

III

REGENERANDO EL CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA:
APRENDIENDO DEL PASADO PARA ENFRENTAR
LOS CAMBIOS DEL FUTURO¹

Jan Kregel

RESUMEN

Desde una perspectiva histórica y comparativa, el tema del financiamiento del desarrollo de América Latina parte de la concepción cepalina como un reto a alcanzar desde mediados del siglo xx. Las principales ideas de Raúl Prebisch en torno al financiamiento de la industrialización hacia adentro, dieron su fruto en los primeros años de su implementación. Pero con el tiempo, la política económica se alejó de los propósitos originales en América Latina. Quizás un grave error fue que la “substitución de importaciones” se basó principalmente en bienes de consumo y no en la producción de bienes de capital. Por el contrario, la aplicación de dichas medidas en algunos países del sureste de Asia tuvieron mejores resultados. En años recientes, dada la apertura financiera y la fuerte inestabilidad económica, América Latina se enfrenta a serias dificultades y retos que no deben ser ignorados a la hora de las decisiones en el diseño de políticas regionales.

Palabras clave: América Latina, sureste de Asia, apertura financiera, inestabilidad económica, desarrollo regional.

REGENERATING GROWTH IN LATIN AMERICA: LEARNING
FROM THE PAST TO FACE THE CHANGES OF THE FUTURE

ABSTRACT

From a historical and comparative perspective, the topic of development financing in Latin America has been based on the ECLAC school of thought, where it has been seen as a challenge for which to strive since the mid-twentieth century. Raúl Prebisch's main ideas on financing industrialization via the domestic market were effective in the early years of their implementation. But with time, the political economy strayed from its original aims in Latin America. Basing import substitution mainly on consumer goods and not on capital production was perhaps one of the more serious errors. By contrast, applying these measures in some Southeast Asian countries produced better results. In recent years, as a result of financial opening and strong economic instability, Latin America has faced serious difficulties and challenges that cannot be ignored when making decisions as to the design of regional policy.

Key words: Latin America, Southeast Asia, financial opening, economic instability, regional development.

¹ Traducción del inglés al español por Aderak Quintana.

INTRODUCCIÓN

En el Informe del Secretario General a la primera conferencia de la UNCTAD en 1964, Raúl Prebisch amplió su análisis de los obstáculos que enfrenta el desarrollo de América Latina, que había formulado durante su presencia en la Comisión Económica para América Latina.² Una simplificación de las ideas presentadas en el año de 1964 cuando los países en desarrollo no podían pedir prestado su camino al desarrollo, tenían que ganar su camino al desarrollo. Y esto requeriría la cooperación de los países desarrollados en la creación de un nuevo sistema de comercio internacional, que permitiera a los países en desarrollo evitar que vivieran de su caridad.

Esto marcaba un fuerte contraste con lo que entonces era la corriente principal y oficial de la época, que consideraba importante la contribución que los países desarrollados podrían hacer a los países en desarrollo como la transferencia de recursos que les permitiera superar la escasez de ahorro interno.

¿CUÁL ERA LA INDUSTRIALIZACIÓN HACIA ADENTRO?

En cambio, la solución de Prebisch era lo que él llamó “la industrialización hacia adentro”. Pero con esto no quería decir que la industrialización debía ser “guiada por la deuda”, o el desarrollo de la industria nacional fuera financiada con préstamos del extranjero. Ni era únicamente “guiada por las exportaciones”, o el desarrollo basado en las ventajas comparativas. Porque la tendencia a la disminución de la relación de los términos de intercambio entre los productos primarios de los países en desarrollo y los productos manufacturados de los países desarrollados, la industrialización no se podía lograr mediante la concentración en las ventajas comparativas de las exportaciones de productos primarios. Ni era simplemente la industrialización de “sustitución de importaciones” basada en la protección de la industria nacional. La creación del sector manufacturero nacional debía ser construida a través de las ganancias provenientes de la exportación del sector manufacturero en desarrollo.

Esto sólo se podría lograr si se satisfacían dos condiciones. La primera, que los países industrializados aumentaran sus importaciones de manufacturas de los países en desarrollo, y la segunda, que los países en desarrollo logaran dirigir la producción de exportaciones manufactureras que eran competitivas en los mercados internacionales. En contra de la resistencia de los paí-

² En 1950, Reimpreso en Prebisch, 1986.

ses desarrollados que temían el aumento de competidores para sus industrias nacionales, Prebisch avanzó en el argumento keynesiano en el que los países desarrollados sólo se beneficiarían del aumento de ingresos de los países en desarrollo, ya que se dirigen principalmente a las importaciones de los países desarrollados. Para los países desarrollados, la venta a las economías en desarrollo con el aumento de los ingresos era mejor que los préstamos a las economías subdesarrolladas estancadas y a la espera de que fuera saldada, excepto por una experiencia de incumplimiento. La apertura de los mercados nacionales de los países en desarrollo era un juego claro de suma-positiva, mientras que los préstamos a ellos siempre serían problemáticos y cargados con pérdidas.

