

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Director de la Revista*  
Raúl Prebisch

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri

*Secretaria Adjunta*  
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1985

**SUMARIO**

Nota de la Dirección	7
Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe. <i>Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.</i>	9
Exposición presentada a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. <i>Enrique V. Iglesias</i>	59
La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo. <i>Raúl Prebisch</i>	65
Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina. <i>Torcuato Di Tella</i>	91
La transformación del modelo de industrialización en América Latina. <i>Klaus Esser</i>	103
El proceso de acumulación y la debilidad de los actores. <i>Víctor E. Tokman</i>	117
La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos. <i>François Le Guay</i>	129
La recuperación de la hegemonía norteamericana. <i>María da Conceição Tavares</i>	141
Crisis, ajuste y política económica en América Latina. <i>David Ibarra</i>	149
Comentario	157
Carlos Massad: "El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor" <i>Revista de la CEPAL</i> N° 19, abril de 1983, pp. 185 a 197. <i>Observaciones acerca del análisis formal del servicio real de la deuda</i> (Roger Lindqvist y Soren Wibe) <i>Respuesta</i> (Carlos Massad)	
Publicaciones recientes de la CEPAL	158

## Crisis, ajuste y política económica en América Latina

David Ibarra\*

La crisis latinoamericana tiene un carácter *sui generis*, cuyo esclarecimiento ha obligado al autor a penetrar en campos de análisis interdisciplinarios poco explorados y a hacer generalizaciones que abarcan diversas situaciones nacionales. En ese marco, afirma que muchos de los problemas centrales que aparecen como desajustes coyunturales —escasez de divisas, déficit en las finanzas públicas— nacen en realidad de acomodos estructurales inconclusos, tanto en la economía internacional, como en el interior de los países latinoamericanos, cuyos períodos de tratamiento y cura exceden con mucho el corto plazo.

A lo anterior se añade un conjunto de circunstancias que dificultan la aplicación de soluciones idóneas, como la mengua en la capacidad de asistencia al desarrollo de los centros industrializados y la menor capacidad de liderazgo de los gobiernos, al quedar en entredicho el compromiso ideológico y programático de garantizar el crecimiento sostenido, meta difícil de cumplir cuando la autodeterminación económica ha llegado al punto más bajo de la historia reciente de la región.

Si este diagnóstico fuese certero, los remedios no podrían encontrarse en el recetario de las políticas de estabilización económica, sin sostener por eso que éste sea superfluo. Hacer aceptable el estancamiento o tasas de crecimiento muy inferiores a las históricas plantea interrogantes que van más allá de lo económico. En ese sentido, las verdaderas respuestas han de encontrarse en la esfera política porque sólo allí podrían cimentarse los consensos sociales que permitirían unir al Estado y a la sociedad en un compromiso nacional encaminado a ganar de nuevo la autodeterminación y el acceso al desarrollo.

\*Consultor de la CEPAL. El señor Ibarra fue Director de la subsección de la CEPAL en México y Secretario de Hacienda y Crédito Público del gobierno de ese país.

Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril a 3 de mayo de 1985) y en la Reunión por el XXV Aniversario del BID (Madrid, 26 de junio de 1985).

## Introducción

Es ya un lugar común afirmar que la crisis económica de América Latina es la más profunda, prolongada y general de todo el período de la posguerra. Menos frecuente es el aserto de que después de cuatro años de decrecimiento en el ingreso per cápita y de sacrificios del grueso de la población, todavía se está lejos de haber satisfecho los propósitos de la política de ajuste implantada, con los naturales rezagos y variantes, por la gran mayoría de los gobiernos.

El producto por habitante ha disminuido en más del 9% entre 1980 y 1984. (CEPAL, varios años.) El nivel de hoy es semejante al alcanzado siete u ocho años atrás. El ingreso nacional debió comprimirse todavía más, a juzgar por el deterioro de la relación de los precios del intercambio (23%) y los aumentos en el servicio de la deuda externa. Hay países, y sobre todo sectores sociales dentro de ellos, que bien pudieran haber perdido entre un cuarto y un tercio de su ingreso anterior.

