

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

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Número 26

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 y desarrollo en América Latina y el Caribe

Secretaría Ejecutiva de la CEPAL

Durante su vigésimo período de sesiones, celebrado en Lima en abril de 1984, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe resolvió, entre otros asuntos, que en el período de sesiones del Comité Plenario de 1985 se considerase como uno de los temas principales "el examen de aquellos aspectos de las políticas de desarrollo económico y social de largo plazo que constituirían las ideas-fuerza necesarias para responder a las transformaciones que la economía internacional plantea a los países de la región".¹

Desde esa fecha, la Secretaría ha prestado atención prioritaria a dar cumplimiento a ese mandato. En primer término, se elaboraron diversos trabajos técnicos, recogidos en un conjunto de documentos concluidos en abril del presente año.² En segundo lugar, se procedió a convocar a una reunión de expertos para examinar y comentar dichos documentos. En ese encuentro (CEPAL, 29 de abril al 3 de mayo), se reunieron más de cien personalidades de dentro y fuera de la región que aportaron distintos puntos de vista en un debate fecundo y enriquecedor.³

El presente documento constituye una versión revisada de la síntesis considerada en aquella oportunidad, que recoge algunas de las numerosas orientaciones que emanaron del debate. Se presentó al Comité Plenario de la CEPAL —y en forma más amplia a los gobiernos de la región—, en cumplimiento de lo acordado en la resolución aludida. Su propósito central es continuar fomentando el intercambio de ideas sobre los elementos más importantes de las políticas económicas y de las estrategias de desarrollo económico y social que convendría aplicar en los próximos años. Se examinan en el texto las opciones abiertas a la región para dar respuesta a la crisis actual y prepararse adecuadamente para el futuro. El documento se divide en tres partes.

La primera trata de explicar la evolución pasada, los avances logrados en lo económico y en lo social y los elementos de heterogeneidad que definen las posibilidades abiertas hacia el futuro, para luego centrar la atención en el abrupto cambio de las tendencias que se produjo a partir de 1980, así como en el origen, las características y el alcance de la crisis.

La segunda parte explora las restricciones y condicionamientos al desarrollo futuro de los países de la región, poniendo énfasis en aquellos fenómenos que exigen cambios importantes en el patrón histórico de crecimiento, en el supuesto de que la región haya de superar la crisis y reactivar las economías que la componen.

La tercera parte se refiere a las orientaciones generales que podrían imprimirse al desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo. En particular, se tiene en cuenta el horizonte temporal de los próximos diez años, aunque también se considera una perspectiva de más largo aliento vinculada, entre otros aspectos, a las previsibles modificaciones de la economía internacional. En conjunto, se trata de proposiciones muy preliminares que precisarán de elaboración posterior.

Tanto en la evolución de largo plazo como en las manifestaciones de la crisis y en la forma de enfrentarla existen importantes diferencias entre los países latinoamericanos, nacidas de su dimensión económica, la dotación de recursos, el grado relativo de desarrollo, las idiosincrasias de sus pueblos y los diversos enfoques de política económica adoptados por sus gobiernos. Por eso, las posibilidades y

¹ Resolución 457 (xx) del 6 de abril de 1984.

² La esencia de esas contribuciones se recoge en un documento presentado en tres volúmenes y una síntesis, titulado *Crisis y desarrollo: Presente y futuro de América Latina y el Caribe*. Véanse, *Crisis y desarrollo, síntesis* (LC/L. 333 (Sem. 22/6)) del 23 de abril de 1985; Volumen I, *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984* (LC/L. 332 (Sem. 22/3)) del 22 de abril de 1985; Volumen II, *El desencadenamiento de la crisis y la reacción de la política económica: Resultados y alternativas* (LC/L. 332 (Sem. 22/2) Add. 1) del 24 de abril de 1985, y Volumen III, *Desafíos y opciones para el desarrollo futuro* (LC/L. 332 (Sem. 22/L. 3) Add. 2) del 11 de abril de 1985. Véanse también, *Centroamérica: Bases de una política de reactivación y desarrollo* (LC/L. 331 (Sem. 22/5)) del 27 de marzo de 1985, y *A view of the Caribbean* (LC/L. 327 (Sem. 22/4)) del 14 de marzo de 1985.

³ Véase, *Informe de la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985.

los problemas que enfrentará cada uno revisten gran diversidad. Ello obviamente torna impracticable —aun en el caso de que fuera deseable— la tarea de elaborar fórmulas de desarrollo de validez general, lo cual no le resta utilidad a la búsqueda de denominadores comunes, al examen de experiencias nacionales, y a la discusión de algunos de los elementos más importantes que están en juego en la definición de las estrategias de desarrollo que podrán seguirse en los próximos lustros. Por supuesto, las formas específicas que puedan adoptar estas estrategias y políticas sólo podrán ser consideradas en el ámbito de cada país, teniendo en cuenta sus peculiaridades y preferencias.

Introducción

Al mediar el decenio de 1980 resulta ya ocioso insistir en que en los últimos años los países de América Latina y el Caribe han sufrido la más profunda y prolongada recesión desde los años treinta. Son bien conocidas, en efecto, las consecuencias perniciosas de la crisis. La región en conjunto ha visto contraerse el ingreso real por habitante al nivel que se había alcanzado en 1977; han crecido el desempleo abierto y el subempleo; se han erosionado los coeficientes de ahorro e inversión; el consumo está deprimido y los salarios reales contraídos. Asimismo, se ha estrechado el margen de maniobra en la aplicación de la política económica.

Los profundos desequilibrios de origen externo e interno que surgieron en todos los países se han atenuado, pero de ninguna manera superado. Si bien se observan mejoras —acaso temporales— en los balances de pagos, las tensiones inflacionarias han recrudecido en varios casos y ceden lentamente en otros. Por otro lado, la naturaleza recesiva de los ajustes que, en muchos casos, han posibilitado estas mejoras, hacen dudar de su permanencia o de su viabilidad.

La circunstancia de que la mayoría de los países de la región hayan basado su crecimiento excesivamente en el endeudamiento externo y de que hayan intentado postergar mediante este expediente las expresiones más dolorosas del ajuste, ha resultado en la acumulación de una abultada deuda, cuyo servicio gravita hoy de manera singular sobre los balances de pagos y las finanzas públicas. Este último fenómeno contribuye a imprimir rasgos distintivos a los efectos de la recesión internacional en América Latina, en contraste con otras regiones en vías de desarrollo.

Los problemas de la coyuntura se confunden con las deficiencias estructurales de las economías latinoamericanas, que ya en los años setenta

habían dado lugar a importantes rezagos y desequilibrios, y a veces las magnifican.

La peculiar combinación de modernización con heterogeneidad estructural, que es propia de América Latina, se ha traducido en profundas transformaciones económicas y sociales que representan significativos avances hacia sociedades y economías más complejas, al tiempo que perduran en su estructura elementos de heterogeneidad que son limitaciones para alcanzar las condiciones de un desarrollo autosostenido. Entre éstos destacan la falta de estructuración entre las actividades primarias y las secundarias; los insuficientes eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás del sector manufacturero, unidos a ineficiencias y a atrasos tecnológicos; la extrema vulnerabilidad externa de las economías; el dualismo de la agricultura moderna y de subsistencia, y la incapacidad de crear suficientes puestos de trabajo productivos ante la rápida expansión de la población económicamente activa, factor que a su vez contribuye a explicar la persistencia de la pobreza extrema en que viven amplios núcleos de la población, así como la heterogeneidad económica y social que continúa presente en todos los países.

Los fenómenos económicos descritos se vieron acompañados por importantes transformaciones en el ámbito político-social. En algunos países, tensiones de viejo cuño se desbordaron hacia situaciones de violencia, aún no resueltas. En otros, regímenes autocráticos se vieron reemplazados por gobiernos civiles electos. Si bien no es fácil establecer relaciones de causalidad entre la evolución de los acontecimientos económicos, políticos y sociales, sin duda existen entre ellos múltiples interrelaciones; éstas acaso ayuden a explicar la inusitada efervescencia política que hoy se advierte en la región, y la renovada importancia que se le está dando en muchos países a

lograr y consolidar sociedades pluralistas y democráticas como objetivo intrínseco del desarrollo.

La efervescencia aludida forma parte de un cuadro muy dinámico de transformación, tanto en la región como en el mundo que la rodea. En efecto, los países del centro experimentan una genuina revolución tecnológica que tendrá, entre muchísimas otras consecuencias, la de alterar de manera significativa y rápida las ventajas comparativas en el comercio mundial. Ello, aunado a una gradual modificación en la posición jerárquica de naciones en la economía internacional, y a la consolidación de nuevos protagonistas en el escenario mundial —como lo son las empresas transnacionales— abre oportunidades, pero entraña también peligros para países que se han caracterizado hasta ahora por su lenta capacidad de adaptación.

De otra parte y por múltiples razones, durante los próximos años los países latinoamericanos continuarán enfrentando crecientes dificultades para movilizar financiamiento externo: contraste elocuente con el hecho que la principal economía industrializada del mundo se ha convertido en importadora neta de capitales.

En el orden interno, el agobiante peso de la deuda externa, la contracción en los niveles de ahorro e inversión y la gradual obsolescencia del acervo de capital existente —con inadecuada reposición en los últimos años— son tan sólo algunos de los factores nuevos que se oponen a la reactivación de las economías.

En síntesis, después de más de treinta años de impresionantes logros y también de importantes carencias en materia económica y social, los países de la región se encuentran hoy ante una encrucijada. De no insistir en el ajuste —no obstante sus dolorosas consecuencias— y de no adoptar programas de reactivación sobre nuevas bases, las perspectivas no son halagüeñas.

Ante la constelación de fenómenos descritos, cabe descartar la tesis de que la recesión reciente, si bien profunda, es de carácter pasajero y que, en un futuro cercano, los países de la región podrán retomar, a base del viejo patrón histórico, la senda del crecimiento a que se habituaron durante las tres décadas de posguerra. Más bien, se confirma la hipótesis de que los países de la región están ante circunstancias distintas que de-

mandarán tiempo, sacrificios y respuestas novedosas para su superación.

También cabría descartar como salida a la crisis las recomendaciones del paradigma neoliberal, que postula una decidida integración de las economías latinoamericanas a la economía mundial para que la reactivación en los países industrializados arrastre a los países en vías de desarrollo. Aparte del fundado escepticismo que podría abrigarse sobre el carácter sostenido de la recuperación de las economías del centro y, en caso de que ello ocurra, sobre la difusión de sus efectos entre los países en desarrollo, parece poco probable que se den las condiciones para que todos los países latinoamericanos y del Caribe simultáneamente logren imprimir dinamismo a sus exportaciones y las coloquen en mercados de tamaño finito, y condicionados, además, por fuertes tendencias proteccionistas en los países del centro, mientras que sus industrias tecnológicamente rezagadas también se acomodan a un nuevo estado de cosas. Por lo demás, está en formación una nueva división internacional del trabajo que no resultará precisamente del libre juego de las fuerzas de mercado.

Ello no niega la presencia de un importante potencial de exportaciones de la región, o el que algunas de las economías de dimensión reducida puedan convertir al sector exportador en el motor del crecimiento. Lo que se sostiene es que no sería realista concentrar los esfuerzos de todos los países en una estrategia indiscriminadamente aperturista, a costa de actividades económicas establecidas que se gestaron con gran esfuerzo y sacrificio en la posguerra, y que siguen generando impulsos dinámicos, aun cuando no siempre en condiciones óptimas de eficiencia.

Aquí apenas se esbozan las bases y principios orientadores de una estrategia que ni postula abordar la reactivación a partir de los patrones históricos, ni abraza el paradigma en boga en algunos países industrializados. Esa estrategia se inspira en la convicción profunda de que los países de la región deben reaccionar decididamente ante el conjunto de nuevas circunstancias —de origen externo e interno— que condicionarán tanto su posibilidad de crecer como la de cumplir otros objetivos universales del desarrollo.

En ausencia de esa reacción los desequilibrios no corregidos probablemente persistirían e irían unidos a un ritmo de actividad económica

pausado o incluso negativo. Ello no sólo comprometería los logros del pasado, sino que pondría en entredicho la posibilidad de consolidar y profundizar el reciente proceso de apertura democrática en varios países.

La idea central, en torno a la cual gravita buena parte de este documento, consiste en reconocer que el desarrollo debe orientarse por los principios de crecimiento, autonomía, equidad y democracia. Las relaciones entre estos objetivos son, sin embargo, complejas. A la vez que son interdependientes, dado que no se concibe el desarrollo autosostenido sin que todos ellos sean satisfechos en alguna medida esencial, son frecuentes las situaciones en que se presentan conflictos en el logro simultáneo y pleno de los mismos. En tales situaciones es necesario encontrar soluciones que combinen el cumplimiento de cada objetivo por encima de un umbral mínimo.

Naturalmente, en situaciones nacionales concretas, la procura de uno u otro de los objetivos puede adquirir particular urgencia. En general, en la crisis latinoamericana actual, destaca el imperativo de recobrar autonomía en la formulación, y, sobre todo, en la instrumentación de las políticas económicas, si se desea recuperar la capacidad de crecer e imprimir nuevas transformaciones a las sociedades que integran a la región. Como se dijo, los cambios estructurales inacabados en la economía internacional con alta probabilidad impedirán que la región, como un todo, se beneficie en grado sustantivo de la ayuda financiera y de los mercados del centro. Es inescapable, entonces, admitir que América Latina y el Caribe tienen ante sí la enorme tarea de resolver con sus propias fuerzas dificultades nuevas y viejos problemas. Dicho de otra manera, no es realista ni conveniente esperar que las soluciones provengan de fuera.

Conviene aclarar que con lo anterior no se pretende marginar a los países de la región de las corrientes financieras, comerciales y tecnológicas que imperan en la economía mundial, sino de fortalecer su capacidad endógena de desarrollo productivo y tecnológico, mejorar su autonomía nacional y colectiva, y por esa vía modificar gradualmente la inserción de la región en la cambiante economía internacional.

En ese orden de ideas, los países de la región habrán de readecuar su aparato productivo a fin de aprovechar en forma más intensa los estímu-

los de la demanda nacional, subregional y regional, y para acceder a los mercados internacionales de manera selectiva. Tanto el ajuste como la reactivación serán producto fundamental de la capacidad de creación, el esfuerzo e iniciativa de las sociedades latinoamericanas. De allí se desprende que entre los objetivos universales del desarrollo —crecer, transformar, mejorar la distribución del ingreso, ganar autonomía y avanzar hacia sociedades más pluralistas, participativas y democráticas— adquiere carácter urgente el de ganar autonomía, o ampliar márgenes de manobra en la formulación y ejecución de la política económica. Sin satisfacer ese requisito, resultaría improbable alcanzar los demás propósitos señalados.

El punto de arranque de una estrategia alternativa se encuentra en ganar el reconocimiento político de que la región probablemente inicia una etapa de desarrollo pausado y de que sin la movilización íntegra de las energías sociales de cada país, incluso el futuro previsible sería de retrocesos acumulativos. En consecuencia, importa concebir una estrategia que desde el comienzo concilie el ajuste con la reactivación y la reorientación de las economías. No existen, desde luego, recetas fáciles, ni medios indolores de lograr el ajuste. Cabría, sí, recomendar que ese costo se dosifique mejor en el tiempo y entre distintos estratos de la población. La profundidad de la crisis ha borrado la línea divisoria entre la política económica de corto y mediano plazo, puesto que el ajuste, la reactivación y el desarrollo no corresponden a fases sucesivas de la estrategia sino que forman parte de la misma política. Esta manera de concebir la política económica exige poner mayor énfasis en proteger y estimular la oferta —especialmente la que genere divisas a través de la exportación o la sustitución eficiente de importaciones— en contraposición al control estricto de la demanda tendiente a reducirla.

En cuanto a la reorientación del desarrollo económico de los países de la región, será indispensable redoblar esfuerzos para vencer los desequilibrios estructurales, como la falta de vertebración de las actividades económicas, las ineficiencias, el atraso tecnológico, la debilidad en los cuadros empresariales y en el entrenamiento de la mano de obra, y la inserción inadecuada en los mercados internacionales. Al efecto, debe em-

prenderse, con enfoques pragmáticos y flexibles, la tarea de articular de manera más eficiente la estructura de la producción. Como quedó señalado, el desarrollo de nuevas líneas de exportación habría de llevarse a cabo selectivamente.

También la producción orientada a satisfacer la demanda interna debiera tender a ganar en eficiencia, a una mayor articulación intersectorial o intrasectorial y a la adaptación de tecnologías avanzadas —o el desarrollo de tecnologías propias—, adecuadas a las necesidades y circunstancias que prevalecen en los países de la región.

Las economías latinoamericanas muy probablemente se verán constreñidas durante un largo período por la escasez de financiamiento y por las remesas de capital al exterior. En tales circunstancias el esfuerzo de ahorro interno y la eficacia de la inversión deberán desempeñar un papel decisivo, para lo cual se requerirán adecuadas políticas fiscales y el reordenamiento de los sistemas financieros.

En este orden de ideas, el cumplimiento del objetivo de la equidad tendría, además, un papel funcional. Al detenerse la caída de los ingresos de las mayorías y comenzar a subir, habría que aumentar la oferta de bienes básicos —alimentos, vestuario, calzado, materiales de construcción, algunos bienes de consumo duraderos— en cuya producción la región ha ganado ya experiencia y que suelen precisar pocos insumos importados, pero que se caracterizan por un uso intensivo de mano de obra. Ello no significa desalentar actividades tecnológicamente complejas, sino impulsarlas en forma selectiva y de preferencia con un criterio de integración subregional.

La cooperación intrarregional, en efecto, se convertiría en otro pilar del esfuerzo de reactivación y desarrollo, no sólo con el criterio tradicional de unir mercados y sustituir importaciones, sino como un importante instrumento para ganar eficiencia y desarrollar nuevas tecnologías. No es del caso insistir en el cumplimiento de compromisos formales que postulan la armonización gradual y progresiva de las actividades y las políticas del quehacer económico nacional, sino impulsar gestiones conjuntas a fin de resolver problemas comunes.

Entre ellas destaca la de encarar colectivamente —en el plano subregional o regional— algunos de los factores limitativos de la economía internacional, incluso para organizarse en un in-

tento de influir en las políticas de los países industrializados o alterar su inercia. La relación con el centro continuará representando un papel decisivo en el futuro de los países de la región. América Latina tendrá que esforzarse más en interpretar las tendencias de la economía internacional y en reaccionar ante ellas. Ello es indispensable no sólo para aprovechar las oportunidades externas, sino para prever y atenuar los efectos de las restricciones que provengan del mismo origen. Las negociaciones conjuntas, o al menos las consultas entre los gobiernos de la región, podrían continuar cumpliendo una función relevante en el ordenamiento de las corrientes comerciales y de los flujos financieros, así como en plantear soluciones a obstáculos puntuales, como aquellos derivados del endeudamiento externo, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de ofrecer cierto alivio a muchos países de la región y de compartir costos de manera más equitativa entre acreedores y deudores.

El desarrollo de los recursos humanos a todos los niveles también habrá de desempeñar un papel importante en el reordenamiento del desarrollo de los países de la región. Ello es condición insoslayable para estimular la creación, para ganar eficiencia, para aplicar y desarrollar tecnologías apropiadas e incluso para contribuir a la formación de sociedades más pluralistas, participativas y democráticas.

Asimismo, será necesario instrumentar, al menos en algunos países, reformas largamente aplazadas para modernizar y mejorar la articulación entre las actividades primarias y entre éstas y las secundarias. Ello es especialmente pertinente a fin de superar las disparidades entre un sector agrícola moderno y una agricultura campesina de subsistencia. La solución de esa heterogeneidad y de otros problemas seculares de la agricultura latinoamericana requerirán, entre otras cosas, fortalecer la economía campesina, dándole mayor acceso a recursos productivos; reducir la dependencia del sector a fin de adaptar el uso de tecnologías a las dotaciones locales de recursos, y buscar una progresiva reducción de la asimetría en la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional de productos agrícolas. En el mismo orden de ideas, será preciso reordenar el desarrollo industrial hacia patrones de producción más eficientes, mejor adaptados a las circunstancias predominantes de la región y con

mayor integración intrasectorial o intersectorial, buscando consolidar lo que en este documento se denominan "núcleos endógenos de dinamización tecnológica". En este esfuerzo correspondería un papel relevante a la pequeña y mediana empresa, no sólo porque pueden alcanzar altos niveles de eficiencia, sino porque frecuentemente generan más empleo y mayor valor agregado por unidad de inversión que la gran empresa.

El reordenamiento del desarrollo latinoamericano supone necesariamente reexaminar el papel de los distintos agentes económicos, en particular el del Estado. De allí que también deba explorarse la tensión dinámica que existe entre la lógica del mercado —donde por razones de eficiencia se protege a los más aptos, por encima de consideraciones de justicia distributiva en el ingreso o el poder— y la asignación administrativa de recursos mediante decisiones directas del Estado. Deben convivir ambas formas de asignar recursos aunque con mezclas y modalidades distintas de un país a otro, de acuerdo con sus costumbres, instituciones y formas peculiares de interacción política.

El esquema de desarrollo que se postula está concebido en un marco participativo y democrático, no sólo como objetivo intrínseco sino como instrumento indispensable para el cumplimiento de los objetivos económicos. En la crisis, siempre está presente la tentación de usar soluciones autoritarias. Pero éstas suprimirían los elementos de solidaridad y creación que demanda en lo político y en lo económico la reanudación del desarrollo. Por eso, el principal camino para atemperar conflictos sociales, convertir nuevos segmentos de la población en portadores de cam-

bio y conformar la conducta de los agentes productivos sería la concertación democrática, en que gobernantes y gobernados comparten poder y responsabilidades en torno a un proyecto nacional de desarrollo. La posibilidad de superar la crisis no se encuentra sólo, ni siquiera principalmente, en el ámbito técnico-económico, sino en el político, por cuanto esa posibilidad depende medularmente de lograr la unión del Estado y la sociedad civil en la lucha por recuperar la capacidad de acceder al desarrollo.

En síntesis, el desarrollo de los países de la región en los años ochenta enfrenta análogas disyuntivas —falsas y auténticas— que antaño (entre otras: crecimiento frente a equidad; estrategias hacia afuera frente a estrategias hacia adentro; consumo frente a inversión; Estado frente a la empresa privada; planificación frente al libre juego del mercado, y explotación de recursos frente a la protección del medio ambiente), pero ahora en un marco de circunstancias radicalmente alteradas, que cambian sus alcances y características, así como la manera de enfrentarlas. En el presente documento se identifican algunos de esos cambios y la forma en que influyen sobre las perspectivas latinoamericanas; también se hace un primer esbozo de los lineamientos de acción que la región y los países individuales podrían comenzar a trazar con el propósito de retomar la senda del progreso económico y social. El hecho de tener que abordar simultáneamente tres procesos no fácilmente conciliables —estabilización, reactivación y cambio estructural— constituye la tarea más difícil que la región encara desde la Gran Depresión de los años treinta.

I

Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984

1. Rasgos sobresalientes de la evolución del desarrollo latinoamericano desde la posguerra

En lo económico y social, la región sufrió una intensa transformación en los tres decenios que van desde el primer período de la posguerra

hasta 1980. En varios países, factores como la expansión de la capacidad productiva, el fortalecimiento de los grupos medios, el crecimiento de los servicios educativos y de salud, y la inserción dinámica en la economía internacional, crearon entre muchos grupos sociales el convencimiento

de que el desarrollo marchaba por buen camino. Los numerosos e importantes problemas subyacentes se veían empujados frente a los logros y la confianza de que el dinamismo económico resolvería, con el tiempo, esas dificultades.

