipos de relaciones, las conflictivas y las de cooperación, dependiendo de los precedentes históricos, los sectores productivos, las regiones específicas, el tipo de empresas. Nuevamente, esto tiene mucho que ver con las características de la organización industrial.

Por último, la **eficacia del aparato público** es otra variable del sistema global que tiene fuerte incidencia en la competitividad sistémica de las empresas. Todas las empresas deben relacionarse con la burocracia, por razones legales, tributarias, comerciales, etc. Estas relaciones pueden ser más o menos costosas para las empresas, dependiendo de la eficacia con que opere el aparato público. Como los criterios de organización del Estado son distintos a los del mercado, los incentivos que tienen los funcionarios para tomar sus decisiones están basados normalmente en los procedimientos establecidos para avanzar en la carrera burocrática, en la legalidad formal de sus acciones, en la adhesión a las autoridades, en el respeto a la jerarquía, en la fidelidad política y, a menudo, lamentablemente, en beneficios personales que se pueden obtener vía abusos de poder o simplemente actos de corrupción.

D. Corto y largo plazo

El cuarto dilema estratégico es la compatibilización entre el **corto y el largo plazo**. En las viejas estrategias de industrialización, las autoridades enfrentaban el desafío histórico de reestructurar los sistemas productivos que habían sido seriamente dañados por la gran depresión mundial y los cambios que siguieron a la segunda guerra mundial. El gran objetivo fue impulsar la industrialización y sustituir las importaciones de manufacturas. Este era un objetivo de largo plazo, que requería diseñar nuevos

proyectos industriales, obtener los recursos financieros, formar recursos humanos, habilitar nuevas obras de infraestructura, etc. La energía social y política se volcó en esa dirección. Las teorías y las estrategias de desarrollo se centraron en cómo lograr esos objetivos con rapidez y cómo aumentar las probabilidades de éxito. Se trataba de economías rudimentarias, organizadas para extraer recursos naturales y exportarlos, por lo que la tarea no era fácil.

Se planteó una falsa dicotomía entre el desarrollo económico, como objetivo de largo plazo, y la gestión de la política económica a corto plazo. A menudo se subordinaron las condiciones financieras a las prioridades establecidas por los planes de desarrollo. Se creó un antagonismo entre los planificadores y los financistas, en que los primeros establecían las prioridades y se forzaba políticamente a los segundos a proveer los medios. Era la competencia entre los Ministerios de Economía, Industria o Planificación, por un lado, y los Ministerios de Hacienda o Finanzas, por otro, la que se inclinó políticamente a favor de los primeros. Un efecto fue el desequilibrio financiero, que luego se convirtió en presiones inflacionarias incontrolables o en crisis de deuda externa que no se podía pagar.

Como reacción, se produjo un movimiento pendular, sobre todo después de la crisis de la deuda externa de los años 80 en América Latina, y el favor político e ideológico se volcó ahora hacia los Ministerios de Finanzas y a las políticas de estabilización. Durante la mayor parte de los años 80 los criterios casi absolutos de racionalidad económica fueron la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos. Se abandonaron las estrategias de desarrollo a largo plazo, los objetivos de industrialización y de desarrollo productivo. Más tarde en esa década se comenzó a entender que una estabilización duradera no podría lograrse en el estancamiento económico al que había conducido el énfasis casi absoluto en la estabilidad a corto plazo. Se recuperó, así, un predicamento nada nuevo, por lo demás, y que a mediados de siglo había sido planteado por un pionero de la economía latinoamericana, Raúl Prebisch. El dilema entre estabilidad monetaria y desarrollo económico es un "falso dilema".¹⁴ Otro economista sostuvo en esos años que ese enfoque no llevaba "ni a la estabilidad ni al desarrollo".¹⁵

Desde fines de los años 80 la literatura ha comenzado a preocuparse de recuperar el crecimiento económico con estabilidad y equilibrio macroeconómico. Esta es otra manera de sostener que no puede haber antagonismo entre las políticas de corto y largo plazo. Ambas se requieren recíprocamente. Las políticas de largo plazo orientadas al desarrollo productivo y social no son sostenibles si no están apoyadas en sólidas bases macroeconómicas. Pero éstas requieren un manejo a corto plazo y coyuntural, ya que las tendencias al desequilibrio son permanentes, tanto por la dinámica interna como por shocks externos que pueden ser imprevistos. A su vez, el manejo de la política

¹⁴ Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI N° 1, marzo 1961, CEPAL.