Como signo alentador, los saldos deficitarios de la cuenta corriente de la balanza de pagos se han reducido notoriamente, de más de 40 000 a 3 000 millones de dólares en los mismos años. Pero acaso ello, en vez de configurar una posición saneada, revele que el ajuste siguió un derrotero esencialmente recesivo (CEPAL, 1985 a). Adviértase que la balanza comercial evolucionó de una cifra negativa de 1.6 a una positiva de 37.6 miles de millones de dólares. Ese notable resultado no es atribuible a mayores ventas al exterior —que declinaron en el período poco más del 2%—, a pesar de que los movimientos en los precios relativos internos favorecieron generalmente a los productos calificados como “comercializables” o “transables” en la jerga técnica. La corrección de esa balanza está entonces asociada a una abrupta contracción recesiva de las importaciones que llega a cifras del 40%.<sup>1</sup>

En esos años, el endeudamiento externo se

<sup>1</sup>Los datos mencionados probablemente den una visión cargada al pesimismo por no considerar explícitamente los períodos de gestación en el desarrollo de nuevas producciones y nuevos mercados en el exterior. A título ilustrativo, valga señalar que en 1984 el valor nominal de las exportaciones latinoamericanas creció casi un 10%, por efecto de la recuperación de la economía norteamericana combinada con el esfuerzo estratégico principalmente de los países más grandes y con capacidades productivas más flexibles (Brasil, México, Argentina, Venezuela).

elevó de 275 a 360 miles de millones de dólares, no tanto porque se hubiesen recibido nuevos recursos de libre disponibilidad, sino más bien como fruto de la capitalización de intereses convenidos *de facto* en los procesos de renegociación (Iglesias, 1985). Con una leve tendencia reciente a mejorar, el servicio de la deuda equivale al 35% de las exportaciones totales de bienes y servicios (1984) y representa también el renglón más importante de los déficit de los presupuestos gubernamentales. El endeudamiento se ha convertido en lastre que gravita, lo mismo en suprimir el aporte tradicional del ahorro externo a la formación de capital de las naciones en desarrollo —en Centroamérica, por ejemplo, llegó a representar entre el 40% y el 50% de estos últimos—, que en forzar a países en crisis a transformarse en exportadores netos de capitales o limitar draconianamente la capacidad inversora y de fomento de los gobiernos durante períodos que parecen extenderse más allá de la presente década.

A pesar de la disminución de las presiones inflacionarias mundiales y de la instrumentación bastante extendida de severas medidas restrictivas a la expansión de la demanda interna (recortes del gasto público y del crédito, alzas de los impuestos y las tasas de interés, ajustes incompletos en la restitución del poder adquisitivo de los salarios, racionamiento en la oferta de divisas), la inflación, lejos de abatirse, parece cobrar nuevo

vigor con el transcurso del tiempo. En el trienio 1979-1981, el índice ponderado de precios al consumidor mantuvo tasas de crecimiento de poco más del 50% anual, pero de ahí en adelante ascendió a saltos bruscos, hasta alcanzar el 175%, en 1984 (Iglesias, 1985). En los hechos, los dramáticos esfuerzos de estabilización interna han resultado frustrados en muchos países; más aún, la presencia harto común de fuertes distorsiones en los precios relativos hace prever nuevos reacomodos alcistas hacia el futuro.

Crisis y política de ajuste han debilitado al proceso de formación de capital público y privado —el coeficiente de inversión decayó del 22% al 16% entre 1981 y 1983— restando flexibilidad a las economías para impulsar cambios estructurales o absorber sus inevitables costos. Y ello es determinante de la capacidad de perfeccionar las autonomías económicas internas, o de insertarse mejor en la economía internacional.

De lo anterior se desprende que la crisis latinoamericana tiene connotaciones singulares. Parecería, por tanto, justificado intentar, aunque no sea más que en primera aproximación, la identificación de sus verdaderas causas. En particular, es válido preguntarse cuáles son las características que distinguen a la depresión de hoy de las fluctuaciones cíclicas de la posguerra, que le imprimen profundidad inusitada y anulan la acción de los remedios consagrados.

