

A

COPIA DE ARCHIVO

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



1945-1985

Distr.  
LIMITADA

LC/L.332(Sem.22/3)  
22 de abril de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Reunión de Expertos sobre Crisis y  
Desarrollo de América Latina y  
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985

CRISIS Y DESARROLLO: PRESENTE Y FUTURO DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Volumen I

TRANSFORMACION Y CRISIS: AMERICA LATINA Y  
EL CARIBE 1950-1984



Indice

	<u>Página</u>
I. ESTILOS DE DESARROLLO DEL CAPITALISMO PERIFERICO LATINOAMERICANO DESDE LA POSGUERRA HASTA LA CRISIS .....	1
1. Introducción .....	1
a) Antecedentes de la política de posguerra .....	1
b) Los proyectos de cambio y sus valores orientadores .....	2
c) Significado de las ideas de la CEPAL .....	4
2. Desde la posguerra hasta mediados de los sesenta .....	5
a) El proceso económico .....	5
b) El proceso político .....	12
c) Aspiraciones y conductas de los grupos socioeconómicos .....	14
3. Desde los años sesenta en adelante. El auge del comercio exterior y la crisis del petróleo .....	19
a) El proceso económico .....	19
b) El proceso político y los grupos sociales .....	23
c) La situación hacia finales del período .....	24
4. Irrupción de la banca transnacional, endeudamiento externo y crisis .....	25
5. El desencadenamiento y naturaleza de la crisis .....	33
6. Las políticas de ajuste económico y financiero .....	37
7. El conflicto político en el momento de desencadenamiento de la crisis .....	40
a) La crisis en las sociedades de modernización temprana .....	40
b) La crisis en las sociedades de modernización tardía .....	41
c) El caso de Brasil .....	42
d) El Estado como agente del consenso político social: México, Venezuela y Costa Rica .....	43
II. EVALUACION DE LOS ESTILOS DE DESARROLLO 1950-1984 .....	45
1. La transformación económica y social en los últimos tres decenios .....	45
a) Ambivalencia de los resultados económicos y sociales .....	45
b) La heterogeneidad económica y social .....	64
2. La crisis del estilo de desarrollo .....	71
a) Introducción .....	71
b) La conformación de sociedades inequitativas .....	72
c) La asimetría y vulnerabilidad de las relaciones económicas externas .....	73
d) La naturaleza de la transformación económica y su dinamismo .....	75
e) Democratización y participación .....	77

# 100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

## I. ESTILOS DE DESARROLLO DEL CAPITALISMO PERIFERICO LATINOAMERICANO DESDE LA POSGUERRA HASTA LA CRISIS

### 1. Introducción

#### a) Antecedentes de la política de posguerra

La etapa de posguerra se ha caracterizado en América Latina por los intentos de configurar una política económica y social que estructurara y diera carácter deliberado a políticas parciales nacidas de reacciones a fenómenos internos y externos. Los conflictos y crisis internacionales que trastocaron las economías latinoamericanas hasta la segunda guerra mundial y su paulatina transformación de sociedades rurales en urbanas destacan entre los hechos que dieron origen a esas políticas.

Entre los cambios internos acaecidos desde la primera guerra hasta finales de la segunda sobresale el inicio y fuerte impulso de la industrialización. Sin embargo, dichos cambios no pueden reducirse a la sola aparición o refuerzo del sector industrial pues, simultáneamente, se aceleraba la urbanización, tomaba forma un mercado interno que reemplazaba en buena parte a los mercados internacionales en el papel de impulsor del dinamismo económico, comenzaban a configurarse nuevos grupos sociales que cambiarían la estructura social y, en el campo político, surgían respuestas destinadas a canalizar las aspiraciones de tales grupos y el descontento gestado por la crisis económica. De allí que se reúna este conjunto de fenómenos bajo rótulos tales como "desarrollo hacia adentro", intentando de este modo dar una idea de su vasto alcance.

La industria no estaba totalmente ausente en muchos países de la región antes de la crisis de 1929, pero se encontraba en su mayor parte circunscrita al sector exportador o a la producción de tejidos, alimentos, materiales de construcción y otros bienes propios de la llamada industria liviana.

A partir de 1929 la industrialización fue impulsada especialmente por los problemas de balanza de pagos derivados de la declinación de las exportaciones o de los ingresos que generaban; en ausencia de financiamiento externo esta declinación se manifestó en una reducción de la capacidad para importar. En tal situación de oferta externa limitada, las medidas tendientes a mantener el nivel de actividad y de empleo y a restablecer el nivel de ingreso crearon condiciones favorables a la expansión industrial.

Asimismo, durante ambas guerras mundiales, la creciente demanda de exportaciones de América Latina y la imposibilidad de importar que ésta enfrentaba brindaron condiciones de ingreso y oferta externa similares, favoreciendo de igual modo la industrialización. También debe tenerse presente que al sustituir los Estados Unidos a Gran Bretaña como centro principal, se produjo una tendencia a la reducción relativa del ritmo de crecimiento de la demanda de materias primas por poseer aquél una economía más cerrada que sustentaba en alto grado su producción en sus abundantes recursos naturales.

/Simultáneamente, en

Simultáneamente, en América Latina el crecimiento del ingreso se vio acompañado por una elevada elasticidad de la demanda de bienes industriales, lo que provocó tendencias al desequilibrio externo cuya resolución indujo cambios en los precios relativos en favor de la industrialización.

Así, por múltiples motivos, se crearon entre 1914 y 1945 condiciones favorables para la industrialización espontánea, proceso que se materializó con cierto vigor en un grupo de países de la región. En otros no se crearon esas condiciones, ya fuera porque no se adoptaron medidas destinadas a restituir el nivel de ingreso previo a la crisis o porque no existían otros factores necesarios para la industrialización, como infraestructura, disponibilidad de recursos humanos con cierta calificación, presencia de un grupo capaz de asumir funciones empresariales o un Estado capaz de transferir ingresos entre sectores y grupos. En estos últimos, la crisis trajo como consecuencia la contracción de los ingresos y del nivel general de actividad y no la industrialización.

En el primer grupo de países la industrialización espontánea alentó el proceso de urbanización y ayudó a configurar un mercado interno, adquiriendo así mayor relieve los grupos empresariales y los estratos medios, que encontraron condiciones favorables en la expansión del Estado, a la vez que se ampliaban los grupos obreros y los estratos urbanos populares, acentuándose la "presencia de masas".

Tales procesos económicos, demográficos y sociales fueron coetáneos, en una compleja interacción, con fenómenos políticos que, a grandes rasgos, se enmarcan en la crisis de los regímenes que habían sustentado el patrón de desarrollo basado en la exportación de productos primarios ("crisis oligárquica") y el surgimiento de regímenes reformistas y populistas. La relación dialéctica entre estos regímenes y la realidad de la que habían emergido y que a la vez deseaban orientar y transformar, constituye uno de los principales hilos conductores para comprender el variado proceso histórico de aquellos años.

#### b) Los proyectos de cambio y sus valores orientadores

Los proyectos deliberados de transformación y los regímenes políticos que los impulsaron, que surgieron al calor de esas circunstancias internas, tan profundamente influidas por las externas, adquirieron formas concretas muy diversas que respondían en buena medida a las diferencias históricas y estructurales de los países. Los términos reformismo, populismo y desarrollismo con que se los ha denominado habitualmente reflejan en su ambigüedad, la dificultad para captar aquella diversidad en una visión de conjunto.

Sin embargo, todos ellos participaban de algunos denominadores comunes que, en principio, se referían a los valores básicos que los impregnaban. Entre tales valores destacaban la modernización económica, social y política, el nacionalismo y el estatismo. Por cierto, tampoco existía unanimidad en cuanto al significado preciso que encerraban esos valores, no sólo entre los diversos proyectos sino incluso entre los propios grupos sociales que servían de soporte a cada uno de ellos.

#### /i) La modernización

i) La modernización apuntaba hacia la idea genérica de constituir sociedades urbano-industriales siguiendo, a grandes rasgos, el modelo brindado por los países desarrollados, aunque para llegar a ello se tuviera que seguir un derrotero distinto al de éstos. Dicha idea abarcaba la transformación económica liderada por la industrialización, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante el elevamiento del ingreso, la ampliación del consumo y el acceso a los servicios sociales, y la modificación de la estructura política a fin de otorgar participación y poder a grupos sociales previamente subordinados o postergados.

ii) El nacionalismo se expresaba en dos formas principales. Primero, como afirmación frente a los centros desarrollados a los cuales se habían subordinado en mayor o menor medida los países de América Latina durante el período de desarrollo hacia afuera. No obstante, dicho nacionalismo no estaba orientado a romper el vínculo de aquellos países con los centros sino a redefinirlo, de tal manera que entre ambos llegara a constituirse una relación de iguales tanto en lo económico como en lo político. Segundo, como integración nacional de sociedades y economías que eran todavía profundamente heterogéneas. En el plano económico, debían superarse las barreras que incomunicaban las distintas zonas de cada país o separaban al mercado rural del urbano, y había que tratar de equilibrar las desigualdades regionales heredadas del período colonial y a menudo agravadas por el crecimiento orientado hacia el exterior. En el plano social, resultaba evidente la necesidad de integrar sociedades a menudo divididas por profundas diferencias étnico-culturales, a la vez que rescatar las culturas indígenas sometidas secularmente. En el plano político, se expresaba como afirmación de una identidad nacional y como formación de una comunidad política mediante la expansión de los derechos civiles y políticos.

iii) El estatismo consistía principalmente en otorgar al aparato del Estado un papel decisivo en la formulación y ejecución del proyecto de transformación. Frente a la fortaleza de los poderes externos y a las necesidades impuestas por el proyecto, los agentes sociales internos que sustentaban los regímenes reformistas y populistas ofrecían un frente débil y heterogéneo. Por ello, el aparato estatal fue concebido como la instancia superior que podría integrar y orientar los intereses internos, suplir sus flaquezas económicas y políticas, y lidiar en un pie de igualdad con los núcleos externos de poder privados y públicos.

Con naturales diferencias de énfasis y matices, estos valores penetraron en todos los movimientos y regímenes surgidos de la crisis oligárquica que podrían denominarse "nacional-populares" como el aprismo, la revolución mexicana, el varguismo, el peronismo, y otros. Pero existía una distancia considerable entre estos valores y su concreción y aplicación sistemática como programa de acción. Durante los años treinta y cuarenta diversos gobiernos de esta orientación fueron dejando una rica experiencia teórica y práctica que abría las puertas a un esfuerzo de síntesis. Tal esfuerzo fue llevado a cabo en especial por la CEPAL, a tal punto que sus ideas, formuladas a fines de los años cuarenta, se convirtieron en un "manifiesto latinoamericano".

/c) Significado

c) Significado de las ideas de la CEPAL

El éxito y la consiguiente difusión de las ideas de la CEPAL durante los años que siguieron a la segunda guerra mundial se explican por el papel que ellas cumplieron en la teoría y en la práctica de la economía. No se trata de exponerlas aquí de manera sistemática, sino tan sólo de señalar las causas que sustentaron el papel histórico que cumplieron en aquellos años.