La ventaja de esta estrategia para los países desarrollados fue el aumento de la demanda ejercida por los países en desarrollo. Para éstos los beneficios no fueron tanto en el aumento de la demanda resultante de las ventas a los países desarrollados, de hecho era probable que los países en desarrollo tuvieran saldos negativos en la balanza de pagos, sino más bien llegarían a incrementarse los rendimientos crecientes que vendrían de la expansión de la manufactura. Aunque Prebisch no negó la presencia del progreso técnico en la producción primaria, las posibilidades de las economías de escala eran mucho mayores en la manufactura. Si este aumento en la productividad de la expansión industrial era trasladado hacia un mayor aumento de los salarios reales domésticos, ésta sería la principal fuente del aumento de la demanda resultante de la política. Y sería para crear un proceso acumulativo de expansión de ingresos y ventas y la expansión de la inversión en la capacidad de producción, reafirmando el impacto de demanda positivo. El resultado de este proceso debería haber sido una mejora en los ingresos laborales en relación con los rendimientos estables. Una distribución equitativa de los ingresos era parte del aumento de la demanda interna producida por las exportaciones y tendería a reforzarla.

Arthur Lewis fue quien hizo hincapié en el aumento de la productividad que resultaría de la simple transferencia de la productividad laboral marginal cero o mínima de la agricultura a la manufactura, pero esto es una mejora estática, que finalmente se agotaría, mientras que Prebisch estaba buscando un efecto dinámico. De hecho, si no hubiera progreso técnico en la agricultura, la manufactura debería expandirse a una tasa de crecimiento para absorberlo, y si el progreso técnico en la manufactura era ahorro de trabajo, como Gershenkron (1962: 9) había sugerido que podría ser, entonces el aumento de la inversión también sería necesario, así como la eventual expansión en los servicios.

Como mencionó Prebisch, la introducción de la industrialización hacia adentro no sólo era un imperativo para el desarrollo en el siglo xx, era una necesidad producida por la caída del imperio británico como el principal mer-

cado para las materias primas de los países subdesarrollados, el ascenso de los Estados Unidos que tenía importantes provisiones internas, el colapso de la demanda en los países desarrollados durante la Gran Depresión y el colapso del comercio mundial durante la Segunda Guerra Mundial.

El fracaso de los países desarrollados al adoptar la Carta de La Habana no era propicio para animar a éstos en la suma positiva del desarrollo de América Latina. De hecho, la respuesta de los Estados Unidos fue lanzar un programa de aumento de los préstamos y las inversiones en América Latina bajo la Alianza para el Progreso, impulsada tanto por la necesidad de evitar la propagación de la revolución cubana como una preocupación para apoyar un nuevo paradigma de desarrollo. No es extraño que el llamado de Prebisch al propio interés de los países desarrollados en la Conferencia de 1964 no haya encontrado mejor respuesta.

¿POR QUÉ FRACASÓ EN AMÉRICA LATINA?

El primer revés en el diseño de Prebisch en el desarrollo de la industrialización hacia adentro fue el hecho de cambiar el énfasis de la política de desarrollo en los países avanzados que permitiera que los países subdesarrollados ganaran los recursos que necesitaran para construir el sector manufacturero. En su lugar, la política se centró en prestar recursos financieros a los países en desarrollo. Las consecuencias de este fracaso se manifestaron en los flujos masivos de capital hacia América Latina en la década de los años setenta y la década perdida de los años ochenta, y se continuó con la política del Consenso de Washington, provocando crisis financieras en la década de los años noventa.

El segundo fue la forma en la que muchos países fueron implementando estrategias de industrialización hacia adentro. Prebisch había señalado originalmente la necesidad de la cooperación regional de los mercados que fueran suficientemente grandes para soportar la competencia, pero la mayoría de los países construyeron campañas nacionales o empresas de propiedad estatal protegidas, no sólo de la competencia externa sino también de la interna. Las ganancias de la productividad, en lugar de destinarlas al aumento de los salarios, fueron captadas por los directivos y administradores designados o políticos, contraviniendo el llamado de Prebisch hacia la productividad que encabezara una mejora en la distribución del ingreso.

Este fracaso fue debido a que gran parte de la capacidad industrial se diseñó para la sustitución de importación de bienes de consumo y no bienes de capital, y fue dirigida principalmente a la producción de bienes de consumo

para las clases de mayores ingresos. Dado que en la mayor parte de América Latina eran, como las llamó Alice Amsden (2004), economías *emigre* (expatriadas), las cuales tienen un conflicto de lealtad entre las economías europeas de predecesoras y sus nuevas naciones, los patrones de consumo de las clases con ingresos más altos se beneficiaron del desarrollo y sus gastos se concentraron principalmente en las importaciones procedentes del centro. Así, la prescripción básica de Nurkse de que el consumo debería ser limitado con el fin de apoyar la acumulación de capital no se produjo, mientras fue dirigido a un cargo extra sobre la balanza de pagos en la forma de las importaciones improductivas que hicieron aún más difícil “ganar” el financiamiento requerido para el desarrollo financiero. Además, aunque la financiación externa no parecía aumentar la inversión doméstica, como Bresser ha señalado, su impacto es paradójicamente proveer financiamiento para aumentar el consumo, el cual tendía a ser importada.