Transitoriamente, se afianzó esa confianza cuando, frente al receso de la economía mundial de 1974-1976 y la limitada recuperación posterior de los centros, la región logró mantener el crecimiento económico, si bien, como se comprobaría después, a costa de estrechar parte de los márgenes de maniobra disponibles. Muchos países afectados por la crisis energética pudieron mantener e incluso acrecentar sus importaciones, apoyándose en un abundante caudal de financiamiento externo. Persistía la idea en varios círculos de que los nubarrones de la economía internacional eran pasajeros, y que pronto se retomaría la tendencia ascendente que, como se dijo, caracterizó la evolución de la mayoría de las economías latinoamericanas en las décadas anteriores. En suma, las previsiones confiaban en una evolución económica positiva y sin trastornos importantes en el decenio de 1980.

Sin embargo, a partir de 1981 se constató que el estilo de desarrollo predominante era muy vulnerable, sobre todo a factores externos, y que algunos de los problemas supuestamente en vías de solución, lejos de haber desaparecido, se habían agravado. La nueva situación puso de relieve viejas y nuevas dificultades e hizo ver que éstas alcanzaban magnitudes superiores a las de cualquier otro período de la posguerra.

a) 1945-1965

En América Latina, el primer período de posguerra se caracteriza por los intentos de configurar una política económica y social capaz de estructurar y orientar las medidas parciales nacidas de reacciones frente a fenómenos internos y externos. Destacan entre las causas que dieron origen a esas políticas internas los conflictos y crisis internacionales que trastocaron las economías latinoamericanas hasta la segunda guerra mundial, y la paulatina transformación de sociedades predominantemente rurales en urbanas.

Entre los cambios internos resalta, con algunos retrasos y anticipaciones, el inicio de un fuerte impulso a la industrialización. Sin embargo, no todo puede reducirse a la aparición o fortaleci-

miento del sector industrial; simultáneamente se da el proceso de urbanización, se forma un mercado interno cuya expansión reemplaza en buena parte a los mercados internacionales en el papel de propulsor económico, comienzan a surgir nuevos grupos que cambiarán la estratificación social y, en el campo político, surgen respuestas destinadas a canalizar las aspiraciones de los grupos emergentes. De allí que se reúna a este conjunto de fenómenos bajo el título de "desarrollo hacia adentro" intentando dar una idea gráfica del profundo cambio en el patrón de desarrollo.

Los proyectos deliberados de transformación y los regímenes políticos que los impulsaron, adquirieron formas concretas muy diversas que respondían en buena medida a las diferencias históricas y estructurales de los países. Los términos 'reformismo', 'populismo' y 'desarrollismo' con que se les ha denominado habitualmente reflejan, en su ambigüedad, lo difícil de reducir aquella diversidad a una visión de conjunto. Sin embargo, hubo denominadores comunes que, en principio, se referían tanto a circunstancias repetidas como al predominio de ciertos valores básicos. Entre éstos sobresalen la modernización económica, social y política, el nacionalismo y el estatismo.

La modernización apuntaba hacia la idea de constituir sociedades urbano-industriales siguiendo, a grandes rasgos, el modelo de los países desarrollados, aunque para llegar a ello se tuviera que tomar un rumbo distinto. Dicha idea abarcaba la transformación económica encabezada por la industrialización y estimulada por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población resultante de elevar el ingreso, ampliar los consumos y abrir el acceso a los servicios sociales, mientras se modificaba la estructura política a fin de integrar y ceder poder a grupos sociales antes subordinados o postergados.

El nacionalismo se expresó en dos sentidos principales: primero, como afirmación frente a los centros desarrollados de los cuales dependieron en grado extremo la mayoría de los países de América Latina durante el período de desarrollo hacia afuera; segundo, como integración de sociedades y economías que todavía necesitaban decantar su identidad nacional. El estatismo consistía principalmente en asignar al Estado un pa-

pel decisivo en la formulación y ejecución de los proyectos nacionales de transformación.

Con naturales diferencias de matiz y énfasis, estos valores penetraron y se generalizaron en todos los movimientos políticos y regímenes surgidos de las crisis de los gobiernos tradicionales en los años treinta.

En el campo económico, la industrialización sustitutiva cumplió un papel central. Inicialmente, fue más el resultado de la reacción de los países frente a una crisis externa que el fruto de una decisión largamente estudiada. Después, la guerra mundial redujo radicalmente la disponibilidad de divisas, lo que provocó como reacción más o menos espontánea de las políticas económicas la necesidad de administrar divisas escasas. Poco a poco estas políticas fueron racionalizándose e incorporando objetivos e instrumentos de más largo plazo, hasta perfilarse nítidamente la idea de la industrialización deliberada.

Cobraron importancia las políticas cambiaria y arancelaria que protegen la expansión de las ramas productoras de bienes de consumo no duraderos y algunos insumos intermedios. El Estado transfirió recursos hacia la industria para facilitar la acumulación de capital, muchas veces mediante la captación de excedentes de la agricultura y de los rubros de exportación más rentables. El propio sector público transformó la infraestructura física y educativa, y en muchos países creó, a través de empresas gubernamentales, ramas básicas de la infraestructura industrial.

Un rasgo bastante difundido fue el de vincular el desarrollo industrial al mercado interno —o subregional, en el caso de los incipientes procesos de integración económica—, sin combinarlo con la conquista de mercados externos, ni con la búsqueda sistemática de la competencia interna. Esta característica, explicable en un comienzo por la génesis del proceso en América Latina y por las condiciones internacionales y luego por la tardanza en adaptar la política de industrialización a las nuevas condiciones y posibilidades del mercado mundial coadyuvó a acentuar los problemas de balance de pagos de muchos países.

Al examinar el proceso económico de manera más detallada se observan dos modos de transformarse y crecer, originados en buena parte en las relaciones económicas externas. El primero fue adoptado por los países que ya habían dado pasos significativos en la industrialización duran-

te los años treinta o después de la segunda guerra mundial. Son los países de mayor tamaño relativo y aquellos en los que el o los principales productos primarios de exportación llegaron a alcanzar influencia en los mercados mundiales. Aquí se experimentaron las mayores restricciones en la capacidad para importar, y hubo de hacerse, con distinta postura, esfuerzos por intensificar las estrategias de industrialización. Los países del Cono Sur, los más avanzados en etapas previas, tuvieron escaso dinamismo, no superando ninguno un ritmo anual de 4%. Colombia alcanzó una tasa anual de 4.7% y Brasil y México se aproximaron al 6%. Pero en todos los casos disminuyó paulatinamente la relación entre importaciones y producto. En la medida en que el proceso se aceleró, la restricción de importaciones resultante llevó a varios países a forzar el proceso sustitutivo a grados que frecuentemente afectaron la eficiencia productiva, por cuanto no hubo preocupación sustantiva por elevar la productividad y la capacidad de competencia internas, ni por promover sistemáticamente el cambio tecnológico. El crecimiento se centraba en el sector manufacturero, pero su avance exigía cada vez más utilización de bienes de capital e insumos intermedios que provenían de ramas más difíciles de desarrollar. Al final del período (1965), en Brasil, México y Argentina la relación entre importación y producto era inferior a 10%, tasa mucho más baja que la registrada a comienzos del decenio de 1950.

En el segundo grupo de países, de tamaño mediano y pequeño, la industrialización sustitutiva partió de niveles relativamente bajos de desarrollo manufacturero, lo que les permitió avanzar sin enfrentar las restricciones externas del primer grupo. Las tasas anuales de crecimiento del producto fueron más elevadas, bordeando o superando el 6% en varios casos. Entre ellos, los países centroamericanos comenzaron a cumplir, hacia finales de este período, una fructífera etapa de integración subregional.

En el campo social, la urbanización y el desarrollo económico terminaron por consolidar un conjunto de grupos sociales que sirvieron de sostén político al estilo de desarrollo de ese período. El Estado pretendía orientar la transformación productiva, mientras el empresario industrial, los sectores medios y obreros y al menos parte del campesinado pugnaban por abandonar su papel

de agentes pasivos para convertirse en protagonistas del desarrollo.

Una característica importante del proceso de desarrollo en este período es la coexistencia de grupos tradicionales y grupos nuevos. Estos últimos favorecieron las transformaciones que tendían a la emulación de las sociedades industrializadas que les servían de punto de referencia. Sin embargo, enfrentaban tanto la resistencia de los grupos tradicionales como la dificultad natural de articular en un proyecto común los diferentes intereses que los movilizaban. Más aún, las diferencias surgieron, en ocasiones, en el seno de los propios grupos nuevos.

Desde luego, los valores centrales que guiaban la transformación eran interpretados en forma diferente por los distintos grupos sociales que la sustentaban. No obstante, pueden reconocerse elementos comunes, como la ampliación del acceso a la educación, a otros servicios sociales y al consumo. Asimismo, se compartían las ideas de racionalización económica, de transformación de la estructura productiva, de incremento de la eficiencia, y de extensión y profundización de la participación política, económica y social de los nuevos grupos sociales. También hubo coincidencia en la necesidad de alentar ciertas formas de organización social (sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos) que hicieran más pluralistas y participativas a las sociedades.

La industrialización suponía que el Estado desempeñaría un papel protagónico inicial, mientras se fortalecían y modernizaban los cuadros de empresarios industriales. No siempre se produjeron las transformaciones que habrían de convertir al sector privado en agente dinámico de cambio. En parte, la industrialización se centró en la transformación de productos primarios, donde se mantuvieron intereses y patrones de comportamiento tradicionales. De ese modo, el empresario industrial, junto con ser un agente de cambio, enfrentó sus propias limitaciones estructurales que le impidieron tener un comportamiento claramente congruente con un proyecto industrial modernizante.

Los sectores medios se fortalecieron tanto en términos numéricos como político-sociales. En general, durante el período de ascenso social esos sectores eran proclives a apoyarse en los sectores populares; desempeñaron un papel importante

en la expansión del consumo, en la conquista de una mayor participación social y política, en el logro de una mayor movilidad social y en el apoyo a la industrialización y a las transformaciones económicas. Sin embargo, la alianza resultó efímera en muchos casos.

En el período analizado también surgieron amplios movimientos populares. En varios países adquirieron importancia política, promovieron el acceso a mejores niveles de consumo y lograron que se votasen legislaciones sociales protectoras.

La migración produjo una modificación radical de la situación urbana en general y de la clase obrera en particular. Los problemas de incorporación a la vida urbana predominaban sobre los de la vida industrial, y la solución de los primeros escapaba a las posibilidades de acción de los sindicatos, pues dependía mucho más de políticas gubernamentales globales. Este hecho no pasó inadvertido a los regímenes de la época y en muchos casos se crearon nexos de dependencia entre el movimiento sindical y el Estado.

El problema agrario constituía uno de los motivos de mayor preocupación, tanto por su incidencia en el mercado para la expansión industrial interna, como por su condición de generador de divisas y de bienes básicos de consumo, piezas claves para sustentar el crecimiento urbano e industrial. En la mayoría de los casos prevaleció esta última función, y el campesinado quedó al margen de los principales cauces del desarrollo socioeconómico.

Por último, el Estado, con limitaciones, cumplió un papel protagónico en la transformación económica y social.

La configuración de un modelo de crecimiento hacia adentro con el liderazgo del Estado y un clima internacional propicio explican, en suma, el período más largo de prosperidad del que se haya beneficiado América Latina desde su independencia. En ese largo proceso surgieron dificultades y se fueron gestando los problemas que habrían de estallar al producirse la crisis de la economía internacional a fines del decenio de 1970.

Poco a poco se opusieron a la ampliación del desarrollo industrial obstáculos relativos al tamaño del mercado y al acceso a tecnología y capitales externos; aun así, surgieron propuestas de integración económica y de fomento a las exportacio-

nes, de racionalización de la protección arancelaria y de reformas estructurales, entre las que figuraban la agraria y la impositiva.

En otro plano, los grupos que habían adquirido poder pugnaban por alcanzar los frutos del crecimiento, creando, con alguna frecuencia, fuertes tensiones políticas. En la medida en que fue creciendo la participación del Estado en el producto, comenzó a verse limitada su capacidad de impulsar la transformación económica y social y de atenuar, por la vía de las transferencias a los grupos menos favorecidos, las agudas disparidades de distribución que acompañaron a un intenso proceso de formación de capital.

Con todo, la principal restricción que habría de encontrar la gestión del Estado surgiría posteriormente, a raíz de la integración a la economía mundial en circunstancias de receso de esta última y de trastornos en los mercados financieros internacionales.

b) 1965-1973

A consecuencia de las dificultades económicas y políticas de carácter interno descritas anteriormente, a mediados de los años sesenta se comenzaron a gestar en muchos países de la región cambios en el estilo de desarrollo económico hasta entonces vigente. Este primer intento de transformación culminó cuando la crisis desatada en 1973 y las importantes variaciones en el escenario internacional a partir de 1974, obligaron a introducir alteraciones cualitativas en los estilos de desarrollo.

En esta etapa, algunos países fueron paulatinamente modificando sus políticas económicas, en un empeño por aprovechar el dinamismo del comercio exterior y el surgimiento de nuevos polos de demanda internacional. Los gobiernos atribuyeron mayor importancia al fomento de las exportaciones; simultáneamente, a medida que mejoraban los ingresos corrientes y de capital del balance de pagos, se exploró la liberalización de las importaciones y se tendió a uniformar las tasas cambiarias.

En muchos casos se reformaron también las políticas y legislaciones que afectaban al capital extranjero; a veces, con fines de regular su papel, pero en el fondo para alentarlos.

La industrialización seguía siendo un eje fundamental de desarrollo, pero se la orientaba

no sólo al mercado interno sino también a los mercados subregionales, regionales y mundiales. Se otorgaba mayor impulso a la elaboración de recursos naturales y a la incorporación de nuevas ramas productoras de bienes de consumo duraderos, de insumos intermedios y de bienes de capital. Se modernizaba la agricultura para hacerle llegar más eficazmente el progreso técnico y, en algunos países, se ponía mayor acento en diversificar la exportación de bienes agropecuarios.

Las funciones del Estado tendieron asimismo a cambiar. En algunos casos, se otorgó un papel importante a las empresas públicas. En otros, se dio un apoyo creciente a grupos privados nacionales. Los gobiernos avanzaron en la planificación de sus actividades; aunque la eficacia de la planificación no siempre estuvo a la altura esperada, en varios países la gestión pública fue ganando en coherencia y claridad de objetivos, mejorándose el manejo de los instrumentos de política económica tanto en la esfera del comercio exterior y de la política cambiaria, como en la política fiscal y monetaria. El control de los procesos inflacionarios constituyó una preocupación creciente de muchos gobiernos. Por último, se fomentaron mercados financieros internos y se permitió una creciente vinculación con el exterior.

Como se dijo, hasta 1973 la región experimentó un crecimiento económico bastante dinámico y transformaciones nada despreciables. Esa síntesis, sin embargo, oculta un amplio abanico de resultados.

Surgieron escollos al ulterior avance de los procesos subregionales de integración; asimismo, fueron cada vez más evidentes las dificultades de aplicar reformas internas, particularmente las agrarias. Al mismo tiempo, fue cambiando el papel de algunos grupos sociales en los regímenes políticos. En ciertos casos, las fuerzas armadas y las tecnocracias pasaron a desempeñar papeles más importantes. En otros, se trató de ampliar la base popular de los regímenes políticos, incorporando a amplios grupos urbanos y rurales.

Los cambios en el plano político fueron en muchas ocasiones reflejo de las dificultades sociales para absorber en grado suficiente una creciente fuerza de trabajo urbana y satisfacer las aspiraciones de consumo de las clases medias. Sin

duda hubo dificultades para atender las aspiraciones de algunos grupos. Así, por ejemplo, para los sectores jóvenes aumentó la distancia entre sus aspiraciones, por una parte, y su acceso efectivo a la participación, por la otra.

La reacción en algunos casos fue pendular, lo que abrió el paso a planteamientos económicos de corte neoliberal; en ocasiones, se facilitó la viabilidad de aplicación de los nuevos planteamientos por la existencia de regímenes políticos autoritarios.

c) 1973-1980

A partir de 1973, diversos fenómenos en el ámbito internacional, en especial el alza de los precios del petróleo, implicaron cambios importantes en el panorama económico de América Latina. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un mejoramiento sustancial de la relación de precios del intercambio y un fuerte aumento de sus ingresos de divisas. Lo contrario sucedió a los países importadores: un deterioro de la relación del intercambio y una mayor presión sobre el balance de pagos, no sólo por los mayores precios del petróleo, sino por las alzas que registraron las manufacturas importadas debido a presiones inflacionarias coincidentes en los países desarrollados.

El alza del petróleo y un conjunto de factores de carácter estructural alteraron también el funcionamiento de la economía internacional. Se expandió notablemente el papel de la banca comercial; aumentó en alto grado la oferta de recursos financieros para los países en vías de desarrollo; se aceleró la inflación mundial y, al cabo de algún tiempo, subieron las tasas de interés.

Los gobiernos latinoamericanos tuvieron muy fácil acceso a ese abundante financiamiento internacional. Creció fuertemente el endeudamiento externo de fuentes privadas, y la banca asumió un papel cada vez más destacado, tanto en relación con el balance de pagos y la deuda externa, como en lo relativo al financiamiento de la economía interna.

La pérdida de ingresos de la población, la inflación y, a veces, la mermada legitimidad de los gobiernos, fueron los efectos de las primeras crisis internacionales (monetaria, petrolera, de alimentos básicos) del decenio de 1970 que culminaron con el hondo receso mundial de 1974 a 1976.

Más aún, la evolución del comercio exterior y del financiamiento externo durante el período 1976-1980 sirvió para apoyar en algunos países la convicción de que se había superado la fase recesiva del ciclo internacional, volviéndose a la normalidad. Durante este período las exportaciones crecieron en volumen y valor a los ritmos más rápidos de la posguerra. Las importaciones aumentaron también, y en algunos años lo hicieron con tasas sorprendentes (en los países del Cono Sur y en algunos países exportadores netos de petróleo). Simultáneamente, en la mayoría de los casos y de los años se mantuvo el déficit en el balance comercial de bienes y servicios. En general en la posguerra la expansión del comercio fue alta y deficitaria. En este último campo se redefinió la relación entre los sectores productores y los financieros. En ocasiones, los primeros perdieron parte de su importancia relativa frente a los segundos.

En estas circunstancias, la norma consistió en tolerar saldos negativos a niveles inusitados en las transacciones de bienes y servicios de la balanza de pagos. El déficit encontró sustento, cuando no explicación, en la disponibilidad de financiamiento externo, el cual, como se dijo, se ofreció en abundancia a casi todos los países, en una primera etapa con intereses reales bajos.

En suma, en la evolución del comercio y del financiamiento externo surgieron simultáneamente tres factores comunes a la mayoría de los países: dinamismo comercial, déficit en el balance de bienes y servicios, y abundante financiamiento neto externo. Así, en la medida en que cabía proyectar una situación de rápido crecimiento del valor de las exportaciones y de tasas bajas de interés, se justificaba ampliar el endeudamiento externo, sin incurrir en riesgos excesivos para la capacidad de pagos externos y, a la vez, expandir las reservas. Había un grado apreciable de libertad en el campo de la política económica y del propio manejo político de los gobiernos. De hecho, en muchos casos las políticas cambiarias, crediticias, fiscales y de reservas internacionales contribuyeron a estimular el gasto interno, lo que indujo un auge que estimuló las importaciones y la necesidad de nuevo financiamiento externo.

A partir de 1981 los hechos contradijeron los supuestos optimistas de las políticas de relacionamiento económico y financiero externos. En la

mayoría de los casos empeoró la balanza de pagos y la carga del endeudamiento al punto de provocar una honda crisis de crecimiento, una de cuyas manifestaciones más inmediatas fue el aumento del desempleo.

El espejismo de la superación de los reajustes de la economía internacional se había sustentado en dos creencias que resultaron falaces. Por un lado, se creyó que el voluminoso endeudamiento externo no crearía restricciones posteriores, basándose en supuestos optimistas en torno a la evolución del comercio y de la inflación internacionales y a las finanzas públicas internas. Por otro, se pensó que los evidentes costos políticos y sociales del receso de 1974-1976 podrían subsanarse mediante el crecimiento económico que se derivaría de una forma nueva y sencilla de inserción internacional.

De allí que al cambiar la situación externa, se hiciera evidente la crisis del estilo de desarrollo, incubada en años pretéritos. La dependencia y la vulnerabilidad, si bien cambiaron mucho de forma, se acentuaron, y, en muchos casos, ni el Estado ni la sociedad civil estuvieron en condiciones de enfrentarlas adecuadamente.

2. Insuficiencias y rezagos del estilo de desarrollo prevaleciente

En la crisis que tuvo lugar en los años ochenta tuvieron participación tanto aspectos estructurales de largo plazo como otros de corto plazo, algunos de los cuales se acaban de mencionar. La evolución de las economías latinoamericanas durante el largo período de posguerra registró importantes insuficiencias, contradicciones y rezagos. Entre ellos destacan el gradual agotamiento de los impulsos dinámicos derivados de las transformaciones registradas en la estructura productiva durante los años cincuenta y sesenta; la distribución inequitativa de los frutos del crecimiento entre distintos segmentos de la población y entre diversas regiones hacia el interior de cada país, y la creciente pérdida de autonomía económica de los países frente a la economía internacional.

Los desafíos planteados por la gran transformación de la posguerra a la fecha, se han visto magnificados, asimismo, por el vigoroso proceso demográfico de América Latina y el Caribe. La región más que duplicó su población en esas tres

décadas. Este rápido crecimiento estuvo acompañado de una expansión aún más acelerada de la población urbana y de una importante redistribución espacial de los habitantes dentro de los países. Así, en casi todos se observa actualmente un predominio de la población urbana, y en muchos ésta representa más de los dos tercios de la población total. Sin embargo, desde mediados del decenio de 1960 se advierte una atenuación del ritmo de crecimiento demográfico al irse generalizando los descensos de la fecundidad y hacerse más lenta la baja de la mortalidad. De todos modos, no pueden desconocerse los efectos que esos procesos tan dinámicos de crecimiento, redistribución y urbanización de la población han tenido sobre la magnitud de los esfuerzos que los gobiernos debieron realizar para generar empleos y proveer servicios básicos (de salud, educación e infraestructura) a una creciente y joven población y para subvencionar algunos de éstos, notablemente alimentos y transporte.

a) La transformación de la estructura productiva

Las instituciones, la conducta y las técnicas tradicionales de producción fueron parcialmente reformadas o reemplazadas por otras. La industrialización y la modernización agropecuaria, la urbanización y la acción del Estado difundieron el progreso técnico, cambiaron la estructura productiva y ocupacional y modificaron la estructura social, con el surgimiento de grupos urbanos medios y obreros. Sin embargo, estas transformaciones no eliminaron las heterogeneidades distributivas, ni llevaron siempre a la modernización democrática.

El cambio en la estructura productiva fue correlativo a un cambio institucional. De una situación en que predominaban la hacienda tradicional, la empresa familiar y el artesanado, se pasó a otra en que gran parte de la producción quedó organizada alrededor de empresas modernas —públicas y privadas— que, en algunos casos, alcanzaron tamaños apreciables y se vincularon cada vez más con los mercados internacionales. Las inversiones directas extranjeras, concentradas antes en actividades de infraestructura y en explotación y comercialización de recursos naturales, se incorporaron progresivamente al desarrollo industrial y a la producción agropecuaria moderna.

En el decenio de 1970, además, los mercados financieros nacionales se desarrollaron dentro de un proceso de liberalización e integración con los centros financieros mundiales de proporciones insospechadas. En algunos países los flujos del crédito externo alimentaron a los sistemas financieros nacionales y, en otros, la banca internacional vino a suplir la debilidad de las instituciones y de los circuitos financieros internos.