## I

### El signo de las transformaciones de la economía internacional

Es innegable que el último medio siglo ha presenciado una decantación gradual, pero por cierto acumulativa, de cambios, que alteran ya, en substancia, el funcionamiento de la economía mundial. El síntoma más evidente de tales transformaciones se expresa en el estrechamiento de los nexos de interdependencia-dependencia entre países, junto a la correspondiente pérdida de autodeterminación económica de las unidades nacionales. La secuela de efectos que siguen a las convulsiones del mercado petrolero o de las tasas

de interés revela la existencia de intrincados mecanismos de transmisión internacional de las tensiones distributivas, tanto como la imposibilidad de instaurar por mucho tiempo —quizá con la excepción de los Estados Unidos— políticas nacionales encontradas con los imperativos del ciclo internacional.

La cristalización de más y más avances tecnológicos e innovaciones de otro orden, superpuesta a los antiguos factores determinantes de la composición del comercio internacional, vienen

tornando obsoleta y alterando de modo incompleto y quizás injusto a la división internacional del trabajo todavía vigente entre el Tercer Mundo y los centros industrializados. Para verificar esta primera proposición, baste enumerar algunos de los procesos de cambio en marcha, sin ahondar mayormente en su significado profundo: hay decadencia en muchas ramas de la actividad económica que sostuvieron el progreso mundial de los últimos tres cuartos de siglo, mientras surgen con fuerza, sin consolidarse todavía, nuevos sectores llamados de "avanzada" que se benefician de una demanda en formación e insatisfecha (ONUDI, 1983 y 1984); por eso mismo, se afianzan las preferencias del mercado y de los inversionistas hacia producciones con alto contenido tecnológico, en tanto quedan relegados a un segundo plano los proyectos tradicionales de alta densidad de capital o de mano de obra; con tener ventajas decisivas, la integración a escala mundial de los mercados financieros y de mercancías, so pena de marginación productiva, deja fuera de control de los gobiernos nacionales decisiones económicas antes percibidas como campo fundamental de las regulaciones estatales; también comienza a variar, a paso acelerado, lo que constituía la base energética de la organización industrial, de modo que hoy puede predecirse con certeza que los combustibles fósiles dejarán pronto de ser el componente *sine qua non* de la producción moderna. El patrón energético vigente, ya parcialmente agotado, no podría trasponerse, ni reproducirse plenamente en todo el planeta, sin causar catástrofes ecológicas o transgredir limitantes ambientales y de recursos físicos (Fajnzylber, 1983).

Tales reacomodos seguramente culminarán abriendo horizontes nuevos al desarrollo, con resultados benéficos para civilizadores y civilizados. Sin embargo, en la transición donde estamos ubicados, la gestación de esos fenómenos genera desconcierto, crea incertidumbre, obliga a efectuar sacrificios y complica enormemente, como es el caso en América Latina, el gobierno de las políticas sociales y de las políticas económicas. Examinemos algunas de sus consecuencias que parecen derrumbar el mundo ordenado de la prosperidad de la posguerra.

En primer lugar, está siendo seriamente socavada la estabilidad de las ventajas comparativas que sirvieron de sustento a la vieja división inter-

nacional del trabajo y también a las teorías del comercio internacional. En una vertiente, por ejemplo, la competitividad manufacturera penosamente ganada por los países en desarrollo con el uso de técnicas de alta densidad de mano de obra bien podría disolverse frente a la proliferación de métodos de producción automatizados (robotización). En otro sentido, el control electrónico de la producción podría eliminar el predominio de las economías de escala y conducir a una mayor diferenciación de la oferta, con beneficios claros para los países de población y mercados pequeños.

Sea como sea, lo que está en juego es la reestructuración de los cimientos donde se ha de erigir la nueva división internacional del trabajo. Pero esta última, por más que viene surgiendo con el aliento de asignar grandes beneficios a los pioneros, quizá no pueda estabilizarse, ni estabilizar a las relaciones económicas internacionales, sin la configuración consensual de arreglos entre todos los países involucrados. En la actualidad, las ventajas comparativas cada vez dependen menos de la dotación original de los recursos naturales, de la abundancia de capitales o de mano de obra y mucho más de un clima mundial estable y proclive a la concertación, así como de la perseverante dedicación de cada país por alcanzar la excelencia en áreas determinadas de la producción (Feinberg, 1983).