Primero, brindaron un examen de la naturaleza y funcionamiento del patrón de desarrollo basado en las exportaciones primarias, predominante hasta la crisis de los años treinta y, sobre todo, entregaron una explicación de las limitaciones que tal patrón ofrecía para lograr la modernización económico-social de los países latinoamericanos. El esclarecimiento de tales fenómenos permitía, a la vez, refutar las teorías económicas prevalecientes que servían de sustento teórico, doctrinario y práctico a tal patrón, oponiendo así un obstáculo importante a la supremacía de aquéllas. Esto último encerraba una gran significación pues ofrecía una sólida argumentación a todos los políticos y economistas pragmáticos que estaban buscando a tientas, e impulsados por las circunstancias, un camino nuevo.

Segundo, ofrecieron los lineamientos de una política de desarrollo que permitiría superar la situación periférica, raíz principal del atraso de las sociedades latinoamericanas. En efecto, a su función teórico-doctrinario unieron una utilidad práctica, presentando ideas acerca de qué hacer, de cómo hacerlo y de quiénes debían hacerlo; se trataba de lineamientos generales que debían ser adecuados a las situaciones nacionales concretas, pero cumplieron su función orientadora pues recuperaban y concretaban los valores de la modernización, el nacionalismo y el estatismo. Dicha concreción se expresaba en las grandes áreas de política --industrialización, comercio exterior, tecnología y acumulación de capital-- en el marco político-institucional para llevar adelante el proceso, que combinaba lo público y lo privado, y en la elaboración y difusión de la planificación como instrumento idóneo para elevar la racionalidad de la acción colectiva. En otras palabras, aquellos objetivos adquirieron contenidos explícitos en las propuestas de industrialización, construcción de infraestructura física y social asociada a la urbanización, expansión y reforma del Estado, transformación de la estructura agrícola tradicional, control nacional de las riquezas básicas, adecuación del desarrollo industrial y del comercio exterior a las necesidades de la nación, y aumento de la soberanía del Estado.

Mucho se ha discutido acerca de la validez teórica y práctica de esta propuesta, de su relación con las experiencias concretas, de sus consecuencias sobre el proceso histórico de América Latina, y de otras cuestiones semejantes. No es del caso tratarlas aquí, entre otras razones porque una evaluación cabal de las ideas que la CEPAL formuló en aquellos años es una tarea muy compleja por cuanto abarcan juicios de valor (cómo debería ser la realidad), juicios prácticos (cómo es la realidad), criterios metodológicos (cómo deberíamos examinarla o actuar sobre ella) y propuestas de acción (qué deberíamos hacer para reorientarla y transformarla). En estos párrafos sólo se ha pretendido ubicarla en el marco general del proceso histórico que abarca desde la posguerra hasta mediados de los años sesenta.



## 2. Desde la posguerra hasta mediados de los sesenta

### a) El proceso económico

#### i) Evolución general y diferencias entre países

El estilo de desarrollo que se venía configurando en algunos países de América Latina en los decenios previos a la segunda guerra mundial adquirió nuevo impulso durante la misma y tendió durante la posguerra a consolidarse y extenderse al resto de los países de la región.

En términos generales, los mercados internacionales, salvo escasos períodos de auge, no presentaron condiciones favorables para la expansión de las exportaciones. Así, la industrialización se vio favorecida por las escasas posibilidades de expansión del comercio exterior y por la preocupación central de los Estados Unidos en la reconstrucción de Europa, lo que limitó seriamente el financiamiento privado orientado hacia la región, que sólo recibió montos moderados de capital público internacional. Estos últimos tendieron a concentrarse en obras de infraestructura, que no hicieron sino reforzar el estilo de desarrollo que se procuraba establecer.

Las políticas económicas establecieron en forma permanente las condiciones que habían hecho posible la sustitución espontánea de importaciones, adquiriendo especial importancia las políticas cambiarias y arancelarias que protegían la expansión de las ramas productoras de bienes de consumo no duradero y algunos insumos intermedios. A la vez, el Estado transfirió recursos hacia la industria para facilitar la acumulación de capital, muchas veces mediante la captación de excedentes de los rubros de exportación más rentables. Simultáneamente, el sector público realizó transformaciones de la infraestructura física y educativa que facilitaron la industrialización, y en muchos países creó, a través de empresas públicas, ramas básicas de la infraestructura industrial.

Sin embargo, al examinar el proceso económico de manera más detallada, y tomando en consideración las diferencias entre los países, resalta la influencia decisiva que ejercieron las condiciones del comercio exterior sobre aquel proceso. Así, es posible distinguir dos tipos de situaciones diferentes de comercio exterior de acuerdo al tamaño y tipo de exportación de los países. Un primer tipo abarca los países, en general grandes y medianos, que exportaban materias primas en porcentajes significativos del comercio mundial de las mismas. Recuérdese el papel que en los mercados del café, de la carne, de la lana, del cobre y de otros productos básicos jugaban países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. La demanda de estos productos se redujo por varios factores, entre los que destacan los procesos de sustitución que emprendieron algunos países desarrollados y sus intentos por diversificar geográficamente los abastecimientos. Como resultado de esta situación, el volumen de las exportaciones creció lentamente y se deterioró la relación de precios del intercambio. Por ejemplo, durante el período 1950-1965 el ritmo anual del poder de compra de las exportaciones declinó en cerca de 2% en Uruguay y 1% en Brasil y creció menos de 3% en Argentina y Chile, y alrededor de 2% en México y Venezuela. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO<sup>a/</sup> DEL PODER  
DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
<u>América Latina</u>	<u>1.9</u>	<u>7.3</u>	<u>6.8</u>
Argentina	3.1	3.9	8.1
Bolivia	0.4	8.1	0.2
Brasil	-0.9	11.9	5.6
Chile	3.2	2.4	6.2
Colombia	0.9	6.5	9.8
Costa Rica	3.6	8.8	7.3
Ecuador	3.4	14.5	6.6
El Salvador	4.5	3.2	7.1
Guatemala	4.2	4.9	8.9
Haití	-8.4	3.8	11.3
Honduras	2.8	1.6	10.7
México	1.8	7.0	16.2
Nicaragua	5.6	3.5	-4.5
Panamá	5.3	7.2	1.2
Paraguay	2.3	6.2	12.2
Perú	6.9	3.4	7.8
República Dominicana	3.0	13.2	-2.1
Uruguay	-2.3	2.5	10.0
Venezuela	2.2	8.1	0.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a/</sup> Porcentajes obtenidos mediante regresión.

/Por el

Por el contrario, los países de menor tamaño económico y demográfico que frente a las crisis de comercio exterior se habían replegado a menores niveles de ingreso, encontraron en la posguerra posibilidades de expansión de su comercio exterior. De hecho, su participación en los mercados externos era reducida y generalmente marginal. Como resultado de esta situación, en Perú y en un grupo de países pequeños entre los que se cuentan la mayoría de los países centroamericanos, además de Panamá y Ecuador, las exportaciones crecieron rápidamente superando una tasa anual de 5%, y entre esos cinco países pasaron de 7%. Aunque el deterioro de la relación de intercambio redujo apreciablemente este éxito, el poder de compra de las exportaciones creció a tasas muy superiores a las del primer grupo. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

De todos modos, dada la generalizada evolución desfavorable de los precios de los productos primarios, resulta evidente que el deterioro de la relación de precios del intercambio habría sido aún más agudo si los países hubieran volcado su esfuerzo a incrementar sus exportaciones, las cuales, sin un proceso previo de industrialización, sólo habrían consistido en productos primarios.

No obstante las diferentes condiciones y resultados externos conseguidos por estos dos grupos de países, se impuso en ambos una política interna orientada hacia la industrialización, aunque tales políticas se llevaron a cabo con abastecimientos de importaciones muy dispares. En el primer grupo se dieron los casos extremos de Brasil y Uruguay, en que las importaciones decrecieron a tasas anuales de 1.5% y 2.7%. Con la sola excepción de Chile, los países de este grupo acusaron un lento crecimiento de las importaciones. En cambio, los países del segundo grupo registraron tasas anuales superiores a 5% en la mayoría de los casos; aún más, tres de ellos alcanzaron a 7% (Costa Rica, Nicaragua y Panamá). (Véase el cuadro 3.)

Se configuraron así dos modos de transformarse y crecer, originados en buena parte en las relaciones económicas externas. El primero fue adoptado por los países que ya habían dado pasos significativos en la industrialización durante los años treinta y después de la Segunda Guerra Mundial. Son los de mayor tamaño relativo y en los que el o los principales productos primarios de exportación llegaron a alcanzar influencia en los mercados mundiales; sufrieron las mayores restricciones en su capacidad para importar y debieron hacer notables esfuerzos para materializar sus estrategias de industrialización. Los países del Cono Sur, que eran los que más habían avanzado en etapas previas, tuvieron un escaso dinamismo, no superando ninguno un ritmo anual de 4%. Colombia alcanzó una tasa anual de 4.7% y Brasil y México se aproximaron al 6%. (Véase el cuadro 4.) Estas diferencias estuvieron acompañadas de un rasgo generalizado: paulatinamente la relación entre importaciones y producto fue disminuyendo. En la medida que el proceso se aceleró, la restricción de importaciones llevó a Brasil y México a forzar el proceso sustitutivo a grados que afectaron el nivel de eficiencia deseable. La aceleración del dinamismo se centraba en el sector manufacturero, pero su avance exigía cada vez más la utilización de bienes de capital e insumos intermedios, que provienen de ramas de más difícil concreción. Al final del período (1965), en Brasil, México y Argentina, la relación entre importación y producto era menor a 10%, tasa sustancialmente más baja que las registradas a comienzos de los años cincuenta.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO<sup>a/</sup> DE LAS  
EXPORTACIONES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
<u>América Latina</u>	<u>4.7</u>	<u>3.6</u>	<u>6.4</u>
Argentina	2.9	1.3	11.8
Bolivia	-1.7	7.0	-1.1
Brasil	2.8	10.6	9.5
Chile	3.0	1.6	13.7
Colombia	3.6	5.8	3.9
Costa Rica	4.9	11.9	1.9
Ecuador	7.1	10.4	2.7
El Salvador	8.0	4.2	2.7
Guatemala	7.8	8.6	2.9
Haití	-14.2	3.7	9.7
Honduras	3.6	4.5	8.4
México	4.4	5.4	12.6
Nicaragua	8.7	4.6	-4.8
Panamá	6.5	6.9	6.7
Paraguay	3.9	4.7	12.1
Perú	8.7	-0.4	9.4
República Dominicana	3.4	11.5	1.3
Uruguay	0.5	-1.7	9.4
Venezuela	6.0	-0.1	-4.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a/</sup> Porcentajes obtenidos mediante regresión.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO<sup>a/</sup>  
DE LAS IMPORTACIONES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
<u>América Latina</u>	<u>2.0</u>	<u>9.1</u>	<u>6.5</u>
Argentina	2.6	4.9	10.3
Bolivia	2.8	2.5	3.3
Brasil	-1.5	19.5	0.7
Chile	5.2	5.7	9.6
Colombia	1.6	6.5	9.0
Costa Rica	7.0	8.8	7.7
Ecuador	5.1	12.0	10.1
El Salvador	6.4	3.0	4.7
Guatemala	5.5	4.2	9.5
Haití	-1.9	3.1	12.6
Honduras	4.8	3.1	7.9
México	2.2	8.6	11.9
Nicaragua	7.5	3.7	-6.1
Panamá	6.9	8.2	-1.0
Paraguay	4.5	3.8	16.0
Perú	6.0	3.7	-6.9
República Dominicana	5.5	11.9	2.4
Uruguay	-2.7	7.0	12.5
Venezuela	1.4	6.0	10.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a/</sup> Porcentajes obtenidos mediante regresión.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO<sup>a/</sup> DEL PRODUCTO  
BRUTO INTERNO, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
<u>América Latina</u>	<u>5.2</u>	<u>6.7</u>	<u>5.1</u>
Argentina	3.1	4.4	1.8
Bolivia	1.5	5.6	4.2
Brasil	6.4	10.0	6.1
Chile	4.0	3.1	5.6
Colombia	4.7	6.4	4.5
Costa Rica	5.8	6.9	5.4
Ecuador	4.9	8.7	6.7
El Salvador	5.4	4.5	2.4
Guatemala	4.4	6.1	5.4
Haití	-2.6	3.5	4.2
Honduras	3.7	4.5	6.4
México	5.9	6.6	6.3
Nicaragua	6.0	4.2	-3.1
Panamá	6.6	7.4	5.0
Paraguay	3.2	5.3	10.2
Perú	5.4	3.9	1.9
República Dominicana	5.0	8.3	4.6
Uruguay	2.1	1.5	4.9
Venezuela	5.9	3.2	2.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a/</sup> Porcentajes obtenidos mediante regresión.