La gestión pública se hizo más eficaz, con las políticas de industrialización y de modernización agropecuaria, con la creación de infraestructura y con el perfeccionamiento en el manejo de las políticas económicas (reformas tributarias y arancelarias, uso más intenso de las políticas cambiarias). Las empresas gubernamentales desempeñaron un papel de la mayor importancia en la transformación de la estructura productiva de muchos países, sin que ello limitara el apoyo público al sector empresarial.

La industria creció, se diversificó y, en general, se hizo más eficiente; su participación en el producto total se elevó de 17% a 24% entre los años 1950 y 1980. La sustitución de importaciones hizo posible el crecimiento económico, aun en períodos de receso del comercio exterior. La expansión del sector industrial fue acompañada por una gradual transformación de su estructura. La producción de bienes de consumo no duraderos fue seguida por el desarrollo de ramas intermedias, de bienes de consumo duraderos y de bienes de capital, sobre todo en los países de mayor tamaño. En esta forma la producción interna llegó a satisfacer la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte significativa y creciente de la de bienes intermedios básicos y de capital.

Sin embargo, el proceso descrito también reveló deficiencias. La protección excesiva o la ausencia de los estímulos a la competencia interna crearon un empresariado industrial en cierto sentido ajeno a los apremios del cambio tecnológico y la eficiencia productiva, así como altamente dependiente en sus decisiones de inversión del comportamiento del gasto y las políticas gubernamentales. Se afianzó así una fuerte dependencia tecnológica, vinculada con una escasa capacidad creadora; resultó limitada la articulación de diferentes ramas; quedó rezagado en su desarrollo el sector de bienes de capital; y persistió una

fuerte asimetría en el comercio exterior de manufacturas.

La agricultura se transformó con la introducción de técnicas nuevas de producción y adelantos en la organización y comercialización de sus productos. La agricultura moderna se capitalizó y se benefició con las inversiones públicas en infraestructura de riego y de transporte, incorporó masivamente nuevas tecnologías, se vinculó a los mercados urbanos y externos, y dio lugar al desarrollo de importantes actividades agroindustriales. No obstante, al mismo tiempo subsistió una agricultura campesina —de la que depende una proporción alta de la población rural— que casi no experimentó mejoras de productividad y que sólo sustenta bajos niveles de vida, en la mayoría de los casos por debajo del umbral de la pobreza crítica. Asimismo, la participación relativa de la agricultura regional en el comercio mundial tendió a declinar, en tanto que no logró consolidarse de lleno el intercambio intrarregional de productos agropecuarios.

b) Equidad y participación

En lo que hace a la satisfacción de los objetivos de equidad económica, la historia latinoamericana reciente muestra un complejo cuadro de logros, retrocesos y limitaciones.

En materia de distribución del ingreso no se perciben mejoramientos claros en los coeficientes globales de medición ni en los que dicen relación con los grupos menos favorecidos. Particularmente decepcionante resulta que en los períodos siguientes a los auges en el proceso de formación de capital, no haya prueba de mejoras importantes, y que tampoco se lograra distribuir equitativamente los costos de la contracción económica presente.

Las consideraciones generales ocultan, sin embargo, grandes diferencias entre grupos sociales. En el área urbana los sectores medios captaron porcentajes apreciables del ingreso y participaron activamente en la vida política de los países. Al propio tiempo, en las grandes metrópolis viven todavía en condiciones de extrema pobreza grupos significativos de la población. Por su parte, los grupos que representan el 5% de más altos ingresos han logrado mantener, cuando no acrecentar, su participación en el ingreso total.

No menos significativa en muchos países resulta la evolución rural. La incorporación del sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria están modificando la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentando su integración con el resto del sistema; al mismo tiempo cunde la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina.

En cuanto al empleo y al desempleo, cabe subrayar varios hechos. La fuerza de trabajo aumentó rápidamente a consecuencia de la alta tasa de crecimiento de la población y de una mayor participación en el mercado de trabajo. Además, la fuerte migración rural-urbana agregada al patrón de desarrollo prevaleciente, impidió que las actividades urbanas modernas, con absorber grandes contingentes de mano de obra, pudieran generar empleos productivos suficientes para equilibrar la gran oferta de trabajo. Esta insuficiencia relativa explica el crecimiento de actividades informales, en las que se ubica el subempleo urbano.

Al despuntar el decenio de 1970, alrededor del 40% de la población vivía en condiciones de pobreza crítica y desde entonces aparentemente no ha habido mejoras sustanciales.

Las intensas transformaciones propias de los procesos de desarrollo —entre otras la urbanización y la introducción del progreso técnico— normalmente causan grandes disparidades y desequilibrios sociales. El surgimiento de lo nuevo frente a lo tradicional no es un fenómeno exclusivo de América Latina y el Caribe. Lo privativo de la heterogeneidad distributiva y social de la región es su intensidad y persistencia, aun en épocas en que el dinamismo de la transformación económica creó esperanzas de atenuarlas. En América Latina, en parte por el efecto de demostración de los estándares de los centros industrializados y las exigencias crecientes de capitalización de los sectores modernos de las economías, tienden a persistir o a hacerse más ostensibles las diferencias que separan a los estratos modernos de los que viven inmersos en estructuras tradicionales. Aquí la difusión de los frutos del progreso técnico tiende a topar con obstáculos nuevos que luego se plasman en estructuras sociales muy poco equitativas.

Con todo, la educación, en la que se han

producido grandes avances, se ha constituido en una forma de integrarse a la sociedad nacional y en una vía de movilidad social. En muchos países, la casi totalidad de los niños se incorporaron a las escuelas, y la enseñanza universitaria se ha tornado masiva. El analfabetismo tiende a ser residual en un conjunto de países; a pesar de ello, todavía se mantiene en proporciones elevadas en la población rural, sobre todo la indígena, de un buen número de países. Tampoco se ha logrado impartir a toda la población un ciclo completo de escolarización básica. La enseñanza superior se ha ampliado en algunos países hasta alcanzar registros semejantes a los de los países europeos, pese a deficiencias notorias de calidad académica. La educación básica ha abierto posibilidades a amplios sectores antes marginados, pero no se le ha asignado prelación ni, desde luego, recursos suficientes para dotar a toda la población de un mínimo de conocimiento y equilibrar los diversos ciclos docentes, incluso la enseñanza superior.

El crecimiento económico, la industrialización y la modernización agrícola, las transformaciones tecnológicas y culturales y la urbanización produjeron grandes cambios en la estratificación de las sociedades latinoamericanas. Vastos sectores sociales participaron en el proceso de movilización de la sociedad al pasar de la condición rural a la urbana. Estas transformaciones, además de significar ventajas tangibles para las clases sociales ascendentes, permitieron superar barreras simbólicas e históricas de separación social.

A medida que tienden a estabilizarse las estructuras productivas, su impacto en la estratificación social se hace más lento, y ésta pasa a depender en mayor medida de la distribución del ingreso, de la cultura, y del poder.

c) *Grado de autonomía en las relaciones económicas externas*

En los primeros años de posguerra se tuvo la esperanza que la transformación productiva permitiera aumentar tanto la autonomía de los países en sus decisiones externas, como la autosuficiencia tecnológica y productiva.

Hasta 1980 se habían diversificado las exportaciones primarias, habiéndose incorporado, además, otras de productos semimanufacturados y manufacturas. A la vez, tendieron a eliminarse las importaciones de bienes de consumo y se sustituyeron por producción nacional muchos

insumos y bienes de capital. Sin embargo, las exportaciones todavía registran una alta proporción de productos primarios, y el abastecimiento de tecnología y de productos con la incorporación de sus tecnologías más avanzadas ha dependido fuertemente del exterior.

La ampliación del campo de acción de las empresas transnacionales agregó un nuevo elemento, menos visible, a la dependencia externa del proceso productivo latinoamericano.

El cambio más notable en la modalidad de las relaciones externas se produjo durante el decenio de 1970 en el campo financiero. Los gobiernos, frente a apremios internos y a la amplia disponibilidad de financiamiento externo, liberalizaron, aunque en muy distinto grado, sus relaciones económicas internacionales. Las fuentes bancarias y comerciales privadas encauzaron hacia la región grandes corrientes de financiamiento. Los préstamos externos llegaron a cumplir un papel activo, ya fuera en la inversión o en la actividad corriente; superaron ampliamente en magnitud a la inversión directa extranjera; suplieron o complementaron los préstamos de largo plazo de las instituciones financieras multinacionales destinados a grandes inversiones de infraestructura física e industrial otorgados con préstamos a mediano y corto plazo; y proveyeron los ahorros externos esenciales para cerrar el déficit de la balanza de pagos.

Así, la banca transnacional penetró profundamente en la economía de los países latinoamericanos. En muchos casos, los gobiernos perdieron el control de las corrientes financieras externas al aumentar el grado de vulnerabilidad de las economías. Se hizo notable la asimetría de las relaciones financieras. La fijación de las tasas de interés y la disponibilidad de fondos quedaron aún más fuera del alcance de las políticas de los países latinoamericanos.

En síntesis, si bien la industrialización a veces acrecentó la autonomía de decisión, en general no se logró un cambio sustancial en el grado de dependencia tecnológica ni en la asimetría de las relaciones comerciales y financieras externas. Sin embargo, las restricciones en estos aspectos se dieron a un nivel más alto de desarrollo.

d) *La persistente heterogeneidad*

Las transformaciones intensas propias de los

procesos de desarrollo —como la urbanización y la introducción del progreso técnico— normalmente generan grandes desequilibrios. En esas circunstancias cabe esperar grandes diferencias iniciales de productividad entre las actividades nuevas y las tradicionales, y el surgimiento de estratos sociales que se diferencian apreciablemente de los tradicionales.

En lo que sigue se destacarán algunos factores que parecen tener especial importancia en la gestación y mantenimiento de la heterogeneidad de los países latinoamericanos y del Caribe. Esta enumeración, que no pretende ser exhaustiva, no implica desconocer las diferencias que existen entre países de la región ni la consiguiente diversidad en cuanto al peso relativo y la forma de incidencia de estos mismos factores en cada caso.

En primer lugar, el proceso de transformación económica y social se encuentra inmerso en la relación centro-periferia, mediante la cual el centro transfiere a la periferia hábitos de consumo y tecnología. Los hábitos de consumo son adoptados en esta última por muchos grupos sociales, especialmente por los de ingresos medios y altos, aunque su nivel de ingreso por habitante sea muy inferior al de los países centrales. Esta transferencia —estimulada por los avances de los medios de comunicación social en el plano internacional— está dotada de un gran dinamismo y ha significado un inmeso desafío para los países periféricos. Plantea grandes exigencias de importación y de capital y crea dificultades para realizar la producción en condiciones competitivas, por las escalas pequeñas a que da lugar. Esto significa que el desarrollo industrial basado en este patrón se ve limitado por el estrangulamiento externo, por la escasez de ahorro y por la dificultad para conquistar mercados externos, lo que exigiría una adecuada capacidad de competencia.

En segundo lugar, la capacidad de absorción del sistema con relación a la fuerza de trabajo depende de la magnitud y naturaleza de la acumulación, así como del crecimiento y composición de la fuerza de trabajo. Ya se dijo que los países periféricos a través de las importaciones de bienes de capital absorben, aunque con cierto retardo y de manera sesgada e incompleta, el mismo tipo de tecnología imperante en los centros. Pero el uso de una tecnología común, inspirada en la automatización, exige, en relación con

el ingreso, un esfuerzo de ahorro interno mucho mayor en la periferia que en el centro. Esta dificultad de por sí conspira contra la reducción de la heterogeneidad en la periferia.

En tercer lugar, el proceso de industrialización no se ha orientado siempre con una visión de largo plazo; por el contrario, ha tendido a satisfacer en plazos relativamente breves un nivel de consumo previo disminuido por la crisis del comercio exterior, o bien un nivel un poco más alto cuya consolidación en el mediano plazo depende de medidas de política económica. El obstáculo al abastecimiento de este tipo de consumo, inspirado de manera creciente en el de los centros, se encontraba en problemas de balance de pagos, o en la estabilización del ingreso y la demanda de grupos de rentas altas y medias que diera garantía de rentabilidad al establecimiento de industrias productoras de bienes de consumo duraderos. Ello limitó la capacidad del proceso de industrialización para influir en la estructura ocupacional con un proceso sostenido de acumulación orientada a ramas intermedias y a los bienes de capital. A la vez, la persistencia de la subocupación, cuando no de la desocupación abierta, redujo la posibilidad de que los grupos obreros aumentaran de manera creciente su ingreso. De esta forma, la distribución establecida del ingreso y del poder económico ha terminado orientando la transformación productiva, y grupos que representan porcentajes reducidos de la población han controlado el grueso de los incrementos de la demanda.

Además, la heterogeneidad no se ha manifestado sólo en la división entre las fuerzas sociales modernizantes y las tradicionales, sino que a menudo se dio en el interior de las primeras; en efecto, los regímenes renovadores, en la mayoría de los casos, incluyeron elementos tradicionales y modernos, tanto en las fuerzas sociales que les servían de soporte como en sus principios de orientación y acción. Tal heterogeneidad esencial —agravada por la multiplicidad de grupos sociales que los componían— impidió que esos regímenes tuvieran un derrotero claro; siempre parecieron abrumados por la necesidad de solucionar problemas de corto plazo, satisfacer demandas imperiosas y conciliar intereses contrapuestos. Esto último se traduce claramente en su política industrializadora que, si bien constituyó el núcleo de su programa económico, nunca al-

canzó el impulso, la permanencia ni el horizonte que hubieran sido necesarios para superar de manera definitiva el viejo régimen.

En resumen, han existido vínculos funcionales entre la transformación económica y social, su dinamismo y la heterogeneidad. En esta forma, incorporación y marginalidad, modernización y heterogeneidad, tienden a reproducirse, y su coexistencia se convierte en una característica permanente del funcionamiento de este estilo de desarrollo.

3. La crisis económica de 1981 a 1984

a) Alcance

Entre 1981 y 1984 América Latina padeció, y aún con posterioridad padece, la recesión más severa y prolongada desde la gran crisis de los años treinta. Ello fue tanto más espectacular cuanto que ocurrió después de cuatro años en que el crecimiento económico de la región había alcanzado un promedio de 5.5%. Ciertamente es que, como se ha visto, ese crecimiento había tenido limitaciones, especialmente en cuanto a la distribución del ingreso, el empleo y el grado relativo de autonomía externa. Sin embargo, la región había logrado salir de la crisis del petróleo después de 1973 con sólo una disminución del ritmo de crecimiento (a diferencia de los países de la OCDE, cuya producción declinó).

A partir de 1981, el ingreso real por habitante cayó durante tres años consecutivos y se estabilizó finalmente en 1984 a un nivel inferior en 8% al de 1980 e igual al que se había alcanzado en 1977. Aunque se registraron importantes diferencias entre países, fue general el descenso del ingreso por habitante y afectó a 17 de los 19 países de la región para los cuales se dispone de estadísticas. La crisis afligió a países tanto grandes como pequeños, exportadores y no exportadores de petróleo, con economía relativamente más dirigida u orientada más hacia el mercado, con estrategias de desarrollo encauzadas hacia las exportaciones, o estrategias orientadas principalmente hacia el mercado interno.

Al iniciarse el período de recesión profunda, la contracción en el producto interno bruto se vio acompañada de graves desequilibrios financieros, que se reflejaban en la cuenta corriente del balance de pagos, los déficit fiscales y las tensiones inflacionarias. A partir de 1983, los desajus-

tes externos cedieron parcialmente: el déficit en cuenta corriente disminuyó de cerca de 40 000 millones de dólares en 1981 (o sea, más del 40% de las exportaciones) a sólo 2 000 millones de dólares en 1984, y el balance comercial, que acusaba un déficit de 2 000 millones de dólares en 1981, llegó a arrojar un superávit de 38 000 millones de dólares en 1984. Aunque en ese resultado influyó poderosamente el comportamiento de dos países —México y Brasil—, traduce las tendencias imperantes en la mayoría de los países. Sin embargo, la contrapartida de la mejora en el balance comercial no fue sólo la recesión antes mencionada —con su incremento concomitante del desempleo abierto y del subempleo—, sino la triplicación de la tasa de inflación, que registró un promedio de casi 180% en 1984. Como era de esperar, el receso económico, acompañado de una inflación sin precedentes, causó una fuerte disminución de los salarios reales en la mayoría de los países.

b) Orígenes

En el desencadenamiento de la crisis tuvieron participación tanto los factores estructurales de largo plazo reseñados en páginas precedentes, como los de corto plazo asociados con el desequilibrio externo. El detonante surgió del esfuerzo adoptado para corregir ese desequilibrio externo en un plazo demasiado breve. En efecto, la incapacidad de la región de acceder a flujos significativos de capitales, le impidió ganar tiempo para propiciar un ajuste eficiente basado en el cambio de la estructura de la producción en lugar de limitarla o reducirla.

Comprender por qué América Latina, con importantes diferencias de país a país, estaba tan endeudada y contaba por consiguiente con tan poco margen de maniobra, supone examinar los orígenes menos inmediatos de la crisis. Como se señaló anteriormente, el ajuste al incremento de los precios del petróleo en 1973 y la subsiguiente recesión mundial fueron procesos graduales y, por consiguiente, expansivos en lugar de súbitos y recesivos, que se financiaron en gran parte a través del reciclaje de petrodólares. En algunos países el ajuste, aunque gradual, fue completo; en otros fue sólo parcial o incluso se postergó. Dos orientaciones contrapuestas de las políticas económicas tuvieron, en diferentes países o pe-

ríodos, especial gravitación en la gestación de la crisis: las políticas de gasto exageradamente expansivas y las políticas de corte monetarista, basadas en una amplia apertura al exterior. La prolongada aplicación de ambas orientaciones tuvo un elemento común: la excesiva dependencia del crecimiento con respecto al endeudamiento externo. En todo caso, como se utilizó el endeudamiento para atenuar los efectos de los cambios externos, la relación deuda/exportaciones era ya peligrosamente elevada en 1979, cuando se produjo la segunda crisis del petróleo.

Por otro lado, la recesión mundial fue precipitada por el empeño de los países industrializados de contener abruptamente el repunte de la inflación a la que contribuyó la duplicación inesperada de los precios del petróleo. Se produjo así una declinación de las importaciones del centro y, de esta manera, un debilitamiento de la demanda de exportaciones de la periferia y una caída brusca de su relación de precios del intercambio. Además, como la estabilización de precios en toda la OCDE se centró en una política monetaria muy restrictiva, subieron las tasas nacionales de interés y, por consiguiente, las internacionales.

Apremios políticos o la creencia que el crecimiento mundial se mantendría (1981) o que la recuperación empezaría pronto (1982), instaron a muchos países a seguir endeudándose o a disminuir las reservas, pretendiendo que el ajuste no fuese enteramente recesivo, como se había logrado en 1974. Incluso los países exportadores de petróleo, que no enfrentaban graves restricciones en su relacionamiento externo, acudieron al expediente del endeudamiento para lograr mayores tasas de expansión económica. Por consiguiente, entre 1980 y 1982 la deuda de la región creció casi en 100 000 millones de dólares (o sea, cerca del 50%). El endeudamiento a menudo fue fomentado por la liberalidad de la oferta de fondos de la banca internacional.

La abundancia del financiamiento externo también permitió utilizar los tipos de cambio con el objeto de controlar la inflación en vez de mantener el equilibrio externo, o bien se los utilizó para financiar niveles insostenibles de gastos fiscales. En general, en la mayoría de los países de la región la lentitud con que se ajustó la política económica interna a las cambiantes circunstancias de la economía internacional magnificó los

desequilibrios financieros. Entre muchas otras consecuencias de los rezagos en la instrumentación de nuevas políticas, estuvo una considerable fuga de capitales, alentada, además, por factores de origen extraeconómico en algunos países. Por añadidura, los préstamos no siempre se invirtieron adecuadamente; de hecho, en algunos casos no se invirtieron del todo, sino que se gastaron en importaciones de bienes de consumo no esenciales y de equipo militar, o simplemente regresaron al extranjero a engrosar cuentas privadas en los centros financieros internacionales.

Sin embargo, los fenómenos señalados constituyen apenas la expresión superficial de transformaciones de mayor profundidad que vienen ganando terreno en la economía internacional. La integración de los mercados, la remodelación de las ventajas comparativas, o el surgimiento de nuevos sectores de punta, también a escala planetaria, se traducen inevitablemente en tensiones y cambios que afectan en forma desproporcionada a los países en desarrollo.

Del mismo modo, muchas de las economías de la región, aparte haber agotado los márgenes de maniobra disponibles para la defensa del desarrollo interno frente a los reacomodos extraordinarios de la economía internacional en el decenio de 1970, enfrentaban problemas añejos al agotarse sus viejos patrones de desarrollo.

Por eso, la prolongación imprevista de la recesión del centro frenó a tal punto el crecimiento de los volúmenes y redujo en tal forma los precios de las exportaciones, que la relación deuda/exportaciones había alcanzado hacia 1982 la proporción de tres a uno. Habida cuenta de esta declinación de la capacidad de pagos, que fue acentuada por el incremento imprevisto de las tasas de los préstamos internacionales, la relación entre el pago de intereses y las exportaciones se duplicó en sólo dos años y alcanzó cerca de 40% en 1982. En algunos países ese fenómeno coincidió con rezagos insostenibles en el manejo de la política cambiaria y financiera, lo cual se tradujo en una cadena de devaluaciones abruptas que elevaron el peso del servicio de la deuda externa, expresado en monedas locales. En 1982, la interrupción temporal del servicio de la deuda externa mexicana, combinada con otros factores, según repentinamente la disponibilidad de recursos financieros foráneos.

A partir de 1982, América Latina se convirtió

abruptamente en exportadora neta de recursos. Esta transferencia negativa fue muy cuantiosa, del orden del 25% del valor de las exportaciones en el periodo 1982-1984, después de haber sido positiva y del orden del 13% en los tres años anteriores. Resulta difícil exagerar la repercusión desfavorable de ese cambio procíclico que, a mayor abundamiento, coincidió con una caída media anual de 5% en la relación de precios del intercambio.

c) Reacciones en el ámbito de la política económica

Frente a un desequilibrio externo tan marcado, y siendo imposible graduar el ajuste en el tiempo debido a la contracción del financiamiento externo, la mayoría de los países de la región se vieron obligados a ahorrar divisas rápidamente. Se puso el énfasis en restringir la demanda global aplicando políticas tradicionales —reducción del gasto público, políticas crediticias restrictivas, reducción de los salarios reales—, y se dio mayor prelación a los ajustes cambiarios y a los incentivos a la exportación. En casi todos los casos, los gobiernos aplicaron ambos conjuntos de políticas, y en unos pocos países se propiciaron, además, cambios en la estructura de las inversiones a fin de sustituir importaciones e incrementar las exportaciones. La mayoría de los programas de ajuste se elaboraron y se llevaron a la práctica al amparo de acuerdos suscritos con el FMI.

Con los programas de ajuste y la renegociación de deudas se redujo el desequilibrio externo, pero a costa de una severa contracción en el nivel de actividad económica. El déficit en cuenta corriente prácticamente se eliminó en dos años, mientras se generaba un importante superávit en la cuenta comercial (40 000 millones de dólares en sólo tres años). Una mejora de esa magnitud en un periodo tan breve, como es obvio, fue el resultado en mayor medida de una política de reducción de las importaciones que causó una contracción de la producción, que de una política de transformación estructural favorable al desarrollo. En esos dos años, el cuántum de las importaciones disminuyó un 40%, lo que afectó no sólo las importaciones suntuarias, sino también la compra de maquinaria e insumos intermedios indispensables.