Adviértase que junto a las tensiones siempre vigentes de la distribución de los beneficios del comercio internacional, reaparece ahora una cuestión todavía más básica: se trata del reparto de la producción exportable entre los diferentes países. El problema de fondo para las economías latinoamericanas es el de precisar cuáles serán en el futuro sus fuentes estables de divisas, más que insistir en mejores precios de los artículos primarios que ya exportan y que, en buena parte de los casos, tienen demanda declinante, y están sujetos al riesgo de ser desplazados por sucedáneos o por competidores con tecnología más avanzada.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Aunque se ha ganado participación en el intercambio de manufacturas, principalmente en los programas de integración regional y subregional, subsisten rezagos enormes en alcanzar una inserción dinámica en el comercio internacional. De los 18 productos de exportación más importantes, sólo cinco (carne, harina de pescado, lana, soya, petróleo) podrían beneficiarse de elasticidades-ingreso altas; el resto ya registra un crecimiento vegetativo o declinante.

En segundo término, el proceso de integración de la industria en escala multinacional —cuyos agentes promotores son las viejas y nuevas generaciones de empresas transnacionales— está beneficiando a la eficiencia productiva global y al empleo *in situ* de factores. Pero todavía no ofrece respuestas satisfactorias sobre la distribución del ingreso entre los países participantes, ni sobre las fórmulas de compensar la pérdida de autodeterminación económica, especialmente en épocas de depresión o cuando se altera desfavorablemente la composición de la demanda externa de algunos países (ONUDI, 1984). Hay aquí un proceso inconcluso de cambios institucionales y jurídicos, por cuanto la incorporación *de facto* de los países a un sistema fusionado de producciones no ha estado perfeccionado por un marco internacional de normas, donde se establezca un sistema de garantías recíprocas entre los Estados participantes.

La tercera consecuencia de las transformaciones inconclusas de la economía internacional ha sido la de debilitar, si se quiere temporalmente, la capacidad de los centros industrializados para contribuir al desarrollo de las zonas periféricas, al verse obligados a volcar el grueso de sus energías a los ajustes internos. La reducción de la ayuda concesional al desarrollo, los escollos a la reposición de capitales y a la ampliación del poder de préstamo de las instituciones multilaterales de financiamiento, el alza misma de las tasas de interés, son expresión elocuente de esa menor capacidad (CEPAL, 1984, 1985 a y 1985 b; Prebisch, 1981; Feinberg y Kallab, sin fecha; Haq, 1985). Como también lo es el que al proteccionismo de viejo cuño con el cual los países avanzados cubrían, por ejemplo, la inhabilidad competitiva de sus actividades agrícolas, se añade ahora un proteccionismo nuevo que surge del envejecimiento de industrias renuentes a ceder el paso al redespiegue de producciones a escala universal.

Con todo, la manifestación más notoria de lo que se quiere subrayar está constituida por el hecho de que, por primera vez desde la revolución industrial inglesa, la economía líder de occidente se convierte en importador neto de capitales; en vez de exportar recursos financieros excedentes, requiere del ahorro internacional para sufragar el gasto interno, invirtiendo por entero la mecánica tradicional de los ajustes de las balanzas de pagos.

Por último, debe admitirse con realismo que los acomodos y cambios en gestación dentro y entre los países industrializados determinan un programa de trabajo en la esfera internacional donde queda relegado a posición secundaria el tratamiento de las zonas en desarrollo. Antes de reformar el viejo *modus vivendi* entre el Norte y el Sur, seguramente se atenderán primero las cuestiones relacionadas con el intercambio, la división de producciones, la apertura de mercados financieros y de bienes o el financiamiento de los saldos del comercio recíproco, entre los miembros del Primer Mundo (Bergsten y Krause, 1975; Norr, 1975). Por eso parece improbable que se aborde a fondo el tema del endeudamiento latinoamericano, mientras subsista desacuerdo sobre el manejo de los regímenes cambiarios, de las tasas de interés, del control a los movimientos de capitales o de las fórmulas de ajustar simétricamente desequilibrios persistentes en las balanzas de pagos de los principales países industriales (Clein, 1982).