Las ganancias de productividad, que se obtuvieron de la industrialización nacional, empeoraron la distribución del ingreso, dando lugar a un aumento del consumo y de las importaciones de bienes no esenciales, haciendo más obligatoria la restricción externa, y cuando se relajaba con los préstamos del exterior esto simplemente agravaba el desequilibrio entre el consumo y la inversión.

Cuando Ann Krueger (1974) criticó el predominio rentista en la estrategia de sustitución de importaciones, que se convirtió en el antecedente del Consenso de Washington de John Williamson, hubo un grado de verdad en la acusación de despilfarro e ineficiencia. Pero esto no era una crítica a la industrialización hacia adentro de Prebisch, sino fue una evidencia del fracaso de no aplicarlo de acuerdo con el proyecto original. Como Alice Amsden nos ha recordado, “Prebisch está vivo y vigente en Asia”, donde las economías son capaces de “ganar” su desarrollo a través de las exportaciones, antes que acumular deuda para financiarlo.

Pero aun aquí, la razón de éxito del desempeño de las exportaciones se confunde con el desarrollo “guiado por el mercado”, ignorando el papel central de los gobiernos en la implementación de las recomendaciones de política de Prebisch, y se utiliza paradójicamente como justificación para la introducción de las políticas del Consenso de Washington en América Latina. Como era de esperarse, el resultado ha sido una “desindustrialización” de esas economías que habían logrado iniciar el proceso de industrialización hacia adentro y un regreso a la dependencia de los productos primarios, aunque con la ventaja de que esto ocurre en presencia de la mejora de los términos de intercambio, pero con el dominio continuo del desarrollo inducido por la deuda.

CONSTRUCCIÓN DE UN SECTOR MANUFACTURERO, PREVINIENDO LA DESINDUSTRIALIZACIÓN

El resultado de esta perversión de Prebisch ha sido que las cuentas externas de los países en desarrollo de América Latina han llegado a ser dominadas por las ganancias de exportación de los productos primarios y los flujos de capital, en lugar de los flujos reales de bienes manufacturados y servicios. Ésta es la imagen de espejo del proceso de desindustrialización como el manejo de la apreciación cambiaria, inducida por los flujos externos de capital y el aumento especulativo de las exportaciones de productos básicos, han reducido la competitividad de la industria nacional con respecto a la de los países desarrollados. Así, mientras que los términos de intercambio de los productos básicos han mejorado, los términos de intercambio de bienes manufacturados se han deteriorado considerablemente y han producido la contracción de la industria manufacturera.

Por lo tanto, hemos llegado al punto de partida de las condiciones básicas necesarias para los países en desarrollo al entrar en un proceso de desarrollo sostenido. Cómo revertir la desindustrialización y generar competitividad de las exportaciones del sector manufacturero en presencia de una reducción de la competitividad causada por la estabilidad de los tipos de cambio.

Durante mucho tiempo se ha reconocido que existe un conflicto entre el tipo de cambio apropiado para apoyar la exportación de manufacturas y lo que es apropiado para las exportaciones del sector primario. Cuando Prebisch estaba formulando el problema, como se señaló anteriormente, se creaban las exportaciones manufactureras que podían competir en los mercados internacionales, en todo caso los países desarrollados estaban dispuestos a expandir sus compras de manufacturas de los países en desarrollo. Hoy, la cuestión es defender la existencia de la industria nacional y procurar su expansión.

Resolver este problema se ha hecho más difícil por la posición de las instituciones multilaterales responsables del sistema financiero internacional, desde que apoyaban activamente el modelo de desarrollo basado en el endeudamiento rechazado por Prebisch. Esas instituciones, además, rechazaron todos los intentos de controlar los movimientos de capitales o el manejo del tipo de cambio bajo la apariencia de la manipulación cambiaria.