Por tanto, la atenuación del desequilibrio externo ha sido deficiente, puesto que no fue acom-

pañada por un aumento sustantivo en la producción de bienes comerciables, ya fuera para elevar las exportaciones o sustituir las importaciones.

Como se dijo, los países de la región procedieron de la manera descrita porque ya habían utilizado todos los grados de libertad a su alcance y porque la interrupción de los flujos de financiamiento les impidió realizar los reajustes con mayor gradualidad. De hecho, las diversas ron-

das de renegociación de la deuda entre 1982 y 1984 evitaron precipitar una crisis financiera internacional de proporciones desastrosas, pero no tuvieron los alcances necesarios para facilitar la reestructuración indispensable de las economías latinoamericanas. Por consiguiente, las ventajas de los programas de ajuste beneficiaron en gran medida al centro, mientras los inconvenientes recaían sobre todo en las naciones deudoras.

II

Restricciones del presente y condicionantes del futuro

1. *El medio externo*

La evolución previsible de la economía internacional durante los próximos años al parecer ofrecerá menos oportunidades a los países latinoamericanos y del Caribe que durante el período de posguerra y, en cambio, traerá consigo importantes restricciones. La intensificación del cambio tecnológico, alteraciones en la magnitud y estructura del comercio internacional y cambios en las reglas que regulan ese comercio han tornado obsoleta la antigua división internacional del trabajo, sin que se perfila aún la manera en que los países latinoamericanos y del Caribe podrán incorporarse en ella. Por añadidura, también es dable esperar importantes restricciones en la disponibilidad de recursos financieros, públicos y privados. En síntesis, no sería realista esperar que el medio externo ofrezca suficientes estímulos dinámicos a la región para lograr tasas de crecimiento comparables a las históricas; incluso el aprovechamiento de las oportunidades que pueda deparar ese medio exigirá grandes esfuerzos por parte de los países para adaptarse a las cambiantes circunstancias de la economía internacional.

a) *El crecimiento y las políticas económicas de los países desarrollados*

Estimaciones de diversas instituciones coinciden en señalar que la tasa de crecimiento de los países industrializados hasta fines del decenio continuará siendo algo más baja que la histórica;

que las tasas de inflación en esos países se reducirán en relación con las registradas en años recientes y que las tasas de interés nominales en los mercados internacionales de financiamiento podrían disminuir levemente. También coinciden en que las restricciones al comercio en los países industriales no experimentarán un alivio sensible en los próximos años, e incluso podrían agravarse para ciertas ramas de actividad como el acero, en que algunos de aquellos países han ido perdiendo capacidad de competencia. Puede suponerse asimismo que los precios del petróleo no se alterarán mucho en términos reales y que la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo experimentará, en el mejor de los casos, alguna leve mejoría en 1984-1985 y que luego se mantendrá constante hasta fines del decenio.

Se estima que las necesidades de financiamiento en los Estados Unidos y en otros países industriales absorberán parte considerable de los recursos disponibles en los mercados financieros mundiales. Estos recursos, que pueden ser inferiores a los del decenio de 1970 debido al cambio en la estructura del saldo en cuenta corriente entre los distintos países del mundo, sólo permitiría que aumentase el financiamiento neto suministrado por el sector privado a los países en desarrollo dentro de límites muy reducidos, en comparación con la experiencia anterior. Se estima también que la ayuda oficial para el desarrollo no crecerá en términos reales, o lo hará en una proporción muy pequeña y sólo para determinados países de la región.

Parece haber diferencias importantes en cuanto a la flexibilidad de cada economía desarrollada para adaptarse a los cambios que tienen lugar en la economía internacional; esta flexibilidad influye sobre la capacidad de competencia y sobre el dinamismo de la producción y de las exportaciones.

Los Estados Unidos y Japón parecen ser hoy los países con mayores posibilidades de modernizar y adaptar sus sistemas productivos a los cambios en la estructura de la demanda, y de realizar transformaciones tecnológicas y productivas. En cambio, algunos países europeos parecerían mostrar mayor resistencia a esos cambios, con lo cual su modernización será más lenta, con consecuencias negativas sobre su capacidad de competencia.

En suma, parece razonable esperar una recuperación moderada y menos regular de las economías desarrolladas, con mayor desempleo y con tendencias proteccionistas más acentuadas que en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Para América Latina esto podría significar una recuperación incompleta de la demanda de sus exportaciones, acompañada de inestabilidad e incertidumbre.

Con respecto a la disponibilidad de recursos financieros internacionales, puede suponerse que los montos serán bastante menores que en épocas pasadas, y que además se enfrentará la competencia de la demanda de países desarrollados y una probable predisposición a dar preferencia a ciertos países de Asia, cuyos niveles de endeudamiento son inferiores a los de América Latina.

*b) Transformaciones de la tecnología
y de la producción en los países desarrollados;
alteraciones de las ventajas comparativas históricas*

Un segundo hecho que está ocurriendo en países desarrollados, con repercusiones importantes para América Latina es la rápida introducción de nuevas tecnologías, con decidido respaldo gubernamental, en la producción de bienes y de servicios. Así ocurre, entre otros, en campos como la microelectrónica, la robotización, el control de procesos productivos con computadoras, el procesamiento de datos, la transmisión de información a largas distancias, la biotecnología y la ingeniería genética; esas técnicas, procesos y equipos, permiten ahorrar energía o sustituir

combustibles fósiles y producir nuevos materiales livianos y resistentes.

Las nuevas tecnologías favorecen los procesos de producción de los países desarrollados; el nivel de sus costos; la gestión, administración y contabilidad de las empresas; la calidad de sus productos; y también el manejo y control centralizado de filiales, permitiendo mayor expansión de las empresas hacia mercados de otros países, así como la integración industrial a escala mundial.

A largo plazo, las mismas tecnologías reducen las ventajas de países que disponen de abundante mano de obra y recursos naturales, permiten incorporar a la producción recursos de menor calidad, y aumentan la precisión y la calidad de las manufacturas.

El otro aspecto importante de transformación en curso en las economías de países desarrollados es el crecimiento de los servicios. Estos incluyen algunos vinculados a las denominadas tecnologías de la información, que contribuyen a elevar la productividad en actividades productoras de bienes, como los servicios de ingeniería, banca, entidades financieras y de seguros. También crecen rápidamente algunos servicios vinculados con el turismo y el esparcimiento. En cambio, tenderían a perder importancia relativa algunos servicios tradicionales, entre los cuales destaca el comercio al menudeo en rubros especializados, por efecto de la competencia de los grandes almacenes integrados.

Los países desarrollados muestran activo interés en penetrar con actividades de servicios en los mercados de los países en desarrollo. El caso más notable es el de los Estados Unidos, que ha adoptado una posición muy firme en cuanto a liberalizar las corrientes internacionales de servicios, pretendiendo que sean incorporadas a la reglamentación del GATT como una forma de impedir la aplicación de políticas de protección y promoción a escala nacional.

Aunque no puede apreciarse todavía en forma exacta el impacto de las nuevas tecnologías sobre la capacidad de competencia de América Latina y otros países en desarrollo, salta a la vista que éstas podrían reducir las ventajas comparativas de América Latina que sirvieron de sustentación a la antigua división internacional del trabajo en procesos productivos que hacen uso intensivo de la mano de obra o de los recursos

naturales. Estas consideraciones instan a reafirmar la importancia del esfuerzo que en el ámbito del desarrollo tecnológico debería emprenderse en los planos nacional y regional en la próxima década.

c) Cambios en la institucionalidad del comercio internacional

El tercer aspecto importante se refiere a los cambios institucionales en el comercio mundial. Los problemas de recesión, desocupación y balance de pagos favorecen cierta modificación de hecho en las reglas del comercio mundial. Se reduce la efectividad de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, la base del GATT (en el caso de muchos bienes de interés para América Latina esta cláusula tiende a convertirse en la excepción más bien que en la regla). El multilateralismo y el comercio libre van siendo gradual y parcialmente reemplazados por arreglos bilaterales y por el comercio administrado (lo que ha sido sancionado en cierta medida por el GATT con la aprobación del Acuerdo Multifibras). También aumenta el número de negociaciones y decisiones importantes vinculadas con el comercio que se realiza fuera del ámbito del GATT, con participación limitada de grupos específicos de países.

El proteccionismo se convierte en un fenómeno de frontera móvil: no abarca sólo una lista fija de sectores, sino que va incorporando otros en los cuales el impacto de las exportaciones de los países en desarrollo introduce una competencia indeseable en los mercados de las economías desarrolladas. Además de los efectos inmediatos negativos en las exportaciones latinoamericanas, dicho fenómeno rodea de gran incertidumbre a la política de producción y de especialización para el comercio exterior de los países latinoamericanos. A ello se agregan las medidas de promoción que los países exportadores desarrollados aplican a renglones que compiten con productos latinoamericanos, y la aplicación del principio de graduación por la cual varios países de la región van recibiendo un trato menos favorable que otros países en desarrollo.

d) Transnacionalización de la economía internacional

En cuarto lugar, conviene destacar la trans-

nacionalización de la economía mundial. Muchas decisiones importantes escapan, al menos parcialmente, a la orientación de los gobiernos nacionales. Hay varios aspectos relacionados con este fenómeno: el gran poder económico adquirido por las empresas transnacionales y su capacidad para desplazar actividades productoras de un país a otro; el crecimiento de los nexos entre países que somete a cada uno de ellos a influencias externas mayores y condicionan las posibilidades de aplicar políticas económicas autónomas; la creciente dispersión de la producción industrial que, con la subcontratación, se ha segmentado entre distintos países; y la formación de mercados financieros internacionales, como el del eurodólar, y el papel protagónico de grandes bancos internacionales que reduce considerablemente la capacidad reguladora de los gobiernos sobre un amplio espectro de operaciones financieras.

Son complejas las repercusiones de la transnacionalización en la economía de países en desarrollo. Hay que aprender a moverse en un mundo menos ordenado y de reglas menos claras que el regido por los Acuerdos de Bretton Woods, con nuevos riesgos —y oportunidades— y una mayor incertidumbre en cuanto al futuro. Las empresas transnacionales son agentes importantes para transmitir tecnología a los países latinoamericanos y caribeños y para darles acceso a los mercados externos pero, al mismo tiempo, plantean el problema de la articulación de sus modalidades de acción y operación con las políticas nacionales de desarrollo.

e) Tendencias en el sistema de poder mundial

En los últimos 40 años se han diversificado los actores y los planos en que se desarrolla la actividad económica internacional. Los países europeos, y en mayor medida el Japón, se han convertido en competidores económicos importantes de los Estados Unidos en el comercio de bienes, la intermediación financiera, la tecnología, la inversión directa y los servicios vinculados con la producción. Las empresas transnacionales han adquirido una capacidad de actuar y de tomar decisiones que en gran medida escapa a las orientaciones de la política económica de cualquier país. En lustros más recientes, la competencia de los nuevos países industrializados de Asia y

de América Latina comienza a tener importancia en los mercados internacionales de manufacturas.

Las sociedades nacionales se diversifican, persiguiendo una variedad cada vez más amplia de objetivos, muchos de los cuales dependen de lo que ocurre en el medio externo. El programa internacional se vuelve menos jerarquizado y más complejo. El Estado pierde parte de su efectividad en el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes comienzan a intervenir poniendo en juego recursos de poder no tradicionales. Se ha desvanecido el ambiente de cooperación que inspiraba las relaciones internacionales en los años sesenta.

Las tendencias en los distintos planos en que se analiza el sistema de poder mundial —económico, cultural, político y militar— adquieren nuevas y más complejas modalidades de vinculación recíproca, y sobre éstas inciden los proyectos de las potencias mayores y medianas para afirmar su gravitación relativa. La apreciación de que se avanzaba linealmente hacia un mundo multipolar, ha sido objeto de acotaciones en distintos planos, y se constatan, simultáneamente, situaciones de reafirmación de la multipolaridad con acontecimientos que sugerirían una involución hacia la bipolaridad pretérita.

2. La carga derivada de la deuda externa

La principal restricción inmediata que enfrentan los países latinoamericanos a la reactivación económica es el abrumador peso de la deuda externa. La elevada relación deuda/exportaciones es una de las características principales que singulariza la crisis económica latinoamericana frente a otros países en vías de desarrollo.

El saldo de la deuda externa desembolsada de los países de la región creció rápidamente, al elevarse de 150 000 millones de dólares en 1978 a más de 360 000 millones en 1984. También ha cobrado creciente importancia relativa en ella el financiamiento proveniente de bancos privados, en condiciones comerciales de plazo y tasa de interés. Al combinar los efectos del aumento de la deuda, el deterioro en su estructura, y la evolución de las tasas de interés, la región ha tenido desde 1982 que destinar anualmente al pago de intereses entre el 35% y el 40% de la generación de divisas por concepto de la exportación de

bienes y servicios (en algunos países, esa relación fue superior al 50%). Ante las dimensiones del problema, la mayoría de los países tuvieron que entablar negociaciones con el propósito de reprogramar vencimientos, difiriendo en el tiempo —sin eliminar— la pesada carga del servicio de la deuda.

Es obvia la gravitación adversa de este estado de cosas en la reactivación económica. Aún los países que lograron las condiciones más favorables en las renegociaciones destinan un porcentaje muy significativo de las divisas generadas por sus exportaciones —a veces cerca del 50%— al servicio de la deuda externa. En segundo lugar, mientras que persista el problema —y cabe prever que prevalecerá durante muchos años— queda inhibida la posibilidad de acceder a financiamiento nuevo. En tercer lugar, ello ha condicionado fuertemente la conducción de la política económica en la mayoría de los países, incluso subordinando la reactivación a la necesidad de generar excedentes en la cuenta comercial para enfrentar los compromisos de la deuda. Además, el tema ocupa lugar predominante en la atención de los gestores de la política económica, a veces a costa de relegar otros aspectos más cercanos al desarrollo. Finalmente, el problema de la deuda introduce gran incertidumbre en las perspectivas inmediatas y mediatas, en función de los diversos derroteros que pueden seguir las renegociaciones, o de las posibles respuestas a la interrogante sobre cómo aliviar la carencia de financiamiento foráneo.

En síntesis, mientras la mayoría de los países de la región sigan obligados a destinar una elevada proporción de sus divisas al servicio de la deuda, cualquier intento de reactivación y desarrollo se enfrentará a un formidable obstáculo. Si bien existe la posibilidad de que el problema se atenúe —al menos en términos relativos— conforme aumenten las exportaciones, como ya quedó señalado, tampoco cabe esperar un marco externo propicio para que todos los países de la región eleven sus exportaciones a ritmos lo suficientemente dinámicos como para reducir apreciablemente la incidencia del servicio de la deuda.

3. El medio interno

A las restricciones de origen externo descritas en

páginas anteriores, se suman otras de origen interno. Aquí destaca un conjunto de rezagos estructurales (falta de vertebración en las actividades productivas, ineficiencias, atraso tecnológico, debilidad de los cuadros empresariales, deficiente entrenamiento de la mano de obra, inserción inadecuada en los mercados internacionales, etc.) que reducen la capacidad de adaptación y respuesta de las economías latinoamericanas frente a la crisis. Por eso, la crisis viene ahondándose y produciendo una serie de efectos desfavorables entre los que destacan, con las naturales diferencias de un país a otro, el descenso del ingreso real y las deficiencias en el abastecimiento de los bienes más básicos de consumo de la población; el deterioro en los niveles de ahorro y de acumulación; la demanda reprimida de insumos importados, y el estrechamiento de los grados de libertad de la propia política económica.

En cuanto a la erosión del ingreso real, ya quedó señalado que para la región en su conjunto, el producto interno bruto por habitante declinó durante tres años consecutivos (1981-1983) y se mantuvo virtualmente estancado en 1984, con lo cual volvió a los niveles registrados en 1977. Para muchos países, la situación fue aún más dramática: más de la mitad continuaron registrando tasas negativas de crecimiento por habitante en 1984, y en otros el ingreso real por habitante llegó a niveles comparables a los de principios de los años setenta, o aun de épocas anteriores. Otras manifestaciones del marcado empobrecimiento del bienestar material se encuentran en la evolución del desempleo urbano que, en la mayoría de los países con registros estadísticos, se duplicó entre 1978 y 1984, sumándose a la fuerte caída en los salarios reales, que en muchos casos fue de más del 30% durante el último bienio.

El deterioro en el nivel de vida de la población latinoamericana y del Caribe tiene repercusiones de carácter económico, político y social. Aun de recobrase cierta dinámica en el ritmo de expansión de las economías durante un período relativamente prolongado, ello sólo permitirá una restricción gradual de niveles alcanzados, más bien que aumentos significativos en esos niveles.

Las tendencias futuras de la dinámica demográfica, en lo que se refiere a su crecimiento, estructura y distribución espacial, son condicio-

nantes que no pueden dejarse de tener en cuenta al evaluar esas posibilidades. Ello por la inercia de los procesos demográficos y porque algunos aspectos de esa dinámica ya están determinados.

Un segundo factor limitativo para el desarrollo futuro se encuentra en la reducción de los flujos de ahorro y de inversión, e incluso en los acervos de capital. El coeficiente regional de inversión descendió de 25% en 1975 a 17% en 1984, cifra comparable a la registrada en el decenio de 1950.

En consecuencia, debe subrayarse el obstáculo al desarrollo futuro de los países de la región que significa restituir el ahorro y la inversión a niveles congruentes con la revitalización y adaptación de la capacidad productiva regional. Si bien es cierto que en una primera etapa se podría impulsar cierta reactivación mediante el aprovechamiento de la capacidad productiva instalada —y también se dispone como activo potencial de los depósitos e inversiones en el exterior, contrapartida de la fuga de capitales— los países de la región difícilmente podrán modernizar y articular sus sectores productivos sin aumentar la capacidad de movilización de los ahorros y sin invertirlos en actividades verdaderamente prioritarias. Esa tarea resulta difícil ante las expectativas poco favorables de captar ahorro externo en magnitudes significativas, mientras que la movilización del ahorro interno tropezará con los rezagos en el consumo a que se hizo referencia en párrafos anteriores.

De otra parte, como resultado de la contracción en los niveles de consumo y de inversión, y quizás también de un esfuerzo deliberado de sustitución de importaciones, en los últimos años la región logró comprimir en alto grado sus coeficientes de importación. En algunos casos, en especial en los países grandes, esos coeficientes han llegado a niveles mínimos, por lo que cabe prever que todo intento de reactivación económica irá acompañado de un repunte dinámico de las importaciones, creando de nuevo restricciones a la capacidad de crecer, a menos que al mismo tiempo se expandan las exportaciones o aumente el financiamiento externo.

Finalmente, las limitaciones de origen externo e interno antes mencionadas, se han traducido en una pérdida sistemática del margen de maniobra en la conducción de la política económica. Así, la baja de las reservas monetarias inter-

nacionales, el peso de la deuda externa, la menor disponibilidad de recursos externos, y la austeridad en el gasto público han tendido a debilitar el papel protagónico del Estado y a acentuar la vulnerabilidad de las economías.

4. Tensiones sociales y apertura democrática

Por último, entre los factores condicionantes del desarrollo latinoamericano cabe mencionar el entorno político. Aquí se encuentran dos expresiones diametralmente opuestas: en algunos países —la mayoría—, y al contrario de lo que ocurrió durante la depresión de los años treinta, la crisis económica coincidió o dio paso a un proceso de apertura democrática, que se tradujo en el retorno al poder de gobiernos civiles constitucionalmente electos. En otros, y en especial algunos de Centroamérica, la crisis económica coincidió y se interrelacionó con una grave crisis política y social.

Este último fenómeno se convierte, en definitiva, en una restricción, ya que la recuperación de determinadas normas de convivencia social es

requisito para restituir niveles mínimos de ahorro e inversión, frenar la fuga de capitales e incluso de recursos humanos, y establecer las condiciones básicas que facilitan la reactivación económica.

Con el proceso de apertura democrática se cumplió una de las aspiraciones más aplazadas de la modernización de las sociedades latinoamericanas. Pero ocurrió cuando no era posible satisfacer otros objetivos, como el crecimiento, la distribución equitativa del ingreso y la corrección de la vulnerabilidad externa. La reciente democratización, que es producto de una compleja relación de factores de origen nacional e internacional, debe tomarse como un dato a todas luces favorable, que rebasa en los hechos el debate académico sobre las complejas relaciones entre los objetivos del desarrollo y rebasa también la discusión, aún más teórica, sobre el tipo de régimen político más idóneo para fomentar el desarrollo. Por eso, otro desafío que se enfrentará en los próximos años es el de convertir el proceso de apertura democrática en elemento funcional de la reactivación y el desarrollo, y buscar en estos procesos el sustento que consolide y profundice la democratización.

III

Bases y opciones estratégicas para reorientar el desarrollo

1. Los objetivos del desarrollo en el contexto de las nuevas circunstancias

El crecimiento económico, más que una meta última del quehacer humano, es un medio de elevar el bienestar y facilitar el logro de objetivos de desarrollo personal y social. Ello no sólo supone que aumente el conjunto de los bienes y servicios disponibles, sino también que toda la población tenga acceso efectivo a esos bienes y se institucionalicen sus derechos de obtenerlos.

Los objetivos comúnmente aceptados del desarrollo son: a) la transformación de la estructura económica y el logro de un crecimiento dinámico; b) el avance hacia sociedades más equitativas; c) la ampliación del grado de autonomía

que permita lograr un sistema más simétrico de relaciones económicas externas, y d) el aumento y canalización de la participación económica y social de todos los sectores de la población y el afianzamiento de la democracia.

Estos objetivos frecuentemente se apoyan en forma recíproca, pues el avance hacia el logro de algunos de ellos facilita la prosecución de otros. Pero también, en situaciones nacionales específicas puede plantearse la necesidad de elegir, y en esos casos es preciso armonizar metas y graduar la intensidad con que se persigue cada una de ellas. Así por ejemplo, el mejoramiento de los estratos de ingresos más bajos y la superación de problemas de heterogeneidad social en los que la dinámica demográfica tiene un peso importante

han de armonizarse con la formación de capital necesario para asegurar un crecimiento dinámico y una elevación sostenida de los estándares futuros de bienestar; la redistribución inmediata de activos o ingresos puede, en ciertas circunstancias, conspirar contra el esfuerzo presente de acumulación o, en otras, ser requisito para la movilización de recursos y energías que permitirían ampliar dicho proceso y elevar la eficacia de la inversión. Por otro lado, el contenido de la inversión y de la producción debe ser tal que tienda a asegurar en el largo plazo el pleno uso de los recursos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Asimismo, la autonomía y la mayor simetría de las relaciones externas se facilitan en la medida en que se produzcan ciertas transformaciones en el estilo de vida, los patrones de demanda y la estructura productiva y en que se incorporen explícitamente elementos de innovación en las culturas nacionales y en el manejo de las decisiones económicas y sociales del desarrollo; pero estos procesos deben incorporar las exigencias de la modernización y las demandas emergentes de una creciente participación popular.

La prosecución y consolidación del desarrollo económico y social, atendiendo a sus diversas pautas, necesariamente debe llenar una serie de requisitos para que el proceso resulte estable y sostenido.

La experiencia de los países que han llevado a cabo procesos de modernización a fin de acortar la distancia que los separa de naciones que se les adelantaron en el tiempo apunta hacia la utilización de mecanismos sociales que permitan la incorporación de valores, patrones de comportamiento y conocimientos provenientes de países más avanzados. Una constante que se advierte en los procesos que han tenido éxito indudablemente es la incorporación de elementos de creación nacional para llevarlos a cabo teniendo en cuenta los problemas, las características, los recursos, las tradiciones y los valores culturales de las sociedades sujeto de la modernización. Ni las instituciones ni los estilos de vida pueden trasplantarse sin adaptación, esto es, sin que haya la capacidad propia para remodelar su desarrollo y tecnología.