Asimismo, acaso sea ilusorio confiar en una recuperación vigorosa y sostenida de los centros económicos mundiales y, aun de su ayuda al desarrollo en esta década. Antes han de efectuar sacrificios y concentrar recursos —como lo muestra la reconversión industrial europea— en adaptar fuerza de trabajo e instalaciones físicas a la modernización acelerada que imponen la carrera tecnológica internacional y el afianzamiento de los nuevos sectores de avanzada.

El carácter generalizado de la crisis en América Latina apunta a atribuirle un origen principalmente externo, es decir, determinado por los acomodos de la economía internacional. Están afectados de manera semejante países con marcadas diferencias en tamaño, en grado de industrialización, en organización política y administrativa y en estrategias de desarrollo económico.

Sea como fuere, debido a las razones señaladas, las soluciones a la crisis no podrán venir de afuera. América Latina ha de encontrarlas en la organización de sus propias fuerzas e iniciativas, incluso para romper la inercia de las prelación de política económica de los centros industrializados. El camino no está despejado, hay innumerables obstáculos; además, tendrá que pagarse el precio —ya se está pagando— de ensayar, fracasar y hacer nuevos intentos. En las nuevas circunstancias, el crecimiento económico ya no se

dará fácilmente; los gobiernos tendrán que movilizar a toda la sociedad en torno a un esfuerzo nacionalista y democrático, a fin de hacer tolerables los sacrificios de la reconstrucción de las

economías sin causar fracturas sociales insalvables. Por eso conviene examinar ahora, así sea brevemente, la situación del interior de los países latinoamericanos.

## II

### El ámbito latinoamericano

En el período que media entre el fin de la segunda guerra mundial y mediados del decenio de 1970, América Latina avanzó notablemente en construir nuevas estructuras económicas, elevar las condiciones medias de vida de la población, formar nuevas capas sociales, industrializarse y urbanizarse. En ese lapso, el producto latinoamericano se quintuplicó, la producción industrial se sextuplicó, el empleo en los sectores modernos de las economías creció cinco veces, y surgió una pujante clase media.

La convergencia de demanda externa en ascenso y los impulsos de la sustitución interna de importaciones abrieron el paso tanto a un intenso proceso de modernización económica, como a la aceptación de lo que aquí llamaremos "la ideología del desarrollo". La prosperidad fue causa y efecto de que la legitimidad del Estado latinoamericano, así como su capacidad de convocatoria y de movilización políticas, poco a poco se desplazasen de las viejas tradiciones del reformismo latinoamericano y de los ideales sobre justicia económica y participación abierta en materia política, para asentarse más y más en la capacidad de los gobiernos de fomentar y lograr el crecimiento económico (*Pensamiento iberoamericano*, 1984).

Dicho crecimiento, con su poder de acrecentar el ingreso de casi todas las capas sociales sin la exigencia de abordar directamente las arduas cuestiones distributivas, se ha convertido en sucedáneo de la reforma social, en armonizador mitigante de las tensiones políticas y factor de integración por excelencia de las sociedades latinoamericanas. Así, la meta del crecimiento económico pasó casi inadvertidamente de objetivo instrumental —medio de alcanzar fines de rango superior— a convertirse en el objeto vertebral de la acción de los Estados latinoamericanos y fuen-

te de la legitimidad de los gobiernos. A ese efecto, la nueva ideología postuló que del progreso económico habría de derivarse, casi automáticamente, la modernización política y la justicia social.

Los nuevos enfoques se afianzaron rápidamente, porque en muchos casos aplazaron los conflictos abiertos y permitieron dar un poco más a casi todos, sostener una concentración del ingreso compatible con un respetable proceso de formación de capital, abrir el paso a los grupos económicos surgientes y hacer tolerables —en la esperanza de una evolución ascendente— las crecientes diferencias en los niveles de vida y consumo que nos separan de las sociedades industrializadas. Sin embargo, no en todos los ámbitos pudo evolucionarse en armonía. El intenso crecimiento económico de la posguerra sometió a fuertes tensiones al conjunto de las instituciones de cada país. En algunos casos, hubo genuina modernización de la vida política y social; en otros, no pudieron rebasarse las fórmulas del autoritarismo; y, en unos terceros, democratización y autoritarismo alternaron en equilibrio inestable, sin solución definitiva clara.