¹⁵ Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, Editorial Universitaria, 1973, Santiago.

macroeconómica en la coyuntura se hace insostenible en economías estancadas. Una economía que no es capaz de aumentar la inversión enfrentará tarde o temprano la presión de los desempleados, que no obtienen puestos de trabajo, lo cual presionará también la política fiscal ya sea para pagar subsidios de cesantía o aumentar el gasto en actividades creadoras de empleos. Por otro lado, la incapacidad de aumentar el ahorro interno repercute negativamente a mediano plazo en un desequilibrio de balanza de pagos, con riesgo de desatar crisis externas. Pero nada garantiza que una economía dinámica, con alto crecimiento a largo plazo, pueda mantener automáticamente su equilibrio macroeconómico en el corto plazo. La crisis asiática es una demostración de esto.

Una cuestión que surge a menudo en relación a los tiempos para implementar las estrategias económicas, sean ellas de largo alcance o de horizonte coyuntural, se refiere a la velocidad de los cambios. El dilema clásico es si aplicar un **tratamiento de shock o un tratamiento gradual**. Un ejemplo típico es la apertura comercial. En América Latina las estrategias de apertura se han aplicado en forma relativamente gradual, es decir, con aproximaciones sucesivas en tiempos que pueden durar varios años. En Europa del Este, a fines de los años 80, estos procesos de apertura se hicieron muy rápidamente, en periodos a veces inferiores a un año. Cada uno de estos enfoques tiene sus fundamentos y justificaciones, como también sus consecuencias, las que deben ser muy bien evaluadas, como se discute en el capítulo V.

Dos últimas consideraciones se refieren a la necesidad que tiene toda estrategia de sustentarse en un contenido teórico o analítico, que identifique las opciones que se abren y las restricciones para avanzar hacia los objetivos planteados, por un lado, y a la necesidad de una base de apoyo político que haga factible la estrategia. Implícita o explícitamente, toda estrategia tiene una base teórica acerca del desarrollo económico y social. El problema es que existen muchas teorías posibles, las que incluso tienen sesgos ideológicos distintos. En América Latina en los últimos cincuenta años ha habido una competencia teórica que se ha movido desde el **estructuralismo** de los años 50 y 60, a la **teoría de la dependencia** que se desarrolló a fines de los 60, y al **neo-liberalismo** que se insinúa durante los años 70 y se expande en los 80. Por cierto, cada una de estas corrientes ha tenido variantes y matices, como también ha habido periodos de vacíos teóricos, en que supuestamente emerge un pragmatismo, pero que de hecho refleja alguna de las posiciones predominantes, con abundante mezcla, excepciones y aproximaciones que buscan alguna innovación. Quizás la última década del siglo XX refleje esta situación con mayor nitidez.

Por otra parte, debe reconocerse que las teorías mencionadas no dan cuenta de todos los problemas que debe enfrentar una estrategia nacional de desarrollo. Si bien ellas pueden ser inspiradoras de las orientaciones centrales, en aspectos específicos pueden carecer de planteamientos explícitos. Tal fue el caso, por ejemplo, en épocas de la teoría de la dependencia, en que sin embargo, se carecía de una política de

estabilización acorde con ese planteamiento. O en el período más reciente del neoliberalismo, que no ofrece una visión sobre el desarrollo económico a largo plazo.