En el segundo grupo de países, de tamaño mediano y pequeño, la industrialización sustitutiva partió de niveles de desarrollo manufacturero relativamente incipientes, lo que les permitió avanzar sin enfrentar las restricciones externas del primer grupo. Las tasas anuales de crecimiento del producto fueron más elevadas que en el primer grupo, bordeando o superando el 6% en varios casos. Por otro lado, los países centroamericanos comenzaron a materializar hacia finales de ese período una fructífera etapa de integración subregional. De no mediar las condiciones externas ya comentadas y estos esfuerzos integradores, el tamaño reducido del mercado se habría transformado desde los inicios en un obstáculo difícilmente superable del proceso de industrialización.

Con todo, el desarrollo del proceso de industrialización fue cualitativamente y cuantitativamente mayor en los países más grandes que en el resto. La participación de Argentina, Brasil y México en el producto regional era de 80% en 1960. A la vez, mientras en los países pequeños las ramas de alimentos, bebidas y tabaco aportaban un 57% al valor de la producción del sector industrial, ese porcentaje disminuía a 32% y 27% en los países medianos y grandes, respectivamente. Un conjunto de ramas intermedias y metalmeccánicas de tecnología más compleja y de mayor escala, llamadas en ese entonces dinámicas\*/ aportaban en 1960 casi la mitad de la producción industrial en los países grandes, 38% en los medianos y sólo 17% en los pequeños. Estos valores muestran que en toda la región se estaba materializando un acelerado proceso de industrialización, el cual partía, sin embargo, de situaciones iniciales muy diferentes, diferencias que se acentuarían con el tiempo.

Cabe finalmente destacar que por distintos motivos, Bolivia, Haití y Paraguay, no lograron dar dinamismo a su transformación económica; Venezuela basó su crecimiento en los excedentes derivados de la exportación del petróleo y la República Dominicana logró un dinamismo moderado, en una situación externa sin mayores restricciones.

## ii) Dificultades en torno a los años sesenta

A medida que evolucionaba, el proceso de industrialización encontraba obstáculos de diferente naturaleza en los distintos países latinoamericanos. Los más avanzados afrontaban la instalación de ramas de insumos intermedios básicos de consumo duradero y de bienes de capital, que suponían una mayor dificultad tecnológica y escalas amplias de producción. Los más pequeños, que empezaron tardíamente el proceso, se encontraban con el inconveniente de sus reducidos mercados, situación agravada por la alta concentración del ingreso. En ambos casos, los vínculos entre los nuevos productos que los grupos de altos ingresos incorporaban a su demanda y las tecnologías de los centros se hacían más estrechos. De este modo, los problemas de escala y de tecnología exigían ampliar o reestructurar los mercados para hacer atractiva la inversión.

---

\*/ Papel y sus productos, caucho, industrias químicas, derivados del petróleo, minerales no metálicos e industrias metalmeccánicas.

De otro lado, a partir de los años treinta y muy especialmente en la posguerra, la urbanización y la industrialización habían permitido incorporar a los mercados monetarios de bienes a importantes grupos sociales. En la medida que estos grupos se ampliaban, en ocasiones con gran dinamismo, sus demandas no lograron ser satisfechas por el tipo de crecimiento económico vigente. En la medida que estos grupos iban adquiriendo poder político, la pugna por acceder a los frutos del crecimiento se hacía mayor, sometiendo los pactos políticos a fuertes desafíos.

En esas circunstancias el estilo de desarrollo registró fuertes tensiones. En la medida que los mercados tenían un tamaño reducido en relación a la nueva tecnología, la eficiencia de la inversión se limitaba, aumentaba el grado de subutilización de la capacidad instalada, y se requerían coeficientes más altos de inversión para sostener un mismo ritmo de crecimiento. A la vez, las nuevas ramas exigían una concentración de capital que los sectores privados nacionales no podían siempre afrontar; se requería dar nuevas funciones al Estado o permitir la entrada del agente transnacional. La elevación de los coeficientes de ahorro tropezaba con los afanes de los grupos por ampliar su consumo. El propio instrumental de política económica que mediante las políticas cambiarias, arancelarias y de gastos públicos había gestado el ahorro de los períodos previos y rendido abundantes frutos, se mostraba insuficiente ante las crecientes presiones para mantener o elevar la inversión, y en no pocas ocasiones producía problemas inflacionarios agudos o crisis del balance de pagos.

En efecto, a los problemas institucionales y de acumulación de capital se agregaban en muchos países las crisis del balance de pagos. La sustitución de importaciones había significado una reducción de los coeficientes de importación para los países grandes y medianos. Paulatinamente, la oferta empezó a hacerse más rígida y ello ocurrió justamente cuando debían afrontarse nuevas etapas de la industrialización que necesariamente presionarían el balance de pagos, y cuando el crecimiento de la demanda popular enfrentaba una oferta agrícola rígida y traspasaba la presión al sector externo. Así, el desequilibrio externo se sumaba a los problemas que enfrentaba el estilo de desarrollo.

Dichas crisis, unidas al cambio en el papel del Estado y a la incorporación de las empresas transnacionales, parecían exigir adaptaciones o cambios en los pactos políticos que habían sustentado el estilo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva.

#### b) El proceso político

El proceso político que tuvo lugar durante esos años encierra una gran variedad de situaciones, dentro y entre los países. Sin embargo, en una visión de conjunto, sobresale la secuencia de fenómenos formada por la crisis oligárquica, el surgimiento e instalación de regímenes populistas y desarrollistas y, finalmente, los conflictos y contradicciones que éstos afrontaron y que, en algunos casos, condujeron hacia crisis profundas. Naturalmente, esta visión no abarca a todos los países de la región; en algunos no existió crisis oligárquica o no se formaron movimientos populistas o desarrollistas importantes, o si se formaron, no llegaron a consolidarse como regímenes políticos estables.

/Cuando alcanzaron



Cuando alcanzaron el gobierno, dichos regímenes afrontaron desafíos importantes. Primero, asentar el proceso económico sobre nuevas bases debido a la crisis del patrón de desarrollo hacia afuera; segundo, restablecer una estructura de poder estable --la anterior había sido desbaratada por la crisis oligárquica-- en la cual se incorporaran plenamente las clases medias y populares; tercero, satisfacer las demandas que provenían de los grupos que les servían de sustento político; y todo ello debían hacerlo, en la mayoría de los casos, sin alterar las bases económicas del poder oligárquico.

Pese a esos desafíos, varios de estos regímenes llegaron a estabilizarse en el gobierno convirtiéndose en el eje central del proceso de transformación de sus países; otros, aunque no estabilizados, constituyeron una fuerza decisiva en la evolución de los suyos; por ello pueden ser considerados la más importante fuerza moldeadora del proceso histórico de América Latina entre 1930 y 1960, y en ciertos casos, hasta la actualidad.

Una de las características importantes de estos regímenes era que se basaban en movimientos políticos cuya base social era muy amplia y heterogénea; tal diversidad de grupos se había unido en la lucha común contra el sistema oligárquico pero, en realidad, abarcaba orientaciones e intereses a menudo contrapuestos. Tal composición "policlasista" resultó ser un factor decisivo en el éxito de tales regímenes, pero también fue la fuente de la que emanó una buena porción de los obstáculos internos que debieron enfrentar. Por ejemplo, la heterogeneidad de su base social les impidió a menudo una definición clara de sus objetivos de acción lo que provocó una suerte de "heterogeneidad ideológica", dificultó la acción coherente del aparato estatal, obligó a llevar adelante una política de "compromiso" entre los diversos intereses, debilitó al régimen frente a los otros poderes internos y externos, etc.

En realidad, los más exitosos de esos regímenes han sido aquéllos capaces de integrar esa diversidad de intereses mediante mecanismos institucionales que ordenaban el proceso político; por sus tintes corporativos tales mecanismos han resultado en formas heterodoxas de participación, pero han dado estabilidad a situaciones altamente disociadoras.

Apoyándose en tales condiciones, el Estado se reorganizó y amplió sus funciones políticas y económicas, convirtiéndose a la vez, en organizador de los nuevos grupos y promoviendo de manera directa la organización de asociaciones tales como sindicatos, centros asistenciales y otras. Si se tiene en cuenta que no sólo las masas populares están incorporadas a la nueva coalición, sino que también lo están otros grupos, como los sectores medios organizados y los sectores empresariales, el aparato del Estado tendió a ejercer funciones de arbitraje en los inevitables conflictos de interés que surgían en la coalición.

La heterogeneidad de intereses que sirvió de sustento a dichos regímenes los hizo fuertemente dependientes del dinamismo económico que les permitía disponer de los recursos suficientes para satisfacer las demandas encontradas. Además, el intento de conciliar intereses inmediatos de los distintos grupos conspiró contra la posibilidad de elaborar estrategias de desarrollo de largo plazo, pues los intereses corporativos estaban siempre presentes. Exagerando

/las tintas,

las tintas, podría decirse que el Estado, al constituir orgánicamente a los distintos sectores, tanto empresariales como medios y populares, determinó que el ámbito de acción de éstos quedara referido al mismo Estado, con lo cual la pugna social se transformó en una competencia corporativa para controlarlo.

El desarrollismo fue en cierto sentido un intento posterior de enfrentar los problemas señalados a través de una acción más decidida del Estado y un uso intensivo de la planificación. Se trataba de elaborar una estrategia política que, manejando un conjunto de estímulos diversos, promoviera el crecimiento de la economía en una dirección determinada. En gran parte, trataba de orientar el gasto público hacia una inversión racional en proyectos de desarrollo. Sin embargo, este esquema simple mostraba complicaciones que dependían de las características y modalidades del pacto político en que la planificación tenía lugar, marcando éste los límites y posibilidades de la misma. Como se ha dicho, los grupos empresariales y los sectores medios y populares presionaban al Estado intentando que la planificación se orientara en términos favorables a sus propios intereses; la mayor parte de los argumentos en favor de la racionalidad económica, necesidades estructurales y otros, chocaban con los intereses sociales y políticos de los distintos grupos. Era notoria una clara oposición entre racionalidad técnica y racionalidad política, agravada por el hecho de que por lo general los partidos políticos mostraban escaso interés por la planificación.