Aun así, el hecho sobresaliente es la transposición de lo político al dominio de la economía. El crecimiento, por su eficacia en facilitar la conciliación de intereses y en concentrar las energías de la sociedad en un limitado conjunto de problemas, toma la primacía y elimina del debate público lo que tradicionalmente había constituido el meollo de la gestión política. Las ventajas instrumentales fueron muchas; adviértase a título ilustrativo cómo los espinosos problemas del ascenso y la movilidad sociales se resuelven de manera gradual, ordenada, a través de la multiplicación de empleos que acompaña a la expansión de la economía.

No es entonces sorprendente que los gobier-

nos, de ser árbitros pasivos en los asuntos económicos, hayan pasado a convertirse en promotores por antonomasia del desarrollo económico y en agentes responsables de alcanzarlo. Y por eso el Estado latinoamericano se incorpora de lleno a las tendencias mundiales que determinan un espectacular ensanchamiento de las funciones públicas y de su ponderación en las economías.

Un primer componente del gasto gubernamental se dirige a corregir los efectos de las desigualdades distributivas, empujado en lo interno por razones de equidad, cuando no por la necesidad política de reducir fuentes potenciales de conflicto, y, en lo externo, por la revolución de expectativas creadas por el Estado benefactor y el consumismo de las naciones industrializadas.

Un segundo renglón en rápida expansión histórica dentro de los presupuestos públicos, son las erogaciones de fomento económico, es decir, gastos relacionados con programas específicamente diseñados para facilitar el desarrollo de la empresa privada.

Hay en América Latina una tradición estatista, por medio de la cual los gobiernos impulsan o toman a su cargo determinadas actividades en función de los intereses generales del desarrollo. Pero el intervencionismo estatal no aparece como un medio de socializar las economías, sino como fórmula de salvar en menor tiempo el atraso o como correctivo de los defectos de una conducta económica que se quiere mantener fiel a la consecución del interés individual, expresado en las reglas del mercado. Aun las empresas de propiedad gubernamental, más que competir o desplazar a las de carácter privado, las apoyan y complementan. Dichos entes públicos suelen ser proveedores de infraestructura física (camino, puertos, presas, aeropuertos), de servicios básicos (energéticos, transporte, financiamiento, educación) o de insumos de uso difundido (minerales, acero, productos químicos, fertilizantes), que benefician de muy diversas maneras la expansión de los negocios privados.

Sin mencionar el financiamiento de los aparatos de control de la fuerza pública, el imperativo económico de estimular al sector empresarial privado, junto a la necesidad política de proteger a los grupos más débiles de la población determinan exigencias perentorias de expansión de los sectores públicos latinoamericanos en la esfera de la producción y de la distribución (Cardoso y

Faletto, 1979). Dicho en forma esquemática, durante varias décadas se logró un equilibrio dinámico sustentado en un rápido crecimiento del producto —suficiente para combinar aumentos sustantivos en la productividad y absorción neta de la mano de obra de los sectores de subsistencia—, acompañado de un proceso de formación de capital que evolucionaba a velocidad ligeramente mayor y de un gasto público que también ganaba ponderación en la composición de la demanda agregada. La incorporación de mano de obra previamente marginada al sector moderno de la economía satisfizo demandas sociales y atemperó sesgos concentradores en la distribución del ingreso. De su lado, las clases medias de técnicos y profesionales encontraron respuestas análogas en la multiplicación de las oportunidades de ascenso a mejores puestos de trabajo, creadas por la propia expansión de las economías.

El modelo descrito, si bien funcional en una época histórica, no podía, sin ajustes, extenderse indefinidamente en el tiempo. Los primeros límites comenzaron a encontrarse cuando el aparato estatal empezó a dejar sin respuesta, o a sólo responder parcialmente, a la proliferación de demandas sociales —en parte inspiradas en los logros de las sociedades avanzadas— mientras, de otro lado, el acrecentamiento del gasto público se convertía en carga y factor de rigidez de la economía de mercado.