RECONOCIENDO LA IMPORTANCIA DE LOS TIPOS DE CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Marcelo Diamand (1978) ha propuesto una forma útil de analizar las dificultades que enfrenta lo que él llamó “estructura productiva desequilibrada” (EPD), que resulta cuando los países en desarrollo implementan una estrategia de

industrialización hacia adentro. Desde el nuevo e inmaduro sector industrial en desarrollo no sólo se tendrá un nivel de productividad menor que aquel que prevalece en el sector de producción primaria tradicional, éste tendrá también menor productividad que en los países desarrollados. Esto no sólo significa rechazar la ventaja comparativa de las exportaciones, sino también que las exportaciones de manufacturas tendrán mayores precios que los prevalecientes en los mercados internacionales de exportación. Dado que los tipos de cambio están determinados principalmente por las exportaciones del sector primario más productivo, las exportaciones de manufacturas serán doblemente perjudicadas como la sobrevaluación del tipo de cambio, reafirmando la divergencia internacional en la productividad nacional. El resultado es una EPD en la cual dos sectores con muy diferentes productividades coexisten, un

“sector primario menos dinámico que funciona en las exportaciones y precios internacionales, y el sector industrial más dinámico y protegido que funciona a precios más elevados que los internacionales y, a menos que esto esté dando tipos de cambio industriales especiales para la exportación, produce sólo para el consumo interno” (Diamand, 1978: 25).

El resultado es un desequilibrio en el que el crecimiento interno es impulsado por la expansión en el sector industrial, mientras el potencial de exportación se concentra en el sector primario. Dado que la expansión de las exportaciones es limitada por la demanda de los países desarrollados, la oferta de divisas para apoyar el aumento de las importaciones necesarias que requiere la expansión del sector industrial es siempre deficiente y “parece un desfase permanente entre el crecimiento económico y la capacidad de generar divisas (...) lo que induce a un descenso en la tasa de crecimiento y a menudo conduce a una reducción general de la actividad económica y el desempleo” (Diamand, 1978: 26).

Esta restricción de la actividad es el resultado de la explicación de la forma en que los mercados se ajustan a los “cuellos de botella” de Diamand. El argumento tradicional es que un desequilibrio en la oferta y la demanda producirán un ajuste en los precios relativos, los cuales contendrán la demanda y estimularán la oferta. Pero si hay una baja elasticidad de la oferta causada por un cuello de botella en el aumento de los precios, producirá simplemente una transferencia de ingresos a los propietarios de los recursos escasos. El ajuste actual ocurre como el diferencial del incremento en los precios a través de la economía y la reducción de la demanda agregada al nivel compatible con la oferta disponible de los recursos escasos. El resultado es lo que Diamand llama “inflación recesiva”, que crea una transferencia de ingresos de los asalariados

para los beneficios, e incrementa la desigualdad del ingreso. El fracaso del ajuste de los precios relativos para eliminar el cuello de botella es la razón de la inflación generalizada y una redistribución del ingreso que reduce la demanda del nivel más bajo de la producción y el empleo, compatibles con la oferta disponible del factor escaso.³

Una forma de evitar los problemas de inflación recesiva es recurrir a las inversiones y préstamos del extranjero. Sin embargo, en lugar de ser un remedio, éste es un paliativo muy peligroso. A nivel de la empresa privada, el intento de resolver un déficit permanente con la ayuda de préstamos conduce al endeudamiento acumulativo y, al largo plazo, a la quiebra. Tal resultado se puede evitar si los préstamos e inversiones se convierten en auto-amortizables; significa que si éstos están tan invertidos que su utilización permite superar el déficit original que los hace necesarios. Hay una tendencia a creer que este resultado puede generalizarse a nivel de los países, y eso con el fin de proveer de manera permanente de capital extranjero auto-amortizable, esto satisface simplemente la inversión de la expansión de la capacidad productiva. Se asume que en este caso habría producción suficiente para pagar el costo del capital y dejar, además, un beneficio para el país receptor.

Esto podría ser cierto si la insuficiencia de capital de inversión fuera el obstáculo original, pero en EPD la urgencia de obtener capital extranjero y préstamos no se origina por el deseo de aumentar la tasa de crecimiento del país, más allá de la capacidad nacional para ahorrar. Menos ambiciosos y al mismo tiempo más apremiante es la necesidad de remover el cuello de botella externo, evitando así una caída en la producción por debajo de los niveles alcanzados por la ya existente capacidad productiva.

Consecuentemente, el crédito y capital extranjeros son necesarios, no tanto en su papel de capital de inversión ineludible para el crecimiento, sino en su rol de divisas para evitar la recesión. En este segundo papel, aun si es puesto a funcionar de un modo que, en términos convencionales, podría ser considerado altamente productivo, no es necesariamente auto-amortizable. El déficit

³ Diamand señaló que en las economías en desarrollo con salarios cercanos a la subsistencia habrá una fuerte resistencia a la disminución de salarios reales en la forma de incrementos de salarios nominales que reforzarán el impacto inflacionario del cuello de botella. “De hecho, en el mundo real, cualquier intento de disminuir los salarios reales tropieza con una gran resistencia. La presión social que siempre aparece en apoyo de salarios reales más altos y se intensifica cuando esto significa oponerse a medidas diseñadas para hacerlos más bajos. Psicológicamente, el nivel una vez alcanzado por salarios reales llega a ser de nivel ‘normal’ de referencia y su reducción es sentida como un atentado contra los derechos obtenidos. Por eso, mientras el pensamiento económico trate los salarios reales como una variable de equilibrio que se pueda ajustar de acuerdo a las fuerzas del mercado, para la sociedad moderna su preservación es un objetivo de dominación” (Diamand, 1978: 22).

