

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1990

SUMARIO

* Desarrollo, crisis y equidad. <i>Oscar Altimir.</i>	7
* Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis. <i>Daniel Schydrowsky.</i>	29
Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil. <i>João Paulo dos Reis Velloso</i>	37
Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa. <i>Marshall Wolfe.</i>	55
La creciente presencia de la mujer en el desarrollo. <i>Miriam Krawczyk.</i>	73
La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo. <i>Irma Arriagada.</i>	87
De la reforma agraria a las empresas asociativas. <i>Emiliano Ortega.</i>	105
* La industria de bienes de capital: situación y desafíos. <i>Jorge Beckel.</i>	123
Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano. <i>Andras Uthoff.</i>	139
Desarrollo y cambio social en Suecia. <i>Villy Bergström.</i>	159
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones recientes de la CEPAL.	169

Desarrollo, crisis y equidad

*Oscar Altimir**

En medio de la crisis, la búsqueda de equidad debe realizarse no sólo mediante la disminución al mínimo de los elementos inequitativos de los procesos de ajuste sino, principalmente, considerando la medida en que la reorientación necesaria del desarrollo puede dar lugar a sistemas socioeconómicos más equitativos.

El estilo latinoamericano de desarrollo de posguerra ha hecho, finalmente, crisis. El orden económico internacional en cuyo contexto se desarrolló ese estilo, está cambiando rápida y profundamente. Tanto la solución de la crisis como la reinserción a largo plazo de nuestros países en la economía internacional, requieren una reorientación de sus patrones de desarrollo.

El crecimiento sostenido, en las circunstancias actuales, debe cumplir ciertas condiciones ineludibles, entre las que figuran el alivio del peso de la deuda, el crecimiento con superávit comercial, la apertura exportadora, las transformaciones productivas basadas en el logro y mantenimiento de una competitividad internacional sistémica, así como la articulación social, la reforma del Estado y la consolidación de la democracia. ¿En qué medidas estas condiciones pueden involucrar un mayor grado de equidad?

El necesario ajuste externo de las economías lleva consigo elementos ineludibles de inequidad. Sólo es posible mantener ésta dentro de ciertos límites, procurando que el ajuste sea, en la medida de lo posible, expansivo, eficaz y que incluya políticas que resguarden la equidad.

Las perspectivas de mayor equidad quedan supeditadas a las alternativas que enfrenta la reorientación necesaria del desarrollo. La revolución tecnológica en curso en el mundo proporciona, a la vez, elementos desquiciadores y oportunidades para apoyar un desarrollo articulado y equitativo. Estas pueden surgir de las nuevas bases del dinamismo económico, del papel central del progreso técnico y de la incorporación de conocimiento en la producción, en la medida en que se produzca una sinergia de procesos de desarrollo con creciente articulación social.

*Director de la División de Desarrollo Económico. El autor agradece las observaciones que Patricio Mujica formuló a un borrador de este texto, aun cuando no haya logrado recogerlas debidamente.

Introducción

El reclamo por mayor equidad en la distribución del bienestar, en las oportunidades de progreso individual y en el compartimiento de las consecuencias de los ajustes macroeconómicos se ha convertido en un clamor que se extiende por las sociedades latinoamericanas. Lo vocean dirigentes sociales de todo cuño y corean contingentes cada vez mayores de grupos sumergidos en situaciones de pobreza, de asalariados mal remunerados, de trabajadores subempleados o desocupados, y de estratos de clase media, cuyo nivel y calidad de vida se han deteriorado.

El reclamo no es nuevo. Encuentra su justificación en la inequidad característica del desarrollo latinoamericano de posguerra. Se ha convertido en clamor ante la magnitud sin precedentes de los ajustes que están experimentando las economías y los aparatos estatales latinoamericanos, el elevado costo social que entrañan y la frustración derivada de su falta de éxito en recuperar el crecimiento sostenido.

La búsqueda del desarrollo equitativo se ha convertido, así, no sólo en un imperativo ético de las sociedades y de la política pública, sino en un requisito funcional de la estabilidad social y del afianzamiento de la democracia y en un imperativo histórico de replantear el destino de las naciones latinoamericanas en un mundo en transformación.

Las respuestas a ese clamor deben ser, sin embargo, reflexivas. La crisis por la que atraviesan los países de esta región es estructural. Su superación exige, por lo tanto, la reorientación del estilo de desarrollo. Pero la búsqueda de senderos de desarrollo que sienten las bases de sociedades más equitativas y que representen, al mismo tiempo, una inserción funcional en el mundo que surge de las actuales transformaciones no tiene asegurado el éxito. Lograrlo depende de delicadas y peculiares combinaciones de procesos societales.

Por otro lado, las situaciones críticas encierran la urgencia de emprender los —quizá largos— caminos de salida. Tal imperativo queda de manifiesto tanto en el frente social como en las diferentes dimensiones de la estructura económica y de los aparatos estatales. Los efectos acumulativos de la prolongada crisis han agregado nuevas restricciones al crecimiento sostenido. El endeudamiento externo, el racionamiento de capitales y la transferencia de recursos al exte-

rior, el debilitamiento de los procesos de inversión y el deterioro del capital básico, la debilidad fiscal y las presiones inflacionarias, han pasado a formar parte de la estructura de funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Las situaciones de inequidad de las que están plagados nuestros países reconocen, por consiguiente, condicionantes tanto estructurales como de la coyuntura crítica. La superación de unos y otros supone la reorientación del desarrollo. Para que ésta se materialice es imprescindible, sin embargo, que las economías y las propias sociedades se ajusten a modelos de funcionamiento más equilibrados. Pero para que tales modelos perduren, consolidándose económica y políticamente, y posibiliten la superación de la crisis, es necesario que se operen cambios profundos y coherentes en la estructura económica y social. El que esos cambios sean de signo equitativo dependerá de que los nuevos estilos de desarrollo sean capaces de transformar en una com-

plementariedad dinámica las contradicciones históricas entre crecimiento y equidad.

El examen de las relaciones entre crecimiento y equidad debe situarse en el marco histórico del estilo de desarrollo latinoamericano (sección I) y de su crisis, que agrega rasgos nuevos a la configuración estructural (sección II). Las contradicciones internas del estilo de desarrollo y las transformaciones del orden internacional, en cuyo contexto histórico se desenvuelve (sección III) indican ciertas condiciones ineludibles para sustentar una nueva fase de desarrollo (sección IV).

El ajuste de las economías para ingresar en esa nueva fase contiene elementos de inequidad (sección V), pero una reorientación del desarrollo congruente con el nuevo marco histórico, basada en una mayor incorporación de conocimiento, no sólo es sustentable, sino que encierra la posibilidad de que en el largo plazo el crecimiento y la equidad se complementen (sección VI).

I

El carácter excluyente del estilo de desarrollo latinoamericano

1. *Crecimiento y equidad: patrones universales vs. configuraciones estructurales*

La constatación de la persistente desigualdad en el desarrollo latinoamericano de posguerra admite diversas interpretaciones. Las más en boga se originan en la hipótesis de la existencia de un patrón universal único de modernización y desarrollo (Kuznets, 1955). Según esta hipótesis, en las etapas iniciales de este proceso aumentarían las desigualdades, las que se irían atenuando a partir de cierto estadio de desarrollo. Algunos partidarios de esta teoría destacan el grado insuficiente de modernización y las distorsiones —principalmente institucionales o de política pública— que obstaculizan el proceso, y prescriben estrategias centradas en las reformas institucionales y en la promoción del crecimiento, para adelantar los efectos de “derrame”.

Sin embargo, otros seguidores reconocen la excesiva longitud del plazo que media hasta la materialización de los efectos de derrame y aconsejan que las autoridades adopten, desde ya, me-

didias para modificar algunos factores estructurales que condicionan el proceso e impongan límite a las desigualdades que se generan en las fases iniciales de transformación (Chenery y otros, 1974).

En el extremo opuesto, las formulaciones de “otro desarrollo” rechazan la hipótesis del patrón universal y postulan la adopción de otras modalidades de desarrollo, basadas en una noción diferente de modernización y que privilegien tanto la sustentabilidad ecológica como la equidad en la satisfacción de las necesidades humanas (Fundación Dag Hammarskjöld, 1975).

A nuestro juicio, la admisión de que existen tendencias universales básicas —aunque no necesariamente predecibles— en la tecnología, la organización de la producción, las demandas y los valores, es compatible con el reconocimiento de la especificidad histórica de los derroteros de desarrollo de cada sociedad. También éstos, por otra parte, se dan en contextos internacionales históricamente peculiares.

La constatación de la existencia de patrones muy generales de transformación y desarrollo (Kuznets, 1966; Chenery y Syrquin, 1975) no justifica, sin embargo, la aceptación de relaciones simples entre crecimiento y equidad, basadas en un modelo de aplicación universal, aunque éste reconozca variantes según "tipos de países". Lo que ciertamente niega, en cambio, es la posibilidad de que en el largo plazo tenga éxito algún modelo de desarrollo que se encuentre en contradicción con tales tendencias.

Sin embargo, dentro del haz o campo de influencia de esas tendencias universales pueden coexistir "estilos" de desarrollo (Pinto, 1976; Graciarena, 1976) caracterizados por diferentes configuraciones estructurales, que involucran, entre otras, diferentes relaciones entre crecimiento y equidad. Existe evidencia histórica de países con niveles de ingreso y desarrollo comparables a los prevaecientes en América Latina, pero con configuraciones estructurales variadas, que en décadas pasadas combinaron un considerable dinamismo con grados razonables de equidad (Fajnzylber, 1989).

Sirvan las consideraciones anteriores para justificar la interpretación de las pertinaces desigualdades de la región en el marco de la configuración de los rasgos estructurales que ha caracterizado el estilo de desarrollo latinoamericano en la posguerra. Parece difícil comprender las relaciones entre crecimiento y equidad fuera de ese contexto. Por otra parte, la búsqueda de un desarrollo equitativo desemboca necesariamente en la configuración de un estilo que involucre mayor equidad en la participación de los frutos del crecimiento. Tal estilo debe, por lo tanto, llevar implícitas relaciones de complementariedad entre crecimiento y equidad.

Más que la presencia de uno u otro rasgo, es el conjunto de la configuración estructural y de su modalidad de funcionamiento lo que determina el carácter de las relaciones entre crecimiento y equidad. En consecuencia, corresponde, primero, caracterizar desde una perspectiva económica y en forma sucinta este estilo de desarrollo, para luego identificar los desequilibrios estructurales que han afectado el crecimiento y determinado su carácter excluyente.