Asimismo, como es sabido, la planificación requiere una relativa estabilidad, pero ésta estaba ausente en la mayor parte de los regímenes, mucho más sensibles a los cambios de coyuntura a que los obligaba la pugna de intereses de los distintos grupos participantes. Las organizaciones corporativas empresariales y las de los sectores medios o populares actuaban como grupos de presión en representación de intereses sectoriales.

Dada la importancia que para estos regímenes tuvieron los grupos sociales que les sirvieron de respaldo, se explican en el próximo punto algunas de sus características y orientaciones. En especial, se procura señalar la distancia existente entre los grupos reales y los supuestos existentes sobre el papel que debían cumplir en el proceso de transformación.

#### c) Aspiraciones y conductas de los grupos socioeconómicos

La urbanización y el desarrollo económico del período terminaron por consolidar un conjunto de grupos sociales que sustentaron de una u otra forma el estilo de desarrollo de ese período. El Estado pretendía, a medida que las políticas se hacían deliberadas, orientar la transformación productiva en la dirección que le otorgaban los grupos dirigentes, a la vez que el empresariado industrial, los sectores medios y obreros y el campesinado, pugnaban por dejar su papel de agentes pasivos del desarrollo y transformarse en actores del mismo.

Tal como se ha afirmado, el sustento político del proyecto de desarrollo se basaba en el comportamiento que se atribuía a estos grupos y a la posible conciliación de sus intereses. Sin embargo, a menudo surgieron dificultades que derivaban, entre otros factores, del hecho que los grupos reales no se

/comportaron de

comportaron de acuerdo con el concepto que se tenía de ellos y de un creciente contraste de demandas de difícil conciliación y satisfacción simultánea. Resulta, por tanto, de interés presentar algunas de las orientaciones de tales grupos para comprender las raíces de la crisis de algunos de estos proyectos políticos.

i) El empresariado industrial privado

La industrialización partía del supuesto de que un grupo social, los empresarios industriales, jugarían un papel clave en la misma; de hecho se pretendía que ellos fueran, junto al Estado, los agentes dinámicos de transformación y modernización. No siempre fue así.

La industrialización requería una conducta económica moderna y racional y una cierta ruptura con las pautas de orientación vigentes durante el período de "desarrollo hacia afuera". Sin embargo, una parte de los empresarios industriales privados provenían de la ampliación de las actividades económicas hacia la industria de las antiguas clases productivas del período primario-exportador. Esto a menudo dio lugar a que no fueran, como se esperaba, la base de sustentación de una política de transformación del sector rural tradicional, lo que podría haber significado una ampliación del mercado y una mejor complementariedad entre los sectores rural e industrial.

Por otra parte, el grupo empresarial, tendió a veces a vincularse con los grupos de mayor poder económico-social, lo que debilitó la alianza "industrializadora", idealmente constituida por empresarios industriales, sectores medios y obreros. Al parecer, los empresarios más grandes se identificaron más con los intereses de los grupos que detentaban poder económico y social.

Tampoco fueron fáciles las relaciones con el Estado; a menudo se ha hecho referencia a una aparente paradoja en la conducta de los empresarios industriales latinoamericanos, esto es, que debiendo mucho de su propio desarrollo al Estado e incluso participando en la conducción del mismo, manifiestan una ideología opuesta a la acción económica de éste. En efecto, los temores empresariales se referían a un Estado demasiado sensible a las presiones distributivistas, e inclinado a interferir en lo que ellos consideraban el ámbito propio de la libre empresa.

Como se sabe, el esfuerzo industrializador inicial implicó algún grado de vinculación externa, aunque no de la magnitud de la que tuvo lugar a partir de los años próximos a 1965. Tal vinculación, más significativa en las empresas grandes, debilitó la opción de una industrialización "nacional". Los empresarios favorables a una opción que incorporara en un pacto político a los sectores medios y obreros se ubicaban en industrias a menudo tradicionales, de baja tecnología, y que dependían de un mercado de consumo de masas.

En suma, la expectativa de que con el desarrollo industrial adquiriera mayor significación un grupo de empresarios nacionales que pudiera sustentar proyectos transformadores encontró obstáculos de difícil solución.

/ii) Los

## ii) Los sectores medios

Durante el período examinado se produjo un general robustecimiento tanto numérico como político-social de los sectores medios; a pesar de esto, el carácter de su función económica y social permaneció ambiguo debido a la heterogeneidad de los grupos que componían dicho sector.

Sin embargo, una expectativa generalizada era la de que estos grupos sirvieran de intermediarios para lograr un acuerdo que hiciera posible manejar los conflictos y tensiones que surgen en los procesos de cambio; en realidad se les consideraba el factor principal de estabilidad política y convivencia democrática.

La actuación concreta de los sectores medios dependió en gran medida del carácter que asumió el proceso de cambio en los diversos países de la región; como es sabido éste no fue lineal, sino que estuvo plagado de altibajos, lo que afectó a aquellos sectores que manifestaron aprehensiones frente a situaciones inciertas o conflictivas. Por otra parte, el escenario mundial presentó también dramáticas alternativas, las que tuvieron impacto ideológico e influyeron en la mayor o menor atracción que ejercieron sobre los sectores medios los proyectos de transformación.

Asimismo, en los países en que los grupos étnicos indígenas constituyen uno de los núcleos más importantes, gran parte de los sectores medios provenían del mestizaje. Su origen étnico, así como los prejuicios a él vinculados, incidieron de manera considerable en el comportamiento de tales sectores tanto en la dimensión cultural como en el tipo de relaciones de toda índole que establecieron con el resto de la sociedad.

En general, durante el período de ascenso social dichos sectores mostraron una tendencia a apoyarse en los sectores populares, pero en la fase de estabilización se desvaneció esa alianza y tomaron más fuerza los elementos de acomodo con el orden vigente. Es cierto que en su ascenso los sectores medios tuvieron que romper con el esquema político tradicional, al que introdujeron importantes modificaciones, pero también lo es que surgieron algunas deficiencias en el sistema político que crearon, cuando éste se convirtió en un régimen de "clientelas". En estos casos, los partidos políticos se convirtieron en instituciones prebendarias orientados a la satisfacción de clientelas electorales, ofreciendo oportunidades muy desiguales para los distintos sectores sociales. Cuando ha predominado este régimen, ha dado por resultado la formación de una conciencia de privilegio en aquellos sectores; conscientes de que la política se había transformado en un canal de movilidad, tuvieron temor de ser desplazados políticamente y vieron con recelo el esfuerzo democratizador.

Sus aspiraciones económicas, por otra parte, trataron de corregir las distorsiones más evidentes de la estructura tradicional, asumieron con fuerza la idea de la acción interventora del Estado y de su papel redistribuidor y, con frecuencia, la industrialización fue parte central de su plataforma económica. Sin embargo, los avatares del proceso los llevaron a menudo a enfatizar, por encima de las alternativas de cambio, los objetivos de seguridad y estabilidad.

Aunque la política seguida por los sectores medios apareció a veces como vacilante y aun contradictoria, no puede dejar de reconocerse que gracias a su influencia se lograron efectivos avances en la ampliación de la participación ciudadana y de la educación, como asimismo un sustancial mejoramiento --o creación en algunos casos-- de la legislación social.

### iii) Los sectores obreros

El período que se analiza se caracterizó por la presencia de masas, que adquirieron importancia política, participaron en el consumo, accedieron a la legislación social, etc. Sin embargo, la expectativa de que el proceso de industrialización gestaría en los obreros los mismos efectos que en los centros no fue confirmada por los hechos. Las particularidades de la industrialización latinoamericana ejercieron su influencia creando una situación singular para la clase obrera en la región.

En efecto, sólo algunos países, como Argentina, Chile y Uruguay, contaban con núcleos significativos; en la mayor parte de los otros eran de reciente formación. A menudo sus contingentes provenían de la migración rural-urbana interna, proceso que en las décadas de 1940 y de 1950 se caracterizó por su rapidez y masividad y, aun en los países de modernización temprana, como los citados, la migración produjo una modificación radical de la situación urbana en general y de la clase obrera en particular.

Muy a menudo estas masas migrantes carecían de calificación y con muchas dificultades lograban integrarse al medio socioprofesional obrero preexistente. Tendía a producirse una separación, a veces notoria, entre la masa no calificada y el grupo obrero con mayor experiencia y tradición industrial. Esa separación repercutía, en muchos casos, en la orientación del movimiento sindical e incluso en algunas manifestaciones políticas; no se compartían los mismos valores e intereses y el grupo más calificado tendía a ser percibido como una élite privilegiada.

Por otra parte, predominaban entre los migrantes las orientaciones que privilegiaban la incorporación al medio urbano --el que identificaban por ejemplo con mejores condiciones de vida o acceso a la educación y no a la actividad industrial, lo cual provocaba una cierta indiferencia a los temas tradicionales del medio industrial-- y a la incorporación al movimiento obrero; la industria parecía ser sólo un medio para incorporarse a la vida urbana.

Si los problemas de incorporación a la vida urbana predominaban sobre los referidos a la vida industrial, la solución de tal tipo de problemas escapaba a las posibilidades de acción de los sindicatos, pues dependía mucho más de políticas globales. Este hecho no pasó desapercibido para los regímenes de la época, estableciéndose en muchos casos una dependencia del movimiento sindical con respecto al Estado; el sindicato pasó a ser un proveedor de servicios sociales, que en último término dependían del Estado. Ello reafirmó los elementos de paternalismo y patrimonialismo en la relación entre los sindicatos y el Estado.

De todos modos, las propias condiciones de inserción en la ciudad definieron ciertas formas de conciencia. En tal sentido, los problemas de acceso al consumo adquirieron gran importancia, y los sentimientos de desigualdad de oportunidades

y de distribución de los beneficios primaron sobre los que tenían como centro las relaciones de producción.

En suma, la conciencia política y las demandas que a ella se vinculan tendían a centrarse en torno a los problemas urbanos y no a los relacionados con el trabajo; esto hacía que los grupos obreros de preferencia se definieran más como clase popular que como clase obrera. Por otra parte, el predominio de los problemas de inserción urbana acentuaba los rasgos distributivistas de las demandas obreras por encima de otro tipo de reivindicaciones.

#### iv) El campesinado

En el primer quinquenio de los años cincuenta, el problema agrario constituía uno de los centros de mayor preocupación, tanto por la incidencia que el sector podía tener en términos de posible mercado para la expansión industrial interna, como por su condición de generador de bienes salariales, lo que era clave para sustentar el crecimiento urbano e industrial. La conciencia del atraso agrario era predominante y el tema de la reforma agraria adquiría particular relevancia. Sin embargo, contra la claridad de las propuestas conspiraba la gran heterogeneidad de situaciones en los países y en el conglomerado que de modo genérico se denominaba campesinado.