Asimismo, lograr un proceso de desarrollo autosostenido significa una integración y articulación económica y social crecientes en el interior

de cada país. Históricamente, en los países hoy desarrollados, la dinámica del desarrollo se basó en la creación de demandas recíprocas, intersectoriales e intrasectoriales, generando procesos de equiparación relativa de los niveles de productividad a través de todo el aparato productivo.

La estabilidad de las sociedades no depende sólo del desarrollo económico; también debe propiciarse la transformación correlativa de las estructuras sociales y de los procedimientos de participación política. En la medida en que el patrón de crecimiento excluya a importantes sectores de la población, la modernización se torna superficial, incierta, y no lograría incorporar una parte decisiva de las energías de la población en favor del desarrollo.

Por otra parte, la armonización de los objetivos del desarrollo y la formación de criterios de prelación social requieren que haya mecanismos institucionalizados de ordenamiento de las demandas de los diversos grupos sociales. Las sociedades latinoamericanas no pueden resolver de golpe todos los problemas del subdesarrollo, ni implantar los patrones consumistas de naciones más aventajadas. Por ello, es vital encontrar formas de jerarquizar las demandas, adaptar su contenido y satisfacerlas adecuadamente de manera que no se conviertan en fuente de conflictos que desarticule el mismo proceso de desarrollo.

Para armonizar los objetivos señalados es preciso eliminar las enormes dificultades conceptuales y prácticas en fijar prelación. La manera en que se conjuguen los distintos objetivos seguramente variará de un país a otro, pero una lectura cuidadosa del diagnóstico del capítulo anterior sugiere como necesidad común a todos los países de América Latina y el Caribe, la de ampliar los escasísimos márgenes nacionales de maniobra para reorientar el desarrollo. Ese imperativo básico implicaría prestar especial atención a las medidas que dilaten el grado de autodeterminación de las políticas económicas nacionales.

Sin embargo, el objetivo de ganar autonomía no debería perseguirse a costa de los demás objetivos del desarrollo sino buscando el cumplimiento integrado de las metas de crecer, de mejorar la distribución del ingreso, de impulsar transformaciones, de alentar un proceso de desarrollo participativo y de perfeccionar la capacidad nacional de autodeterminación. Afianzar el

control sobre el destino de los países de la región tiene claras repercusiones sobre la forma de organizar el contenido y el alcance de la política económica, y sobre los mecanismos para reactivar las economías (crecer), atender las necesidades básicas de las mayorías (distribuir), y afianzar el proceso de democratización.

El objetivo de reducir la vulnerabilidad externa de ninguna manera debe equipararse con la autarquía. Significa más bien una inserción dinámica, selectiva y diversificada en la economía internacional —no una apertura indiscriminada— que haga menos dependientes a los países de la exportación de un número limitado de productos de exportación, o de unos pocos mercados. El objetivo de ensanchar el margen de maniobra a escala nacional está ligado funcionalmente a los objetivos sociopolíticos de mejorar la distribución del ingreso y avanzar hacia sociedades más pluralistas y participativas. Hoy por hoy, los Estados no sólo están impedidos de usar el gasto público como mecanismo de persuasión frente a los agentes productivos, sino que encaran demandas sociales incrementadas por la pérdida global de ingreso, atribuible a la depresión económica. Por tanto, una de las pocas vías abiertas es la de buscar nuevos consensos sociales que supongan mejorar la autonomía económica a través de la concertación con diversos grupos, incorporándolos al proceso de formulación y toma de decisiones. En el mismo orden de ideas habrán de establecerse mecanismos que mejoren la equidad, tanto en el reparto de la carga del receso económico como en la distribución de los beneficios de la eventual reactivación. La viabilidad y la capacidad de concertar varían con los regímenes políticos, las tradiciones y la estructura institucional de cada país, pero en todos los casos existe la posibilidad real de lograr avances donde las acciones tradicionales sólo ofrecen rasgos de conflicto y fragmentación social.

En suma, para conjugar los objetivos de crecimiento sostenido en condiciones de eficiencia productiva, plena ocupación de los recursos, distribución más equitativa de los frutos del crecimiento y mantenimiento de un grado aceptable de autonomía en el sistema internacional, es necesario aplicar criterios de eficiencia social en un contexto dinámico que tenga adecuadamente en cuenta los horizontes de maduración de los procesos de desarrollo de los recursos y de la capaci-

dad creadora, así como su interdependencia. Esto no puede considerarse como la formulación de un problema técnico —en cuyo caso difícilmente podría tener solución— sino como la estilización de un proceso político de búsqueda de eficiencia social en las adversas condiciones de la crisis que enfrenta América Latina y en un contexto de profundas transformaciones.

2. Programa y criterios para la reorientación del desarrollo económico

Teniendo en cuenta las restricciones asociadas al sector externo y a la disponibilidad de recursos para la inversión, así como el objetivo de perfeccionar las autonomías nacionales, cabría destacar algunos aspectos centrales que debieran tener las estrategias de desarrollo, sin que ello signifique excluir la consideración de otros temas ni prejuzgar acerca de las soluciones específicas en cada país.

a) Los recursos externos

La crisis externa conduce naturalmente a privilegiar la obtención de divisas y su disponibilidad. Sin embargo, es probable que el ajuste a través de la contención indiscriminada de importaciones continúe frenando el crecimiento. Aun así, si la restricción de importaciones se hace selectiva, aparte de aliviar el estrangulamiento externo podría reorientarse el desarrollo hacia un patrón de demanda menos imitativo y menos vulnerable a la influencia externa. El mejoramiento sostenido de la balanza comercial deberá basarse, por lo tanto, en la promoción selectiva de las exportaciones y en la sustitución eficiente de las importaciones, ambas en procura de una adecuada capacidad de competencia internacional.

b) Transformación productiva

A lo largo de esta nota, se insistirá sobre el imperativo de transformar las actividades directamente productivas, tanto en los sectores primarios como secundarios. Así, el desarrollo agrícola reorientado hacia la seguridad alimentaria en condiciones que vayan aproximándose a la competitividad internacional ofrece un amplio campo para el crecimiento económico con equidad y la disminución de la vulnerabilidad externa. Sien-

do así, es probable que se den las condiciones para una considerable ampliación de los mercados internos en muchos países de la región, tanto por la diversificación de los vínculos entre la agricultura y la industria como por la sustitución de alimentos importados y por la habilitación del mercado potencial derivado de la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de los grupos de menores ingresos de la población.

Superar los estrangulamientos del patrón de industrialización actual supone que la industria latinoamericana se torne internacionalmente competitiva, ya sea que destinara su producción al mercado interno o a la exportación, puesto que en ambas direcciones la capacidad de competencia permite optimar el balance de pagos, el crecimiento y el bienestar.

Se pondría así de relieve la falsa disyuntiva de oponer la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones. Históricamente, la sustitución de importaciones ha sido un requisito para alcanzar una capacidad industrial exportadora. En el mundo actual, las economías de desarrollo incipiente sólo pueden consolidar la capacidad industrial indispensable en la medida en que vayan constituyendo —en un marco de especialización— cadenas articuladas de actividades (primarias, industriales, tecnológicas y educacionales) que refuercen la creación productiva de la sociedad. Sin esa capacidad, la sustitución de importaciones termina por debilitar el proceso de industrialización, y la competencia en la exportación se vuelve impracticable a largo plazo.

La promoción de las exportaciones industriales y la protección simultánea de actividades estratégicas en la creación de ventajas comparativas dinámicas deben estar relacionadas en una estrategia coherente de desarrollo industrial. La protección debe prolongarse y graduarse en función del progresivo aumento de la capacidad de competencia de cada actividad. Pero también debe ser un acicate para el mejoramiento de la actividad industrial. La promoción debe tener niveles y modalidades que eviten que el sistema de precios relativos discrimine en contra de la competitividad de las exportaciones industriales. Desde otro ángulo, la promoción debe ser diferenciada, buscando dar prelación a las actividades con un mayor potencial de desarrollo y dar origen a incentivos y programas persistentes de

largo plazo que realmente tiendan a crear ventajas comparativas y especializaciones en beneficio del comercio exterior y de los procesos internos de industrialización.

c) *Acumulación y asignación de recursos*

Retomar el sendero del crecimiento y reorientar a la vez el estilo de desarrollo con las restricciones externas previsibles exigen aumentar la eficacia de la inversión y de los acervos de capital. Es pequeño el aporte del financiamiento externo que puede esperarse en los próximos años y en muchos casos se producirán salidas netas por concepto de pago de intereses de la deuda. Por consiguiente, el ahorro interno deberá desempeñar un papel protagónico, aunque la propia depresión dificulta la recuperación siquiera de los niveles del decenio de 1970. Un primer esfuerzo consistiría en reducir los consumos del sector público y de los estratos medios y altos de la población, con el propósito no sólo de fortalecer el flujo de recursos invertibles, sino de eliminar importaciones superfluas. A la vez, habría que perfeccionar los mecanismos internos de captación de los fondos y diseñar instrumentos competitivos con respecto a los que se utilizan en el exterior.

Otra orientación de primera importancia sería la de reducir el dispendio que frecuentemente acompaña a los procesos de inversión pública y privada. Aquí no cabe copiar especificaciones apropiadas para sociedades más avanzadas o emprender construcciones suntuarias o, por razones de imitación, acentuar innecesariamente la intensidad en el uso del capital en obras y proyectos. Del mismo modo, la utilización más intensa y sistemática de la capacidad instalada y el impulso a tecnologías mejor adaptadas a la dotación interna de recursos deberían ser preocupación constante en la tarea de superar la presente estrechez de recursos.

Es asimismo evidente la necesidad de obtener una mayor recaudación fiscal y de reorientar el gasto público, para enfrentar la carga de la deuda externa contraída o asumida por el Estado, para promover el desarrollo mediante inversiones estratégicas en infraestructura, para financiar los programas de promoción del desarrollo de actividades estratégicas, de recursos y de capacidades tecnológicas, y para hacer frente

a los gastos requeridos por una necesaria redistribución del bienestar que no tiene lugar a través de los mecanismos del mercado y que sólo puede ser lenta y parcial mediante la elevación del salario real.

Simultáneamente, es indispensable fortalecer la capacidad de ahorro del sector privado y, sobre todo, la productividad de su inversión. A este respecto, los países enfrentan el problema de mantener niveles adecuados de la tasa de interés en términos reales, de manera que refleje la escasez relativa del capital, y de promover la inversión productiva en actividades de importancia para el proceso de desarrollo. Difícilmente puede resolverse ese problema sin algún grado de regulación del sistema financiero interno y de los mecanismos que lo vinculan con el mercado financiero internacional.

La limitación de fondos de inversión y la escasez de divisas son de importancia crítica en la asignación de recursos. Ello conduce a favorecer: i) la inversión en actividades de uso intensivo de mano de obra que aprovechan las distintas especialidades disponibles en cada país; ii) el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas, que representan una fuente importante de empleo y de movilización de recursos de organización; iii) el mejor uso de los recursos naturales, de los ecosistemas y de la infraestructura existente, con inversiones complementarias o marginales que permitan aumentar su eficacia global; y iv) la asignación de fondos a las actividades productivas y las de apoyo que se relacionan con la vertebración de las relaciones interindustriales, el fenómeno tecnológico o la nueva especialización para el comercio exterior.

Las grandes obras, que pueden ser indispensables en ciertos casos, tienen que ser consideradas con un criterio selectivo pues implican largos períodos de gestación. Con mayor razón tienen que graduarse o desalentarse, según los casos, las inversiones orientadas al consumo suntuario de los estratos de más altos ingresos. En la medida en que los procesos de modernización productiva operen en un contexto imitativo y sin correcciones fundadas en una noción de eficiencia social en sentido amplio, las disparidades en la distribución primaria del ingreso —que resultan de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema productivo— seguirán creando desigualdades.

d) *La búsqueda de la equidad*

La búsqueda de la equidad en un proceso de crecimiento que lleva implícitos fuertes elementos de diferenciación social siempre encierra dificultades, sobre todo en sistemas económicos de mercado. Históricamente se ha tratado de alcanzarla mediante políticas dirigidas a cambiar las condiciones que determinan la distribución de las remuneraciones o las que establecen la distribución del consumo, o bien mediante transferencias de ingresos correctoras del juego del mercado.

Si en épocas de bonanza esas políticas fueron, en sentido estricto, insuficientes, cabría admitir que en la actualidad son más difíciles de alcanzar, en especial cuando la primera tarea consiste en procurar que los costos de la crisis no agraven la situación de los grupos de más bajos ingresos de la población. Aún así, dentro de las limitaciones impuestas por la crisis, hay medidas que permitirían que la reactivación tuviese un buen efecto distributivo, entre las cuales ocuparían un lugar destacado las dirigidas a apoyar la modernización, tanto de las explotaciones campesinas, como de la pequeña y mediana empresa urbana.

En cuanto a la oferta de mano de obra, se trataría de capacitarla y reorientarla en la dirección de las especialidades requeridas por el aparato productivo, incluida la prestación de servicios públicos. La inversión en la enseñanza es la clave del desarrollo tecnológico y de los aumentos sostenidos de la productividad. También constituye uno de los medios de alterar la distribución del ingreso en el largo plazo, siempre que los esfuerzos estén encaminados a satisfacer las necesidades educativas de una estructura de empleos adaptada a las potencialidades locales.

En materia de política salarial, convendría poner coto a la erosión del poder adquisitivo de los salarios, más allá de la que supone la reducción del ingreso nacional por efecto de la crisis económica.

En general, las acciones redistributivas se facilitan y son menos onerosas cuando se aplican al reparto de los incrementos del ingreso a lo largo del proceso de crecimiento, más bien que a la redistribución —siempre traumática— de la propiedad. Esto es válido en el caso de la tierra, aunque debe admitirse la necesidad de empen-

der reformas en los sistemas agrarios por razones de utilización óptima de recursos.

En cuanto a la distribución del consumo privado, por razones de equidad y de generación de excedentes invertibles, conviene desalentar el consumo conspicuo e ir hacia patrones de mayor austeridad.

Aun así, dados los fuertes elementos de diferenciación social que contiene el patrón de previsible crecimiento y dada la magnitud de las carencias sociales acumuladas, el camino hacia una equidad razonable exigirá medidas correctivas del Estado que se adaptarían de tiempo en tiempo, conforme resulte necesario, según evolucione el consenso social básico. Estas abarcan desde la provisión subvencionada o gratuita de bienes esenciales a grupos seleccionados de bajos ingresos, pasando por los innumerables sistemas posibles de asistencia técnica y financiera orientados a movilizar a las comunidades hacia la autoconstrucción y la provisión de servicios comunitarios o hacia la producción cooperativa de bienes esenciales, los seguros de desempleo, los subsidios y los medios para la capacitación y los programas de empleo mínimo con fines comunitarios, hasta el fortalecimiento y la ampliación de los servicios públicos básicos y colectivos, que permitan extenderlos efectivamente a la totalidad de la población, sustituyendo con consumos públicos servicios, como, por ejemplo, los de transporte, cuya prestación privada excluye a amplios grupos de la población por su alto costo social unitario.

3. *La política económica de corto plazo y la política de transformación*

El ajuste externo del período 1981-1984 fue severo y costoso y está lejos de haberse consolidado. Como ya se comentó, la gran reducción del desequilibrio externo ocurrida entre 1981 y 1984 se debió primordialmente a la enorme y brusca contracción de las importaciones. No fue extraño que fuera acompañada por una declinación persistente de la actividad económica hasta 1983 y de una recuperación parcial e insuficiente de ésta en 1984. Más aún, dicho proceso se ha visto agravado por tasas inusitadas de inflación. De ahí que América Latina se enfrente hoy al desafío más grande que haya tenido desde la Gran Depresión de los años treinta. En efecto, para comenzar a superar las deficiencias estructurales del estilo de

desarrollo predominante y el impacto negativo de la crisis sobre los niveles de ocupación, consumo e inversión, será indispensable no sólo reactivar la economía y reiniciar el proceso de crecimiento, sino modificar el patrón de desarrollo. Sin embargo, esos objetivos deberán cumplirse manteniendo el precario equilibrio externo alcanzado en 1984 y reduciendo la inflación.

Esta triple tarea borra hasta cierto punto la distinción tradicional entre la política económica de corto y mediano plazo; en rigor, para resolver verdaderamente los problemas coyunturales, es impostergable emprender profundas reformas estructurales. Es preciso tener y hacer conciencia de que, por las razones señaladas en otras partes de esta nota, los ritmos de crecimiento económico del futuro quedarán probablemente por debajo de los registrados en las primeras décadas de posguerra. Por eso no deben crearse falsas esperanzas. En adelante, los problemas tendrán que resolverse con los medios limitados con que se cuente y aceptando los costos y períodos de maduración que exige la modernización estructural de la economía y la sociedad.

a) *Ajuste externo con crecimiento*

Con todo, por muy ardua y compleja que sea esta tarea, es factible. Precisamente porque el ajuste al desequilibrio externo fue recesivo y privilegió la esfera financiera a costa de la real, hay en la actualidad amplia capacidad productiva para iniciar la reactivación. Dicho en otros términos, hoy no sólo es necesario, sino también es posible, reemplazar el ajuste recesivo, basado en la contracción de las importaciones, por un ajuste expansivo fundado en el crecimiento de las exportaciones y en la sustitución eficiente de las importaciones.

Naturalmente, la viabilidad y el costo de este proceso dependerán en no pequeña medida del medio externo y, en especial, de la mayor o menor facilidad que éste ofrezca a América Latina para acrecentar sus exportaciones y para captar recursos financieros. Pero la posibilidad de un ajuste expansivo dependerá también de la medida en que, a través de procesos de renegociación distintos a los llevados a cabo hasta ahora, los países de la región logren que los costos del ajuste se repartan en forma más equitativa entre ellos y los bancos, y que cambie la estructura de su pro-

ducción a favor de los bienes comerciables internacionalmente (exportaciones y sustitutos de importaciones) y la composición del gasto interno a favor de los bienes no comerciables.

b) *El tipo de cambio, los aranceles y las políticas de fomento de las exportaciones*

Un elemento fundamental de la política económica es el de mantener tipos de cambio realistas y ligeramente subvaluados. Se trataría de elevar el precio de los bienes comerciables (tanto las exportaciones como los sustitutos de importaciones) en relación con los bienes no comerciables, estimulando su producción y desalentando el gasto interno dedicado a los mismos. Así, a diferencia de los aranceles o incentivos a las exportaciones, que estimulan la producción de un grupo de bienes comerciables en comparación con otro, la devaluación favorece a todos por igual.

La mayoría de los países de la región han realizado ya ajustes cambiarios. Sus efectos dependen de la estabilidad y persistencia de la política, ya que los cambios estructurales en la producción (de los bienes no comerciables a los comerciables y de los mercados internos a los externos) son costosos y necesariamente lentos.

Por ende, las modificaciones principales que se introduzcan en el tipo de cambio deben reservarse para reducir los déficit externos causados por los cambios permanentes en la relación de intercambio o en la cuenta de capital o para corregir casos evidentes de sobrevaluación. A la inversa, sería preferible que los déficit causados por cambios cíclicos en las condiciones externas se compensasen mediante correcciones temporales de los niveles arancelarios y de los incentivos a las exportaciones, que no afecten las diferencias en la necesaria selectividad de las políticas de protección y promoción de las diversas actividades.

Asimismo, convendría procurar que el costo de ahorrar divisas mediante la sustitución de importaciones fomentada por los aranceles fuese igual al costo de generar divisas mediante el fomento de las exportaciones inducido por los incentivos. El hecho de que el ajuste en el período 1982-1984 se basara mucho más en la reducción de las importaciones que en la expansión de las exportaciones sugiere que si los incentivos a las exportaciones se hubiesen aplicado en forma

más decidida gran parte de la capacidad productiva, que hoy permanece ociosa por falta de insumos importados y una política restrictiva de la demanda, podría activarse y orientarse parcialmente a los mercados de exportación. No sólo podría movilizarse la capacidad ociosa, sino ampliarse su impacto sobre la oferta mediante la introducción de un segundo o tercer turno en las fábricas con sólo aumentos marginales de la inversión.

c) *Políticas de precios y subsidios*

A fin de dar pie a la recuperación y a la transformación de la producción comercializable, parece recomendable alterar los precios relativos en favor de la producción exportable y también la composición del gasto interno a fin de aumentar la cuantía del producto disponible para las ventas externas y de reducir la demanda de importaciones. Se puede hacer una contribución importante en este sentido corrigiendo las políticas de precios y subsidios.

Esta orientación de tipo general debiera conjugarse con las medidas distributivas señaladas en el acápite anterior, especialmente a corto plazo. Así, por ejemplo, como el consumo de productos alimenticios de los estratos pobres de la población es proporcionalmente mayor que su consumo de energía, bien podría optarse por eliminar los subsidios a la energía, antes que los destinados a los alimentos.

En todo caso, las medidas distributivas deberían apartarse cada vez más de los subsidios globales (o de apoyo a los precios) que benefician a todos los grupos, ricos o pobres, y tender a transferencias del ingreso más directamente orientadas a los grupos menos favorecidos.

d) *Políticas de inversión y del gasto público*

En el corto plazo es conveniente que el aumento de los bienes comerciables se base en el uso más pleno posible del acervo de capital existente. Sin embargo, hay límites a la cantidad de producción de bienes no comerciables que puede desplazarse hacia los comerciables, o a cuánta producción de bienes comerciables destinada hasta ahora a los mercados internos puede destinarse a la exportación. A mediano plazo, el aumento de las exportaciones y de la sustitución de importaciones, y por ende de la participación de

los bienes comerciables en el PIB, exige: i) cambios en la estructura y la orientación de la inversión; ii) aumento de los ahorros internos en grado compatible con el crecimiento mínimo del consumo, y iii) mejor asignación de la inversión.

La diversidad de situaciones nacionales es tan amplia que únicamente cabe señalar algunas directrices generales. En primer lugar, es preciso que la inversión ya sea en construcción, infraestructura o equipos, se concentre de preferencia en acrecentar las exportaciones y en sustituir las importaciones. En segundo lugar, la inversión que tenga menor necesidad de componentes importados (por ejemplo, las presas hidroeléctricas en comparación con las centrales térmicas) y mayor densidad de mano de obra debería recibir prelación. En general, y especialmente en el corto plazo, esto sugiere un cambio de orientación de los programas tradicionales de ajuste, ya que éstos, a fin de reducir los déficit fiscales, tienden a recortar la inversión más que los gastos corrientes. De este modo, las inversiones en obras públicas y vivienda figuran entre las primeras que se reducen, a pesar de que la construcción generalmente tiene un bajo componente importado, hace uso intensivo de mano de obra y su costo de oportunidad es bajo porque los recursos reales que libera no se pueden transferir prontamente a la producción de bienes comerciables.

Desde luego, no cualquier tipo de construcción es social o económicamente deseable. Para que la inversión en construcción no sólo sirva al empleo, sino que contribuya a facilitar el ajuste y la transformación estructurales, es necesario favorecer decididamente los proyectos que faciliten las exportaciones o la sustitución de importaciones (por ejemplo, proyectos de riego, presas hidroeléctricas, expansión de puertos, construcción de caminos de acceso a tierras ricas en posibilidades agrícolas o recursos naturales) con respecto a aquellos que simplemente mejoren la calidad de la vida de zonas urbanas seleccionadas (por ejemplo, ferrocarriles subterráneos, carreteras, infraestructura urbana).

En tercer lugar, convendría asignar prioridad a las inversiones con períodos más breves de gestación y a aquellas donde se puede obtener financiamiento externo con más facilidad. En efecto, mientras las entradas de capital no se recuperen y en tanto se continúen aplicando políticas monetarias restrictivas, las tasas internas

de interés serán por fuerza elevadas, lo que implica hacer descender la rentabilidad social de los proyectos de inversión con largos períodos de gestación.