2. Los rasgos estructurales comunes del estilo

Más allá de las peculiaridades y diferencias en el

conjunto de oportunidades representado en cada país por la dotación de recursos naturales, el tamaño y grado de desarrollo de la economía nacional y las características de su sistema social e institucional, el funcionamiento de las economías latinoamericanas en la posguerra se ha caracterizado por un conjunto de rasgos estructurales comunes e interrelacionados.

i) *La especialización internacional basada en los recursos naturales.* La participación en el comercio internacional siguió basándose en los bienes primarios, a pesar de los significativos procesos de industrialización. El impulso del sector externo continuó, por lo tanto, sujeto a las alternativas y tendencias de la demanda internacional de estos bienes y a la inestabilidad de sus precios. Aun en los casos más notables de diversificación de las exportaciones en favor de las manufacturas, la mayor parte de éstas corresponden a la elaboración de recursos naturales. Se trata en buena medida de productos industriales básicos, cuyos mercados internacionales reproducen actualmente condiciones similares a las que tradicionalmente han caracterizado a los mercados de productos primarios.

ii) *El dinamismo interno basado en el consumo.* El dinamismo interno, motor del crecimiento frente a la inestabilidad e inseguridad de los estímulos externos, se basó en la expansión continua del consumo, tanto privado como público. Las inversiones —incluida una fracción considerable de la inversión pública— fueron inducidas sobre todo por la ampliación de la demanda de consumo y de servicios públicos complementarios. Esta se vio estimulada por el aumento de los ingresos reales y por la rápida formación de nuevos estratos sociales, surgidos gracias a la industrialización y la urbanización.

iii) *Los patrones de consumo imitativos.* Dadas las características altamente imitativas del consumo, el crecimiento basado en su expansión estuvo orientado a satisfacer con producción local una canasta de bienes semejante a la de la nación más avanzada del orbe. El patrón del gasto público, a su vez, ha servido, en general, de apoyo a las tendencias imitativas, en lugar de promover su corrección.

iv) *La orientación de la industrialización hacia el mercado interno y la desarticulación productiva.* En consonancia con el dinamismo basado en el consumo y con las características altamente imitati-

vas de éste, la industrialización se ha orientado hacia el mercado interno. Dicho patrón de industrialización "desde la desembocadura" en todo el frente del vector de consumo ha tendido a configurar aparatos industriales desarticulados. Por otro lado, ha conducido a procesos de complejidad creciente, con densidades de capital más elevadas y con escalas mayores, lo cual se ha traducido en mayores necesidades de inversión por cada unidad producida y en capacidad de producción subutilizada. Los mayores costos involucrados han motivado que, en general, la protección a cada actividad se haya extendido por encima y más allá de lo requerido por los procesos de aprendizaje industrial y tecnológico.

v) *La debilidad tecnológica y la falta de competitividad internacional.* La urgencia de reproducir localmente los niveles de consumo de las sociedades desarrolladas y la industrialización orientada hacia los mercados internos en expansión, han conducido a una incorporación superficial y costosa de las tecnologías importadas, sin un desarrollo correlativo de capacidades tecnológicas locales. La desarticulación productiva, por otra parte, involucra una fragilidad estructural del sistema de difusión del progreso técnico. Esta debilidad tecnológica sistémica constituye, a su vez, una causa más profunda de la falta de competitividad internacional que la protección a actividades tecnológicamente sólidas, pero vulnerables desde el punto de vista económico.

vi) *La debilidad del empresariado local en el proceso de acumulación y de progreso técnico.* En la mayoría de los casos, el liderazgo de las actividades industriales portadoras de progreso técnico, en torno a las cuales se articula el perfil industrial nacional, no ha sido asumido por empresas privadas nacionales, sino por el Estado. Por otro lado, la gravitación de la pequeña y mediana empresa es menos significativa en nuestros países que en otras naciones de industrialización tardía y tiende a configurar estratos cuyos niveles tecnológicos y organizativos son considerablemente inferiores a los de la gran empresa, dando lugar a una gran heterogeneidad estructural dentro de los sectores industriales, aun en los países más avanzados de la región (Pinto, 1970). La capacidad de acumulación productiva y de incorporación de progreso técnico del conjunto del empresariado nacional ha estado muy por debajo de la necesaria para un crecimiento sostenido.

La considerable capacidad de ahorro de este sector ha tendido a canalizarse hacia consumos suntuarios, inversiones poco reproductivas, especulación financiera o activos externos, en un comportamiento más rentístico que empresarial.

vii) *El protagonismo estatal.* La debilidad del empresariado local como inversionista e innovador dejó a cargo de la inversión extranjera o del Estado (en ocasiones de ambos, en una complementariedad tácita o explícita) el núcleo estratégico de las inversiones para el desarrollo. Incluso a la movilización de capital privado para inversión en actividades estratégicas debieron, a menudo, acompañar transferencias casi gratuitas de capital público, protección desmedida y prolongada, o subsidios de diferente índole.

A ello se agregó el manejo de los instrumentos arancelarios, cambiarios y crediticios para operar la transferencia de recursos desde las actividades primarias exportadoras a las urbanas e industriales, y desde los consumidores y rentistas a la inversión. Por otro lado, las inversiones públicas en infraestructura facilitaron y complementaron el patrón de crecimiento fundado en la expansión del consumo privado.

Finalmente, el Estado se constituyó en un mecanismo esencial de redistribución de ingresos. Sin embargo, a diferencia del "Estado de bienestar", propio de los países industriales, para tal efecto operó más a través de las tarifas y precios públicos y de la creación de empleos públicos, que de transferencias de seguridad social y bienestar.

viii) *El dualismo agrario.* Si bien durante las últimas décadas se han registrado avances significativos en la ampliación de las fronteras agrícolas y la modernización de diversas producciones agropecuarias, con los consiguientes aumentos de productividad, persisten estructuras duales dentro de los sectores agrarios de la mayoría de los países de la región. Junto a empresas exportadoras eficientes y a una variedad de empresas familiares productoras para el mercado interno, amplios sectores del campesinado continúan dedicados a la agricultura de subsistencia.

La presencia o ausencia de estas formas de dualismo agrario en la configuración estructural de cada sociedad nacional es, probablemente, el factor que condiciona en mayor medida la presente caracterización de un estilo de desarrollo, común a todos los países de la región.

En todo caso, tanto la modernización como el subdesarrollo agrario han alimentado los intensos procesos de urbanización, que persisten más allá de las fases cíclicas de la actividad económica urbana.

3. *Un estilo de desarrollo estructuralmente desequilibrado...*

La estructura caracterizada por estos rasgos tiende a reproducir desajustes entre vectores de oferta, de un lado, y de demanda del otro, más allá de los ajustes temporarios. Es en este sentido que afirmamos que el estilo de desarrollo latinoamericano involucra un conjunto de desequilibrios estructurales interrelacionados, que tornan insostenible el crecimiento en el largo plazo.

i) El poder de compra de las exportaciones (incluido el efecto de los términos del intercambio) tiende a expandirse menos que la demanda de importaciones derivada tanto de los patrones prevalecientes de consumo y de gasto público como del funcionamiento y la expansión de los aparatos productivos. Ello implica una tendencia estructural al déficit comercial, dando lugar a una avidez crónica de capitales externos y a las interrupciones o limitaciones características del crecimiento, por falta de divisas.

ii) Las necesidades de inversión para expandir significativamente el producto potencial tienden —dados el progreso técnico insuficiente, la desarticulación productiva y la debilidad de la acumulación— a superar la capacidad de ahorro nacional real, ajustado este último por el efecto de los términos del intercambio. Se genera, así, una segunda brecha que requiere ahorro externo, ya sea mediante el endeudamiento o la inversión extranjera directa.

iii) Los flujos de capitales externos implican, a su vez, corrientes futuras de intereses y utilidades, que se agregan al déficit comercial, ampliándose así la escasez de divisas que ha de suplirse con aportes de ahorro externo.

iv) La demanda derivada de la incorporación de tecnología supera con creces las capacidades tecnológicas locales y presiona sobre las diversas formas de importación de tecnología (bienes de capital, licencias, inversiones extranjeras). Dadas la insuficiente inversión en investigación y desarrollo, la desarticulación de los perfiles industriales locales y la simbiosis tecnológica de las empresas transnacionales con sus matrices, las capaci-

dades tecnológicas locales permanecen en una situación de subdesarrollo, lo que agrava este desequilibrio.

v) La insuficiente difusión del progreso técnico en estructuras productivas desarticuladas hace posible la persistencia de la heterogeneidad estructural intersectorial e intrasectorial. No sólo coexisten estratos productivos de niveles de productividad, tecnología y organización muy dispares, rasgo frecuente en cualquier economía en un momento dado, sino que tal heterogeneidad perdura y las diferencias se amplían, ya que los incrementos de productividad en las actividades modernas o formales tienden a ser superiores al promedio. Bajo el modelo dominante de gran densidad de capital, tecnología trasplantada y desarticulación productiva, la modernización de los estratos atrasados requeriría su acceso efectivo al capital y los conocimientos en grados de difícil absorción a nivel microeconómico y probablemente inviables a escala macroeconómica.

vi) La disponibilidad de fuerza de trabajo tiende a superar la demanda de empleo moderno derivada del patrón imperante de demanda de bienes y a crecer menos que ésta. Vinculado, sin duda, a desequilibrios entre la demanda y la oferta de calificaciones, dicho desajuste estructural da origen a diferentes formas de subutilización de los recursos humanos, que constituyen la contraparte de la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos.

vii) En el plano de la acumulación, la configuración estructural se manifiesta en el desajuste entre la inversión necesaria para lograr un crecimiento sostenido, con eliminación progresiva de la heterogeneidad estructural y del subempleo, y la correspondiente a la expansión de la capacidad de producción con la estructura actual. Esta discrepancia, por otro lado, se amplía cuando las condiciones del sector externo y la movilización de ahorro interno restringen la tasa de inversión asequible.

viii) El papel del Estado, en el estilo de desarrollo prevaleciente, involucra una fragilidad fiscal estructural. La considerable actividad de inversión del Estado (infraestructura, creación de empresas públicas, transferencias de capital al sector privado), así como la expansión constante de los servicios sociales, del empleo público y de los subsidios, han tenido como contrapartida au-

mentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta ha tendido a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a que la ampliación de las bases tributarias se fue quedando a la zaga y a que en muchos casos se deterioró el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

4. ...y socialmente excluyente

El estilo latinoamericano de desarrollo no sólo resulta insostenible a largo plazo, por las múltiples tendencias al desequilibrio resultantes de su configuración estructural. Además, es excluyente, porque en la práctica impide la adecuada participación de amplios segmentos de la población en los procesos de modernización y en los resultados del crecimiento. Esta exclusión limita, a su vez, los horizontes del proceso de desarrollo.