De hecho, lo fundamental de la estructura agraria estaba constituido por los dos grandes modelos de organización --la hacienda y la plantación-- y su significado, en la configuración de las relaciones sociales, económicas y culturales. El sistema de relaciones "señoriales", propio de la hacienda, impregnaba el conjunto de las relaciones y conductas de los distintos grupos que la componían --tanto dominantes como dominados-- y constituía de hecho la impronta que definía el conjunto de la sociedad tradicional, cuya desaparición o cambio era clave para el logro de la sociedad moderna.

Pero no sólo tuvieron importancia las definiciones que se daban desde el exterior del mundo rural; también jugaron un papel las demandas del propio movimiento campesino. A partir de los años cincuenta, el "problema de la tierra" adquirió gran significación. En los países donde los grupos campesino-indígenas eran importantes se produjo una reivindicación por el derecho de apropiación comunal de la tierra, que solía expresarse mediante la ocupación directa de la misma. No obstante, tales reclamos fueron también coetáneos con una movilización política, un fuerte deseo de cambio y una clara intención de compartir la "modernidad", lo que se expresaba de preferencia en la demanda de educación.

Por otro lado, cuando la explotación se llevaba a cabo con una mano de obra asalariada más o menos permanente, como en las plantaciones, la protesta y las demandas asumían formas más o menos próximas a las de los sindicatos urbanos.

La agudización de los movimientos campesinos en los inicios de los años sesenta marcó uno de los límites de la alianza que había sostenido en muchos países el primer momento industrializador. Dichos movimientos pusieron en juego la solidaridad entre los grupos económicamente dominantes, hicieron que el tema de la propiedad adquiriera un gran relieve y además pusieron de manifiesto que el costo de las eventuales transformaciones agrarias agravaría el inestable equilibrio entre acumulación y redistribución, una de las bases de acuerdo urbano en pro del desarrollo.



### 3. Desde los años sesenta en adelante. El auge del comercio exterior y la crisis del petróleo

#### a) El proceso económico

Desde mediados de los años sesenta la evolución del comercio mundial, tanto por su dinamismo como por su mayor apertura al abastecimiento desde América Latina, fue ampliando paulatinamente las posibilidades de la región. El potencial de diversificación y expansión que no había existido en el decenio de 1950 alteraba uno de los elementos decisivos que había caracterizado el estilo de desarrollo de algunos países desde los años treinta.

Los cambios comerciales y políticos externos derivaban de la recuperación de Europa, del surgimiento del Japón, de la aparición de una incipiente multipolaridad y de un mayor grado de distensión posterior a la guerra fría. La nueva situación traía aparejada un mayor dinamismo y capacidad de acceso al comercio mundial, una ampliación potencial del grado de acción política de los países en desarrollo, y un mayor interés de la inversión extranjera por participar en la actividad económica latinoamericana.

Simultáneamente, el mercado de capitales externos empezó a cambiar para América Latina. Las economías europeas, que habían absorbido un porcentaje apreciable de capitales en la posguerra, liberaban una parte de ellos y la transnacionalización de las empresas adquiría un fuerte impulso. Así, conjuntamente con la mayor disponibilidad de fondos, surgía un agente de comportamiento muy agresivo, lo que ponía de manifiesto que los cambios externos, si bien brindaban oportunidades, entrañaban a la vez presiones y, en ocasiones, límites a las opciones posibles.

Tampoco debe olvidarse que el triunfo de la revolución cubana significó un cambio radical de estilo de desarrollo para uno de los países de la región. Ya en 1961 los Estados Unidos replicaba en Fuenta del Este con un nuevo proyecto de modernización mediante el cual la región se incorporaría más plenamente al sistema económico mundial y en el que el capital extranjero jugaría un nuevo y decisivo papel.

A consecuencia de estos fenómenos y de las dificultades económicas y políticas de carácter interno descritas anteriormente, a mediados de los años sesenta se comenzaron a gestar cambios en las políticas destinadas a modificar el estilo previo de desarrollo económico. Este primer intento de cambio de estilo debió darse por terminado cuando la crisis desatada en 1973 y los importantes cambios que se introdujeron en el escenario internacional a partir de 1974 obligaron a nuevos cambios cualitativos en los estilos de desarrollo.

En esta primera etapa, que abarca desde mediados de los años sesenta hasta la crisis de 1973-1974, paulatinamente los países fueron alterando sus políticas económicas en un esfuerzo destinado a aprovechar el dinamismo del comercio exterior y el surgimiento de nuevos polos de demanda. Se fomentaron esquemas de integración o cooperación en los planos regional, subregional y bilateral, tratando de otorgar a los mercados externos un papel más importante que en la etapa anterior; se intentó encuadrar la industrialización en mercados más amplios y extender el avance del progreso técnico a la agricultura para aprovechar las nuevas condiciones

/externas; se

externas; se atribuyó un papel importante al fomento de las exportaciones; y simultáneamente, a medida que mejoraban los ingresos corrientes y de capital del balance de pagos, se exploraron liberalizaciones de las importaciones y se tendió a uniformar las tasas cambiarias. Todo ello con el objeto de eliminar las distorsiones del pasado y crear condiciones para una incorporación más plena a la economía capitalista central.

Se reformaron también las legislaciones que afectaban al capital extranjero con la doble finalidad de captar mayores montos de inversión extranjera directa y de ceder a las presiones externas. Hubo en este campo una gran diversidad de actitudes. En algunos países se limitaba su acción a ciertos sectores y se imponían cotas a los retornos del capital, en tanto que en otros se tenía una actitud más liberal. En general, en esta etapa primó el criterio de atribuir un papel complementario al capital extranjero, limitando su acción a los sectores productivos y restringiendo su acceso al financiero. No obstante, en los sectores de demanda más dinámica y tecnología más avanzada, la penetración del capital extranjero fue significativa. De otro lado, en lo referente a los recursos naturales, excluida la agricultura, hubo una inclinación generalizada a su nacionalización, lo cual permitió a los países mantener o recuperar el control de su actividad minera y energética.

Los cambios externos vinieron acompañados de cambios en las políticas internas. La transformación productiva constituyó un cambio de énfasis más que de dirección. La industrialización siguió siendo su eje, pero los proyectos consideraron ahora no sólo el mercado interno sino que intentaron complementarlo con los mercados subregionales, regionales o mundiales. Esto supuso, en algunos casos, elevar el grado de elaboración de los recursos naturales que se exportaban, ya fueran tradicionales o nuevos. En otros, requirió incorporar nuevas ramas destinadas al consumo duradero, a los insumos intermedios básicos o a los bienes de capital.

En varios países también se intentó aplicar reformas en el sector agrario. En teoría, se perseguía simultáneamente una ampliación del mercado interno, por la incorporación a los mercados monetarios de grupos hasta entonces marginados, una explotación más intensa de recursos naturales poco aprovechados y una mayor penetración del progreso técnico. La industria no sólo abastecía esta transformación sino que también aprovechaba la expansión interna de los mercados.

En los países centroamericanos la expansión agrícola moderna diversificó la oferta en el plano nacional --incorporándose productos tales como el algodón, el azúcar y la carne en países que no los exportaban-- y se la orientó hacia el mercado norteamericano. Dadas las dificultades de expansión de la frontera agrícola, en algunos países el crecimiento significó presión sobre las tierras ya ocupadas y desplazamiento de campesinos dedicados a cultivos tradicionales o pequeños finqueros.

Por otra parte, no se cuestionaba el papel de la industria en la transformación, sino que se asociaba a mercados más amplios y se la integraba técnicamente a otros sectores, tanto internos como subregionales. En los países grandes y medianos, en que el comercio exterior se había restringido a porcentajes reducidos del producto, el nuevo enfoque productivo aspiraba a flexibilizar la oferta, pero no pretendía que fueran los mercados externos los que impusieran el norte a la transformación.



Las nuevas condiciones externas brindaban oportunidades, pero su aprovechamiento distaba de ser fácil en el marco del estilo prevaleciente hasta entonces. Era imprescindible que cambiaran las funciones del Estado y que se establecieran relaciones de otra naturaleza con la empresa transnacional y condiciones diferentes de funcionamiento para el comercio y el financiamiento externos. Naturalmente, tales cambios eran función de las condiciones particulares de cada país, y en especial, de la etapa en que se encontrara su proceso de transformación productiva y su dotación de recursos. En algunos casos se exigía una fuerte ampliación del papel de las empresas públicas; en otros, el apoyo a grupos privados nacionales que debían modernizar algún sector; por doquier, una mayor capacidad de maniobra a la empresa transnacional, una ampliación de las tareas del gobierno general y reformas de las políticas económicas. Como se verá, los países reaccionaron en formas disímiles y obtuvieron a la vez resultados muy diferentes.

Muchos países llevaron a cabo importantes modificaciones en la estructura institucional de sus economías. Paulatinamente los gobiernos avanzaron en la planificación de sus actividades, tanto de corto como de largo plazo. Aunque no siempre se consiguió encuadrar su acción en el marco de un plan formal, de hecho la actividad pública ganó en coherencia y claridad de objetivos. La creciente capacitación de las burocracias y tecnocracias públicas permitió llevar adelante importantes inversiones, tanto en infraestructura como en sectores industriales, como asimismo, manejar políticas económicas que permitieron ejecutar estrategias de largo plazo y adaptarse a las cambiantes condiciones externas.

También se avanzó, aunque con mayor disparidad, en las reformas impositivas, administrativas y agrarias. Naturalmente, estas reformas, especialmente la agraria, despertaron mayores reacciones que el resto, de modo que los logros distaron de los objetivos que se habían propuesto.

Se organizaron los mercados financieros, promoviéndose cambios en el proceso de acumulación y una mayor inserción en el ámbito internacional. Gradualmente se introdujeron en dichos mercados mecanismos de ajuste de la inflación, lo que significó atenuar las distorsiones del pasado y agregar una nueva herramienta para el manejo de situaciones inflacionarias.

Tal como se verá más adelante, en el plano político los cambios en el estilo difirieron ampliamente entre los países. En algunos, en concordancia con los cambios económicos e incluso como condición previa a ellos, se recompuso el sustento económico y social de los gobiernos. Se dio una mayor cabida a la empresa transnacional, a las fuerzas armadas, a las tecnocracias y burocracias representativas de grupos medios en ascenso, y se excluyó a los grupos populares urbanos que habían sido uno de los pilares del populismo. En otros, se trató de ampliar la base de los regímenes populistas y desarrollistas, incorporando en forma creciente a los procesos electorales a grandes grupos urbanos y rurales. En general, los gobiernos que surgieron de estos últimos procesos enfrentaron crecientes contradicciones como fruto de presiones por satisfacer demandas que se ampliaban con rapidez. Por último, en otros países las alianzas de gobiernos lograron consolidar el funcionamiento político y fueron capaces de limitar y absorber las demandas de los grupos económicos y sociales que las sustentaban.

Los resultados económicos de este período pueden sintetizarse, para la región en su conjunto, en un notable aumento del dinamismo económico y una visible ampliación del papel del comercio exterior en la transformación productiva. Tal síntesis oculta, sin embargo, un amplio abanico de resultados.