Del mismo modo, mientras persista la escasez de divisas será necesario asignar prioridad a aquellos proyectos para los que sea más fácil obtener financiamiento externo.

e) *La estabilización*

En el contexto de una inflación elevada y persistente, donde casi todos los valores —salarios, alquileres, impuestos, tasas de interés, tipos de cambio, deudas— están indizados formal (mediante contratos) y oficiosamente (por el mercado) en relación con las expectativas inflacionarias, la principal rigidez por superar, a fin de reducir al mínimo una recesión, es precisamente la de aquellas expectativas.

Se trata de un problema sumamente complejo que, en muchos casos, debe abordarse prioritariamente si los países de la región han de reactivar sus economías. Ante todo, cabe señalar que ninguna política de estabilización puede basarse sólo en una política monetaria y fiscal restrictiva porque las variables no controladas con seguridad se apartarán de la norma produciendo una recesión innecesariamente severa. Más bien, convendría implantar una política de indización desacelerada en virtud de la cual se ajusten los valores nominales de todas las variables clave de la economía (no sólo de algunas) —los salarios, los tipos de cambio, las tasas de interés y los precios— de acuerdo con la inflación programada implícita en la política monetaria y fiscal escogida. De este modo, en contraste con los programas antinflacionarios tradicionales, aquí se controlarían los precios o se aplicaría lo que se denomina una política de ingresos durante este período inicial de estabilización a fin de no dejarlos fluctuar libremente conforme a expectativas inflacionarias desordenadas.

Sin embargo, en contraste con los programas tradicionales de control de precios, la indización desacelerada no tendería a reprimir la inflación mediante la fijación de precios artificialmente bajos, sino más bien a llevar los precios más rápidamente a su tasa de equilibrio. Contrastando aún más con los controles tradicionales de precios, tales directrices se centrarían en el control

de los precios en sectores donde los productores disfrutan de márgenes más amplios para incorporar sus expectativas inflacionarias en los precios (se controlarían los oligopolios, los sectores industriales que fijan precios, y no tanto los productores agrícolas, que tienden a vivir en competencia).

Por último, la inflación lógicamente no se determina únicamente por la inercia, sino que es necesario corregir algunos precios claves relativos que afectan desproporcionadamente a otras variables, como el déficit fiscal, el balance de pagos y la distribución del ingreso. Por lo tanto, puede ser necesario corregir algunos de esos precios básicos a fin de impartir eficacia al programa de estabilización sin afectar otros equilibrios macroeconómicos. Pero como el ajuste de esos precios casi siempre es al alza, hay riesgo de provocar expectativas inflacionarias (al interpretar los agentes privados la corrección como un indicio de próximas tasas de inflación más que como un simple cambio por una vez de precios relativos); las correcciones deberán limitarse en número y magnitud al mínimo indispensable. Por otra parte, el éxito de cualquier programa de estabilización también depende de que se recupere la confianza en las políticas gubernamentales. Ello rebasa las consideraciones técnicas y penetra el ámbito sociopolítico y de la concertación, que se aborda más adelante.

4. *Articulación de la estructura productiva*

a) *Consideraciones generales*

A continuación se formulan algunas consideraciones sobre una estructura productiva capaz de contribuir a superar la restricción externa (y por esa vía recuperar la capacidad del crecimiento sostenido) y de desarrollar el potencial creador, tanto individual como de determinadas actividades. En función de ello se centra la atención en dos aspectos del contenido interno del sector industrial y cuatro ámbitos del relacionamiento externo del mismo sector. Los dos aspectos internos incluyen las referencias al sector automotor y a los bienes de capital; las relaciones externas a la vinculación de la industria con la agricultura, con el sector energético, con la minería y con los servicios. Se estima que mediante estos aspectos pueden sintetizarse las principales características

del patrón industrial que se postula, así como las carencias, omisiones y distorsiones del esquema industrial precedente. Lo dicho no significa desconocer la importancia de otras ramas industriales; sin embargo, se considera que en estas áreas pueden centrarse la reflexión y la definición del concepto de eficiencia, haciendo posible así caracterizarlo en forma sintética y esquemática.

La rama de alimentos, incorporada en el análisis de la relación industria-agricultura, se considera aquí la rama principal del consumo no duradero. A su vez, la automotriz se eleva a la categoría de rama principal del consumo duradero y se analiza también la producción de bienes de capital. La rama de alimentos sintetiza la vinculación industria-agricultura; la automotriz representa el patrón industrial en el cual se ha inspirado la industrialización latinoamericana, y la de bienes de capital refleja el carácter tecnológico trunco de la versión local de la matriz industrial de los países avanzados.

Por consiguiente, la acción sobre estos aspectos identificados como estratégicos tiene, en primer lugar, una incidencia importante sobre la capacidad de superar el estrangulamiento externo. En segundo término, se perseguiría desarrollar la capacidad de adaptar los productos y procesos a las condiciones locales, además de convertirlos en fuente de formación de mano de obra calificada en el conjunto del sector industrial.

Por ejemplo, un rasgo básico del patrón industrial urbano-automotriz ha sido precisamente el rápido e improvisado crecimiento de los conglomerados urbanos, junto con la consiguiente especulación inmobiliaria. Entre las múltiples consecuencias de este fenómeno destacan dos que afectan directamente las posibilidades de avanzar hacia una nueva industrialización: la primera, la elevada rentabilidad que se obtiene en estas actividades, que desalienta la canalización de recursos privados de inversión hacia actividades productivas; la segunda, el marcado deterioro de la calidad de vida de la población urbana en general, en cuanto a vivienda, higiene ambiental y transporte. En alguna medida, la elevada rentabilidad que caracteriza las actividades de intermediación financiera, inmobiliaria y de comercio aparece como punto de referencia a partir del cual se define la protección necesaria para obtener, en la industria, rentabilidades que no sean significativamente inferiores. Se está, por consi-

guiente, muy lejos de la protección para las industrias incipientes y muy cerca de aquel proteccionismo que, en lugar de destacar el aprendizaje interno, condujo simplemente a compatibilizar la ineficiencia con tasas elevadas de rentabilidad.

Este aspecto constituye un obstáculo importante para el avance hacia una nueva industrialización y se vincula claramente con la necesidad de buscar fórmulas que permitan una asignación de los recursos acorde con las opciones estratégicas nacionales.

b) Consideraciones particulares para el caso de países pequeños

En los países de menor tamaño, los conceptos de industrialización deben partir del reconocimiento de la presencia de una mayor proporción de población rural, una infraestructura industrial incipiente y una mayor concentración en un pequeño número de productos tradicionales de exportación.

La modernización de la agricultura debe constituir un importante punto de apoyo, tanto desde la mira de la elevación del nivel de vida en el campo como de la búsqueda de una relativa autosuficiencia alimentaria y de la generación de divisas. No sólo deben interesar el desarrollo de los rubros tradicionales de exportación, sino también, donde sea posible, el de los productos lácteos, carnes, frutas y hortalizas y el conjunto de productos elaborados derivados de los mismos, como el vasto conjunto de productos farmacéuticos, de perfumería y los insumos químicos de origen vegetal, que deben alcanzar niveles crecientes de complejidad. Esto implica articular un conjunto de servicios de apoyo tecnológico a la industrialización agropecuaria, con los distintos renglones de aplicación de la química al campo y con la actividad del sector metalmeccánico.

Los otros sectores asociados a la industrialización integral de recursos naturales corresponden a la riqueza forestal, minera y pesquera, en los cuales, además de explotar los recursos naturales, podría aprovecharse el potencial de los mercados internacionales. En los tres casos se trataría de avanzar tanto hacia adelante (productos finales con grados crecientes de elaboración) como hacia atrás, impulsando el sector metalmeccánico de apoyo. La especificidad de esta nueva industrialización de los recursos naturales podría

asentarse en la convicción, ampliamente probada por la experiencia internacional, de que lo importante y permanente de la explotación de los recursos naturales es, precisamente, la capacidad local de llevar adelante actividades industriales conexas. Expresión extrema de ese potencial es la de aquellos países que, careciendo de recursos naturales, compiten en los mercados internacionales precisamente por su aporte creador en las distintas fases de la elaboración.

La actividad agroindustrial y la de la construcción podrían articularse en grado creciente y selectivo con la metalmeccánica. Esta última industria, además de los componentes ya mencionados (implementos, equipos e instalaciones para la agroindustria, reparación, fabricación de naves pequeñas, estructuras y productos metálicos para la construcción) podría abordar el ensamblado de ciertos equipos de transporte y la producción y reparación de partes y componentes. En conjunto, la producción de esos bienes simples de capital corresponde a la de la metalmeccánica y se complementaría con la de bienes de consumo duraderos, orientados al consumo masivo. La magnitud y la importancia de la industria metalmeccánica podrían incrementarse rápidamente por su contribución a la calificación de la mano de obra y a la sustitución selectiva de importaciones.

La agroindustria (incluidos los cultivos tradicionales de la región) cumpliría el papel principal de generar excedentes y poder de compra en el exterior, al menos durante una primera etapa, y garantizaría además la autosuficiencia alimentaria. La construcción y la metalmeccánica internalizarían los efectos de la inversión y de la elevación del nivel de actividad interna. Ambas —junto con el incipiente sector electrónico, de existir— serían la base de la elevación de la productividad a mediano plazo.

c) Vinculación entre los sectores industrial y de servicios

Se ha extendido la percepción, propia de las economías desarrolladas, del tránsito histórico —no sin perturbaciones— desde una era impulsada por el sector industrial hacia un futuro en el que ese papel correspondería a los servicios, completándose así la secuencia agricultura-industria-servicios. A partir de esta idea simplista

se han formulado recomendaciones de política en países de América Latina que, en los hechos, han llevado a favorecer el desmantelamiento de la planta industrial para acelerar el advenimiento de la nueva era. Cabe formular varias observaciones al respecto que, en conjunto, llevan a una visión diferente de esa secuencia temporal. De las consideraciones que se exponen se desprende que lejos de estar frente a una relación rígida entre aumento del ingreso y demanda de servicios, se asiste a una transformación económica y social en que se modifican, simultáneamente, el sector industrial y una amplia variedad de servicios que con él se vinculan.

En la medida en que la 'industrialización' de los servicios de baja productividad siga recibiendo un aporte creciente de la informática, tenderá a reducirse la contribución de estas actividades al incremento del empleo. Los servicios de productividad alta y creciente (comunicaciones, servicios financieros o comercio mayorista) se caracterizan por su elevado grado de 'industrialización', con una ocupación mucho menor y que crece a un ritmo más limitado que la de los servicios de baja productividad. Si se tratase de identificar al sector de mayor impulso, habría que ubicarlo en el punto en que convergen los sectores industriales productores de los equipos vinculados a las tecnologías de información (microelectrónica, computación, telecomunicación) y las actividades de servicio que transmiten, procesan y esparcen la información. A partir de estos sectores, el cambio técnico en curso se difunde, con diferentes ritmos y modalidades, al conjunto de las actividades productoras de bienes y de servicios. Se trata del liderazgo de lo que podría denominarse el sistema informático, que incluye en creciente simbiosis una combinación de producción de equipos y de actividades vinculadas con la programación de los mismos.

Lo anterior conduce a incorporar en el análisis de mediano y largo plazo de la nueva industrialización las transformaciones que se están produciendo dentro del sector industrial, la creciente complementariedad entre éste y el de los servicios, la tendencia a la 'industrialización' de actividades previamente clasificadas como terciarias, el liderazgo del sistema informático, articulado en torno al eje de las comunicaciones, y la consiguiente importancia de la capacidad de competencia del sector manufacturero para de-

terminar la inserción de América Latina en la economía internacional.

d) Medio ambiente y recursos naturales

En América Latina y el Caribe en general se ha prestado atención insuficiente a los problemas vinculados con el manejo y el uso de los recursos naturales y a la adecuada administración de los problemas del medio ambiente. Se han creado y agudizado, así, fenómenos como los de deforestación; erosión, salinización y pérdidas de suelos; sedimentación y contaminación de aguas interiores y costeras; desertificación; pérdida de especies de flora y fauna, especialmente tropicales y marinas; contaminación y carencia de servicios básicos en las ciudades. Todo ello tiene efectos negativos sobre los niveles de vida y la productividad de los recursos y de las inversiones.

El patrón de desarrollo vigente durante la posguerra estimula en muchos casos el uso abusivo de los recursos naturales y, al mismo tiempo, el desperdicio de recursos potenciales. Esto implica en ciertos casos el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales; la necesidad de realizar importaciones que podrían disminuirse o evitarse; y la pérdida de posibilidades de exportación.

La energía ofrece un buen ejemplo. Cuando los precios de los productos energéticos fueron bajos se fomentó su uso exagerado, lo que no sólo planteó un problema del sector energético, sino del equilibrio y la dependencia externos y del patrón general de vida, que alienta consumos y tecnologías de uso intensivo de bienes de capital y energéticos importados. Al subir los precios de la energía se han introducido algunas modificaciones en su utilización, pero, no obstante el creciente uso del alcohol carburante, no se han corregido lo suficiente los patrones de demanda de energía incorporados en la estructura de la oferta.

Una de las formas principales de integrar los recursos naturales a la explotación económica han sido las grandes obras de infraestructura. Estas continuarán realizándose, aunque probablemente en menor medida que en el pasado. En una época de escasez de medios de inversión y de problemas de balance de pagos es importante prestar atención cuidadosa al aprovechamiento de las inversiones y a la buena administración de

las obras realizadas y de los recursos ya incorporados.

Una región tan extensa y de geografía tan variada como América Latina tiene una gran riqueza y variedad de ecosistemas. Deben tenerse en cuenta sus características peculiares y aplicar un patrón de desarrollo y administración de los recursos y de los ecosistemas que se adapte a las características de cada caso. Esto implica incorporar elementos innovadores, puesto que las características de los ecosistemas de América Latina son con frecuencia diferentes a las de los países industriales y desarrollados donde se generan las tecnologías conocidas.

Se trataría de mejorar el aprovechamiento y el manejo de los ecosistemas no sólo para aprovechar los recursos tradicionales de agua, tierra, clima y otros, sino para tomar en cuenta la interacción entre todos sus elementos —flora, fauna, la presencia humana, entre otros— y su capacidad de reproducirse y mantenerse a sí mismos. Por ello se requiere una política de investigación científica, tecnológica y de gestión ambiental innovadora que considere en una forma integral el ecosistema como una unidad completa.

e) Agricultura

Se destacan dos grandes objetivos del desarrollo agropecuario. El primero es la erradicación de la pobreza rural, que forma parte del problema general de la pobreza y que está ligada a problemas de desocupación y también al desarrollo regional. El segundo es la reducción significativa de la vulnerabilidad externa en rubros de demanda de producción agrícola, como es el caso de los alimentos.

Puede decirse que ambos objetivos forman parte de otro mayor: la seguridad alimentaria. Este se traduce en la constitución de sistemas alimentarios nacionales cuyas principales características serían las siguientes:

i) ser suficientes, en el sentido de generar una oferta interna de alimentos, en condiciones de eficiencia, cuyo volumen y composición permitan satisfacer las necesidades básicas (lo que no significa que haya que procurar la autarquía en cada país);

ii) ser estables, en el sentido de disponer de mecanismos que neutralicen fluctuaciones cíclicas pronunciadas;

iii) ser autónomos, es decir, reducir a un mínimo la vulnerabilidad externa en el logro de la suficiencia y de la estabilidad de la oferta interna;

iv) ser sostenibles a largo plazo, es decir, no cumplir los objetivos anteriores a expensas de una sobreexplotación de los recursos naturales y del deterioro del medio ambiente, y

v) ser equitativos, vale decir, capaces de atender las demandas de todos los sectores económico-sociales y, en particular, aquéllas de los estratos de más bajo ingreso.

En cuanto al desarrollo agropecuario futuro, en primer lugar habría que acentuar la reducción de la heterogeneidad de la producción mediante el fortalecimiento de la economía campesina. En ello es importante dar a ésta acceso prioritario a los recursos productivos (tierra, agua, insumos e implementos) en magnitudes y condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades de los procesos de producción y comercialización de la propia economía campesina.

En segundo lugar, conviene implantar un proceso de reorientación selectiva de la transferencia de excedentes. Esto implica no sólo retener los excedentes generados en la agricultura, sino lograr transferencias de los sectores no agropecuarios y del sector de agricultura moderna al de la agricultura campesina.

En tercer lugar, habría que impulsar un proceso de industrialización de la agricultura y de revalorización del espacio rural, de modo que alrededor de la agricultura y en zonas rurales se ubique una serie de actividades complementarias vinculadas a la elaboración de productos agropecuarios y a otras actividades de producción de insumos agrícolas, con lo que se contribuiría a resolver el problema de la desocupación.

En cuarto lugar, habría que buscar una progresiva reducción de la asimetría en la inserción internacional de América Latina de modo que se exporten productos agrícolas cuya demanda internacional sea más elástica en los mercados mundiales y también susceptibles de la incorporación de un mayor valor agregado.

En quinto lugar, también se justifica disminuir la dependencia tecnológica con una mayor adaptación de tecnologías a fin de hacerlas compatibles con las dotaciones locales de recursos y con las necesidades del propio desarrollo nacional. En este sentido, el papel del Estado es suma-

mente importante. En lugar de importar paquetes tecnológicos integrales y de usar tecnologías que requieren la adquisición de insumos y medios de producción importados que pueden no corresponder a las condiciones locales, se procuraría hacer una incorporación más selectiva. Al mismo tiempo, habría que adaptarla al medio local, poniendo el acento en aquellos aspectos que respondan mejor a las especificidades de cada país. Por ejemplo, si se tiene abundancia de mano de obra, escasez de capital y cierta tendencia a la escasez de tierras, habría que darle más cabida a tecnologías que aumenten el rendimiento por hectárea y que al mismo tiempo hagan uso menos intensivo del capital. Este es el caso de aquellas que tienen que ver con procedimientos genéticos y semillas mejoradas, con la aplicación de plaguicidas y fertilizantes que contribuyen a aumentar el rendimiento por hectárea, y con los procedimientos de cultivo que mejoran este mismo rendimiento.

En sexto lugar, habría que impulsar un proceso de recuperación y de freno al deterioro de los recursos naturales. La agricultura campesina se concentra en regiones poco productivas y marginales. Esto supone el deterioro de los recursos naturales, proceso que es necesario detener e invertir. El rápido crecimiento vegetativo de la población rural es un factor que contribuye, a través de la subdivisión de los predios, a un aumento de la presión demográfica sobre la tierra.

En todos estos lineamientos, ampliándose la acción al ámbito latinoamericano, sería posible cumplir las condiciones enunciadas para lograr un sistema alimentario completo con más holgura y eficiencia. La cooperación latinoamericana en todas las fases de la cadena alimentaria es posible y deseable.

5. Industrialización y desarrollo tecnológico

a) Desafíos y cambio estructural

En los próximos años los países de América Latina y el Caribe deberán enfrentar, entre otros, dos desafíos en los que el tema de la industrialización tiene incidencia directa. El primero es el de resolver los desequilibrios en la estructura productiva interna, así como las carencias sociales acumuladas y postergadas en el período de

rápido crecimiento anterior; esta tarea —de mediano plazo— debe armonizarse con el esfuerzo urgente de defender la capacidad productiva amenazada por la recesión de los últimos años. En segundo lugar, surge la necesidad de adaptarse a la reestructuración industrial y tecnológica en curso en los países avanzados, la que podría reducir notoriamente, en algunos sectores, la capacidad de competencia internacional de la producción de los distintos países de América Latina y el Caribe.

b) La reestructuración tecnológico-industrial de los países avanzados: repercusiones para América Latina y el Caribe

Es vital para América Latina y el Caribe tomar conciencia de la rapidez y eficacia con que los países industrializados se han acomodado a las nuevas condiciones de la oferta de energéticos, lo cual constituye una expresión relevante, pero parcial, de un proceso más complejo y profundo de reestructuración tecnológico-industrial actualmente en curso. La voluntad política de adaptarse a un desafío de esta magnitud, unida a la flexibilidad para modificar comportamientos sociales e innovar tecnológicamente, es reveladora de la superioridad de situaciones donde la capacidad de creación endógena prevalece sobre la imitación acrítica.

Independientemente de los mecanismos institucionales y de las diferencias en cuanto al énfasis que se dé a la intervención estatal, se aprecia empíricamente que el sector público de los países industrializados está poniendo un empeño sistemático y de gran envergadura por impulsar, en estrecha articulación con el sector privado, el desarrollo y la incorporación de las tecnologías más avanzadas en la actividad productora nacional. Hay consenso de que las ventajas comparativas en el comercio internacional de los decenios venideros se lograrán precisamente a través de la gestión emprendida en el plano nacional y, en el caso de Europa, complementada por medidas regionales en áreas específicas.

Son múltiples las repercusiones que esos procesos en marcha pueden tener en los países de América Latina; baste mencionar algunas.

i) Como se dijo, los países avanzados preparan y apoyan un proceso de transición hacia un nuevo patrón tecnológico-industrial con el fin de crear un nuevo ciclo de crecimiento. Lo anterior

implica que América Latina y el Caribe presumiblemente enfrentarán una situación internacional que, a corto y mediano plazo, ofrece escaso potencial de dinamismo y, sin embargo, las economías latinoamericanas deben iniciar esfuerzos desusados de adaptación tecnológica ya que, de no hacerlo, podrían quedar a la zaga en la nueva organización internacional del trabajo;

ii) Algunos de los sectores en que se localizan los proyectos más importantes de algunos países de la región coinciden con aquellos en que pueden producirse transformaciones tecnológicas a nivel internacional. Es el caso de la industria automotriz, la petroquímica y los bienes de capital;

iii) De lo anterior se desprende la importancia decisiva de las iniciativas de cooperación regional que permitan incorporar sistemáticamente al proceso de negociaciones internacionales una previsión del cambio tecnológico. En caso contrario podría simplemente ocurrir que los centros industrializados desplacen hacia los países en vías de desarrollo tecnologías y equipos de fabricación ya superados por el cambio tecnológico;

iv) Algunos de los sectores en los cuales los países de la región habían concentrado esfuerzos en materia de exportaciones industriales hacen uso intensivo de la mano de obra. Aquí, como consecuencia del proceso de automatización, pueden consolidarse profundas transformaciones que afecten en forma radical la capacidad de competencia de los productos nacionales. Sería el caso de los sectores textil y del vestuario y las variadas industrias maquiladoras. Asimismo, el sistemático esfuerzo de los países desarrollados por elevar la eficiencia en el uso de la energía y, en general, de las materias primas importadas, podría reducir las exportaciones latinoamericanas de renglones que implican un uso intensivo de los recursos naturales, y

v) En las áreas tecnológicas más avanzadas es evidente que los países de América Latina y el Caribe deben desplegar un gran esfuerzo para lo cual es indispensable la cooperación subregional.

c) Eficiencia, crecimiento y capacidad de creación: el concepto de núcleo endógeno de dinamización tecnológica

Uno de los rasgos predominantes de la industrialización de América Latina y el Caribe ha

sido el rápido crecimiento experimentado a partir de la segunda guerra mundial. Se ha observado que un rasgo complementario de ese crecimiento ha sido la ausencia relativa de creación, sin perjuicio de ciertas áreas de excelencia en la mayoría de los países. La combinación de crecimiento y creación precaria explica la insuficiente generación de posibilidades de trabajo y la creciente restricción externa, características del patrón regional de industrialización.

La creación es un proceso complejo en el que participan variados agentes y motivaciones, entre ellos empresarios, trabajadores, investigadores, plantas industriales, institutos de tecnología, institutos de ciencias básicas, organismos que preparan personal calificado de los distintos niveles, los medios de comunicación masiva y los ministerios y organismos que definen políticas y normas. En la interacción entre estos agentes y motivaciones se gesta el proceso de creación.