La necesidad de una base de apoyo político que sustente una estrategia es bastante obvia. Toda estrategia implica asumir ciertas prioridades y por lo tanto, optar por algunos sectores sociales que resultan "ganadores", en tanto habrá otros grupos "perdedores". Estos últimos normalmente no aceptarán pasivamente esas prioridades que les resultan excluyentes. En una democracia activa, esta oposición puede dar origen a movilizaciones sociales. Existe aquí una asimetría que puede ser perjudicial para la construcción de bases de apoyo político: en tanto los grupos perdedores tienen buenos motivos para movilizarse, los grupos ganadores, si bien tienen los motivos, carecen del incentivo para hacerlo, por cuanto de partida cuentan con los beneficios prometidos. Este es el problema de la construcción de una alianza política suficientemente amplia de modo que pueda haber grupos ganadores y perdedores que mediante negociaciones y acuerdos internos, estén dispuestos a redistribuir parte de los beneficios y costos, en aras de un beneficio común que se estima superior. La Concertación de Partidos por la Democracia que se organizó en Chile a fines de los años 80 es un buen ejemplo de este tipo de alianza, que le ha permitido a este país una gobernabilidad estable con un desarrollo dinámico. Pero este mismo caso demuestra los riesgos de tales alianzas: ellas están expuestas al desgaste político, que en Chile se ha manifestado a lo largo de las sucesivas elecciones presidenciales de los años 90, si algunos de los sectores participantes estiman que sus expectativas se frustran.

Una estrategia de desarrollo sustentable en el tiempo, debe construir una visión de país, que asuma los conflictos reales de la sociedad y que establezca las secuencias temporales que irán dando cuenta de ellos en forma sucesiva. Es difícil hacer todo a la vez. Pero tampoco es viable políticamente, postergar por tiempos excesivos las demandas y expectativas que expresa la ciudadanía. Una estrategia "eficaz" se prueba justamente en la medida que sea capaz de responder a los conflictos que son parte de toda sociedad. Como lo ilustró Hirschman, se trata de "poder navegar contra el viento"¹⁶.

3. Aspectos analíticos

Habiendo comentado en la sección anterior los principales dilemas que han enfrentado las estrategias tradicionales de desarrollo, muchas veces basados en falsas dicotomías que es necesario despejar, vamos a explicitar algunas bases conceptuales y analíticas que le dan un hilo conductor a los temas que se tratan en este libro.

¹⁶ Hirschman, "A Dissenter's Confession, ..." op. cit.

El objetivo no es hacer una discusión formal de teorías del desarrollo –lo que no está en la capacidad ni en el tiempo disponible de este autor-, sino sugerir las principales ideas fuerza y sus orígenes conceptuales.

En términos muy generales, tratamos con una economía en transición desde un sistema semi-cerrado (fuertemente proteccionista), con un Estado interventor y centralizador, lo que se expresaba principalmente en precios controlados y regulados, alta proporción de la inversión decidida centralmente y por empresas estatales, y tendencia crónica al déficit fiscal y de la balanza de pagos; hacia una economía de precios libres y flexibles, con algunas excepciones (como el tipo de cambio, las tasas de interés o los salarios mínimos, que siguen siendo regulados centralmente), mercados de bienes abiertos y crecientemente competitivos, y el sector privado como agente principal de asignación de recursos. Los grados de avance en esta transición son variables entre los países, por lo cual los problemas nacionales específicos pueden ser muy distintos. Al respecto, es necesario advertir que nuestro tratamiento está fuertemente influido por la experiencia chilena. Ello se debe, primero, al hecho obvio de que nuestra principal evidencia proviene de este país. Segundo, al hecho de que Chile es el país que inició más tempranamente este proceso de transición económica, por lo que tiene una mayor acumulación de experiencias. Este caso es matizado con observaciones de otros países. Valga esta explicación para señalar que no tenemos pretensiones de estar proponiendo “la estrategia correcta” para cualquier situación nacional. Como es obvio, cada país debe asumir su propia responsabilidad en el diseño de sus políticas, a partir de sus condiciones, sus posibilidades, su cultura y sus instituciones. El conocimiento de otras experiencias puede ser útil como referencia, pero no puede sustituir la creatividad para cada situación específica.