Entre mediados de los años sesenta y 1974 el dinamismo económico de la región superó el 6.5% anual, y entre 1970 y 1974 superó el 7%. La aceleración del crecimiento fue común a la gran mayoría de los países. En algunos países exportadores netos de petróleo, especialmente en Venezuela, el incremento más reducido del producto se vio acompañado por un efecto positivo en la relación de intercambio y por un apreciable dinamismo del ingreso nacional. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Los dos países de mayor tamaño económico y demográfico aceleraron notablemente el crecimiento económico y muy especialmente Brasil, cuyas tasas promedio bordearon el 10% anual. Tal crecimiento se apoyó en un fuerte proceso de industrialización y en un aprovechamiento creciente de los recursos naturales, incluida una expansión de la frontera agrícola.

Otros países pequeños, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, combinaron la dinámica incorporación de nuevos recursos naturales a sus productos de exportación con el avance en las primeras etapas de la industrialización, pues habían comenzado el período con limitados avances en ese proceso. Lograron de esta forma elevadas tasas de crecimiento económico. La modernización agrícola e industrial permitió también a Guatemala y Colombia crecer aceleradamente.

En contraste con estos éxitos, los países del Cono Sur, que habían marchado a la vanguardia de la región en sus procesos de transformación económica y social, sólo consiguieron crecimientos moderados e incluso muy reducidos. También cedió el ritmo de crecimiento en otros países, en que la industrialización había avanzado poco por lo que no consiguieron enfrentar con éxito los problemas relativos a los mercados externos restringidos y a la incorporación al comercio regional e internacional.

La disparidad de resultados verificada en el dinamismo económico se observa también en el comercio exterior. Los cambios en las políticas económicas y las nuevas condiciones del comercio exterior permitieron que en el período 1965-1974 el crecimiento anual del volumen de las exportaciones alcanzara o superara el 7% en siete países y el 10% en cuatro de ellos, en tanto que el poder de compra de las exportaciones excedió el 7% en ocho países y el 8% en seis de ellos. (Véanse de nuevo los cuadros 1 y 2.) Por el contrario, en algunos países, como los del Cono Sur, el crecimiento del volumen de las exportaciones no alcanzó al 2% de promedio anual. Diferencias similares se pueden establecer entre los países en cuanto a capacidad de captación de inversión directa extranjera o financiamiento externo.

Como resultado de estos comportamientos, la capacidad de importar sufrió cambios apreciables en relación con el período de posguerra analizado anteriormente. Algunos países que habían comprimido intensamente sus coeficientes de importación, como Brasil y México, hicieron crecer aceleradamente sus importaciones y dieron una mayor flexibilidad a la oferta. El primero de estos países se constituyó en un caso notable al alcanzar una tasa promedio anual de 19% de crecimiento del

/volumen de

volumen de sus importaciones, las cuales si bien en parte pueden haberse destinado a acumulación de existencias, facilitaron la transformación industrial y el crecimiento económico alcanzado durante el período.

Por el contrario, algunos de los países pequeños y medianos vieron reducirse el ritmo de crecimiento de sus importaciones, hecho que repercutió negativamente en su dinamismo económico; las importaciones de Perú y de los países centro-americanos, excepto Costa Rica, crecieron a tasas anuales de entre 3 y 4%, muy inferiores a las del período anterior.

b) El proceso político y los grupos sociales

En términos políticos, este período muestra importantes cambios. La transformación en las condiciones externas pareció brindar sustento económico y político para alianzas desarrollistas que lograron conciliar los intereses de grupos muy disímiles a través de reformas moderadas y dinamismo económico. Incluso, en algunos casos, como el de los países que gestaron el Pacto Andino, tales alianzas intentaron apoyarse en un marco subregional, a través de la creación de instituciones sociales, económicas y políticas que reflejaran en un marco más amplio los acuerdos nacionales. No obstante, sólo en un grupo muy reducido de países este proyecto consiguió avanzar pues en general dichas alianzas se disolvieron y los mecanismos democráticos en que se sustentaban fueron desplazados por regímenes autoritarios.

La incorporación de los grupos rurales a través de la reforma agraria encontró resistencias sociales más fuertes de lo previsto, especialmente cuando su costo económico competía con gastos públicos de consumo y acumulación que beneficiaban a otros grupos más poderosos.

La ampliación de la base económica del sector industrial trajo aparejada la necesidad de abarcar nuevas etapas. Enfrentado a ese desafío, el empresariado industrial vinculado a los sectores exportador y financiero, tanto nacional como extranjero, vio a estos últimos como socios más seguros en las nuevas condiciones que a los que formaban parte de la alianza desarrollista, y aumentaron sus críticas contra un Estado al que ahora percibían empresario ineficaz.

Los sectores medios se sintieron también amenazados por el crecimiento de la demanda popular, pues consideraban que menoscababa sus posibilidades, especialmente cuando se satisfizo aquella demanda a través de la inflación.

Los cambios de comportamiento eran el reflejo de tensiones potenciales que los regímenes escondían poco y mal. El acrecentamiento rápido del sector urbano no encontraba cauce en la capacidad de la economía para absorberlo en suficiente grado y nivel como fuerza de trabajo. La estructura agraria, en creciente contraste con la urbana, elevaba el status político de sus problemas poblacionales y de tenencia de la tierra. El peso creciente de los grupos juveniles en la población exigía canalizar inquietudes que sometían a tensión a los sistemas educacionales, ocupacionales y los propios valores que sustentaban las alianzas políticas. Es de interés observar que tales tensiones se manifestaron muchas veces al interior de la coalición en el poder más que como expresión independiente de los sectores afectados.

El sistema político requería, para su funcionamiento, complejos equilibrios que sólo un contexto social y económico muy favorable hacía posible. En la medida que las coyunturas económicas y sociales, internas o externas, eran adversas, dicho equilibrio tendía a desarticularse por la enorme dificultad en generar políticas de autocorrección; cualquier cambio en la posición de algunos grupos afectaba a todo el resto, pues el equilibrio tenía escasos grados de libertad. El mantenimiento del equilibrio se basaba en la capacidad del Estado para conjugar las demandas de los grupos que lo sustentaban con la corriente de recursos que era capaz de generar o captar.

En aquellos países el delicado equilibrio interno resistía con dificultad los problemas internos, y sucumbió cuando debió afrontar a la vez los embates del sistema internacional. En tales circunstancias, el complejo equilibrio policlasista fue sustituido por una élite que concentró el poder y trató no sólo de reordenar las relaciones económicas, sino también de reformular el sistema de relaciones sociales y políticas. Dicha élite creía que la solución de la crisis debía sustentarse en un refuerzo de los vínculos políticos y económicos con los centros. Proponían, por tanto, reorganizar la estructura misma del sistema productivo como también el carácter del Estado y de la sociedad civil. Tal alternativa obligaba a contener el salario y el gasto público, otorgar énfasis a las economías exportadoras basadas en las ventajas comparativas y deshacerse de un sector industrial atrasado, para vislumbrar, en un futuro posible, una nueva economía industrial selectiva y altamente modernizada. El proyecto no podía menos que enfrentarse con la antagonica demanda popular.

La solución de este antagonismo terminó resolviéndose en algunos casos a costa de la democracia y la participación. Sin embargo, los aspectos económicos del proyecto no marcharon siempre por las vías previstas por sus impulsores.

c) La situación hacia finales del período

Hacia finales del período era evidente que las bases económicas, sociales y políticas del estilo de desarrollo habían sufrido fuertes cambios.

En el campo económico tales cambios se relacionaban con el vínculo entre industrialización, mercados y comercio exterior. La industrialización seguía siendo el sustento de la transformación económica y de su dinamismo. Sin embargo, paulatinamente aparecía vinculada a mercados internos relativamente más restringidos y mucho más con los mercados externos, regionales y mundiales, como reflejo de las nuevas alianzas de gobierno y de las nuevas condiciones externas. El dinamismo económico variaba ampliamente entre los países pues dependía del grado de solidez del sustento social del gobierno, de cuán favorable y consolidada era la inserción internacional, y de la medida en que se había fortalecido el proceso de acumulación de capital.

En el campo social y político, un grupo de países había enfrentado el desafío manteniendo el sistema democrático, mientras en otros predominaban élites en las que los sectores militares tenían importancia creciente.

A principios de los años setenta, los intentos por establecer un nuevo estilo estaban sin embargo sólo delineados. Los cambios económicos no estaban aún consolidados como para sustentar con estabilidad los nuevos esquemas políticos. El equilibrio entre una acumulación acelerada, la estabilidad de los nuevos mercados y la búsqueda de una vía de transformación productiva viable en el mediano y largo plazo no se había logrado aún.

Los dos países de mayor tamaño económico y demográfico parecían avanzar mejor y aumentar su distancia del resto; pero, los de menor tamaño, incluso los que habían alcanzado mayor dinamismo, tenían todavía una estructura productiva industrialmente incipiente y dependían decisivamente de los mercados externos. Sus mercados internos, pequeños y generalmente concentrados, no permitían por sí solos garantizar una vía estable para la transformación productiva. En algunos casos, en especial en Centroamérica, el grado de exclusión y pauperización campesina era muy elevado y en el medio urbano no se habían establecido grupos medios de tamaño comparable al de los países grandes, medianos e incluso pequeños, como Costa Rica y Uruguay. A medida que empeoraba la situación de los grupos excluidos y que los grupos medios no encontraban adecuada cabida para sus demandas se crearon condiciones para un cuestionamiento global del estilo de desarrollo que en ocasiones se tornó violento.

Los países exportadores de petróleo aparecían con mayores posibilidades de estabilizar sus procesos, por su privilegiada conexión con la economía mundial, mientras en los países del Cono Sur, los cambios políticos y los intentos de reorientación se dieron hacia finales del período, cuando comenzaban nuevamente a cambiar las condiciones internacionales.

Los años siguientes vendrían a demostrar cuán inestable y dependiente de las condiciones externas era lo alcanzado, y pondrían de manifiesto las fallas que tenían los nuevos estilos de desarrollo que se había intentado impulsar.

#### 4. Irrupción de la banca transnacional, endeudamiento externo y crisis

Los países latinoamericanos venían realizando esfuerzos por cambiar sus estilos de desarrollo y, como ya se dijo, uno de los aspectos centrales era adecuarlos a las nuevas condiciones externas. A este respecto, el grueso del esfuerzo se había centrado en los aspectos comerciales y en el papel de las empresas transnacionales no financieras.

Desde mediados de los años setenta se gestaron en la economía internacional cambios de la mayor importancia. Se expandió notablemente el papel de la banca transnacional. Aumentó significativamente la oferta de recursos financieros para los países en desarrollo y muy especialmente para América Latina. Se aceleró la inflación mundial y subieron las tasas de interés.

Los cambios en los precios internacionales ocurridos a partir de 1973 originaron cambios importantes en la situación de balance de pagos de los países latinoamericanos. Las fuentes de abastecimiento de la energía comercial evolucionaron en América Latina en un sentido similar al de la economía mundial. En 1950 los hidrocarburos abastecían algo más de un tercio del consumo mundial de energía

/comercial, proporción

comercial, proporción que se elevó a más de dos tercios en 1975, relegando el carbón a un plano secundario. América Latina registró porcentajes aún más elevados, debido al acceso barato al petróleo y a las limitaciones de uso que imponía la mala calidad del carbón.