A fin de singularizar apenas un elemento en la intensificación de las demandas sociales, cabe hacer referencia a las presiones de origen demográfico. Todavía las tasas de crecimiento de la población se encuentran entre las más altas del mundo, a pesar de haber iniciado ya su fase de descenso. Sin embargo, la expansión de la fuerza de trabajo se mantendrá en las cifras máximas —entre el 3% y el 4% anual— hasta fines del presente siglo. Ello limita enormemente la influencia real de la política económica en cuanto a satisfacer las aspiraciones de grandes segmentos de la población: los sectores marginados, las nuevas generaciones de jóvenes o los grupos de mujeres que buscan incorporarse al mercado de trabajo de los sectores modernos de las economías.

De ahí la proclividad generalizada de los gobiernos latinoamericanos a incurrir en déficit en las cuentas públicas y a endeudarse en el exterior. En tanto las demandas se tornaban más

numerosas y apremiantes, la disposición de empresas y poblaciones por cubrir más impuestos o financiar con ahorros genuinos el gasto público, iba en franca declinación. Enfrentados a esa paradoja, los gobiernos no dejan de percibir que en el gasto público sigue residiendo la clave del crecimiento y, junto con él, la estabilidad de todo el edificio social. Por eso, recurren en proporciones variadas al financiamiento deficitario o al endeudamiento externo, con la esperanza de ganar tiempo para completar cambios internos o de que ocurran alteraciones favorables en el medio internacional.<sup>3</sup> Con ingresos insuficientes o a la baja, puede ser necesario recortar erogaciones públicas pero ello contradice los postulados de la ideología del desarrollo y por encima de todo, vuelve negativa la capacidad de negociación social de los gobiernos, en los momentos en que más la necesitan (Stepan, 1979).

En la esfera económica, las limitantes anteriores coinciden, además, en bastantes países, con problemas de agotamiento de los patrones nacionales de desarrollo, sea por decaimiento del empuje dinámico de la sustitución de importaciones, por restricciones de tamaño de mercado, por deficiencias en los modos de integración en la economía internacional o por la necesidad de abordar otros cambios estructurales u organizativos en la producción (Collier, 1979; O'Donnell, 1973). En cualquier caso, la renovación de los patrones nacionales de desarrollo plantea exigencias considerables a los presupuestos de gobierno para proveer la nueva infraestructura física y de servicios a las empresas privadas, socializar una parte significativa de los costos de inversión o de reconversión de las actividades productivas y subvencionar a las ramas donde se desea que los inversionistas concentren los esfuerzos futuros de crecimiento.

Con todo, el factor que precipita la crisis reconoce un origen externo. El enrarecimiento de los mercados de divisas que sucede después del segundo embate petrolero (1979), complicado con la caída de la demanda y los precios de las exportaciones y la interrupción de los flujos del

crédito internacional, hace imposible dar solución de continuidad a la meta del desarrollo, al trascenderse la capacidad de maniobra de la política económica tradicional.

Y aquí las cuestiones del ciclo y del cambio estructural aparecen invertidas de una manera viciosa. En efecto, atender el problema inmediato de la escasez de divisas implica haber transformado de antemano la inserción de los países en la economía internacional. No se trata simplemente de exportar más de lo que ya se vende, porque no encontraría mercado, ni sería redituable a largo plazo, sino esforzarse en colocar una nueva constelación de productos todavía no identificados siquiera con mediana claridad.

Agobiados por los desequilibrios de los pagos externos, de las finanzas públicas y de la inflación, los gobiernos se ven forzados a renunciar al crecimiento, a implantar severos programas de ajuste y a permitir que se acentúen las disparidades distributivas existentes. Pero al hacerlo, no sólo ponen en riesgo el delicado equilibrio dinámico de las fuerzas sociales, sino que rompen con la visión aceptada ideológicamente de la responsabilidad estatal de elevar los estándares de vida de la población y de conjugarla con el progreso democrático. Por eso, en América Latina, la crisis económica puede desembocar en crisis política, en crisis de legitimidad de Estados que se ven impedidos de satisfacer los objetivos más altos a que se han comprometido en lo que podría calificarse como el consenso social básico. No es que se prevean estallidos sociales violentos; más bien los riesgos son los asociados a una etapa de empobrecimiento y tensión en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que tornan extremadamente difícil el reordenamiento de las sociedades latinoamericanas.