Se ha organizado el material de este libro desde una perspectiva fundamentalmente histórica. Es así como los capítulos II y III tratan los modelos de desarrollo que se aplicaron en América Latina en las décadas de post-guerra, tanto en referencia a los procesos de industrialización (capítulo II) como con respecto al modelo de Estado que se impuso (capítulo III). Estos capítulos definen el punto de partida de los procesos de transición económica. Ese punto de partida es un marco de referencia obligado para entender muchos de los problemas que las actuales estrategias enfrentan. Aunque la literatura más reciente, basada principalmente en el paradigma neo-clásico, ha sido extremadamente crítica del modelo de desarrollo histórico, aquí se ha tratado de presentar una visión más equilibrada con los marcos analíticos que sustentaron ese modelo en su momento. Esos marcos partían del contexto histórico de la post-guerra, con características muy diferentes de las que han regido en tiempos más recientes. Por lo tanto, una crítica que sólo se sitúa en el plano teórico, sin consideración del contexto que condicionó las decisiones de políticas, resulta sesgada y poco útil.

Diversas son las circunstancias que forzaron un cambio estructural del modelo de desarrollo latinoamericano. Aunque había razones de largo plazo, como las propias

deficiencias del modelo histórico, que se discuten en el capítulo III, sin duda lo que gatilló los procesos de transición fue la gran crisis financiera de principios de los años 80, que forzó unos procesos dramáticos de ajuste, no conocidos en la región desde los años 30. El capítulo IV se dedica a este tema, aunque con una perspectiva más analítica que histórica. Esto se debe a que el tema de los desequilibrios macroeconómicos ha pasado a tener permanencia en un mundo cada vez más globalizado. En la economía semi-cerrada era posible ocultar estos desequilibrios, por la fuerte centralización de la economía, y abordarlos a través de la inflación y el endeudamiento externo fiscal. En la economía abierta y globalizada tal estrategia es inviable, porque las decisiones de inversión son descentralizadas y un desequilibrio macroeconómico rápidamente se convierte en salida de capitales y crisis de cambios, con paralización de actividades y desempleo masivo. El ajuste para recuperar el equilibrio o evitar desequilibrios mayores resulta, en este contexto, una medicina amarga pero inevitable.

Históricamente, el ajuste financiero fue seguido por el “ajuste estructural” o reforma de mercado, el cual se ha orientado de acuerdo a los lineamientos propuestos en el llamado “Consenso de Washington” y constituye la materia del capítulo V. Se trata de un marco de referencia neo-clásico, que propicia la liberalización de los mercados, la privatización de las empresas públicas, la inserción internacional y financiera. Estos procesos de reforma suponen también estrategias de transición y estrategias políticas, ya que ellos imponen costos sociales y económicos en la medida que desarticulan sistemas en funcionamiento sin que estén dadas todas las condiciones para el normal funcionamiento de una economía de mercado. Las experiencias más dramáticas en este sentido las han vivido los países de Europa Centro-oriental, los cuales han debido pasar rápidamente de sistemas extremadamente centralizados y estatistas a economías abiertas y privatizadas, sin contar ni con las instituciones ni los agentes privados que son el basamento indispensable de un sistema de mercado. No por nada en los países occidentales el establecimiento generalizado de los mercados demoró al menos dos siglos, hasta encontrar sus características actuales. Por lo tanto, las reformas de mercado en países en desarrollo suponen un aprendizaje y unas innovaciones institucionales que requieren tiempo y evaluación de los resultados.

Tanto los ajustes financieros como estructurales generan costos y estancamiento económico en una primera fase, por lo cual es importante el diseño de estrategias de recuperación. A menudo se ha supuesto que bastarían las reformas y la liberalización de los mercados para que el sector privado reiniciara el crecimiento. Tal no ha sido la experiencia y ese supuesto puede prolongar innecesariamente el desempleo y la pérdida de ingresos. En efecto, la iniciativa privada se basa en las expectativas sobre el futuro, pero en una economía estancada y en crisis, tales expectativas suelen ser muy pesimistas. Es necesario provocar un quiebre en ellas, el cual debe venir tanto del saneamiento de las condiciones fundamentales de la economía como de una política económica activa y de estímulo a la expansión. Los capítulos VI y VII tratan las condiciones para la reactivación, que en una economía orientada hacia el exterior, requiere también una política explícita de fomento a las exportaciones.