A pesar de la rápida expansión de los mercados internos, de las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales y de la movilidad social asociada a tales cambios, las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido e incluso agravado. Por otro lado, pese a la notable mejoría que registran desde la posguerra algunos indicadores básicos de las condiciones de vida, no se ha logrado reducir apreciablemente la significación de los grupos que viven en condiciones de pobreza absoluta.

El principio de exclusión implícito en el funcionamiento desequilibrado del estilo de desarrollo latinoamericano opera en tres dimensiones principales: los patrones distributivos derivados de la estructura productiva, el papel dinámico de los patrones de consumo, y las características y limitaciones de la acción redistributiva del Estado.

Los patrones distributivos resultantes de la estructura productiva, reflejan de manera sistemática la gravitación de la heterogeneidad estructural y el subempleo, en un círculo vicioso de difícil superación. Los procesos de modernización productiva, de uso intensivo de capital físico, no llegan a incorporar la totalidad de la oferta de mano de obra; la estructura de calificaciones disponible resulta incongruente con la demanda de calificaciones; y la difusión del progreso técnico no alcanza a los amplios estratos de baja productividad. Por otro lado, la modernización de esos estratos —desprovista del multiplicador sinérgico de aparatos productivos más articulados

y sociedades más integradas— exigiría recursos de inversión y programas públicos que exceden por amplio margen las capacidades de los Estados latinoamericanos.

Dado que el patrón de consumo imitativo es costoso en términos de recursos domésticos, la expansión continua del consumo se ha basado esencialmente en la prosperidad del 30% —o, a lo sumo, el 40%— de mayores ingresos de la población, que requiere ingresos más altos para pagar los mayores precios de los bienes. Los estratos de menores ingresos han quedado al margen de tales consumos, aunque estén cada vez más afectados por los patrones sociales de aspiraciones centrados en torno a esa canasta de bienes.

De hecho, la orientación a reproducir localmente los patrones de consumo de los países industriales lleva aparejado un principio estructural de exclusión social. La inversión por habitante —o bien las importaciones por habitante— que serían necesarias para garantizar al conjunto de la población el acceso al menos a los bienes que constituyen la canasta de consumo de países cuyo ingreso por habitante y productividad media son cinco o diez veces superiores, está fuera de toda proporción con los niveles medios de productividad prevalecientes o aún asequibles en nuestros países. Esta constituye la contrapartida del hecho de que el perfil de la demanda de recursos productivos (capital, tecnología, trabajo y recursos naturales) derivado de los patrones de consumo prevalecientes, difiere estructuralmente de la disponibilidad relativa de tales recursos en los países de la región.

Sin embargo, a través del Estado se han configurado mecanismos redistributivos o supletorios que corrigen los patrones distributivos originados en la estructura productiva o bien moderan la distribución inequitativa del bienestar implícita en el consumismo imitativo. La extensión de los servicios sociales, el establecimiento de una red de subsidios, la vigencia de tarifas públicas subsidiadas y la provisión de empleos e ingresos dentro del aparato estatal, han representado mecanismos de esa índole. Pero al favorecer a los estratos medios de aparición reciente, tales mecanismos han permitido lograr una "equidad parcial o restringida", que no llegó a abarcar a los estratos ubicados en la base de la pirámide social. Por otro lado, el dinamismo del crecimiento de

posguerra llevó a sustituir la exigencia de "equidad sistémica" por la de movilidad social y el haz de expectativas que ella suscitaba.

En síntesis, el estilo estructuralmente desequilibrado que desarrollaron los países de América Latina durante la posguerra llevaba aparejados principios de exclusión social. Por un lado, el subempleo y la heterogeneidad tecnológica y productiva proveen las bases de agudas disparidades de ingreso y situaciones extendidas de pobreza. Por otro lado, para amplios segmentos de

la población resultan inaccesibles los patrones de consumo que constituyen el motor dinámico de este estilo y la aspiración social que él mismo proyecta. Pero, sobre todo, sus modalidades de funcionamiento requieren la expansión continua de los ingresos y del consumo de los estratos medios y altos de la población, sin que la acción redistributiva del Estado —sustentada en bases fiscales por lo demás frágiles— logre importantes transferencias compensatorias de ingresos hacia los estratos excluidos.

II

Las crisis del desarrollo, de la deuda y del Estado

Están claras, a estas alturas, cuáles son las raíces estructurales de la crisis de la deuda que afectó a los países de la región, en el marco de la transformación de las corrientes financieras internacionales. Los préstamos bancarios permisivos con que se reciclaban los petrodólares permitieron a los países importadores de crudo de la región continuar funcionando con su estilo externamente desequilibrado y absorber incluso los choques de la elevación de los precios del petróleo. Los países exportadores de este combustible expandieron rápida y espectacularmente sus importaciones, agudizando los rasgos característicos del estilo latinoamericano de desarrollo, con lo que no sólo consumieron sus inesperadas ganancias, sino que se sumieron en el endeudamiento externo.

Sobre este trasfondo, sobrevinieron simultáneamente, a principios de la década de 1980, la recesión internacional, el deterioro de los términos del intercambio y la súbita elevación de las tasas internacionales de interés —fenómeno este último atribuible a la enorme absorción de capitales por parte de los Estados Unidos— lo que desencadenó la crisis financiera en que aún se debaten los países de la región.

Se trata de la eclosión postergada de la crisis del estilo de desarrollo de la región. Para mantener sus desequilibrios estructurales bajo control requería disponer de un flujo creciente de recursos externos. De otro lado, la inserción de nuestros países se tornaba cada vez más anacrónica en

un contexto internacional de rápida transnacionalización financiera, cambios radicales en las corrientes de capital y acentuación de la competitividad, todo ello bajo el signo de profundas transformaciones tecnológicas. El endeudamiento externo resultó semejante, pues, a un estupefaciente, que alivió durante algún tiempo los conflictos latentes, para luego transformarse en su detonante.

Hasta el estallido de la crisis, el capital externo operaba como facilitador del crecimiento, en el doble papel de proveedor de divisas y de inyector de inversiones y tecnología. El Estado, a su turno, garantizaba el crecimiento y la redistribución de ingresos asequible dentro del estilo prevaliente, mientras que la inflación operaba como mecanismo mediatizador de conflictos, fuesen ellos coyunturales o estructurales. El contexto mismo de crecimiento constituía un medio favorable, aunque mezquino o precario en algunos países o períodos, para la movilidad social y la formación de amplios consensos, con frecuencia tácitos.

Esta modalidad de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas ha hecho crisis y sus componentes se han convertido en obstáculos al desarrollo.

1. *El vuelco de la transferencia de recursos externos*

Los flujos netos de capital externo en el período 1950-1973 fueron superiores a las remesas de

nuestros países por utilidades e intereses, con lo que la transferencia neta de recursos hacia la región fue positiva.¹ Pese a ser relativamente módicos,² tales flujos proveyeron las divisas esenciales para paliar las tendencias estructurales al desequilibrio externo y fueron con frecuencia vehículo de inversiones estratégicas y de incorporación de tecnología en los estratos productivos modernos.

Durante el período de "capital fácil" (1974-1981), la magnitud de las corrientes netas de capital externo a largo plazo se triplicó en términos reales, llevando la transferencia neta de recursos externos hacia la región a un promedio de 2.5% del producto anual, aunque en algunos países esta relación llegó a representar 10% del producto.

La crisis de la deuda y el subsecuente virtual racionamiento de capitales, por un lado, y el efecto de las elevadas tasas internacionales de interés en los abultados servicios de la deuda contraída, por el otro, revirtieron (excepto en Centroamérica) a niveles de entre 2 y 6% del producto, la transferencia que efectúan los países (casi 4% del producto a escala regional).

En otras palabras, la mayoría de los países de América Latina se han transformado en exportadores de capitales, después de haber sido importadores tradicionales. Sólo los países centroamericanos, Haití y Paraguay mantienen su calidad de importadores netos de capitales. Para el conjunto de América Latina, el vuelco de recursos ha sido del orden del 6% del producto regional: hasta antes de la crisis percibía recursos netos equivalentes a 2% de su producto; desde 1982 ha pasado a transferir al exterior casi 4% del producto regional.

A consecuencia de este vuelco del financiamiento externo, los países de la región debieron ajustar sus economías de manera que éstas, sistemáticamente deficitarias en su comercio exterior, pasaran a generar considerables superávits.

¹Con la notable excepción de Venezuela, que ha sido tradicionalmente exportador neto de capital, y de Argentina y Uruguay durante el período 1960-1972.

²Inferior al 1% del producto en los países mayores de la región (aunque en Brasil y Colombia ascendió a 3.5% y 2%, respectivamente, en 1970-1973). En los países centroamericanos, en cambio, las transferencias netas fueron más significativas.

Por otro lado, los recursos disponibles se contrajeron en la magnitud del vuelco de los recursos externos. En los hechos, esta retracción recayó íntegramente sobre la inversión, que en casi todos los países disminuyó en términos absolutos y relativos, al punto que su significación regional declinó de poco más de 23% antes de la crisis a apenas 16% del producto en la actualidad.

2. La crisis fiscal

El estilo de desarrollo que se fue configurando en los países latinoamericanos durante la posguerra implicaba la expansión del Estado, con el objeto de que asumiera su papel protagónico en las múltiples dimensiones ya indicadas. Ello dio origen a una fragilidad fiscal estructural, en la medida que los gastos tendieron de manera sistemática a crecer más que las bases tributarias.

Así, el gasto gubernamental llegó a representar entre 15 y 30% del producto (excluidos los intereses de la deuda) en países en los que tres décadas antes había fluctuado entre 10 y 15%. A ello hay que agregar el hecho de que en el interior de los aparatos estatales cristalizaron estructuras organizativas inelásticas a las fluctuaciones de la coyuntura, mientras que la recaudación tributaria tiende a ser procíclica y se ve erosionada por frecuentes aceleraciones de la inflación.