Suele sostenerse que América Latina ha sido más profundamente afectada por la depresión internacional que, por ejemplo, los países asiáticos en desarrollo de la cuenca del Pacífico, singularizándose como factor causal el mayor endeudamiento externo. Es acertado el análisis. Lo que se pasa por alto es el complejo de circunstancias sociopolíticas en que difieren ambas regiones y que son determinantes desde el comportamiento de las economías hasta la definición de las opciones viables de la política.

En el continente americano la penetración de los valores occidentales de la libertad, la de-

<sup>3</sup>Obsérvese, por ejemplo, que durante el receso de la economía mundial de 1974-1976, los países latinoamericanos, contando todavía con márgenes de maniobra, casi sin excepción sostuvieron a ultranza estrategias de crecimiento con una política claramente anticíclica.

mocracia y el pluralismo político acaso sea mayor, como menos intensa la cohesión social que nace de una identidad nacional donde el individualismo está subordinado a la conciencia de pertenecer a un cuerpo colectivo con intereses superiores a los de las personas. Lo primero conduce, aun a gobiernos autoritarios, a elegir mezclas comparativamente más complejas de objetivos económicos y sociales, por ser también más

diversas las demandas de la población de las cuales depende su legitimidad política. Lo segundo, por otra vía, trae igualmente consigo complicaciones en la conducción de los asuntos públicos, singularmente en la selección de los mecanismos no coercitivos de conformar e inducir el comportamiento de los agentes económicos hacia la satisfacción de metas de alcance nacional. (Lipset, 1983; Lowi, 1979; Hirschman, 1982.)

### Bibliografía

- Bergsten, C.F. y L.B. Krause (comp.) (1975): *World politics and international economics*. Washington: The Brookings Institution.
- Cardoso, F. y E. Faletto (1979): *Dependency and development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe) (varios años): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (1985 a): *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*. Estudios e informes de la CEPAL N° 46. Santiago de Chile.
- (1985 b): *Desarrollo y crisis en América Latina y el Caribe* (LC/L. 333/Rev. 1). Santiago de Chile: mayo.
- (1984): *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa* (E/CEPAL/SES. 20/G. 17). Lima: abril.
- Clein, W.R. (1982): *Reciprocity: a new approach to world trade policy?* Washington: The Institute for International Economics, N° 2. Septiembre.
- Collier, D. (comp.) (1979): *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Feinberg, R.E. (1983): *The intemperate zone*. Nueva York: W.W. Northon & Co.
- Feinberg, R.E. y V. Kallab (comp.) (sin fecha): *Uncertain future: commercial banks and the Third World*.
- Haq, K. (comp.) (1985): *The lingering debt crisis. North-South Roundtable*. Pakistán.
- Hirschmann, A.O. (1982): *Shifting involvements*. Princeton: Princeton University Press.
- Iglesias, E. (1985): La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar. *Revista de la CEPAL*, N° 25. Santiago de Chile: abril.
- Lipset, S.M. (1983): *Political man*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, second printing.
- Lowi, T.J. (1979): *The end of liberalism*. Nueva York: W.W. Northon.
- Norr, K. (1975): *The power of nations*. Nueva York: Basic Books.
- O'Donnell, G. (1973): *Modernization and bureaucratic authoritarianism*. Studies in South American Politics. Berkeley: University of California Press.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1984): *IV General Conference: World industrial restructuring and redeployment* (LD/Conf.5/3). Viena.
- (1983): *La industria en un mundo de cambio*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Pensamiento iberoamericano* N° 5 (1984): La reconstitución del Estado. Madrid: enero-junio.
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo periférico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stepan, A. (1979): *The State and society. Peru a comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press.