Las políticas de crecimiento deben considerar tanto el horizonte de corto plazo como el largo plazo. Para salir de una crisis se requiere una política de reactivación. Pero de lo que se trata es de mantener a largo plazo un ritmo de crecimiento tal que sea capaz de responder a las demandas por mayores ingresos y empleos, especialmente de los sectores más pobres. Un crecimiento económico alto y sostenido supone un desarrollo y transformación de la economía. Siguiendo a Schumpeter, el equilibrio macroeconómico, si bien necesario, no garantiza el desarrollo. Para Schumpeter, el desarrollo implica transformación productiva y tecnológica. Se trata de que a través del cambio tecnológico se introducen nuevas formas de producir y de consumir, lo que es de la esencia del desarrollo capitalista. El cambio tecnológico es introducido por la clase empresarial, la cual desempeña el papel dinamizador del sistema.

Aquí aparece un primer gran contraste entre un modelo schumpeteriano, basado en mercados competitivos y flexibles, pero con empresarios creativos, y la realidad latinoamericana: la carencia o precariedad de un actor empresarial dinámico e innovador. Históricamente, el Estado trató de sustituir al empresario privado, o, en el mejor de los casos, estimularlo a un aprendizaje basado en la imitación de los bienes y tecnologías importadas. Pero fue un empresario que casi siempre estuvo rodeado de mecanismos de protección y defensa frente a los riesgos de una economía capitalista. Protección comercial, subsidios, control de los trabajadores, oportunidades de ganancias rentistas contribuyeron a que las fuentes de utilidad dependieran más de los vínculos personales con la burocracia estatal que de la propia creatividad e innovación empresarial. Por cierto, hubo aprendizaje y hubo incorporación de nuevas tecnologías, pero la novedad era referida al entorno doméstico, no a la frontera internacional. Es la gran diferencia con los países del Este asiático.

La gran cuestión que enfrenta América Latina es cómo desarrollar una clase empresarial dinámica e innovadora. La ingenuidad de las primeras reformas económicas, con liberalización financiera a ultranza y tratamientos de shock, ahogó lo que podrían haber sido las primeras respuestas a los nuevos incentivos. Tasas de interés asfixiantes, en contextos de aumentos tributarios y aperturas comerciales no eran el mejor caldo de cultivo para un empresariado que debía ajustarse a las nuevas condiciones competitivas. El capital extranjero ha sido una tabla de salvación en el corto plazo, tanto para financiar los desequilibrios de balanza de pagos, como para impulsar la transformación empresarial doméstica, a través de las fusiones y la organización de nuevas sociedades. No está claro cuál será el efecto en el más largo plazo para el desarrollo empresarial de la región.

Hay que diferenciar a la gran empresa de las medianas, pequeñas y microempresas. Mientras las primeras muestran un alto nivel de consolidación financiera, con penetración en los mercados latinoamericanos en calidad de inversionistas extranjeros, los medianos y pequeños se orientan fundamentalmente a los mercados nacionales. La restricción principal que enfrentan es su capacidad de aumento

de la productividad y la modernización tecnológica. De aquí que un componente central de la política de desarrollo sea el apoyo estatal a estos sectores para su transformación productiva. Los capítulos VIII, IX y X abordan estos temas.