Por otra parte, la capacidad de control tributario efectivo resulta debilitada por efecto de combinaciones variables de ineficacia administrativa, costo del control, corrupción y colusión. En tales condiciones, la ampliación de la recaudación impositiva queda librada a la disposición de los particulares a tributar; y ésta declina en la medida en que grupos importantes de contribuyentes comienzan a percibir que se debilita la funcionalidad de la acción del Estado para que la economía estructuralmente desequilibrada funcione sin vulnerar sus intereses.

Este desequilibrio estructural entre gastos e ingresos lleva implícito un funcionamiento deficitario del fisco. En algunos países y períodos, tales desajustes permitieron que el Estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, redundaron en financiamiento inflacionario.

El acelerado endeudamiento de los años setenta agregó un peso insoportable a los gastos fiscales, y la fragilidad fiscal subyacente se convirtió en crisis fiscal manifiesta. En efecto, los gobiernos aprovecharon la bonanza financiera de esos años para financiar sus déficit y las inversiones de las empresas públicas mediante endeudamiento externo e interno, reciclando en muchos casos parte del endeudamiento externo del sector privado. Por otro lado, la crisis de la deuda externa y las exigencias de los acreedores, transformaron la mayor parte de la deuda privada externa en deuda pública o públicamente garantizada. A ello se agregó, en algunos casos, el costo de las operaciones de rescate, con recursos públicos, del sistema financiero interno.

Así, durante la última década la significación de la deuda pública, externa e interna, y aquella que dispone de garantía pública, se cuadruplicó como porcentaje del producto regional. Por otra parte, más de tres cuartas partes de la deuda externa latinoamericana actual (de 416.000 millones de dólares) corresponde a los Estados. Al aumento de los gastos públicos voluntarios o "programables" se ha agregado, entonces, la carga de la deuda, acrecentada a su vez por las mayores tasas internacionales de interés.

Los déficit fiscales, que solían representar 1 ó 2% del producto, han pasado de esta forma a comprometer magnitudes que a menudo se ubican entre el 5 y el 10% del producto y cuyo financiamiento es, con demasiada frecuencia, inflacionario.

El Estado, actor clave en el desarrollo latinoamericano de posguerra, por sus papeles de promotor de nuevas actividades, dinamizador de la demanda agregada y proveedor de mecanismos redistribuidores de ingresos, ha entrado en una fase crítica. La crisis fiscal no sólo redundó en un debilitamiento o incluso abandono de las actividades que permitieron que el Estado desempeñara esos papeles estratégicos; peor aún, el ajuste fiscal propaga, vía recesión o inflación, sus convulsiones al resto de la economía y agrega más elementos de inequidad a los que estructuralmente genera ese estilo de desarrollo.

3. La inflación, la carga de la deuda y la transferencia interna de recursos

La inflación ha constituido un mecanismo me-

diatizador de los conflictos estructurales, sobre todo en aquellos países o períodos en que el fortalecimiento de las organizaciones sociales posibilitó la pugna distributiva. Se ha manifestado tanto directamente, a través de las presiones en los costos representadas por los aumentos salariales o la ampliación de los márgenes de utilidad y de los respectivos mecanismos de indización, como en forma indirecta, mediante la fijación estatal de los precios claves: tipo de cambio y aranceles, tasas de interés, salario mínimo, tarifas públicas. Pero también la expansión multiforme de los gastos públicos ha estado fuertemente influida por propósitos redistributivos, para atender demandas que exceden la cuantía de los ingresos obtenidos por cada grupo, pero que también sobrepasan la capacidad efectiva del Estado de recaudar tributos. Sea por presiones en los costos o por el insuficiente financiamiento del déficit fiscal, la pugna distributiva institucionalizada desembocó en el pasado en procesos inflacionarios de difícil manejo.

El cambio estructural que representa para las economías de la región ser exportadoras de capital incorpora una nueva dimensión a sus procesos inflacionarios, así como a la relación entre éstos, el ajuste externo y el crecimiento.

Como el grueso de la deuda externa corresponde al sector público, la transferencia de recursos al exterior gravita sobre su situación financiera en dos modalidades estructuralmente distintas, según las características institucionales del sector exportador (CEPAL, 1989).

En los países en que el sector público es propietario de las principales actividades de exportación existe un vínculo directo entre las cuentas fiscales y el balance de pagos y, por lo tanto, entre aquéllas y la capacidad para efectuar la transferencia de recursos al exterior. Cuando el valor de las exportaciones del sector público cae, tienden a ampliarse el déficit fiscal y el desequilibrio externo, generándose simultáneamente presiones inflacionarias y efectos recesivos. A la inversa, cuando esas exportaciones aumentan, tienden a mejorar directa y simultáneamente las cuentas fiscales, el balance de pagos y la posibilidad de realizar la transferencia al exterior sin aumentar la tributación ni recurrir a financiamiento inflacionario.

En los países en que las exportaciones principales provienen del sector privado, la mejoría de

éstas fortalece también el balance de pagos; pero la transferencia de recursos al exterior requiere, además, que se opere una transferencia interna de recursos en favor del sector público. Dada la significación de esta transferencia con respecto a los ingresos tributarios y la dificultad de aumentar éstos, su realización involucra para el fisco un déficit, que se traduce en financiamiento inflacionario. Por ello, aun cuando se obtenga una mayor holgura externa a través del saldo comercial, ésta no necesariamente se traduce en una reducción apreciable del déficit fiscal. Incluso el alza del tipo de cambio real para favorecer la

expansión de las exportaciones, puede provocar una ampliación del déficit público, al aumentar el costo en moneda nacional del servicio de la deuda externa pública.

Como lo muestra la experiencia de los años recientes, la agudización de los procesos inflacionarios, bajo el múltiple signo de la pugna distributiva, la crisis fiscal y la transferencia de recursos al exterior, se ha convertido en sí misma en un obstáculo importante al crecimiento, con frecuentes deterioros de la ya desmedrada situación de los grupos menos favorecidos y más inermes de la sociedad.

III

Las transformaciones en el orden económico internacional

El contexto histórico en el que se desarrollaron nuestros países en la posguerra ha estado cambiando rápida y profundamente. La economía mundial vive el desenlace de conflictos larvados y el alumbramiento de potencialidades gestadas durante la larga prosperidad de posguerra, lo que configura una transición hacia nuevos patrones comerciales, productivos, tecnológicos y organizacionales.

El orden económico internacional de posguerra se basó en el libre comercio, la libre movilidad de capitales, el régimen cambiario y financiero de Bretton Woods y la cooperación entre los países de la OCDE. La confrontación estratégica con el bloque socialista acotó el ámbito de maniobra y condicionó el funcionamiento de este orden, que presidió la expansión del comercio mundial, los procesos de descolonización y el pleno despliegue del actual patrón tecnológico y productivo.

a) *La escena financiera*

El régimen de Bretton Woods ha sido reemplazado por una escena en la que prevalecen grandes desequilibrios y considerable inestabilidad financiera y cambiaria, aunque ésta sea, en última instancia, atemperada mediante los mecanismos de consulta que forman parte de la cooperación entre los socios principales de la OCDE.

Este panorama refleja la mayor interdependencia que existe entre las economías centrales, en el marco de mercados financieros que se han internacionalizado y de regímenes de cambios y de tasas de interés sujetos básicamente a las fuerzas que se manifiestan en esos mercados.

Dicha transformación fue aprovechada por los países de la región para endeudarse fácilmente, pero sin vislumbrar sus consecuencias para el funcionamiento de su estilo de desarrollo y el manejo ulterior de su política económica. El resultado es que América Latina se encuentra sumida en un virtual racionamiento de capital financiero, en un mundo en que éste fluye en caudales sin precedentes, cada vez con mayor facilidad y rapidez. Por otro lado, los sistemas financieros internos de nuestros países enfrentan, a costos crecientes, la competencia en este mercado global.

b) *Las transformaciones tecnológicas mundiales*

El nuevo patrón tecnológico y organizativo —basado en la microelectrónica y sus aplicaciones— está transformando las bases de las ventajas comparativas tradicionales de las economías nacionales y, en consecuencia, las condiciones mismas de la división internacional del trabajo (CEPAL, 1988).

La intensificación de los procesos de cambio

técnico ha acentuado las tendencias históricas al debilitamiento de las ventajas comparativas basados en los recursos naturales. Las características ahorradoras de materiales y de energía implícitas en las aplicaciones de las tecnologías de información refuerzan esas tendencias hacia el futuro.

Por otro lado, la difusión de las aplicaciones de las tecnologías de información en la producción de bienes y servicios tiende a desplazar empleos y a modificar el perfil de habilidades requerido de la mano de obra. Los efectos de tales tendencias en las ventajas comparativas que los diversos países en desarrollo se han labrado en el curso de su industrialización reciente son complejos. Por lo pronto, es clara la erosión progresiva de las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata. Por otro lado, la disponibilidad de mano de obra poco calificada y débilmente sindicalizada es un atractivo para la radicación de actividades semiautomatizadas. Sin embargo, el avance ulterior de la automatización en tales actividades y las crecientes posibilidades de adaptación flexible a los cambios de la demanda, pueden operar en sentido contrario. Las habilidades utilizables en las múltiples y crecientes aplicaciones informáticas pasarían, en cambio, a constituir la base de las nuevas ventajas comparativas.

En síntesis, la revolución tecnológica en curso, ha impreso gran dinamismo al patrón de ventajas comparativas. Y no sólo en el sentido convencional, por la rapidez con que están ocurriendo los cambios y la posibilidad de que éstos se aceleren incluso en el futuro, sino, sobre todo, en virtud de que las ventajas comparativas tienden a depender cada vez menos de las dotaciones naturales de recursos o de las capacidades tradicionales de cada país, y cada vez más de la incorporación de conocimiento, el desarrollo de los recursos humanos y la adquisición progresiva de capacidades tecnológicas e industriales.

c) *El comercio mundial*

El comercio mundial continúa desarrollándose en un marco general de libre comercio, sólo coartado por la persistente protección que otorgan los países centrales a sus sectores agrícolas y parcialmente amenazado por la agudización de tendencias proteccionistas en esos países, a partir del primer choque petrolero y de la recesión mundial de 1980-1982.

El volumen del comercio mundial se ha expandido a un ritmo superior al de la producción, impulsado por el dinamismo del comercio de manufacturas y principalmente de los productos metálicos, cuya significación dentro del intercambio mundial ha ido en sostenido aumento. La participación de los minerales no combustibles y la de los productos agrícolas, en cambio, se ha contraído considerablemente en las últimas dos décadas (CEPII, 1983; Banco Mundial, 1987; UNCTAD, 1989).