La política generalizada de consumo no condecía ni con la distribución espacial de la producción a nivel de países ni en general con las reservas de hidrocarburos. Así, al cambiar radicalmente los precios entre 1973 y 1980 los países de la región enfrentaron situaciones muy disímiles. Los exportadores netos de petróleo tuvieron un fuerte incremento de sus ingresos y disfrutaron por algunos años de excedentes importantes en su balanza comercial. Unos pocos países tenían y mantuvieron cierto equilibrio entre producción y consumo, pero una mayoría enfrentó fuertes desequilibrios que se manifestaron en grandes déficit del balance de pagos.

Las notables diferencias de comportamiento a que pudo inducir esta situación fueron anuladas en buena parte por la influencia de la banca transnacional. En efecto, el atractivo de un endeudamiento fácil se reflejó en el hecho que todos los países, casi sin excepción, incurrieran en un fuerte endeudamiento. Dicho de otra forma, tarde o temprano en el período 1974-1980 las economías terminaron alterando sus políticas económicas para tener acceso o permitir la entrada de los abundantes recursos financieros.

La irrupción económica y política de la banca transnacional en los estilos de desarrollo dio origen a formas muy disímiles de transformación económica y social en la región.

En un extremo, los dos países de mayor tamaño económico y demográfico utilizaron el endeudamiento externo para llevar adelante nuevas etapas de sus procesos de industrialización.

Brasil, que inició el período con un importante déficit comercial, no utilizó el endeudamiento para fomentar una política liberal de importaciones. Por lo contrario, inició un conjunto de grandes proyectos destinados simultáneamente a sustituir importaciones y a expandir exportaciones. Se trataba de la infraestructura energética e industrial y de la industria de bienes de capital. De este modo el endeudamiento, no obstante los errores y excesos de consumo en que se pudo haber incurrido, sirvió en buen grado para cambiar un potencial período de recesión por uno de expansión de la capacidad productiva. En este sentido cabe destacar que el volumen de las importaciones brasileñas creció a un promedio anual de 1% entre 1974 y 1980, a la vez que el volumen de las exportaciones se incrementó en cerca de 10% anual, a lo cual cabría agregar que las de origen industrial alcanzaron una alta participación. (Véanse de nuevo los cuadros 2 y 3.)

México realizó durante el período un gran esfuerzo por expandir su producción de petróleo, la que le permitiría transformarse en los años ochenta en uno de los principales exportadores de petróleo del mundo. El volumen de sus importaciones creció a tasas cercanas al 12%, debido en buena parte a que el país aún no tenía la capacidad productiva interna que le permitiera realizar planes más ambiciosos recurriendo preferentemente a su capacidad productiva.



Ecuador y Paraguay también crecieron aceleradamente en este período, apoyándose en sus recursos energéticos. Ecuador, que tenía una estructura industrial muy poco avanzada, concentró esfuerzos en este sector. En Paraguay la expansión estuvo asociada principalmente a la construcción de la gran represa de Itaipú, pero también se verificó un elevado dinamismo industrial.

En estos países, y muy especialmente en Brasil y México, el período no significó cambios notables en el estilo existente. El sector estatal se fortaleció con la expansión de las empresas públicas. El sistema político no sufrió modificaciones profundas, no obstante que el poder de la banca transnacional se fortaleció a medida que aumentaba el endeudamiento. En ambos casos la expansión real y potencial de las exportaciones seguía reforzando su intento de incorporación como semiperiferia a la economía internacional. Se mantuvieron vigentes en el sector productivo reglas para las empresas transnacionales no financieras, que permitían visualizar un estilo en que los sectores internos mantenían una cuota apreciable de poder en la alianza de gobierno.

En el otro extremo, los países del Cono Sur llevaron a cabo un cambio radical en sus políticas económicas. Se trataba de poner en práctica un estilo neoliberal de inserción en la economía internacional. Para el efecto, se liberalizaron las políticas comerciales y financieras externas, reduciéndose los aranceles a niveles muy bajos al menos en Argentina y Chile. Se dio asimismo grandes facilidades de acceso a las empresas transnacionales, bancarias y no financieras.

En un comienzo el énfasis pareció situarse en el fomento de las exportaciones. Sin embargo, el explosivo dinamismo de las importaciones creó déficit comerciales y de cuenta corriente que paulatinamente hicieron imprescindible contar con nuevo financiamiento externo. Por ello, la política económica se concentró en los aspectos financieros, llegándose a privilegiar la mantención de un interés real elevado y tasas de cambio subvaluadas. De esta forma, se hicieron contradictorias las políticas de fomento de las exportaciones con las de captación de nuevo financiamiento externo. La situación adoptada, demostró el poder que habían adquirido los sectores financieros internos y externos. Las importaciones crecieron en los países del Cono Sur a tasas cercanas al 10% anual en el período 1974-1980 y al reducirse los aranceles y subvaluarse el tipo de cambio se sometió a muchas ramas industriales a una competencia que no pudieron sostener. Este fenómeno impulsó a muchos empresarios a reemplazar la actividad industrial por la comercial, dada su mayor rentabilidad y menor riesgo, como consecuencia de lo cual, la participación del producto del sector manufacturero en el total se redujo en la Argentina de 30% a 27% y en Chile de 19% a 16%. (Véase el cuadro 5.)

En estos países el esquema neoliberal no consiguió elevar la tasa de acumulación ni tampoco dar un sentido claro a la transformación productiva. Sólo en Uruguay, país en que no se redujeron sustancialmente sus aranceles, se mantuvo la inversión pública, se logró canalizar inversiones extranjeras en bienes raíces, y el crecimiento económico fue elevado, consiguiéndose un crecimiento anual cercano al 7% de los bienes no agrícolas. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 5

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA MANUFACTURA EN EL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(Porcentajes)

	1950-1952	1964-1966	1973-1974	1979-1980
<u>América Latina</u>	<u>16.5</u>	<u>20.7</u>	<u>24.1</u>	<u>24.3</u>
Argentina	22.3	27.6	30.5	27.4
Bolivia	10.8	11.1	12.9	13.7
Brasil	20.6	26.7	30.7	31.0
Chile	15.5	18.7	19.2	15.8
Colombia	13.7	16.9	19.5	17.2
Costa Rica	10.5	12.4	15.7	16.9
Ecuador	12.7	13.3	11.5	14.6
El Salvador	12.7	16.0	17.6	17.0
Guatemala	11.4	13.6	15.3	16.0
Haití	10.1	10.2	13.5	13.8
Honduras	9.9	13.4	14.9	16.5
México	16.1	18.9	21.6	22.3
Nicaragua	11.8	16.5	20.9	22.1
Panamá	8.5	13.2	13.5	11.9
Paraguay	15.2	15.5	17.4	16.2
Perú	15.6	20.7	22.4	21.4
República Dominicana	13.8	14.8	18.7	18.8
Uruguay	23.8	24.3	25.7	25.9
Venezuela	7.7	12.1	14.3	16.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.



Cuadro 6

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO <sup>a/</sup> DEL PRODUCTO DE BIENES NO AGRICOLAS; 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
<u>América Latina</u>	<u>6.2</u>	<u>7.1</u>	<u>5.0</u>
Argentina	4.0	6.1	1.3
Bolivia	0.3	6.7	2.7
Brasil	7.5	11.8	6.8
Chile	4.4	2.4	3.0
Colombia	5.9	7.4	1.9
Costa Rica	7.0	9.3	7.2
Ecuador	6.0	15.7	6.1
El Salvador	6.5	4.9	1.9
Guatemala	4.6	6.9	8.9
Haití	-3.9	7.9	4.3
Honduras	3.0	5.7	7.1
México	6.9	7.9	7.2
Nicaragua	8.9	6.8	-5.3
Panamá	9.7	8.2	3.6
Paraguay	3.7	6.9	13.9
Perú	7.1	4.5	1.7
República Dominicana	5.5	14.0	4.5
Uruguay	1.4	2.3	6.9
Venezuela	6.5	1.0	0.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a/</sup> Porcentajes obtenidos mediante regresión.

En el caso chileno, el crecimiento global anual de 5.6% tuvo lugar con una reducida tasa de aumento del valor agregado generado en los sectores productores de bienes no agrícolas (3%) y se originó básicamente en el incremento anual superior al 10% anual del sector comercio y finanzas. Esto último estuvo íntimamente asociado con la expansión de las importaciones y con el endeudamiento externo.

Entre estos casos extremos de uso del endeudamiento externo se sitúa el resto de los países de la región. En cualquier caso, se verificó una clara caída de los ritmos de crecimiento del sector industrial y en general tendió a reducirse la participación del sector en el producto. El endeudamiento externo fue utilizado, en la mayoría de los casos, para sustentar un mayor crecimiento del consumo que del producto. Los intentos por encontrar un nuevo estilo no encontraban una salida económica que permitiera acelerar la acumulación y dar un cauce a la transformación productiva, a pesar de que durante parte del período (1976-1980) la mayoría de los países logró incrementar el valor de sus exportaciones a tasas muy elevadas; en algunos casos por alzas en los precios y en otros por incrementos en los volúmenes.

La falta de dinamismo económico de muchos países puede hacer pensar en economías que sufrieron pocos cambios en su forma de funcionamiento. La realidad muestra todo lo contrario. El endeudamiento externo y la creciente participación interna de la banca transnacional alteraron profundamente las relaciones de poder interno y el sentido de la acumulación y la política económica. A medida que los países se endeudaron se alteraron las relaciones entre el sector productivo no financiero y el sector financiero. Se admitió y fomentó un mercado de capitales que terminó fortaleciendo al capitalismo financiero.

La separación de las funciones productivas empresariales de las funciones capitalistas financieras cobró especial impulso, al permitirse la emisión de títulos no directamente asociados a empresas productivas sino a sociedades de inversión. La revalorización de estos títulos puede depender de operaciones especulativas, tanto en su lanzamiento como en la circulación de los mercados financieros de valores. Es entonces posible concentrar parte importante del ahorro bajo la forma de capital financiero, que no necesariamente se transforma en inversión de capital físico, sino que puede favorecer la concentración del patrimonio acumulado previamente en manos de quienes dominan el capital financiero. Simultáneamente el sistema crediticio puede transformar parte del ahorro en consumo, especialmente si el endeudamiento externo permite por la vía de las importaciones afrontar la presión sobre el balance de pagos. Se tiende así a acentuar el rasgo monopólico del capitalismo, su carácter especulativo y la subordinación del sector productivo.

/En los

En los países en que se permitió en mayor grado este tipo de operaciones, el sector público fue perdiendo el control del proceso financiero. A través de una política crediticia en que aparecieron nuevas y diversas formas de cuasidinero la política monetaria perdió parte de sus efectos y el Estado su capacidad de control. Otro tanto sucedió con las posibilidades de endeudamiento que adquirió el sector privado con el exterior sin pasar por el control del sector público. En los casos en que se difundió esta práctica el sector público perdió parte del control sobre el balance de pagos, que sólo recuperaría en la crisis cuando en ocasiones se le presionó para que avalara estas deudas. A la vez, las políticas cambiarias producían efectos patrimoniales y operativos en todos los sectores endeudados.

De esta forma, los sectores productivos endeudados pasaron a depender no sólo de la política monetaria y crediticia interna, sino también de las tasas internacionales de interés y de la situación de balanza de pagos.