Cuando la comunicación, la interacción y la fluidez de la articulación entre dichos agentes, instancias y niveles de decisión se consolidan en práctica cotidiana a escala nacional, surge lo que a continuación se califica como núcleo endógeno de dinamización tecnológica. Forma parte de este concepto una valorización positiva de quienes ejercen el liderazgo sobre el significado nacional de satisfacer las carencias internas y de favorecer una inserción sólida en una economía mundial, caracterizada por una transparencia e intercomunicación crecientes; un modo de funcionamiento en que predominan la comunicación fluida y la articulación entre los distintos actores y sectores económicos y sociales que participan en el proceso productivo y con la base ambiental de recursos, así como una alta ponderación social de la actividad creadora y de la función empresarial, independientemente de las formas de propiedad.

El valor asignado a la creación supone una actitud abierta hacia lo que ocurre en el resto del mundo, tanto en lo que se refiere al proceso de aprendizaje y asimilación de conocimientos como a la identificación de aquellas actividades en que el país puede alcanzar niveles de excelencia que le permitan superar las carencias externas e internas.

Con todo, lo que le daría a la creación su rasgo peculiar es que potencia el patrimonio histórico, las aptitudes, las formas de organización y

los conocimientos asociados con las especificidades locales. Esta vía hacia la modernización facilita la inserción en los mercados internacionales porque agrega valor, originalidad y eficacia a los diseños, procesos, técnicas y formas de organización de la producción. La modernización que niega el acervo local y favorece el simple trasplante de formas de producción cuando más permite la duplicación efímera a un costo en divisas difícilmente financiable y sin potencial de competencia intrínseco.

Finalmente, la creación supone una preocupación constante por la capacitación de la población (por medios formales, con instituciones especializadas, y por los medios de comunicación masiva) y por la investigación detallada del potencial local, tanto en términos de los recursos naturales como de las posibilidades de modernización de la organización y las técnicas tradicionales.

En la caracterización del núcleo endógeno de dinamización tecnológica no se ha insistido en el tamaño de los mercados, ni en la abundancia de la dotación de los recursos naturales. Esto obedece a la convicción, corroborada por la experiencia histórica, de que las dimensiones de liderazgo y articulación económica y social no tienen correlación nítida con el tamaño del mercado ni con la dotación de recursos naturales. Lo anterior no resta importancia a las economías de escala en determinadas actividades, pero busca subrayar la importancia decisiva de la configuración de la actividad productiva, como reflejo del esfuerzo creador interno. En ese sentido es que se habla del carácter endógeno.

El requisito de la capacidad de competencia reforzado por las limitaciones en cuanto al tamaño del mercado interno y el proceso necesario de aprendizaje, debería traducirse en perfiles productivos más especializados que los existentes en las economías avanzadas. Algunas actividades de investigación, desarrollo, e incluso de capacitación en ciertas especialidades, requieren tamaños mínimos que superan las posibilidades de algunos países de la región. En estos casos, para establecer el núcleo endógeno es preciso la cooperación regional. Lo propio se aplica a ciertas actividades de prospección de recursos naturales, infraestructura de comunicaciones y comercialización internacional. Por consiguiente, la cooperación regional constituye un elemento

que trasciende con mucho el concepto restringido del comercio intrarregional.

El apoyo a la pequeña y mediana empresa podría constituir otro elemento en la búsqueda de articulación interna y capacidad de competencia internacional. Se destaca la importancia del desarrollo selectivo e integrado de la pequeña y mediana empresa no sólo porque puede alcanzar altos niveles de competencia internacional, sino porque, en determinados sectores, tiende a generar más empleo y mayor valor agregado por unidad de inversión que la gran empresa.

El apoyo a la pequeña y mediana empresa debe incluir tres elementos complementarios entre sí: el poder de compra, proveniente fundamentalmente de la gran empresa de producción o distribución, el apoyo técnico y el apoyo financiero.

d) *La falsa disyuntiva:*

"estrategias de sustitución de importaciones"
en oposición a
"estrategias orientadas a la exportación"

La afirmación de que en América Latina y el Caribe se asiste al fracaso de las estrategias de sustitución de importaciones y de que procede iniciar la fase de las estrategias orientadas a la exportación, constituye una simplificación del debate y de la realidad económica.

En primer lugar, destaca como hecho básico de las llamadas estrategias orientadas hacia la exportación su carácter marcadamente industrialista reflejado tanto en los ritmos elevados de crecimiento de la producción manufacturera como en la rapidez de las transformaciones de la estructura productiva registradas e impulsadas por el sector industrial. En Japón, Corea y Taiwán, las tasas medias de crecimiento industrial anual en los decenios de 1950 y 1960 fueron de aproximadamente 15%, es decir, duplicaban las de los países de mayor dinamismo en la región, Brasil y México. La intensa expansión industrial en los países orientados hacia la exportación, asociada al proceso interno de aprendizaje, desencadenó el 'círculo virtuoso' de crecimiento: elevación de la productividad y progreso técnico con participación creciente en el mercado mundial de manufacturas. Cabe subrayar que la penetración en los mercados internacionales no se entendería sin el dinamismo industrial y el progreso técnico alcanzados.

En segundo lugar, a veces se incurre en simplificaciones al equiparar las expresiones sustitución de importaciones y orientación hacia el mercado interno (con lo cual queda la impresión de que el efecto dinamizador de la expansión del mercado interno está condicionado a la profundización de la sustitución de importaciones). De esta concepción cabría concluir que si las posibilidades de avanzar en la sustitución de importaciones aparecen limitadas, el mercado internacional se transforma en la única opción dinámica. Sin embargo, el mercado interno puede constituir un factor dinámico para la producción aun cuando no se intensifique la sustitución de importaciones o incluso en presencia de una reducción de ese proceso.

Lo anterior, además de fundamentar la importancia de una utilización cuidadosa de las expresiones sustitución de importaciones y mercado interno, y de poner de manifiesto su diferente contribución al dinamismo de la producción, sugiere un tercer aspecto que se refiere a la existencia de una vinculación temporal entre sustitución de importaciones y orientación hacia el exterior que resulta incompatible con las concepciones que las presentan como opciones excluyentes. El reciente incremento de las exportaciones industriales del Brasil, por ejemplo, sería incomprensible sin el esfuerzo previo de construcción de una base industrial bastante sólida.

Un cuarto aspecto digno de ser tomado en cuenta es el nivel de agregación al que se efectúa el análisis. En efecto, como la sustitución de importaciones se mide, para efectos analíticos, por la variación en los coeficientes de importación, puede ocurrir que aparezca un proceso positivo de sustitución de importaciones a cierto nivel de agregación y negativo a otro, lo que se explica por las variaciones experimentadas en la composición de la demanda interna. Pero más importante que esta 'ilusión óptica' es la importancia que a los fines de la interpretación y del diseño de política tiene el examen de las modificaciones de la estructura productiva, donde debe otorgarse tanta importancia al nivel sectorial como al nivel global de análisis de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones.

A fin de ilustrar el efecto combinado de los distintos aspectos señalados, valga recurrir al caso de Corea. Si se considera el conjunto del período 1955-1973, el incremento de las exportacio-

nes aparece como motor del crecimiento de la producción local, acompañado, en segundo lugar, por la expansión de la demanda interna y luego por el aporte de la sustitución de importaciones, marginal pero positivo. Cuando el análisis se descompone en tres subperíodos se obtiene una aproximación mejor de la realidad con indicaciones distintas para efectos de la interpretación: en el período 1955-1963 el crecimiento del mercado interno, reforzado por el efecto dinámico de la sustitución de importaciones, daba cuenta de casi el 90% del crecimiento de la producción industrial; en el período 1963-1970 continuó en la delantera el mercado interno, seguido ahora del incremento de las exportaciones, y apareció un proceso negativo de sustitución de importaciones; fue sólo en la etapa final de 1970-1973, culminación del proceso anterior, cuando el incremento de las exportaciones se convirtió en el motor del crecimiento, seguido del mercado interno y de una sustitución de importaciones negativa para el conjunto de la economía. Si a esta descomposición temporal se agrega la dimensión sectorial se obtiene una nueva aproximación de la realidad. Así, aun cuando en el período 1966-1970 la sustitución de importaciones aparece negativa en el conjunto de la economía, en 14 de las 25 ramas productivas se ha intensificado el proceso de sustitución de importaciones. Aún más importante es el hecho de que el esfuerzo principal de sustitución se concentró en ramas estratégicas desde el punto de vista de la transformación productiva de ese país: la petroquímica, la siderurgia y los equipos de transporte. En estas dos últimas, la contribución de la sustitución de importaciones al incremento de la producción industrial fue superior al aporte de las exportaciones en las ramas respectivas. En el período siguiente (1970-1975) continuó con menor intensidad el esfuerzo de sustitución de importaciones en las industrias petroquímica y siderúrgica, y se acentuó en los minerales no metálicos y productos metálicos, iniciándose un esfuerzo de envergadura en la sustitución de importaciones de bienes de capital.

Si se contrastan los cuadros resultantes del análisis agregado con los del análisis temporal y sectorialmente desagregado, se advierte hasta qué punto las simplificaciones metodológicas pueden causar distorsiones en las recomendaciones correspondientes. La situación se agrava

cuando el tema por investigar sirve de base argumental para erigir un paradigma susceptible de supuesta aplicación universal. En países en que fue generosa la dotación de determinados recursos naturales, aun cuando los mercados internos fuesen de tamaño reducido, para alcanzar la excelencia hubo que agregar valor intelectual, lo que permitió enriquecer las técnicas de fabricación y los equipos de explotación, así como desarrollar usos múltiples y nuevos diseños asociados a la elaboración de esos recursos naturales. Ese es el caso de los países escandinavos que tienen un peso significativo en el comercio internacional de manufacturas vinculadas con su dotación de recursos naturales.

En una etapa dada del desarrollo industrial de un país, habrá que poner el acento en algunas ramas orientadas al mercado interno, si se trata de producciones incipientes y de países que tienen mercados nacionales relativamente amplios. En actividades que ya están en etapas más avanzadas de desarrollo, el acento podrá ir cambiando hacia la exportación en mercados regionales o internacionales. También habrá casos en que tenga que plantearse desde el principio el desarrollo sectorial combinando el mercado interno y el internacional, como en la fabricación de algunos bienes metalúrgicos o químicos basados en recursos naturales. En países pequeños probablemente tendrá que contarse desde el principio en mayor medida con mercados internacionales y, en particular, subregionales para evitar formas ineficientes de producción.

En conclusión, la protección y la promoción de las exportaciones de un sector determinado tienen que relacionarse entre sí en cuanto a los niveles y formas de aplicación. La protección es necesaria al comienzo del desarrollo de cada actividad para reducirse posteriormente a medida que se acrecienta la capacidad de competencia. A su vez, los estímulos al comercio exterior deben tener un nivel tal que no se discrimine en contra de las exportaciones.

Al decidir el grado de protección y de promoción tampoco puede dejarse de tener en cuenta el contexto internacional. En el presente, la mayoría de los países del mundo aplican significativas restricciones arancelarias y sobre todo no arancelarias, que en muchos casos son crecientes. Por tanto, no podría definirse la política de un país como si se estuviera en un mundo de perfec-

ta competencia y de libre desplazamiento de bienes y de información.

Un rasgo común en el logro de capacidad de competencia internacional por sociedades muy diferentes en muchos aspectos es que, por caminos y con modalidades institucionales distintas, han avanzado en el establecimiento paulatino de consensos, han consolidado y legitimado el liderazgo interno, han establecido normas mínimas de equidad y solidaridad, y han logrado una articulación nítida entre Estado y sociedad; en ese contexto se ha generado y reforzado lo que anteriormente se definió como un núcleo endógeno de dinamización tecnológica que asegura la continuidad del proceso de asimilación, aprendizaje, adaptación e innovación, en forma funcional para la satisfacción de carencias y el aprovechamiento de potencialidades y en que se combinan selectiva, sectorial y temporalmente la sustitución de importaciones y la generación de corrientes sólidas de exportación basadas en un patrimonio tecnológico genuinamente internalizado.

De lo anterior se desprende que la asignación de prioridad estratégica al desarrollo de las exportaciones y a la racionalización de la estructura productiva heredada —requisito para alcanzar el objetivo anterior— (sobre lo cual hay consenso), debe llevarse hasta sus últimas consecuencias. Es preciso tener conciencia de que se emprende una tarea de dimensiones nacionales, que trasciende con creces el ámbito de la política comercial e, incluso, el plano de la economía. Se trata de iniciar un nuevo estilo de desarrollo que favorezca tanto la articulación hacia dentro como el aumento de la capacidad de competencia en el exterior. La experiencia internacional sugiere que se trata no de opciones polares antagónicas, sino de requisitos que se refuerzan mutuamente.

e) *Elementos del diseño de la política tecnológica*

La experiencia de los países avanzados y la más reciente de países del sudeste asiático enseñan que el dinamismo y la solidez del proceso de industrialización están indisolublemente ligados al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica. Lo precario de la industrialización latinoamericana refleja, y al mismo tiempo se explica en parte por el rezago tecnológico que, con distinta intensidad, afecta a todos los países de la región.

La orientación de vocaciones e inquietudes hacia las actividades tecnológicas constituye una tarea de mayor complejidad que la expansión física de la producción. En la posguerra, la acelerada industrialización de América Latina y el rezago tecnológico confirman plenamente esta afirmación.

Aquí conviene abordar el tema en varios planos superpuestos. El primero se refiere al conjunto de las tecnologías más avanzadas en torno a las cuales se articulará el futuro patrón tecnológico-industrial a nivel internacional. El segundo abarca áreas en las cuales algunos países de América Latina han logrado constituir grupos con masa crítica adecuada, integrados con la actividad productiva y con cierta capacidad de competencia internacional. Finalmente, se perfilan diversos sectores en los cuales existe claro rezago, tanto de la infraestructura científico-tecnológica como en su incorporación a los procesos de la producción.

Las tecnologías más avanzadas constituyen la base de las ventajas comparativas del futuro en el mercado internacional; por este solo hecho, los países de América Latina no podría dejar de estudiarlas, ya que la nueva base científico-tecnológica no sólo se proyectará sobre el comercio internacional sino, lo que es más importante, sobre las formas de organización de las sociedades y de la satisfacción de sus carencias básicas.

Diversas consideraciones aconsejan proponer como opción estratégica complementaria de la capacidad de competencia internacional, la articulación de las tecnologías más avanzadas y de los servicios sociales básicos, a partir de lo cual se produciría el desarrollo de la base científica, tecnológica, técnica y manufacturera en torno a un núcleo dinámico de empresas nacionales, privadas, mixtas y públicas. Se trataría en esencia de articular el desarrollo vigoroso de la ingeniería genética con las necesidades nacionales de salud y alimentación y de intensificar la utilización de los medios de comunicación masiva en el proceso educativo, tanto desde el punto de vista metodológico como de su contenido. Por esta razón es sumamente importante vincular la educación con los medios de comunicación, la ciencia y la tecnología.

La consolidación de las tecnologías en América Latina está condicionada por la capacidad de absorber el impacto de las tecnologías en gestación en los

centros mundiales. Entre las tecnologías consolidadas pueden incluirse algunas especialidades agronómicas y algunas disciplinas vinculadas al sector de la energía y a la ingeniería civil. Ahí existe masa crítica de conocimientos y cuadros humanos, un grado aceptable de integración con la producción y expresiones localizadas de capacidad de competencia internacional. En estas áreas correspondería, en primer lugar, reforzar los núcleos existentes, favoreciendo la utilización de la base tecnológica existente por el aparato productivo. La vinculación entre la actividad de investigación y la productiva parece requerir en el sector agrícola un esfuerzo decidido de articulación en el cual pueden desempeñar un papel privilegiado los bancos regionales y nacionales de fomento.

En estos tres campos —agronomía, ingeniería civil y energéticos— sería necesario, además, emprender actividades sistemáticas de promoción internacional que se proyectaran teniendo en cuenta tanto consideraciones de política exterior como las vinculaciones económicas y de carácter comercial de los países de la región. Por último, una parte del rezago tecnológico de América Latina se concentra en el sector industrial, en cuyo interior parecería conveniente centrar la atención en ciertas áreas en las cuales es muy acentuado el desfase entre la capacidad física de producción y la infraestructura tecnológica de apoyo. Entre esas áreas se destacan las industrias de alimentos, la química y la de bienes de capital.

En lo que se refiere a las actividades e instrumentos de la política tecnológica, sería conveniente apoyarse en la experiencia acumulada en América Latina en la última década con su combinación de logros y frustraciones, así como en la de otros países, sobre todo los avanzados y los del sudeste asiático. A continuación se mencionan, únicamente a título ilustrativo, algunos temas prioritarios.

1. El reforzamiento de la infraestructura científica (investigación y capacitación de postgrado) y tecnológica (normalización, metrología, control de calidad, información, capacitación e investigación tecnológicas). La escasez de divisas y fondos públicos ha tenido un impacto negativo sobre los recursos destinados a estas actividades, a pesar de que tienden a favorecer la articulación de las demandas del sistema productivo con la infraestructura tecnológica. Eso mismo puede

estimular a los distintos agentes que enfrentan obstáculos tecnológicos a recurrir a soluciones probadas en la región y de costo muy inferior.

2) La integración sustantiva e institucional de los instrumentos de política tecnológica en el ámbito de la política industrial, favoreciendo la presencia directa del sector empresarial, público y privado. En particular, debe superarse la práctica frecuente en América Latina de aislar a las instituciones y los ministerios encargados de los sectores productivos de bienes y servicios de las funciones de coordinación de la ciencia y la tecnología.

3) Reforma de los sistemas educativos y de los medios de comunicación de masas encaminada a elevar la valoración social de la innovación tecnológica interna, ampliando y difundiendo, al mismo tiempo, la información respecto del avance científico y tecnológico mundial. La búsqueda de soluciones funcionales en relación con las carencias y las potencialidades locales debería convertirse en uno de los criterios orientadores de la comunicación social. En este ámbito existe un gran margen de cooperación subregional y regional que puede tener valiosos subproductos para afianzar la utilidad y el prestigio de la integración de América Latina.

4) La reducción de los costos de las actividades tecnológicas por medio de los instrumentos crediticios y de incentivos fiscales que incluyan tanto la fase de investigación como la de comercialización.

5) La reducción de los riesgos inherentes a las actividades tecnológicas mediante la creación de capital de riesgo, la protección selectiva del mercado interno y el apoyo para la colocación de diseños, procesos y técnicas de fabricación desarrollados localmente en los mercados internacionales.

Por último, deberían adoptarse medidas orientadas a la reducción de la emigración de personal científico y técnico.

6. *El financiamiento del desarrollo*

La crisis de la economía internacional y la crisis del endeudamiento latinoamericano han trastocado los términos fundamentales en que se dio a lo largo de la posguerra el problema central del financiamiento para el desarrollo.

En efecto, desde fines del decenio de 1940, con la creación de las instituciones multinationa-

les de las Naciones Unidas y la doctrina Truman en materia de relaciones bilaterales, se consagró como principio básico de la cooperación internacional la ayuda financiera al desarrollo. En ese sentido, la Alianza para el Progreso, la creación de los bancos regionales y de los sistemas de evaluación (financiera) de los planes nacionales, instaurados a comienzos de los años sesenta no hicieron más que reafirmar un paradigma establecido en las relaciones internacionales.

Las finalidades de esos y otros mecanismos financieros no sólo fueron propiciar el desarrollo de las zonas atrasadas, sino también crear un clima necesario de estabilidad en el sistema monetario y en los regímenes cambiarios del mundo. El financiamiento fluía hacia la periferia, pero siempre se mantuvo escaso y sujeto a reglas estrictas, en que los propósitos desarrollistas quedaban subordinados a las exigencias del equilibrio de los mercados financieros y monetarios.

Todo ese orden regulado comenzó a alterarse con la instauración de las paridades flotantes que sustituirían al sistema de Bretton Woods, tras abandonar el gobierno de los Estados Unidos la relación fija entre el dólar y el precio del oro. En realidad, el debilitamiento del viejo orden financiero fue anterior y bien podría afirmarse que una de sus primeras manifestaciones institucionales fue el florecimiento mismo del mercado de eurodólares. En su origen, ese mercado significó una vía de escape a las regulaciones nacionales y un paso decisivo para integrar a los mercados financieros fuera de las normas compuestas por los gobiernos individualmente o mediante acuerdos multinacionales.

Para no mencionar el incumplimiento de las metas del primero y segundo decenio para el desarrollo en materia de financiamiento, el decenio de 1970 se caracterizó por la renuncia de los gobiernos industrializados de sus responsabilidades en el financiamiento en divisas de los países en desarrollo en favor de la banca privada internacional. El nuevo papel de los banqueros comerciales hizo posible resolver ágilmente el complejo problema del reciclaje de los petrodólares, siendo bien recibido en América Latina un mecanismo que permitía a las autoridades liberarse de las ataduras, fiscalizaciones y condicionalidades de los sistemas crediticios anteriores, en un decenio en que oscilaron acentuadamente las corrientes del comercio internacional y en que los

tipos de cambio y de interés flotantes hacían imprecisa la determinación de las exigencias de financiamiento externo al desarrollo.

Sin embargo, los flujos de la banca comercial pronto sucumbieron a las presiones del receso internacional iniciado con la segunda alza de los precios petroleros (1979). La crisis del endeudamiento se manifestó en plenitud a partir de 1982. Culminó así un ciclo en que los países latinoamericanos tuvieron acceso a la ayuda financiera bilateral y multilateral en una primera instancia y, después, por la vía de los aportes liberales de los bancos transnacionales. Quizás las corrientes de inversión directa cobren mayor importancia, aunque difícilmente podrán sustituir en carácter y monto a las demás fuentes de recursos netos. América Latina hace frente en el decenio de 1980 a una retracción total, o casi total, de la contribución del ahorro externo a su desarrollo, que se origina en un cambio radical de condiciones de la economía internacional. Sería ilusorio esperar que tales circunstancias se alterasen a corto y mediano plazos. Las causas determinantes son de carácter estructural y tardarán en producir los acomodos indispensables a escala planetaria para que pudiera volverse a una situación semejante a la anterior. De ahí que lo más probable —los gobiernos latinoamericanos deben estar precavidos— es que los saldos de la cuenta de capital de la balanza de pagos, en vez de constituirse en un alivio, sean una carga adicional para los esfuerzos de formación de capital de la región.

Es por eso que parece insoslayable replantear por entero la política de financiamiento futuro de las economías latinoamericanas. Las bases primordiales tendrán que encontrarse en la movilización de los ahorros internos y en la instauración de patrones de inversión más austeros y mucho mejor apegados a las prioridades nacionales. Debe admitirse que de afuera lo más que es factible lograr será una movilización modesta de recursos netos de fuentes oficiales, aunada a las posibilidades de mejorar las condiciones de la renegociación de la deuda y de repetir una y otra vez las rondas de negociaciones.