El auge que experimentaron los precios de los productos básicos a mediados de la década de 1970 se ha ido diluyendo en un reacomodo a la tendencia al deterioro que venían exhibiendo en términos reales desde la posguerra. También los precios del petróleo, se han acomodado a niveles reales inferiores a los vigentes en 1974 (Banco Mundial, 1988).

Estas tendencias del comercio reflejan tanto la transformación previsible de la demanda mundial en favor de satisfactores más refinados, como las transformaciones que viene experimentando el patrón tecnológico y organizativo de la producción mundial. Estas se han visto reforzadas por los cambios en las políticas de los países centrales, en orden a promover la reducción de insumos de materias primas y energía por unidad de producto o de consumo. A ello se ha agregado, en muchos mercados de productos básicos, la incapacidad de los países productores para regular la oferta, dada su elevada dependencia respecto de esas exportaciones.

Por último, la configuración prevaleciente en la posguerra, con zonas altamente integradas (la Comunidad Europea y los países del CAME) y otras de menor integración, está experimentando profundos cambios, al acelerarse el proceso de unificación de la Comunidad, la liberalización del CAME, la constitución del bloque comercial norteamericano y las tendencias a la integración que se manifiestan en el Pacífico asiático.

d) *La incongruencia del estilo de desarrollo latinoamericano*

El estilo de desarrollo que los países latinoamericanos consolidaron en las últimas décadas resulta decisivamente afectado por las transformaciones en curso en el orden económico internacional. Los rasgos característicos de su funcionamiento

denotan creciente incongruencia con el nuevo patrón tecnológico y productivo, las tendencias del comercio mundial y de la división internacional del trabajo, la inestabilidad y lo impredecible

de los tipos de cambio y las tasas de interés, la masiva transferencia de recursos al exterior y la situación de racionamiento en un mercado global de capitales altamente fluido.

IV

Las condiciones para un desarrollo sostenido

La crisis del estilo de desarrollo sólo puede superarse mediante transformaciones estructurales que involucren un nuevo perfil de desarrollo de nuestras economías y sociedades. Este ha de presentar menores desequilibrios estructurales y ser congruente con el nuevo orden económico internacional. Por detrás de esta afirmación perogrullesca asoman opciones muy diferentes en cuanto a las configuraciones socioeconómicas que pueden surgir. Ellas deben cumplir, sin embargo, algunas condiciones ineludibles, puestas en evidencia por los orígenes y la evolución de la propia crisis.

1. *El alivio de la carga de la deuda*

En la situación actual de racionamiento de capital financiero y elevadas tasas internacionales de interés, los países de la región están obligados, sea cual fuere el estado del servicio de la deuda, a frenar su crecimiento y mantener o incluso contraer el ya deteriorado consumo por habitante (CEPAL, 1990). Quizá con la sola excepción de Brasil, deberán ampliar sus excedentes comerciales o, como es el caso de los países centroamericanos, volverse superavitarios. Ello les exigiría aumentar considerablemente la importancia de sus exportaciones respecto de un producto casi estancado y, al mismo tiempo, disminuir la de sus importaciones, restringiendo el crecimiento y los procesos de apertura. Es probable que en tales condiciones sólo los países mayores logren mantener el actual producto por habitante; la mayoría, en cambio sufrirá su deterioro.

Este razonamiento se basa en las restricciones impuestas por el desequilibrio externo. En muchos casos, la carga de la deuda sobre el desequilibrio fiscal y la imposibilidad de realizar las transferencias internas necesarias para cubrirlo amenazan con introducir perturbaciones adicio-

nales al proceso de ajuste, despeñando la economía en la inflación y la recesión.

El alivio de la carga de la deuda es entonces imperativo, no sólo por razones humanitarias y de estabilidad política y social. También es indispensable para habilitar el camino de las transformaciones productivas y de las reformas del Estado imprescindibles para reorientar el desarrollo por senderos de crecimiento sostenido y solidez externa. En última instancia, el alivio de la carga de la deuda es indispensable para llegar a resolver el problema de la deuda impaga en el sistema financiero internacional y acabar con el racionamiento de capitales para América Latina.

Sin embargo, es previsible que la deuda externa continúe representando una pesada carga para los recursos nacionales. Más allá de planes y propuestas que, como los planes Baker y Brady, pueden representar avances en la comprensión del problema y esfuerzos parciales por resolverlo, no se vislumbran en los países industriales mecanismos eficaces para resolver el dilema de quién asumirá las pérdidas de capital o financiará los subsidios compensatorios requeridos.

Como el servicio íntegro y puntual de la deuda carece de viabilidad para los países de la región, éstos se verán obligados a combinar la renegociación periódica con la restricción de los pagos, procesos que en definitiva los mantendrán en la situación de racionamiento de capital financiero. En estas condiciones, aún la decisión de transferir al exterior sólo lo que resulta económica, fiscal y socialmente viable supone un crecimiento con tendencia sistemática al superávit comercial.

En el otro extremo concebible, la alternativa de repudiar la deuda involucra, en los hechos, desvincular a nuestros países de las redes globales financieras, comerciales y tecnológicas; una

involución con respecto a las tendencias mundiales, y muy probablemente una regresión del desarrollo.

2. *La transformación productiva, la competitividad y el progreso técnico*

Aún integrando los horizontes de largo plazo con los más inmediatos, el logro de una reinsertión provechosa de los países latinoamericanos en el comercio internacional supone la transformación progresiva de sus exportaciones hacia rubros agroindustriales, mineroindustriales y manufactureros, de creciente contenido tecnológico.

Por otro lado, la superación gradual y simultánea de los obstáculos estructurales que dan lugar a la vulnerabilidad externa, la exclusión social, la desarticulación productiva y la debilidad tecnológica, exige impulsar procesos de modernización e industrialización basados en la incorporación y difusión cada vez mayores de progreso técnico, con un desarrollo progresivo de las capacidades tecnológicas locales y la capacitación de la fuerza de trabajo.

Como ambos procesos constituyen, a su vez, condiciones necesarias para abrir paso al crecimiento sostenido, la transformación productiva apoyada en el progreso técnico y su difusión recupera su lugar protagónico en la escena del desarrollo latinoamericano.

El incremento de la competitividad internacional, objetivo que confiere racionalidad a los procesos de ajuste externo, sobrepasa en consecuencia las posibilidades de manipular los precios relativos en favor de los bienes transables. Supone la constante expansión de las capacidades tecnológicas, que potencie y supere las ventajas comparativas tradicionales, fundadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata.

El progreso técnico que está en la base de tales procesos debe, por otra parte, difundirse mediante los aparatos productivos, de modo que la competitividad se consolide como una característica sistémica de su funcionamiento y pase a constituir un rasgo del desarrollo futuro. Ello requiere, a su vez, una adecuada articulación de las actividades productivas (División Conjunta CEPAL/UNIDO, 1986).

En definitiva, el crecimiento sostenido, congruente con el nuevo orden internacional y con

un mayor grado de articulación social, requiere la transformación de las estructuras productivas en el sentido que se haga uso más intensivo del conocimiento de todo tipo. Este puede encontrarse incorporado al capital físico o al capital humano; ser adquirido mediante el aprendizaje en la producción o la investigación y desarrollo tecnológico locales; consistir en tecnología original, adaptada o copiada; ser obtenido mediante licencias, constitución de empresas mixtas o a través de empresas transnacionales; o desarrollado en el diseño de productos, la producción o la organización. Esta última modalidad forma parte de lo que habitualmente se denomina "capacidad empresarial" y constituye un modo específico de conocimiento, con un amplio campo abierto a la innovación.

3. *El crecimiento superavitario y la apertura exportadora*

Las secuelas de la deuda externa obligan a adoptar patrones de crecimiento con una balanza comercial superavitaria. Por otro lado, el tránsito desde un patrón de especialización basado en productos con mercados mundiales en proceso de degradación a otro centrado en el logro de nuevas ventajas comparativas, sintonizadas con las fuerzas dinámicas de la economía mundial, requiere estrategias exportadoras vigorosas y flexibles, capaces de ofrecer nuevos productos, pero sin debilitar innecesariamente las ventas de productos tradicionales. La transformación productiva basada en el progreso técnico y la búsqueda de competitividad sistémica exigen, a su turno, un equilibrio difícil de alcanzar entre el fomento de la capacidad de competencia de la producción para el mercado interno y la protección de las capacidades tecnológicas e industriales valiosas, aunque todavía incipientes y, por lo tanto, no competitivas por el momento.

Todo esto pone de relieve la conveniencia de adoptar estrategias de apertura exportadora. El énfasis en la apertura importadora resulta contraproducente por su incongruencia con el requisito de crecimiento superavitario y con la articulación de los aparatos productivos internos necesaria para la continua adquisición de nuevas ventajas comparativas basadas en el progreso técnico. La hipótesis de una "destrucción creadora" de las actividades no competitivas para estimular el desarrollo de actividades exportadoras tiende

al despilfarro de las escasas divisas y a consolidar la especialización tradicional.

La apertura exportadora, en cambio, induce de todos modos una apertura de las importaciones, ya que demanda insumos competitivos, pero, al mismo tiempo, genera las divisas necesarias para financiarla. En ambas dimensiones impone, por otro lado, cierto grado de selectividad y gradualismo, a fin de conciliar la apertura del sistema a las importaciones con la ampliación gradual de la capacidad para importar y con la protección temporaria a actividades incipientes con buenas perspectivas de competitividad.

4. Cambio de las fuentes del dinamismo

La reorientación imprescindible del desarrollo supone el cambio de las fuentes de dinamismo del crecimiento. Este, en lugar de ser inducido por la ampliación del consumo privado de los estratos medios y superiores y por el gasto público —rasgos característicos del estilo imperante hasta la crisis—, deberá ser impulsado por la ampliación de las exportaciones y la inversión.

Esta visión global del cambio estructural necesario en la demanda y en la asignación de recursos debe interpretarse, sin embargo, como una imagen sintética de las transformaciones estructurales requeridas para posibilitar la apertura exportadora y la reestructuración productiva basadas en el progreso técnico. El dinamismo derivado de las exportaciones deberá originarse cada vez más en la incorporación y articulación interna de nuevas actividades exportadoras. Las estrategias de inversión deberían concentrarse en el fomento de las especialidades con ventajas internacionales absolutas; en la consolidación de la competitividad sistémica mediante la difusión del progreso técnico; en las inversiones en capital humano y tecnológico; y, en general, en una incorporación más eficaz de conocimiento y tecnología en los procesos productivos.