principal de un país no es en términos de recursos reales, sino en términos de divisas, por lo que la condición de ser auto-amortizables sólo se cumple si el capital contribuye a superar la escasez de divisas que se hizo necesaria. Para hacer esto, ese capital no sólo debe ser productivo en términos generales, es esencial que también sea productivo en términos de divisas específicas. Pero ya que en su mayoría es dedicada a ampliar el mercado interno, el cual tiende a consumir las divisas, la condición anterior llama a una canalización deliberada de inversión por parte del gobierno, lo cual ocurre con poca frecuencia.

Los préstamos y las inversiones extranjeras permiten postergar el cuello de botella externo, generalmente sin resolverlo y empeorándolo. Con el fin de paliar la situación y hacer frente a la carga financiera generada por las contribuciones extranjeras anteriores, se requiere un aumento constante de flujos de inversiones y nuevos créditos. El resultado es la acumulación de endeudamiento externo y una progresiva desnacionalización de la estructura productiva. La continuidad de los nuevos préstamos e inversiones —en especial los de capital a corto plazo y a veces las operaciones de *swap* renegociables— depende, a su vez, de la confianza de la capacidad del país para pagar sus deudas; una confianza que se desvanece simultáneamente con crecientes deudas y servicios financieros. Tarde o temprano el proceso se interrumpe. Aparece una contracción de nuevos préstamos, los primeros dejan de ser renovados y surge una nueva crisis de balanza de pagos, generalmente más profunda que aquella que había tratado de evitar el país con el flujo de capital extranjero. No hay ninguna posibilidad de evitar la devaluación, con la secuela de la disminución de los salarios reales y la recesión, y en un nivel más alto de endeudamiento externo y de desnacionalización de la estructura productiva”⁴ (Diamand, 1978: 29-30).

El ahorro externo no es el problema, más bien el fracaso de no utilizar plenamente los recursos internos. Diamand sostiene que la solución al fracaso del sector primario para producir las divisas suficientes y apoyar la expansión del sector industrial estarán en la expansión de las exportaciones industriales:

⁴ “Las consideraciones antes mencionadas sin duda descartan el uso de capital extranjero como una fuente de divisas en caso de emergencias y como un complemento más permanente de capital de inversión local. La diferencia con respecto al procedimiento tradicional debería consistir en el énfasis de la naturaleza auto amortizable de las contribuciones extranjeras. O directamente de fondos extranjeros o el tiempo que permitan mejorar, deben emplearse para generar exportaciones y sustituir importaciones, así serán autofinanciables en términos de la moneda extranjera. En otras palabras, es necesario evitar el peligro del uso indiscriminado y permanente de los fondos extranjeros en lugar de la sustitución de importaciones y exportaciones, al mismo tiempo subrayar la conveniencia de utilizarlos en el desarrollo de más exportaciones y una mejor sustitución” (Diamand, 1978: 32-33).

“Los países cuyas producciones primarias se enfrentan con limitaciones de la demanda mundial, debería como única salida, concentrarse sobre las exportaciones industriales. Al hacerlo, deben tomar en cuenta que los obstáculos a este tipo de exportaciones no se originaron en los tratados físicos e inamovibles del EPD, sino en los patrones de los tipos de cambio utilizados habitualmente” (Diamand, 1978: 30).

Así, Diamand ofrece una explicación adicional a la falta de demanda externa de las exportaciones por el fracaso del crecimiento de la productividad industrial para pasar a través de una demanda más alta y salarios locales, y el deterioro de la distribución del ingreso que impide el inicio del círculo virtuoso que Prebisch anticipó ante la implementación de la producción industrial. Éste es el fracaso del tipo de cambio para compensar los altos costos de producción del sector industrial.

¿DEVALUACIÓN O TIPOS DIVERSOS DE CAMBIO?

Mientras parecía que la devaluación podría proporcionar un remedio, Diamand puntualizó que:

“En las devaluaciones de EPD (...) difícilmente servirían para remediar el desequilibrio externo surgido del divorcio secular entre las importaciones y exportaciones, provocado por el crecimiento económico. Casi todas las importaciones son indispensables, desde que han sido prácticamente reducidas al nivel mínimo compatible con el funcionamiento normal de la actividad productiva local.

Una sustitución posterior implica niveles con elevada densidad de capital, atraídos por mayores incentivos y no es asequible en el corto plazo. Las exportaciones industriales no disfrutaban de ningún trato especial, se vuelven virtualmente imposibles porque el hueco entre los precios del sector industrial y los que prevalecen en el mercado mundial es tan ancho que no se puede evitar la devaluación, las exportaciones tradicionales, cuando son limitadas por la demanda mundial, no responden a los incentivos locales. Cuando están limitadas por la oferta, responden —en principio— pero con baja elasticidad, con un lapso de tiempo considerable y al costo de una elevada redistribución del ingreso” (Diamand, 1978: 30).