No es ésta la oportunidad de describir la reorientación de las estrategias financieras. Baste con ahondar en algunos planteamientos de carácter general. En primer término, tendrán que modernizarse los mecanismos de captación de los

ahorros internos. Aquí se trataría no sólo de crear los incentivos a la formación de excedentes —entre los cuales la fijación de tasas pasivas de interés con niveles positivos es un primer requisito— sino también de completar los circuitos financieros internos, esto es, de perfeccionar las instituciones y los instrumentos de la intermediación financiera. La movilización de los ahorros supone, por un lado, acrecentar la proporción de aquellos que son recogidos y redistribuidos por el sector financiero moderno y, por otro, fortalecer los hábitos de previsión y ahorro. Convendría, desde ese ángulo, mejorar sensiblemente los mecanismos bancarios y extrabancarios que facilitan al ahorrador y a las tesorerías de las empresas el manejo de sus fondos líquidos. Asimismo, habría que modernizar los propios instrumentos de captación con el propósito de garantizar el poder adquisitivo de los ahorros y de hacerlos competitivos con los que se ofrecen en los mercados financieros internacionales. Ese sería un paso para comenzar a reconstruir los circuitos financieros que antes se completaban con la intervención de la banca extranjera. Y también lo es para retener en los países de la región los recursos que se escapan gracias a las enormes facilidades de fuga creadas por la integración de los mercados de dinero y capitales, y acaso para repatriar parte de lo fugado con anterioridad. En lo que se refiere a la tarea de transformar los sistemas nacionales de intermediación financiera, de la misma manera que en otra época se apoyó el desarrollo industrial, ahora habría que dar prelación al cambio de esos sistemas. Ello naturalmente tendría no sólo una dimensión nacional, sino que podría revestir alcances regionales y subregionales. No es difícil concebir la formación de redes integradas de crédito que favorezcan el comercio interzonal o que promuevan la realización de inversiones, sustentadas en la fabricación latinoamericana de bienes de capital. La vinculación de los mercados de valores, la organización de créditos en consorcio, la emisión de títulos de ahorro de carácter regional, o la creación de sistemas zonales de seguros y garantías son otras tantas posibilidades que debieran explorarse sistemáticamente.

Aun así, los estrangulamientos financieros constituirán con alta probabilidad una de las limitaciones más serias al desarrollo en el futuro inmediato. De aquí surge el otro imperativo que debe satisfacerse en el diseño de una estrategia

realista de financiamiento: el rigor en la asignación y la austeridad en el uso de los fondos invertibles. En este terreno hay varios criterios que difícilmente podrían pasarse por alto. Uno exige reducir el dispendio que frecuentemente acompaña a los proyectos de inversión públicos y privados. Desde el financiamiento de la estructura de ciudades de tamaño monstruoso y el de instalaciones suntuarias de seguridad social, hasta la construcción de oficinas administrativas y de zonas residenciales que a veces exceden en lujo a las de los países industrializados, son muestras evidentes de la magnitud del despilfarro. Del mismo modo, habría que intentar, con disciplina quizás desconocida antes, establecer el orden más estricto de prelación en lo que se refiere a la distribución de fondos para la nueva inversión, principalmente la de carácter público. En esta materia, ya no hay márgenes de holgura. La crisis fuerza a escoger aquello que mejor conduzca a reactivar las economías y a detener la inflación. Los proyectos tendrían que estar bien evaluados, integrados en conjuntos que faciliten la absorción de mano de obra y el acrecentamiento acelerado de la oferta. El cuidado y defensa de la infraestructura y de los bienes de capital instalados también habrían de constituirse en una preocupación principal, tanto como intensificar al máximo el uso de las instalaciones disponibles. Las especificaciones en la construcción y en la edificación de obras de infraestructura debieran basarse en estándares propios, de países con escasez de capital, en vez de calcar las normas de naciones ricas. El esfuerzo tecnológico en materia de bienes de capital tendría que estar dirigido a la fabricación de equipos donde por primera vez se busque deliberadamente su adaptación a la dotación interna de factores. En síntesis, en América Latina es inescapable aprender a hacer más con menos, a usar mejor los excedentes de los sistemas económicos que siempre surgen del sacrificio social del presente.

7. La cooperación intrarregional

La cooperación intrarregional y la profundización de los procesos de integración subregionales pueden tener un destacado papel en el cumplimiento del objetivo de ampliar los márgenes de maniobra en la conducción de la política económica y en la transformación de la capacidad pro-

ductiva latinoamericana sobre bases de mayor eficiencia y capacidad de competencia.

En la coyuntura, la integración y la cooperación pueden coadyuvar en la superación de la crisis mediante instrumentos que conduzcan a una mayor utilización de la capacidad instalada y de los recursos humanos, reduciendo al mínimo el empleo de las escasas divisas convertibles de la región. El incremento del comercio regional, sin disminuir las exportaciones hacia terceros países, y la sustitución de importaciones a escala regional son dos de los mecanismos fundamentales para restablecer los niveles de actividad económica perdidos en la crisis.

En el mediano y largo plazo, la integración y la cooperación pueden ayudar a generar condiciones para un desarrollo más autónomo, estable y acelerado, mediante la creación de un espacio económico más amplio que el nacional de cada país. Así, por ejemplo, se podrán emprender iniciativas conjuntas destinadas a eliminar las disparidades sectoriales, causadas por un proceso incompleto de industrialización, y a mejorar la articulación entre sectores productivos. Se podrá, asimismo, dar sustentación al desarrollo de ramas y actividades que han quedado rezagadas, como la de bienes de capital. Del mismo modo, será posible dar contenido real a la cooperación en materia de seguridad alimentaria y energética si hay una visión comunitaria de la necesidad de superar los riesgos que la dependencia produce en esos sectores, y de cuán urgente es esta tarea.

Por otra parte, a través de esfuerzos cooperativos, a nivel regional y subregional, América Latina y el Caribe estarán en mejor condición de enfrentar los factores de signo adverso originarios en la economía internacional y de aprovechar las oportunidades que ésta seguirá deparando. Así, por ejemplo, existen ventajas obvias en continuar el intercambio de información y estrechar las consultas en relación con la reestructuración de la deuda externa de cada país, o la concertación de posiciones negociadoras frente a los países industrializados en el marco de los ajustes a las normas que regulan el comercio y los flujos financieros y monetarios internacionales. La cooperación intrarregional puede también facilitar el desarrollo de nuevas líneas de exportación a terceros países, no sólo por la eficiencia que se ganaría en virtud de las economías de escala de los mercados ampliados surgidos de compromi-

sos integradores, sino como resultado de esfuerzos multinacionales mancomunados que apunten la producción y comercialización de bienes exportables.

Cabe aclarar que no se trataría de rescatar marcos conceptuales del pasado que postulaban una integración gradual y progresiva de varias economías hasta llegar a configurar, dentro de plazos predeterminados, una sola economía de dimensión regional. Lo que se persigue es promover gestiones conjuntas para resolver problemas comunes, lo cual ofrece un amplio y fértil ámbito para poner la cooperación intrarregional al servicio de la reactivación y el desarrollo. Esa tarea se vería facilitada si se impulsara, primero, hacia el interior de grupos relativamente homogéneos de países que ya han demostrado cierta vocación integradora —el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino, la Comunidad del Caribe, y los países grandes miembros de la ALADI— y, luego, entre los grupos o unidades de integración.

La cooperación no tendría que limitarse al sector industrial. En la agricultura, la minería y los recursos naturales también hay posibilidades de cooperación que abarcan la producción, la elaboración y la comercialización de bienes. Asimismo, en la tecnología y en los sectores más avanzados, como la informática y otros, van creciendo y adquiriendo cada vez mayor importancia las posibilidades de unir esfuerzos en la solución de algunos problemas fundamentales. Por último, como se ha señalado, también existen potencialidades para impulsar la cooperación en el ámbito financiero.

En cuanto a los mecanismos o modalidades encaminados a impulsar los procesos subregionales de integración, se podrían mencionar, entre otros, los siguientes: las preferencias arancelarias, que en el marco de la ALADI se han negociado y acordado a bajo nivel y que son susceptibles de ampliarse; la eliminación o limitación de restricciones no arancelarias; la canalización de parte de las compras estatales hacia la región; el perfeccionamiento y la vinculación entre sí de los sistemas de compensación de pagos y créditos recíprocos, y en general de los mecanismos financieros vinculados con el comercio intrazonal; el impulso a los acuerdos de alcance parcial y, cuando cabe, de comercio compensado, y el fortalecimiento de las instituciones subregionales y

regionales que, de una u otra manera, apuntalan la integración.

Finalmente, cabría señalar que si se concibe la integración como un proceso en el que intervienen activamente todos los agentes sociales, políticos y económicos, la existencia de sistemas de gobiernos democráticos se convierte en un elemento importante para profundizar la cooperación intrarregional.

8. Estado, planificación y democracia

a) El papel del Estado en la concepción de la CEPAL

Ante los desafíos económicos, sociales y políticos de la crisis actual, parecen multiplicarse las demandas de la sociedad civil al Estado. Desde su concepción originaria, la CEPAL atribuyó al Estado uno de los papeles protagónicos en el proceso de desarrollo. Son muchos los ámbitos económicos en que consideró necesarias la orientación y la acción directa del Estado, pero algunos destacan por su importancia: primero, la elaboración de una visión de conjunto y a largo plazo, la cual se expresa de manera sistemática en los planes orientados a transformar las estructuras existentes para la formación de una economía industrial moderna; segundo, la orientación de la acción en áreas decisivas de dicho plan de transformación, como el impulso y apoyo a la acumulación de capital, la protección y el fomento de la industrialización, la atenuación de la vulnerabilidad externa, la creación de infraestructura, o el estímulo y la orientación del cambio tecnológico; y tercero, y en relación estrecha con los dos anteriores, la prevención y control de los desequilibrios económicos que inevitablemente acompañan al cambio estructural.

En esta concepción se trataba de encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que aprovechara los aspectos positivos de cada uno, facilitara su complementación y evitara las consecuencias negativas del predominio excesivo de alguno de ellos, así como la concepción antagónica del papel que a cada uno corresponde. Dicho equilibrio se concebía como la expresión de un marco institucional que combinara los principales fundamentos de una economía de mercado con la indispensable acción del Estado. En esta peculiar mezcla, la gestión estatal tendía más bien a complementar y

a sustentar el mercado que a transformarlo de manera radical.

En síntesis, se proponía un Estado planificador que, guiado en su funcionamiento por un plan de desarrollo y utilizando los instrumentos monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios, instara a todos los agentes económicos a satisfacer objetivos determinados. El resultado final de la interacción creadora entre la actividad de los agentes privados y la acción estatal debía ser el fortalecimiento de la economía en su conjunto.

b) *Consideraciones acerca de la actividad del Estado*

Las últimas décadas han dejado una experiencia rica y variada acerca de las virtudes y defectos de la acción económica del Estado y del mercado, así como el juicio generalizado de que ni uno ni otro, por sí solos, pueden garantizar un proceso de desarrollo económico eficiente y equitativo. Las soluciones unilaterales, que desembocan en el predominio de cualquiera de ellos, no parecen encontrar derroteros viables. Por eso, sigue vigente el desafío de hallar nuevos equilibrios consensuales entre lo público y lo privado.

Durante gran parte de las décadas de 1960 y 1970 se supuso que en América Latina el Estado estaba en condiciones de cumplir con el papel que le asignaba la estrategia de desarrollo. Sin embargo, la realidad a menudo contradecía estos supuestos. En efecto, el Estado presentaba condiciones institucionales, administrativas y sociopolíticas que no siempre coincidían con su capacidad postulada de orientar el proceso de desarrollo.

Estos supuestos fueron sometidos a críticas severas, tanto en el plano de la teoría como de la práctica. Por ejemplo, se advirtió que el aparato estatal no poseía la unidad y la coherencia internas que se habían postulado y que, más bien, se trataba de una estructura compleja donde, en medio de una tarea de magnitud creciente, múltiples actores procuraban hacer valer sus intereses particulares. Además, la orientación de la acción estatal no solía ser el resultado de la aplicación autónoma e imperativa de determinada racionalidad técnica, sino la consecuencia de complicados procesos de decisión en los cuales actuaban grupos de poder con diferentes racionalidades. Por otra parte, la eficiencia técnico-

administrativa del Estado no podía sencillamente suponerse, sino que había que tomarla como un problema de difícil solución. Finalmente, el control estatal de las relaciones económicas con el exterior resultaba cada vez más limitado dentro de una economía internacional que se transnacionalizaba con rapidez. En estas circunstancias, el Estado a menudo no estuvo en condiciones de abordar todas las tareas que se le habían asignado o de cumplirlas eficientemente. Surgieron intensas críticas, algunas con suficiente solidez como para provocar un impacto profundo en el paradigma convencional que se aplica a las cuestiones políticas, en general, y al Estado, en particular. Replanteadas esas cuestiones desde la óptica de las necesidades actuales, la pregunta decisiva parece ser ¿cómo formular y realizar estrategias orientadas hacia el desarrollo, la autonomía, la equidad y la democracia sin el apoyo de Estados ideales, cuya existencia antes se dio por su-puesta?

De manera paradójica, al mismo tiempo que se alcanzaba una visión más realista acerca de la capacidad del Estado, éste expandía y diversificaba su estructura para absorber funciones cada vez más amplias, las cuales le eran impuestas por las circunstancias económicas, sociales y políticas, así como por las debilidades y carencias de los demás agentes económicos.

Algunas de las causas principales que explican la expansión del Estado latinoamericano en el proceso económico y en la industrialización se enraizan en el carácter subdesarrollado y periférico de las sociedades de la región. Los agentes privados locales son débiles en comparación con el poder que exhiben los externos. La debilidad relativa de unos y la fortaleza de los otros, en un marco de crecientes exigencias económicas, financieras y tecnológicas, imponen al Estado un papel cada vez más amplio. En algunos de estos casos, el Estado ha intentado atraer o controlar a los agentes externos a la par de favorecer el desarrollo del sector privado nacional. En efecto, a menudo ha fomentado la actividad de este último al ofrecerle oportunidades de inversión, financiamiento, protección de la competencia externa y de ciertos riesgos internos, así como asegurándole una demanda estable (mediante el poder de compra estatal), proporcionándole acceso a insumos baratos, garantizándole rentabilidad, etc.

Por otra parte, la acción del Estado en el campo social deriva parcialmente del hecho de que el crecimiento económico latinoamericano ha puesto de manifiesto tendencias a la concentración social y regional del poder, el ingreso y la riqueza. Esas tendencias se traducen en desequilibrios que, en ciertos casos, se han visto aumentados por los procesos y aspiraciones sociales y políticas hacia la movilización y la democratización. En otros casos, el Estado ha debido resolver difíciles conflictos sociales que surgen como resultado del propio crecimiento y las expectativas de la población, así como de las demandas derivadas de los grupos que emergen con el progreso económico.

Por último, con relación al proceso político, el Estado también ha debido enfrentar tendencias encontradas. Además de las funciones relativas a su consolidación interna y externa, el Estado ha debido, por un lado, garantizar la vigencia de un orden institucional cuyo dinamismo impulsa la concentración creciente del poder económico. Por otro, ha tenido no sólo que representar una instancia de racionalidad global aglutinadora de los intereses particulares, sino también crear un ámbito institucional flexible donde puedan incorporarse todas las fuerzas sociales activadas por el desarrollo.

Tales son, en síntesis, algunas de las razones principales por las cuales el Estado ha expandido su acción en los planos económico, social y político. Las formas concretas que ha asumido dicha ampliación han sido muy diversas, como también lo han sido las prioridades establecidas en cada caso concreto.

Las funciones del Estado han variado en el tiempo y en años recientes como consecuencia de la crisis económica y los procesos de democratización. El dilema no consiste en aclarar si el Estado debe o no actuar, porque de hecho lo hará, sino en discernir cuáles debieran ser las características deseables de esa actuación en las circunstancias históricas que vive América Latina y frente al marco de objetivos orientados hacia la democracia, la autonomía, el crecimiento y la equidad.

El Estado encara nuevos desafíos que se hacen más apremiantes debido a la crisis. Esta reduce los grados de libertad, limita los recursos internos y externos, y disminuye el ritmo de crecimiento, lo que hace más difícil resolver conflictos y adoptar opciones que reduzcan las diferencias

entre los estratos sociales. Para enfrentar estos desafíos se necesita un Estado vigoroso —no sobredimensionado—, que pueda ir aumentando su eficiencia técnico-administrativa, su capacidad política y su solidez económico-financiera.

El aumento de la eficiencia técnico-administrativa del aparato estatal es un objetivo que podría ser aceptado universalmente, siempre y cuando no se coloque fuera y por encima de los demás objetivos que deben orientar la acción estatal. En efecto, se ha llegado al punto en América Latina en que resulta evidente que la eficiencia debe estar subordinada a la eficacia social de la acción global del Estado, eficacia cuya consecución deriva de la coherencia de la acción estatal con los objetivos de diversa índole que deben regir su acción.

La capacidad política del Estado se refiere básicamente a la disposición a ejercer su autoridad sobre todos los grupos sociales. Sin embargo, tal Estado fuerte o eficaz no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino sustentarse en principios que impriman legitimidad a su mandato. Dentro de la cultura política vigente, tal legitimidad sólo puede alcanzarse mediante la revalidación de los principios políticos democráticos. Es decir, en principio y aparte de otros requisitos, será considerada legítima la autoridad que emane de un Estado democrático. Sólo así podrá lograrse el nivel de responsabilidad y disciplina individual y colectiva que sirva de sólido fundamento a una capacidad política estatal vigorosa y estable.

El poder económico y financiero del Estado tiene una estrecha relación con su capacidad política, pues ambos atributos se apoyan mutuamente. Dicho poder se expresa y ejerce de varias maneras, pero su núcleo central gira en torno a dos aspectos principales. Por un lado, la capacidad de conducción y de concertación, que le permite al Estado aunar voluntades en pos de objetivos económicos colectivos, y por otro, la capacidad de controlar u orientar el proceso de acumulación de capital. Resulta difícil decidir cuáles serían los procedimientos más adecuados para afianzar esta última capacidad, pero los más difundidos son el buen uso de los instrumentos de política económica, la inversión directa de tipo productivo y el control de los mecanismos financieros públicos y privados. Sólo las circunstancias

concretas podrán indicar qué combinación de ellos es la más apropiada.

c) *Planificación y crisis*

En la mayoría de los países latinoamericanos, para aumentar la capacidad del Estado no se requiere ampliar sus funciones y atribuciones, sino ejercer las que ya posee de manera adecuada. Por ello, vuelve a destacarse el papel de la planificación como instrumento de racionalización de la acción estatal. No es necesario repetir, por ser conocidos, los elementos teóricos más fundamentales de la planificación. Si conviene señalar algunos problemas no resueltos, por lo menos en la práctica, como la compatibilidad de objetivos y políticas en el mediano y largo plazo o la combinación de metas de crecimiento y equidad.

Por otra parte, la articulación de la gestión de los principales entes estatales, como la administración central, las empresas públicas y las administraciones provinciales, también adquiere especial importancia. En muchos países de América Latina, sobre todo donde predominan intensos procesos inflacionarios, la inversión pública llega a tener una importancia que difícilmente hubiera alcanzado en condiciones anteriores. En algunos, más del 50% de la inversión es pública y sigue siendo la fuente fundamental de la infraestructura necesaria para el desarrollo, por lo cual justifica en sí misma la necesidad de planificación a largo plazo.

d) *Democratización*

El principal objetivo político de una estrategia de desarrollo debe ser el establecimiento y consolidación de formas democráticas de organización social. Dicho objetivo se justifica por tres razones principales: por el valor intrínseco de los principios democráticos; por el papel que los mecanismos democráticos de articulación de intereses pueden desempeñar en la estabilización e institucionalización del proceso político, al permitir la participación de todos los grupos sociales, y por la relación que la vigencia de unos y otros tiene con los objetivos de equidad social. Esos aspectos, resumidos en los términos de participación, libertad y equidad, configuran un delicado equilibrio, que debe existir para que pueda hablarse de una verdadera democratización.

Las formas democráticas se manifiestan institucionalmente en tres mecanismos principales. Primero, los propios de la democracia liberal, basados en la función agregativa y representativa, libremente ejercida, por los partidos políticos, mediante elecciones e instituciones parlamentarias, así como en los derechos civiles y políticos en los cuales se fundamenta la existencia de dichos mecanismos. Algunos de los obstáculos que la aplicación plena de éstos encuentra en muchos países latinoamericanos, así como los retrocesos que han ocurrido en algunos de ellos, señalan lo difícil de la tarea futura y lo incompleto de la ya realizada; a la vez, el renovado fortalecimiento de los movimientos democráticos indica la persistencia de esos valores políticos.

Segundo, existen importantes núcleos de poder económico cuya articulación, imprescindible para estabilizar y orientar los procesos político y económico, no es llevada a cabo de manera cabal por los mecanismos democráticos tradicionales. Entre esos núcleos destacan las asociaciones empresariales y los sindicatos, cuya amplia variedad pluraliza y a la vez complica los mencionados procesos. Esta situación ha dado lugar a procedimientos de concertación social entre dichos grupos y con ellos, que a menudo procuran institucionalizarse como consejos económico-sociales. Aunque han tenido una existencia precaria en América Latina, representan una senda promisoriosa para el establecimiento de formas de armonización y concertación de intereses. En modo alguno debieran reemplazar a los mecanismos democráticos tradicionales, pero sí pueden contribuir al logro de una mayor coherencia entre los partidos políticos y los sectores económicos representados en ellos.

Tercero, los mecanismos liberal-democráticos y los procedimientos de concertación no agotan el proceso de democratización, pues la creciente concentración del poder económico estatal y privado obliga a buscar formas de difundir y controlar ese poder. En este aspecto, se trata de profundizar la democratización de las empresas estatales y privadas, que constituyen las actuales formas supremas de concentración del poder económico. Esa profundización puede asumir diversas modalidades, que implican distintos grados y formas de participación, como la participación del personal en el capital, o incluso la gestión, de las empresas; la autogestión, el robus-

tecimiento de las cooperativas, etc. En varios países de América Latina, las cooperativas se están fortaleciendo. Las experiencias de participación en las empresas privadas y estatales deberían ser alentadas y mejoradas, pues procuran resolver el dilema de la coexistencia actual de dos tendencias contrapuestas: la concentración económica en grandes organizaciones y el impulso a la democratización.

Todos los mecanismos de democratización señalados requieren como fundamento imprescindible la existencia de una sociedad democrática, es decir, una sociedad en que se acepte la vigencia de los mecanismos institucionales mediante los cuales se organizan y expresan los diversos intereses y se influyen mutuamente. Los mecanismos son formas vacías si no tienen una base social que los legitime, pero esa base social debe necesariamente llegar a algún grado de acuerdo que permita lograr una disciplina democrática, componente imprescindible de un Estado con la autoridad suficiente para llevar adelante las decisiones alcanzadas democráticamente. En efecto, los regímenes democráticos tienen que estar decididos a ejercer su autoridad, evitando que se confunda la vigencia de la democracia con la ausencia de autoridad. La misma firmeza que apliquen en la defensa de los procedimientos democráticos y toma de decisiones debería utilizarse para exigir el cumplimiento de

estas últimas. La historia reciente de los países en desarrollo presenta muchos ejemplos de las consecuencias negativas que acarrea para la propia democracia el no querer ejercer el poder que tienen los regímenes democráticos: deben conciliar el realismo económico con el arbitraje entre las fuerzas claves de la sociedad, a fin de lograr una combinación de apoyos bastante amplia como para garantizar la sobrevivencia del propio régimen y ciertos adelantos en materia de bienestar general. Su viabilidad depende de los cambios estructurales que introduzcan en las sociedades y en las economías, de la evolución del medio externo y de la receptividad y flexibilidad de las fuerzas capaces de hacerse oír. Sin duda este último es uno de los factores más importantes para el futuro de tales regímenes: lograr el apoyo de los diferentes partidos políticos y de los grupos y clases sociales o sus correspondientes organizaciones, que deberían tratar de expresarse a través de sus partidos en los órganos de poder existentes. Tal apoyo exige que los diferentes sectores de la sociedad formulen respuestas realistas frente a las opciones que tienen ante sí, y contribuyan a la puesta en práctica de esas opciones, poniendo de manifiesto una capacidad considerable para superar lo indeterminado y para conjugar la defensa enérgica de sus intereses con la paciencia y capacidad para establecer un acuerdo.