5. Cambios en los patrones de acumulación

Las estrategias de transformación productiva como las sugeridas suponen un fortalecimiento decidido de la capacidad de inversión, en el doble sentido de disponer de los ahorros necesarios y de conseguir que se materialicen decisiones de inversión congruentes con la reorientación del desarrollo.

Las necesidades de inversión de diversa índole (la instalación de nuevas actividades; la modernización y reconversión de actividades que ya superaron la etapa de incipiente; la creación de infraestructuras de articulación; la formación de recursos humanos y la incorporación de tecnologías) superan por amplio margen las desmedradas tasas de inversión a que se han reducido los países latinoamericanos con la crisis.

A la situación de racionamiento de capital financiero externo que ellos afrontan, se agrega el incesante drenaje de recursos asociado a las situaciones de endeudamiento. El potencial de ahorro disponible para financiar la inversión real se ve así erosionado por partida doble.

Dada la renuencia de las empresas transnacionales a invertir en nuestras economías, no cabe esperar que a mediano plazo la inversión extranjera directa pase a cubrir la brecha abierta por el financiamiento bancario. Los casos en que tales inversiones se ven atraídas por la explotación de recursos naturales con claras ventajas comparativas o por mercados internos con perspectivas de expansión constituirán las excepciones más que la regla.

Por otro lado, no cabe abrigar mayores expectativas en los cuantiosos capitales acumulados en el exterior por residentes de algunos países de la región. En buena medida, estos agentes responden ya a un comportamiento transnacionalizado. Fuera de los movimientos especulativos, en los que utilizan su conocimiento especializado de los mercados financieros locales, es previsible que estos agentes aporten sólo una pequeña parte de los fondos adicionales de inversión de largo plazo.

En el ámbito interno, la cuestión crucial se centra en las decisiones de inversión privada y en la magnitud y asignación de las inversiones públicas. La debilidad de los procesos de inversión privada se encuentra asociada a la fragilidad de la capacidad empresarial; a los atractivos, particularmente en contextos inflacionarios, y facilidad de las inversiones financieras en el exterior; y al cúmulo de economías externas y dinámicas, de complementación y de articulación que no se hacen patentes en los precios de mercado ni se incorporan en los cálculos de rentabilidad privada.

La magnitud de las inversiones públicas ha declinado considerablemente, al constituirse en

la principal variable del ajuste fiscal. Su recuperación se vislumbra muy dificultosa, a tono con la lentitud de la reforma fiscal y del alivio de la carga de la deuda sobre los presupuestos públicos. Por otra parte, su asignación suele hallarse distorsionada tanto por los presupuestos y la inercia del patrón de asignación precedente como por la arbitrariedad de los recortes; éstos dependen más de la facilidad para llevarlos a cabo, que de la rentabilidad social de las inversiones.

Una estrategia de reestructuración productiva supone, por consiguiente, la transformación de los mecanismos de inversión y de incentivos. Se trata de que las inversiones pública y privada se centren en subsistemas de actividades con potencial de generación de efectos dinámicos acumulativos y externalidades, sólo parcialmente apropiables por el inversionista privado individual; en el desarrollo de capacidades tecnológicas interrelacionadas, que ofrezcan rendimientos sociales crecientes; y en subsistemas de articulación productiva y social, que faciliten la difusión del progreso técnico. En muchos casos, la inversión pública o los 'paquetes' de inversión privada con participación de financiamiento público, deberán cumplir un papel catalítico tanto en la expansión de corto plazo como en las decisiones de inversión privada. Asimismo, la inversión o el financiamiento públicos pueden constituir un ingrediente crítico para impulsar procesos —como la privatización adecuadamente negociada de empresas públicas— de reestructuración gradual de industrias que presenten niveles inadecuados de eficiencia operativa o de competitividad internacional.

Una estrategia de inversión de esta naturaleza requiere la transformación de los mecanismos de generación y captación de ahorros. Piezas centrales de este proceso deben ser los mecanismos de captación de ahorro de los hogares por el sistema financiero; la reinversión del ahorro privado institucional; y el aumento de la capacidad tributaria del Estado, para constituir programas especiales de desarrollo, junto con la reorientación del gasto público hacia propósitos de mayor rentabilidad social en el largo plazo.

6. *La articulación social*

La experiencia histórica muestra que el desarrollo de largo plazo carece de viabilidad en ausencia

de cierto grado de integración y equidad sistémicas, que incorporen a todos los estratos de la sociedad al proceso de modernización, en lo tocante, tanto a su contribución productiva como a la satisfacción de las demandas.

Ese mínimo de articulación social puede ser menor que lo normativamente deseable o consistir, durante largos períodos, en combinaciones diferentes de integración social, movilidad social, equidad y articulación dinámica de las demandas y de la participación en la producción. Prueba de ello son cuatro décadas de desarrollo latinoamericano, desigualante pero rápido; parcialmente articulado, pero con intensa movilidad social. Sin embargo, esa misma experiencia y la de otras regiones ponen de manifiesto que a la larga se requiere aumentar la articulación social para garantizar el desarrollo sostenido.

Por otro lado, las situaciones que jalonan la actual crisis latinoamericana ilustran con particular dramatismo que es posible que a corto plazo nos acerquemos peligrosamente a umbrales mínimos de articulación social, por debajo de los cuales la inequidad y la desarticulación económica pueden desembocar en franca desintegración social.

Por encima de tales umbrales críticos, la condición de articulación puede satisfacerse, sin duda, con diferentes grados de inequidad, siempre que la articulación de los diferentes grupos sociales en la producción y en la demanda vaya en aumento y el propio crecimiento provea suficiente movilidad social. Esta permite que las situaciones presentes de inequidad sean contrastadas con la imagen de un futuro más promisorio, promoviendo la integración social y la participación en los esfuerzos colectivos impulsores del crecimiento.

7. *La reforma del Estado*

La solución de la crisis fiscal en contextos de pluralismo democrático excede el campo de lo fiscal y penetra en áreas políticas e institucionales. El "ajuste fiscal" es parte de los procesos necesarios de redefinición de las funciones del Estado y de elaboración de nuevos arreglos institucionales sobre las formas de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas.

Los nuevos arreglos institucionales y los acuerdos políticos que se materialicen en ese marco deberán orientarse a conseguir que la par-

ticipación ciudadana y de las asociaciones intermedias priorice las demandas y las equilibre con las contribuciones, asumiendo éstas en forma efectiva. Las demandas de servicios públicos, políticas sociales, inversiones de desarrollo o incentivos fiscales han de tener como contrapartida compromisos institucionalizados de tributar o de compartir los costos de atenderlas.

Este principio queda en evidencia, por ejemplo, al examinar la carga de la deuda externa sobre los presupuestos públicos. Sobre todo en los países en que las exportaciones principales están en manos privadas, los excedentes de divisas derivados de superávit comerciales no encuentran contrapartida adecuada en ingresos fiscales equivalentes al servicio de la deuda pública externa que el Estado se ve obligado a realizar, lo que da lugar a su financiamiento inflacionario. Descartada la condonación de la deuda, la transferencia de recursos al exterior debe tener como contrapartida una transferencia de recursos al fisco por vías tributarias sustitutivas del impuesto inflacionario, que grava inequitativamente a la población y bloquea el crecimiento. Es preciso, entonces, reformular los arreglos institucionales vigentes, de modo de generar los ingresos tributarios necesarios y resolver cómo se comparte internamente la carga que representa el servicio de la deuda.

8. *La consolidación de la democracia*

De la discusión ética surge la democracia pluralista como un valor innegable del desarrollo humano. En lo ideológico, por otra parte, el autor considera que la democracia es irrenunciable, frente a racionalizaciones estratégicas que la subordinan a metas económicas e institucionales. Pero más allá de tales consideraciones, la consolidación de estructuras políticas democráticas constituye un requisito funcional para el manejo eficaz de la crisis en la que se debaten los países de América Latina y la reorientación necesaria del desarrollo para encauzarlo hacia una fase de avance sostenido.

Difícilmente pueden sostenerse en el contexto internacional actual, los procesos de reinserción en sus dimensiones económica, tecnológica, política y valórica, bajo la rigidez del autoritarismo, que medra en el aislamiento. En general, la incorporación de las fuerzas productivas latinoamericanas a la revolución tecnológica en curso requiere dosis ingentes de creatividad, sólo concebibles en ambientes fuertemente interactivos de libertad y pluralismo. En particular, para que los procesos de modernización lleven consigo, además, la configuración de un estilo de desarrollo equitativo, todos los segmentos de la sociedad deben estar en condiciones de manifestar sus demandas y comprometer su participación en las reformas y en los procesos de cambio estructural. Más aún, los cambios necesarios en los patrones de acumulación, tendientes a consolidar y difundir los procesos de modernización, contendrán presumiblemente elementos de concentración del patrimonio, con apoyo del conjunto de la sociedad, que demandarán como contrapartida modalidades de participación social en los derechos patrimoniales. La conciliación de ambas facetas del proceso de acumulación sólo puede lograrse mediante mecanismos democráticos de concertación.

La negociación permanente requerida para minimizar la carga de la deuda externa y, sobre todo, los arreglos institucionales para que su distribución sea equitativa y equilibrada —y, por consiguiente, estable— suponen la operación eficaz de mecanismos democráticos que otorguen el apoyo de la sociedad a las políticas públicas.

La reforma del Estado implica la redefinición de sus funciones y la forja de arreglos institucionales sobre las formas de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas. Tales arreglos serán posibles, únicamente, mediante la profundización de los procesos de democratización. Afortunadamente, se está afianzando el reconocimiento de que el retroceso al autoritarismo para intentar resolver la actual crisis del Estado, sólo conduciría a agravarla.

V

Ajuste, equidad y cambio estructural

Resulta innegable el imperativo de mantener las economías ajustadas en sus dimensiones externa y fiscal, así como de asegurar una estabilidad razonable del nivel de precios. Es impostergable, por otro lado, retomar el sendero de un crecimiento sostenido.