Esto puede conducir a una respuesta en términos de salarios más altos y de inflación, que podrían causar que los costos aumentaran en el sector industrial, eliminando cualquier potencial de mejora en la competitividad.

Así, en lugar de operar en el nivel de la tasa de cambio general

“La primera medida debería consistir tanto en la reestructuración de los tipos de cambio industriales para las exportaciones. (...) Por lo tanto, tendríamos dos tipos de cambio básicos. Por un lado, la tasa nominal [representando un dólar más caro], que se utilizaría para las transacciones financieras, las exportaciones industriales y, con los impuestos de importación correspondientes (mucho más bajos que en el sistema convencional), también para las importaciones. Por otro lado, tendríamos el tipo de cambio principal para los [productos primarios] exportaciones, determinados por la tasa nominal menos los impuestos de exportación. Esta reforma traería el tipo de cambio nominal sustancialmente muy cercano al de la estructura de los costes industriales y mejoraría la posibilidad de exportar productos manufacturados. Otro procedimiento alternativo o complementario es la construcción de un sistema cambiario de facto para las exportaciones con devolución de impuestos y otros estímulos fiscales” (Diamand, 1978: 31).

Nicholas Kaldor (1964) adoptó un enfoque similar a la resolución de los problemas que enfrentan los países en desarrollo en la expansión del sector industrial. Para Kaldor el principal problema no fue la capacidad de los países en desarrollo para producir bienes manufacturados, pero la incapacidad de producirlos a bajos niveles de costos y productividad permitirían ser competitivos en los mercados internacionales –básicamente, el mismo problema que Diamand identificó como un “cuello de botella”.

“Cuando los requerimientos de importación superan la capacidad de exportar a cuenta de costos internos altos (...) esto se debe a que el tipo de cambio que podría hacerse posible para un país subdesarrollado, el cual desarrolla mercados de exportación de productos manufacturados, podría significar una considerable subvaluación de su moneda en términos de productos primarios”. Pero señala que mientras “este déficit de exportación es generalmente como evidencia de sobrevaluación de la moneda (...) es esencial entender que ese no es el tipo de sobrevaluación que podría ‘remediarse’ (*cured*) por cualquier ajuste uniforme de la tasa de cambio”. Como los productos primarios constituyen la mayor parte de sus exportaciones

“el aumento en las ganancias de exportaciones en el sector primario el cual sigue a una devaluación tiende a generar una inflación de costos y precios internos, pronto neutralizan cualquier efecto benéfico inicial en los costos de exportación de manufacturas (...) el aumento en el precio interno de los bienes agrícolas de exportación es destinado, tarde o temprano, a conducir un aumento en los precios locales de los

alimentos. Y como en los niveles de ingreso característico de los países subdesarrollados los salarios nominales en la industria estarán estrechamente correlacionadas con el precio de los alimentos, un aumento de las ganancias de las exportaciones primarias tenderán a lograr un avance correspondiente en el nivel de los costos monetarios en la producción manufacturera” (Kaldor, 1964: 186-187).

Como consecuencia, Kaldor llega a la misma conclusión:

“no hay ninguna tasa única de cambio, que sea capaz (...) de asegurar el equilibrio entre los costos internos de producción y los precios, o el nivel de los costos, en los mercados extranjeros” y, de acuerdo con Diamand (1978: 188) “No hay manera de salir de este dilema, excepto por algún sistema de tipos de cambio dual, o algún sistema de impuestos combinados y subsidios que produzcan el mismo efecto que los tipos de cambio duales”.

Pero si los tipos de cambio duales son una condición necesaria, implica que el uso de la depreciación cambiaría provee estabilidad, y eliminar los desequilibrios no sólo será ineficaz, sino que será un impedimento para el desarrollo exitoso de la manufactura. Kaldor (1964: 187-188) señala que:

“los esfuerzos periódicos de (...) el Fondo Monetario Internacional aseguran un alivio a los problemas de balanza de pagos de los países subdesarrollados con la implementación de tipos de cambio más ‘realistas’ (...) han probado estar equivocadas. En la mayoría de estos casos (...) la devaluación ha sido seguida por una nueva ola de inflación que ha devorado el estímulo a las exportaciones que ofrece la devaluación, en un plazo relativamente corto. El diagnóstico que ha llevado a las recomendaciones se ha basado en la falsa analogía de la situación de los países industrializados cuyos precios de exportación son costo-determinados por aquellos productores primarios cuyos costos de exportación son precio-determinados”.

¿CÓMO LAS CONDICIONES GLOBALES ACTUALES IMPACTAN EN LAS RECOMENDACIONES DE LA POLÍTICA DE PREBISCH?