Si en el diseño inicial de políticas neo-liberales el Estado debía limitarse a cumplir las funciones clásicas de orden, seguridad y estabilidad monetaria, en la práctica ha predominado el reconocimiento de que las “fallas del mercado” son relevantes y reales, las cuales demandan un activismo estatal, si bien de nuevo cuño, como se plantea en el capítulo XI. Ya no se trata del intervencionismo dirigido a seleccionar industrias “ganadoras” y a otorgar subsidios a granel a grupos de presión, sino de un Estado activo para crear bienes públicos, externalidades y correcciones a las desigualdades sociales. Entre los bienes públicos, están, en primer lugar, fortalecer la competencia y la regulación de los mercados frente a las tendencias monopólicas, especialmente monopolios naturales; proteger el medio ambiente; garantizar sistemas financieros sanos; desarrollar mercados inexistentes, por ejemplo, en la educación y la capacitación laboral, la consultoría técnica, la provisión de infraestructura. Externalidades como la formación de capital humano, la innovación tecnológica, la difusión de información sobre oportunidades de negocios, la asociatividad empresarial para generar economías de escala entre los pequeños empresarios. La propuesta de la intervención estatal de nuevo cuño es asumir el desafío de la competitividad internacional en economías abiertas, promoviendo activamente políticas de productividad, estimulando la demanda por recursos para ese objetivo, en una visión sistémica que incluye el desarrollo de nuevas instituciones y capital social, un ambiente de equilibrio macroeconómico y fiscal y un apoyo instrumental a las empresas. En esta visión las relaciones de cooperación entre el Estado y el sector privado son estratégicas.

El lado débil de esta visión estratégica es la equidad social. Las reformas y los ajustes económicos post-crisis financiera produjeron un deterioro significativo de la distribución del ingreso y aumentaron la extensión de la pobreza extrema. La recuperación y el desarrollo en los años 90 no han podido revertir las desigualdades. Una focalización de las políticas sociales en los grupos más pobres ha permitido disminuir la población en extrema pobreza, pero las desigualdades relativas se han mantenido. Frente a esto, se suele escuchar dos tipos de respuestas. La primera, que en tanto haya un crecimiento económico significativo, se benefician tanto los pobres como los ricos. Segundo, es muy difícil cambiar a corto plazo la distribución del ingreso. Habría que esperar en el mediano plazo, a medida que más trabajadores accedan a la educación y la capacitación, podrán aumentar sus ingresos más rápidamente. Pero entre tanto, las grandes brechas de ingresos contribuyen a oponer mundos sociales y culturales muy diversos. Mientras unos gozan los niveles de consumo de Londres o París, otros subsisten precariamente acumulando deudas impagables. La estratificación alcanza a las ciudades, donde se segregan las ciudades de los ricos y las ciudades de los pobres, con sus respectivas infraestructuras, áreas verdes y calidad de los servicios.

La estratificación también alcanza al interior de los sectores acomodados, cuyos principales ingresos provienen ya sea del capital físico o del capital humano. Entre los primeros, la profundización financiera que caracteriza la actual experiencia de desarrollo, con tasas de interés altas en términos reales, tiende a sesgar la distribución de los ingresos del capital hacia el sector financiero y en contra del sector productor. El sector financiero, crecientemente internacionalizado, se convierte en factor restrictivo de la estabilidad macroeconómica. El sector productor debe enfrentar el costo creciente del capital, de los salarios y la apreciación cambiaria, que le debilita su capacidad competitiva.

Estos conflictos de intereses pueden arriesgar severamente la gobernabilidad de un país. En América Latina sigue habiendo experiencias preocupantes al respecto. Ello plantea la cuestión de los acuerdos sociales básicos, que sean el fundamento de una capacidad de gobierno y de formulación de estrategias de largo alcance. Esto implica evaluar las formas de participación social, tanto a niveles macro como microsociales. Las economías modernas, descentralizadas y basadas en la creatividad individual suponen, a su vez, sociedades participativas y democráticas, capaces de asumir los conflictos y establecer acuerdos de cooperación. Aunque se trata de temas que desbordan el análisis económico propiamente tal, las estrategias nacionales no pueden prescindir de una perspectiva más amplia, que dé cuenta de los problemas de gobernabilidad. El capítulo XII cierra el texto aventurándose en esta materia.