Aparece, sin embargo, como ilegítimo y políticamente insostenible intentar estos ajustes sin garantizar un mínimo de equidad en la distribución de sus costos y de sus frutos. Cabe reconocer, que en la situación estructural prevaleciente, el ajuste externo presenta componentes ineludibles de inequidad. Otro tanto sucede con el ajuste fiscal, dados los efectos redistributivos de buena parte del gasto público que se recorta y el recurso preferencial a los impuestos indirectos para aumentar los ingresos. La política pública, por lo tanto, puede resguardar sólo parcialmente la equidad de los procesos de ajuste. Ello dependerá, en buena medida, de si éstos resultan eficaces para inducir tal ajuste, son los más expansivos sin detrimento de esa eficacia, y promueven el cambio estructural necesario para la reorientación del desarrollo. El sentido de justicia social del ajuste queda principalmente determinado, pues, por las características estructurales de equidad del estilo de desarrollo que él promueva.

1. *La inequidad en los procesos de ajuste*

Los intentos de ajuste recesivo han sido esencialmente inequitativos. La contracción de la demanda interna con el objeto de disminuir la absorción interna de bienes transables y de generar así un saldo comercial positivo ha traído aparejadas reducciones de la demanda de trabajo y caídas de los salarios reales. En particular, la restricción del gasto público ha afectado tanto a los servicios sociales como a la capacidad tradicional del Estado de proveer ingresos y empleos adicionales. Pero, además de ser recesivos los efectos de la contracción del gasto, también lo fueron los derivados de la corrección de los precios relativos en favor de los bienes transables: dada la urgencia de los plazos para sanear las cuentas externas, el efecto inicial más importante de las devaluacio-

nes consistió en una merma adicional del gasto interno.

Por otro lado, los programas de ajuste basados en la contracción de la demanda y la modificación de los precios relativos, resultaron inflacionarios. Las devaluaciones diseñadas para reasignar la demanda elevaron los precios de los bienes transables. Pero, ante la rigidez de los precios de los bienes no transables y, sobre todo, los mecanismos de indización y de formación de expectativas, las devaluaciones contribuyeron también a agudizar la inflación, alimentada por las dificultades del fisco para reducir su déficit y atender al mismo tiempo la transferencia de recursos al exterior.

La inflación, en particular el impuesto encubierto que ella involucra, son inequitativos, ya que sus efectos recaen en mayor medida sobre quienes tienen menor capacidad de negociación o de resguardo: asalariados, trabajadores independientes, jubilados, pequeños rentistas.

Finalmente, el fracaso de los sucesivos intentos de ajuste y estabilización ha resultado profundamente inequitativo al exponer en forma reiterada a los sectores menos protegidos de la sociedad al rigor del ajuste y al debilitar la confianza de los más influyentes en las posibilidades de llevarlo a cabo y su disposición a participar en el esfuerzo.

2. *La restricción externa, el empleo y los salarios*

En la modalidad de funcionamiento anterior a la crisis, nuestras economías se mantenían cercanas al pleno empleo (con los niveles prevalecientes de salarios), pese a la tendencia al déficit comercial, merced al financiamiento externo neto. Los ajustes a una situación de restricción externa, en que la transferencia neta de recursos se ha vuelto negativa y se hace necesario generar superávit comercial, suponen alguna combinación de desempleo abierto y caída del salario real.

En el corto plazo, en nuestras economías semiindustrializadas impera una relación inversa entre el tipo de cambio real y los salarios reales. Las exportaciones primarias son poco flexibles a

las variaciones del tipo de cambio. El ajuste externo recae entonces sobre la demanda de importaciones y se hace efectivo mediante la devaluación, que eleva los precios y deteriora el salario real, comprimiendo el consumo de los asalariados. De esta forma (si no varían significativamente ni la inversión ni el gasto público) se contrae el nivel de actividad, lo que ajusta el monto de las importaciones y el saldo comercial a las magnitudes requeridas.

De hecho, dada la inflexibilidad a la baja de los márgenes en las industrias dedicadas al mercado interno, para que la devaluación se traduzca en alza del tipo de cambio real, más allá de la inflación que pueda provocar, se requiere que el salario real disminuya. Ello se logra, en lo esencial, mediante el desempleo.

En la situación estructural típica de nuestros países, la demanda total de trabajo decrece a medida que la relación tipo de cambio/salario aumenta. Esto sucede ya que la reducción de la demanda de trabajo de las actividades internas, provocada por la contracción del consumo, suele superar a la expansión de dicha demanda en el sector exportador, inducida por el mayor tipo de cambio. En cambio, el nivel de empleo compatible con el equilibrio externo está positivamente asociado a esa relación (Canitrot y Rozenwurcel, 1986).

Cuanto más inelástico sea el superávit comercial a la relación entre el tipo de cambio y el salario, mayor será el valor de ésta que compatibiliza la transferencia de recursos al exterior con el pleno empleo y mayor aún el valor que hace que el pleno empleo sea coherente con la obtención de superávit comercial. Pero ese nivel de la relación tipo de cambio/salario suele ser mayor que el máximo socialmente tolerable de incremento de la rentabilidad relativa del sector exportador y de deterioro de la distribución del ingreso. Dada esta imposibilidad, se hace necesario contraer la demanda interna en forma autónoma (generalmente, vía política fiscal), ajustando el nivel de empleo a ese máximo (que es un mínimo salarial) tolerable.

Esta estilización de las alternativas que enfrentan nuestras economías para ajustarse a la restricción externa permite vislumbrar los frentes en los que es posible actuar para zafarse de esta "trampa de equidad". Naturalmente, la disminución de la carga de la deuda aliviaría la

restricción externa, y posibilitaría mayores niveles de empleo, con los salarios reales disminuidos; o bien, mayores niveles de salarios, con los tipos de cambio ya alcanzados y la mantención del desempleo. Asimismo, cualquier acuerdo social que permita disminuir los márgenes empresariales —en algunos casos muy elevados— en beneficio de los salarios, puede aliviar a éstos el peso que la elevación del tipo de cambio real les impone. Pero, en lo esencial, se requieren estrategias de cambio estructural que favorezcan la sustitución competitiva de importaciones de insumos, y sobre todo, que tiendan a generar un mayor volumen de exportaciones para cada nivel de la relación tipo de cambio/salarios y del gasto interno autónomo. Ello apunta a la diversificación de las exportaciones y los mercados externos y al fomento de las exportaciones no tradicionales, de oferta más elástica y mejores precios internacionales. Y, sobre todo, a la elevación sistemática de la productividad, mediante la incorporación de progreso técnico.

En todo caso, la inequidad del ajuste en el corto plazo sólo se puede atenuar, evitando la aplicación dogmática de recetas innecesariamente recesivas o que promueven ilusoriamente una mayor generación de divisas, y extremando los recursos y la eficacia del gasto público social. La compensación de las penurias de hoy se lograría únicamente a mayor plazo, en la medida en que se promuevan las transformaciones estructurales que posibiliten un desarrollo más equitativo.

3. El ajuste expansivo con resguardo de la equidad

Para atenuar la fuente principal de inequidad de los procesos de ajuste —la recesión con sus secuelas de desempleo y bajos salarios— es preciso que el ajuste externo sea gradual y moderadamente expansivo. Ello supone, a su vez, la reducción de la transferencia neta de recursos al exterior. Esta es necesaria, asimismo, para ubicar las posibilidades del ajuste fiscal dentro de límites asequibles sin financiamiento inflacionario.

Para que el ajuste expansivo no se vea frustrado por la aceleración inflacionaria, habrá que adoptar, también, políticas de estabilización que resguarden que el esfuerzo se comparta equitativamente y, al mismo tiempo, tornen creíbles sus resultados, revirtiendo las expectativas. De ahí que en algunos países de la región surjan progra-

mas de estabilización 'heterodoxos', en los que a la contención de la demanda y los cambios en los precios relativos, acompañan políticas de ingreso concertadas.

La modificación de los precios relativos claves es condición necesaria, aunque no suficiente, para el ajuste externo y la reorientación del desarrollo. Las tasas de interés relativamente elevadas reflejan el valor de escasez del capital en nuestras economías y reconocen la insoslayable transnacionalización de los flujos de capital. La mantención de un tipo de cambio real elevado es necesaria para estimular la producción exportable o la sustitutiva de importaciones y para desplazar la demanda hacia los bienes y servicios no transables, cuya producción utiliza recursos que son abundantes en nuestras economías. Más aún, el nivel del tipo de cambio real congruente con las estrategias de superávit comercial, como las que deben imponerse los países de la región, es superior al nivel real compatible con el equilibrio de la balanza comercial.

Tanto la restitución de cierto grado de equidad como la promoción del cambio estructural

suponen la recomposición de la capacidad financiera y operativa del Estado. La limitación del peso de la deuda externa constituye un primer paso. Pero la solución de fondo requiere la aplicación de reformas tributarias y la reestructuración y racionalización del gasto público.

La recuperación de esa capacidad financiera y operativa es indispensable para que el Estado atienda, por la vía asistencial, los problemas más urgentes de inequidad y pobreza. Pero, sobre todo, debe reestructurar sus gastos a fin de configurar mecanismos permanentes y progresivos de redistribución de los ingresos.

Con todo, quizá el desafío mayor que encara el Estado en nuestros países sea realizar las inversiones (en infraestructura, formación de recursos humanos, y generación de capacidades tecnológicas locales) necesarias para promover y posibilitar el cambio estructural. Estas necesidades, lejos de poder atenderse con los préstamos de ajuste estructural actualmente ofrecidos, probablemente requieran varios puntos porcentuales del producto anual y el establecimiento de aparatos eficaces de ejecución y gestión.

VI

La reorientación del desarrollo y la equidad

Los procesos de modernización congruentes con las tendencias tecnológicas mundiales llevan consigo, si se los considera en forma aislada, fuertes elementos de diferenciación social.

Debido al papel principal del progreso técnico y a la necesidad imperiosa de crear capacidades tecnológicas locales, el foco estratégico se desplaza hacia la educación, la formación de recursos humanos y la capacitación. Como meta, la elevación de los niveles de educación y de capacitación tecnológica de la fuerza de trabajo sólo puede dar por resultado sociedades más complejas, interactivas y equitativas. Es, por otra parte, el camino para reducir —o cuando menos, congelar— los desniveles de productividad y de bienestar de nuestras poblaciones con respecto a las del mundo industrializado.