Varias de las economías de América Latina han implementado diversas versiones de estas propuestas, sólo para ser obstruidas por los “planes de estabilización” de las instituciones multilaterales basadas en la suposición de que la inflación ha sido causada por la excesiva expansión de los salarios o déficits gubernamentales.

Diamand señala que la introducción de estas medidas ha sido *ad hoc* e improvisada, bajo la presión de las circunstancias, no dentro del marco de un paradigma de integración, sino en defensa de todo aquello enseñado en las universidades. Adoptadas sin convicción, incoherentes y mal cuantificadas, estas medidas no son suficientes para contrarrestar la tendencia básica hacia los déficit y el endeudamiento, que conducen a la necesidad de una ayuda externa continua, ya sea como una operación de refinanciación o de nuevos préstamos. Este fracaso ha llevado a la necesidad de solicitar recursos de financiamiento del FMI cuyas condiciones

“alientan la adopción de (...) los ya conocidos planes de estabilización del FMI: la devaluación (...) restricción monetaria (...) la eliminación de los déficits presupuestarios financiados con emisión monetaria (...) contención salarial (...) disminución de la protección arancelaria, la eliminación de los controles cambiarios, el desmantelamiento de los tipos de cambio múltiples, etcétera”.

El resultado es la imposición de la política de tipo de cambio que impide a un país regresar al camino de las ganancias para salir del desequilibrio de pagos y obliga “el regreso a una tasa de cambio simple que pretende estimular la eficiencia, por último, la libertad cambiaria es dirigida hacia la restauración de la confianza y a promover préstamos e inversiones extranjeras”. Desde el punto de vista del prisma conceptual corregido de Diamand:

“la devaluación significa mayores incentivos para el sector exportador tradicional en detrimento de los salarios y otros ingresos urbanos. La restricción monetaria tiene por objeto inducir una recesión. El plan es llamado ‘plan de estabilización’, pero en su primer efecto visible es un fuerte impacto inflacionario como consecuencia de la devaluación, con la que la palabra ‘estabilización’ adquiere un tono irónico. (...) Por otro lado, las medidas ‘eficientes’, consisten en la baja protección arancelaria y una estructura cambiaria unificada, no sólo bloquean el camino para todas las soluciones racionales descritas anteriormente, sino también contribuyen a aumentar la proporción de las importaciones en el PIB y a desalentar aun aquellas exportaciones industriales, las cuales podrían tener abierto su camino a los mercados internacionales, el resultado es una mayor gravedad del cuello de botella externo”.

Entonces, hay dos culpables en el fracaso de la receta de Prebisch para la industrialización hacia adentro. Uno es el fracaso de aplicación de la política en América Latina, a pesar de que se ha experimentado exitosamente en Asia. El segundo es la política de las instituciones financieras multilaterales. De hecho,

estas instituciones se crearon para proporcionar una igualdad de condiciones a los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial. Ellas nunca fueron diseñadas para tomar en cuenta los problemas de desarrollo económico. Su objetivo fundamental fue proporcionar un sistema de tipos de cambio estables, que no interfirieran con los efectos de cambios en la productividad de los costos relativos de los bienes producidos por los países desarrollados. Hubo un sesgo implícito en favor de tipos de cambio fijos o estables. Y la manera de preservar tasas estables fue asegurar que ningún país desarrolle un desequilibrio comercial “fundamental”. Los préstamos del FMI se utilizarían para evitar mayores desequilibrios, y las condiciones que el FMI impuso a estos préstamos fueron diseñadas para devolver el equilibrio al país reduciendo su nivel de actividad.

Sin embargo, al mismo tiempo las Naciones Unidas y los economistas del desarrollo recomendaron que los países desarrollados transfirieran al menos el 1% del PIB para compensar la escasez de recursos en los países en desarrollo. Ellos estaban abogando por la creación de desequilibrios persistentes en las cuentas externas de los países en desarrollo. Pero cuando ello ocurrió, intervinieron para imponer condiciones que significaran un crecimiento que no pudo ser alcanzado. Además, hubo un apoyo implícito para uniformar el equilibrio de tasas de cambio, porque se enfrentaban condiciones especiales por la estructura de producción dual de los países en desarrollo, lo cual nunca se tomó en cuenta.