Sin embargo, es previsible que en el proceso tiendan a generarse factores de diferenciación

social. Las oportunidades de capacitación en nuevas tecnologías y las de empleo en actividades de alta productividad pueden expandirse menos que la población y la fuerza de trabajo. Por otro lado, las inversiones necesarias para elevar los niveles de capacitación y productividad de los estratos sumergidos pueden exceder, incluso, la capacidad ampliada de inversión de las diversas economías de la región. Es decir, la eventual oleada modernizadora puede agudizar la heterogeneidad estructural y el subempleo.

Cabe preguntarse, entonces, si la respuesta estratégica de estos países a los desafíos del presente consista en otra fase histórica de crecimiento con dualismo y exclusión social y, sobre todo, si ello es probable y consecuente.

Nuestra hipótesis es que tal respuesta no es consecuente ni, a la larga, viable. La configuración estructural que rigió el vigoroso desarrollo

con exclusión social de la posguerra, ha hecho crisis. En el nuevo orden internacional, las condiciones del desarrollo sostenido, a partir de las configuraciones estructurales imperantes en la región, involucran procesos que pueden constituir la base de una mayor equidad social. Ellos tienen que ver con las nuevas bases del dinamismo económico y con el papel principal del progreso técnico y la incorporación de conocimientos en la producción.

El patrón de crecimiento desarrollado hasta el estallido de la crisis, caracterizado por la heterogeneidad estructural, ha tendido a ser inequitativo y excluyente en términos de bienestar. Esquematizando quizá hasta el borde de la exageración, ello fue consecuencia de: i) la insuficiente intensidad de conocimiento de la producción global; ii) la alta densidad de capital físico (y, por tanto, de conocimiento incorporado) de la expansión de las actividades modernas; iii) la insuficiente articulación productiva entre estas actividades y las tradicionales o de baja productividad, y iv) el peso estratégico insuficiente del consumo de las grandes masas (aspecto clave del grado de articulación social del desarrollo).

Los nuevos patrones de crecimiento deberán caracterizarse, según se señaló, por el desplazamiento de las fuentes primarias del dinamismo desde el consumo y el mercado internos, hacia la inversión y la exportación; por la diversificación de las exportaciones de manera que abarquen rubros con mayor contenido de conocimiento; por la re inserción en el comercio internacional sobre la base de una mayor competitividad sistémica, lo que requiere una mayor articulación productiva; y por la transformación, en fin, de la estructura productiva en el sentido de una mayor densidad relativa de conocimiento de todo tipo.

Tales patrones ofrecen oportunidades de articulación productiva y social capaces de sentar las bases dinámicas de sociedades más equitativas. Por lo pronto, cabe destacar el papel protagónico que pasaría a desempeñar el conocimiento y, en particular, el amplísimo campo que se abriría para la incorporación a los procesos productivos de conocimiento no incorporado al capital físico.

Ciertas características propias del conocimiento pueden contribuir a mejorar las estructuras distributivas. El conocimiento económico tiene una dimensión de bien público, por lo que

sólo una parte de sus beneficios puede ser internalizada por sus autores. Ello explica que la producción privada de conocimiento sea subóptima y que su producción socialmente óptima requiera la intervención del Estado (Mujica y Marshall, 1989). Pero también implica que su apropiación pueda ser menos concentrada que su producción. Esta es, a su vez, intensiva en conocimiento, lo que refuerza el proceso de generación de externalidades dinámicas en el curso del crecimiento. Tales características se hallan, por otra parte, en la base de la difusión del progreso técnico y proporcionan la oportunidad de aumentar la articulación productiva, que a su vez supone la ampliación de las actividades modernas —y de los ingresos que éstas generan— o la modernización de actividades de baja productividad.

En el plano de la inversión, esas transformaciones deberán traducirse en un cambio de composición en favor de las inversiones en capital humano y en la creación de capacidades tecnológicas locales. Y dentro del conjunto de las inversiones de capital físico, en un desplazamiento hacia las de mayor conocimiento incorporado o de mayor complementariedad con las nuevas habilidades de la fuerza de trabajo o las nuevas formas organizativas.

Por último, la disminución del papel dinámica del consumo de los estratos más pudientes podría traer consigo el debilitamiento de este principio de exclusión implícito en el desarrollo de posguerra y su reemplazo por un principio de articulación social. Ello ocurrirá en la medida en que sea parcialmente sustituido por consumo popular o modalidades de consumo colectivo, que satisfagan —aunque sea en parte— las necesidades básicas de la población mediante bienes y servicios de características más modernas.

Así, las transformaciones productivas necesarias para reorientar el desarrollo pueden inducir una mayor generación, directa o indirecta, de empleo por unidad de inversión, en la medida en que la estructura productiva cambie hacia actividades que incorporen mayor cantidad de conocimiento y de valor agregado locales y en que aumente la articulación interna. Ello es congruente, por otro lado, con la necesidad de elevar la productividad del capital.

Sin embargo, la posibilidad de que la mayor productividad del capital se traduzca en una es-

estructura de remuneraciones más equitativa depende, en buena medida, del grado de difusión del progreso técnico y de las inversiones rentables (ampliación de los segmentos de pequeños empresarios modernos y de profesionales independientes). Está supeditada, además, a que los mayores niveles de rentabilidad privada no sean íntegramente apropiados por los inversionistas, sino compartidos a través de mejores salarios, esquemas de capitalización participativa y mayores impuestos.

La revolución tecnológica en curso proporciona, a la vez, elementos desquiciadores y oportunidades para apoyar un desarrollo articulado y equitativo. Los procesos de modernización basados en las nuevas tecnologías pueden, indistintamente, agudizar la desarticulación social y los rasgos de exclusión del estilo prevaleciente, o bien constituirse en vehículo de nuevas modalidades de satisfacción de las necesidades sociales, de articulación productiva y de participación.

Lo primero podría resultar del trasplante puramente imitativo de patrones de consumo, soluciones técnicas y patrones organizativos que se vayan desarrollando en los países avanzados. Pero las tecnologías de información y las nuevas biotecnologías ofrecen también la oportunidad de establecer sistemas y desarrollar productos que satisfagan, en forma imaginativa y a costos reducidos, necesidades largamente postergadas, de manera de extender el acceso a la modernidad y a sus frutos a los más diversos estratos de la población. Ofrecen, en particular, la posibilidad

de proveer amplias oportunidades de educación adecuada y de capacitación. Esto último representa un factor clave para conciliar el imperativo de disponer de mano de obra con las capacidades tecnológicas requeridas por los procesos de modernización y el de lograr estructuras distributivas más equitativas, así como el acceso efectivo de toda la población a la modernidad.

En qué medida el aprovechamiento de estas oportunidades sería suficiente, en horizontes históricos razonables, para la absorción progresiva de los ingentes bolsones de subempleo, hinchados por la crisis, es una cuestión abierta al debate. La superación del desarrollo desigualador requiere no sólo la expansión de los sectores modernos, sino también la elevación progresiva de la productividad de amplios estratos, urbanos y rurales, hoy subutilizados. La capacitación de la fuerza de trabajo, la articulación productiva y la proliferación de pequeñas empresas modernas constituyen las vías principales por las que tal proceso puede transitar. Las fuerzas motrices del mercado y de la acción estatal deben combinarse para hacer confluír en ese proceso las inversiones en capital humano, en capital físico y en tecnología, así como el aprendizaje económico requerido.

El factor clave, sin embargo, para que la combinación de todos estos elementos se traduzca efectivamente en aumentos de productividad de todos los factores, en todos los sectores o segmentos del sistema económico, es la sinergia de procesos de desarrollo equitativo con creciente articulación social.

VII

Conclusión

Los países de América Latina enfrentan hoy una encrucijada histórica, de proyecciones equivalentes a las de las crisis de los años treinta y cuarenta, que desembocaron en el desarrollo latinoamericano de posguerra. Los desafíos son enormes. La reinserción dinámica de las economías latinoamericanas en la economía internacional exige procesos de modernización y la aceleración y difusión del progreso técnico, en grados cuya viabilidad no está asegurada, mucho menos ante la exigencia de transferir recursos

netos al mundo desarrollado y la perspectiva de procesos de ajuste endémico.

Por lo pronto, se requiere que las políticas incorporen la necesidad de un ajuste permanente a circunstancias externas e internas cambiantes e incluyan elementos estables de promoción del cambio estructural y de resguardo de la equidad. Yendo más al fondo del problema, si se pretende asegurar un futuro más promisorio para las poblaciones de la región, no basta con la

sola reanudación del crecimiento; se impone la reorientación del desarrollo hacia un estilo más equitativo, con elementos estructurales que conviertan las perturbaciones de los procesos de modernización en una sinergia integradora. En este

plano, las tentaciones contrapuestas del pesimismo y del optimismo, son difíciles de apreciar. Las utopías deben ser contrastadas con los márgenes de factibilidad, pero no por ello pueden dejar de ser el arco que tensa la acción.

Bibliografía

- Canitrot, A. y G. Rozenwurcel (1986): A relação entre a taxa de cambio e os salários em uma economia semi-industrializada de dois setores. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, N° 2, Río de Janeiro, agosto.
- Banco Mundial (1987): *World Development Report 1987*. Oxford University Press.
- (1988): *Price Prospects for Major Primary Commodities*. Report N° 814/88, vol. 1, noviembre.
- CEPAL (1988): *Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe*, LC/G. 1493, Santiago de Chile.
- (1989): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1988*, Santiago de Chile.
- (1990): *Crecimiento económico y endeudamiento externo en América Latina* (LC/R. 841), Santiago de Chile.
- Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales CEPII (1983): *Economie mondiale: la montée des tensions*. *Economica*, París.
- Chenery, H., y otros (1974): *Redistribution with Growth*. Publicado por el Banco Mundial y el Instituto de Estudios del Desarrollo, Oxford University Press.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1975): *Patterns of Development, 1950-1970*. World Bank Research Publication, Oxford University Press.
- División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial (1986): Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento. *Revista de la CEPAL*, N° 28, Santiago de Chile, abril.
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1989): Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile.
- Fundación Dag Hammarskjöld (1975): Qué hacer: otro desarrollo. *Diálogo sobre el desarrollo*, N°s 1/2, Upsala.
- Kuznets, S. (1955): Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45 (1).
- (1966): *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Mujica, P. y J. Marshall (1989): *Conocimiento y crecimiento económico. Un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico*. (LC/R. 826). CEPAL, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El trimestre económico*, N° 145, México, enero-marzo.
- (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre, Santiago de Chile.
- UNCTAD (1989): *Unctad Commodity Yearbook*, TD/B/C. 1/STAT. 5., Nueva York.