Como señaló Diamand (1978: 49): “en la educación y la formación de macro-economistas hay una suposición implícita ya sea de un equilibrio de la balanza de pagos, o de un desequilibrio temporal, que puede ser fácilmente resuelto por el manejo adecuado de los tipos de cambio”. Como resultado de las recomendaciones de Diamand, Kaldor y otros economistas buscaron resolver el problema de la competitividad de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo que nunca habían sido implementadas, aparte de los intentos titubeantes e indiferentes manejados por la necesidad señalada anteriormente. De hecho, los países europeos adoptaron controles de capital o tipos de cambio duales hasta finales de los años ochenta con un éxito relativo. Mientras se ha sostenido que la diferenciación del tipo de cambio referido arriba podría ser difícilmente implementada, argumentos similares se han hecho sobre la implementación de impuestos a las transacciones financieras como una fuente de financiamiento para el desarrollo. Si la capacidad técnica de imponer impuestos a las transacciones financieras efectivas existe, entonces esto debería ser también posible en regímenes cambiarios duales. El impacto sobre los países en desarrollo sería considerablemente más positivo

que cualquier transferencia de recursos generados por el impuesto a las transacciones. Y lo más importante, permitiría a los países en desarrollo “ganar” su financiamiento al desarrollo, en lugar de ser dependientes de la financiación externa o de la caridad.

Es importante reconocer que los problemas actuales de la desindustrialización, causada por una excesiva apreciación y volatilidad del tipo de cambio en muchos países de América Latina, son los mismos que la restricción al desarrollo de la producción en las economías en desarrollo mencionados anteriormente. Y los remedios deben, por lo tanto, ser los mismos. En efecto, Argentina trató de racionalizar su régimen actual de impuestos de importación y exportación con el propósito de vincular los impuestos sobre exportaciones de productos primarios con los precios internacionales. Una alternativa se ha intentado en Brasil, en el contexto de lo que se ha dado en llamar la guerra de divisas, que implica establecer tasas impositivas variables a los flujos de capital.

Uno de los principales obstáculos para la introducción de este tipo de políticas son los prejuicios en su contra representados por el marco analítico del FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC). La crítica de Kaldor sobre su incapacidad para entender los problemas que enfrentan los países en desarrollo es tan válido hoy como lo era hace medio siglo. El FMI sigue apoyando la libre circulación de capital internacional y las instituciones de servicios financieros, mientras que la OMC impide a los países adoptar medidas para proteger sus industrias nacionales de la competencia desigual, causada por el impacto de aquellos flujos de capital sobre los tipos de cambio.

Sin embargo, en el entorno internacional actual es difícil seguir las recomendaciones citadas anteriormente para proteger a la industria nacional y evitar la desindustrialización.⁵ Pero los países que continúan intentando financiar su desarrollo a través de las entradas de capital externo estarán obligados a introducir políticas que deprimirán la demanda interna. La primera razón es que la política fiscal del gobierno tendrá que ser cercana al equilibrio, con el fin de convencer a los mercados de capital de continuar refinanciando su exposición existente. Grecia ofrece una lección clara de la importancia de la prudencia fiscal en apoyo de los flujos de capitales externos. Al mismo tiempo, estas políticas estarán acompañadas por tipos de interés que serán más altos

⁵ Un grupo de economistas del desarrollo ha intentado promover la discusión sobre la importancia de los tipos de cambio en el desarrollo y recobrar la esencia de las recomendaciones de Prebisch, proponiendo un Nuevo Desarrollismo. Ver <<http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org>>. La recomendación es una tasa de cambio competitiva, en lugar de un sistema de tipos de cambio duales.

que aquéllos de los mercados de capital de los países desarrollados, motivados por la necesidad de apoyar a sus propias economías con políticas de tasas de interés cero. Y el resultado natural es apreciación sostenida y la sobrevaluación del tipo de cambio. Con el fin de apoyar las exportaciones de los países que siguen estas políticas se requerirá una política interna de contención de los salarios para mantenerlos en menor crecimiento que la productividad nacional, pero lo más importante, mantener los costes salariales unitarios por debajo, no sólo de los países desarrollados, sino por debajo de los de otros países en desarrollo. Pero dado que esta estrategia ha tenido un impacto negativo en el crecimiento de la demanda interna, sólo puede ser viable si atrae demanda global. La demanda externa no es adicional a la demanda interna, sino un sustituto. Y la economía mundial se debe expandir. Esto parece muy poco probable en las condiciones mundiales actuales con todos los países que tratan de reducir la deuda mediante la reducción de gastos.

BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, A., "Import Substitution in High-tech Industries: Prebisch Lives in Asia!", en *Cepal Review*, núm. 82, abril, 2004.
- Diamand, M., "Towards a Change in the Economic Paradigm Through the Experience of Developing Countries", en *Journal of Development Economics*, núm. 5, 1978, pp. 19-53.
- Gershenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1962.
- Kaldor, N., "Dual Exchange Rates and Economic Development", reimpresso en *Essays on Economic Policy*, vol. 2, W.W. Norton, New York, 1965, pp. 187-188.
- Krueger, A., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", en *American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, junio, 1974, pp. 291-303.
- Nurkse, R. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, New York, 1953.
- Prebisch, R., *Report by the Secretary General of the Conference on Trade and Development: "Towards a New Trade Policy for Development"*, Naciones Unidas, Génova, 1964.
- _____, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, octubre-diciembre, 1950, pp. 479-502, reimpresso en 1986.