A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder económico y político. Se inauguró así un nuevo eje de ordenamiento de las economías nacionales. A un nivel extremo, podría afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse dado que la composición de ciertas normas de funcionamiento del sistema económico internacional restringían el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales.

Los grupos dominantes se enfrentaron a la reorganización del sistema interno para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el poder, como ya se dijo, fue necesario que en ocasiones cambiaran su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero.

En la medida que el crecimiento se redujo y se concentraron las demandas en grupos de rentas altas se hizo imposible atender satisfactoriamente las demandas masivas. La política de contención salarial, aplicada a menudo, hizo necesario aplicar muchas veces prácticas represivas sobre las organizaciones sindicales.

En la medida que empeoraron las condiciones económicas, sólo los países que mantuvieron un esquema democrático pudieron negociar soluciones sin coartar la participación. En los regímenes autoritarios fue necesario extremar las medidas represivas. Con el transcurso del tiempo se incrementaron las demandas por la democratización, como mecanismo capaz de encauzar las demandas de participación. En otros países, en que la propia modernización agudizó los conflictos, surgieron movimientos que perseguían reformas revolucionarias del estilo de desarrollo, en el seno de los cuales se desataron luchas que en algún caso llegaron a la guerra civil. Debe recordarse

/que el

que el conflicto de los sectores populares, y particularmente de los grupos obreros, no necesariamente constituyen sólo una protesta por condiciones económicas desmedradas; los grupos obreros de mayor tradición sindical suelen además reivindicar mejores condiciones de trabajo y algún grado de participación, no sólo a nivel de la empresa, sino también a nivel de la sociedad. En las sociedades en que este tipo de conflicto no encuentra un "interlocutor válido" el problema puede adquirir una dimensión política general por la asociación de otros grupos cuyo problema también radica en la ausencia de canales de participación.

A comienzos de los años ochenta se podía constatar que los intentos por configurar un nuevo estilo de desarrollo estaban en peor pie que a mediados de los años setenta. Los cambios externos terminaron por desarticular en muchos países los esquemas de política económica contruidos con el fin de aprovechar el dinamismo comercial. La transformación productiva terminó frenándose por la propia abundancia de los recursos financieros. El ingreso de la banca transnacional y la creación de un mercado financiero conspiró en ocasiones contra la acumulación en capital fijo al estimular un consumo que se satisfacía con importaciones. En el plano político, la falta de dinamismo económico llevó a un endurecimiento del sistema, limitando la democracia y la participación. Este esquema fue cuestionado en algunos países mediante la demanda de una democratización; en otros surgieron conflictos armados. Naturalmente estas situaciones sumadas a la ausencia de un proyecto de transformación económica a largo plazo quitaban impulso a la acumulación de capital. En contrase con ello en algunos países la alianza de gobierno afirmado en la democracia demostraba su vitalidad y ayudaba a encontrar una solución negociada a las coyunturas críticas. Por último, los dos países de mayor tamaño ingresaban en el comercio y las finanzas mundiales con mayor fuerza y en mejores condiciones. Su comercio exterior, en estrecha vinculación con sus mercados internos y con su transformación productiva, daba la impresión de que se comenzaba a conformar un nuevo estilo de desarrollo, basado en una nueva forma de inserción internacional.

##### 5. El desencadenamiento y naturaleza de la crisis

Durante 1981 la generalidad de los países latinoamericanos se precipitó en una crisis económica y financiera que puede considerarse la más profunda y prolongada desde la crisis mundial de los años treinta. En ella se combinan de manera acumulativa factores negativos de origen externo e interno.

Desde mediados de los años sesenta el dinamismo del comercio internacional y el crecimiento económico de muchos países de la región pusieron en tela de juicio los planteamientos que postulaban la necesidad de transformar las relaciones económicas en los planos internacional, regional y nacional. Desde mediados de los años setenta el abundante financiamiento externo acentuó en muchos grupos la convicción de que la mejor solución del desequilibrio externo sería la liberalización de las relaciones económicas externas, pues la orientación de la actividad productiva debía atribuir importancia creciente a las señales que provenían de los mercados mundiales.

Se venía gestando, o se pretendía reimplantar, una política de crecimiento económico que se basaba en los principios liberales de las relaciones económicas nacionales e internacionales. Se basaba en una visión particular del funcionamiento de la economía internacional, en la validez de las señales del mercado y en un pronóstico de la evolución del mundo desarrollado.

En el plano teórico, se asignaba a la promoción de relaciones externas más amplias un papel de mayor significación en el proceso de desarrollo que el que se había tenido en el pasado. Ello no obstante, en los distintos países y grupos de opinión se difería en cuanto a la función que debían desempeñar esas relaciones externas. Para algunos el comercio externo debía ser motor fundamental del crecimiento. Otros le asignaban el papel de complemento imprescindible en una transformación productiva orientada en lo fundamental por el mercado interno. En cualquiera de los casos se aspiraba a incrementar la participación del comercio exterior en el proceso económico nacional.

Era frecuente considerar que la ulterior evolución de la producción en los países desarrollados y del comercio mundial serían relativamente favorables. La recesión del bienio 1974-1975 en los países industriales se atribuyó en proporción significativa a los efectos del alza del precio de los combustibles, aunque no se desconocía la acción de otros factores. Cierta recuperación de las tasas de crecimiento de algunos países desarrollados en el período 1974-1979 (más de 4% en Estados Unidos y 5% en Japón) hizo creer que paulatinamente se superaría la crisis de los combustibles y que pronto ese crecimiento se aceleraría. Así, el comercio mundial volvería a desempeñar un papel muy activo en la región. Alentaba este optimismo el dinamismo que mostraban las exportaciones latinoamericanas, pues se pensaba que si en un período mediocre de la economía mundial se lograban esos resultados, era de esperar que ellos se mantuvieran o se acrecentaran aún más en el futuro próximo.

/La postura

La postura teórica y las expectativas optimistas se conjugaron para orientar políticas de expansión y diversificación de las exportaciones y aceptar déficit comerciales externos que se suponían transitorios. Los exportadores netos de petróleo esperaban un mejoramiento lento pero estable de los precios reales de los combustibles, y los importadores confiaban en los planes de sustitución y conservación, y en el desarrollo de fuentes propias de energía. Otros veían en los incrementos de los precios del petróleo la esperanza de un mejoramiento de los precios de las materias primas, y confiaban en que una liberalización de las relaciones externas haría operativo el antiguo esquema de las ventajas comparativas y traería consigo un incremento sostenido del valor de las exportaciones.

La evolución del comercio exterior y el financiamiento externo durante el período 1976-1980 sirvió para sustentar en muchos países el convencimiento que, al seguir las señales del mercado, estaban superando con un crecimiento moderado un fuerte período de crisis. Durante este período las exportaciones crecieron en volumen y valor a los ritmos más rápidos de la posguerra. Las importaciones aumentaron también, y en algunos años lo hicieron a ritmos sorprendentes en los países del Cono Sur y en algunos países exportadores netos de petróleo. Simultáneamente, en la mayoría de los casos y de los años se mantuvo el déficit en el balance comercial de bienes y servicios. Así, se dio el hecho poco frecuente en el desarrollo de posguerra, de un comercio exterior muy dinámico y a la vez permanentemente deficitario en el mediano plazo.

El rápido crecimiento del valor de las exportaciones tuvo orígenes dispares. En los países exportadores netos de petróleo o combustibles se originó en el incremento de los precios, combinándose en algunos casos con caídas y en otros con aumentos de los volúmenes exportados. En el resto de los países se dieron distintas circunstancias: desviaciones de producción previamente destinada al mercado interno, diversificación de la producción de materias primas, mayor transformación industrial de las materias primas exportadas, y ampliación de las exportaciones de manufacturas. En este último caso se aprovechaba la capacidad previamente instalada no utilizada o en período de maduración, y la rápida ampliación que había tenido en algunos países el sector industrial. La evolución de los precios fue muy dispar, por lo que el esfuerzo interno que acompañó el crecimiento del valor de las exportaciones fue también muy diferente.

El crecimiento de las importaciones tuvo asimismo muy diferentes motivaciones y estructuras. En algunos casos, en lo fundamental, dio pie a un intenso proceso de inversión, en tanto que en otros casos sustentó el crecimiento del consumo y la lucha antiinflacionaria. Por lo general, las importaciones vieron elevarse simultáneamente su volumen y sus precios, siendo estos últimos más estables en sus aumentos periódicos.

En estas circunstancias, la norma fue un déficit comercial externo en las transacciones de bienes y servicios. Este déficit encontró su sustento, cuando no su explicación, en la afluencia o disponibilidad de financiamiento externo, el cual fue ofrecido en abundancia a casi todos los países, fue canalizado por la banca transnacional, y tuvo en una primera etapa intereses reales bajos. Paulatinamente, sin embargo, se fueron reduciendo los plazos medios de vencimiento y se incrementaron las tasas de interés.

/El financiamiento

El financiamiento externo fue creciendo apreciablemente, para atender los déficit del balance comercial y los crecientes compromisos derivados de la inversión directa y de la deuda externa, como consecuencia de lo cual el monto de los intereses fue aumentando en cifras absolutas y relativas por la doble vía de los incrementos de la deuda y del alza de las tasas de interés.

Esta breve descripción de la evolución del comercio y del financiamiento externo muestra la existencia simultánea de tres factores, comunes a la mayoría de los países: dinamismo comercial, déficit en el balance de bienes y servicios y abundante financiamiento neto externo.

Estos factores aparecen además entrelazados por relaciones causales que sustentan su coexistencia. En efecto, en la medida en que se utilice la relación entre deuda y valor de las exportaciones como uno de los indicadores más significativos de la capacidad de pagos externos de un país, el elevado crecimiento de la última variable tiende a sustentar un mayor endeudamiento. Durante el período 1976-1980 las exportaciones crecieron a valores cercanos al 20%, y la tasa de interés nominal se mantuvo en valores cercanos al 10%. En esas circunstancias, aun para países para los cuales la relación antes mencionada tuviese valores elevados, era posible justificar el mayor endeudamiento si se razonaba bajo ciertos supuestos. Así por ejemplo, si la relación era cercana a tres, como sucedió ya en algunos países, ella podía mantenerse en ese nivel si tanto la deuda como el valor de las exportaciones crecían en 20%; la mitad del nuevo endeudamiento permitía financiar los intereses nominales de 10%, en tanto que el otro 10%, que representaba 30% del valor de las exportaciones, permitía sustentar un importante déficit comercial y un incremento de las reservas monetarias.

Así, en la medida que se suponía estable una situación de rápido crecimiento del valor de las exportaciones y de tasas nominales bastante menores, era posible ampliar el endeudamiento externo sin riesgos en términos de capacidad de pagos externos, y a la vez mantener grandes déficit comerciales y expandir las reservas. Esta evolución brindaba un grado de libertad apreciable en el campo de la política económica y del propio manejo político de los gobiernos. De hecho, en muchos casos las políticas cambiarias, crediticias, fiscales y de reservas internacionales contribuyeron a estimular el gasto interno, lo que produjo un auge transitorio que estimuló las necesidades de financiamiento externo.

Lamentablemente, tras esta forma de razonar había numerosos supuestos que de no ser acertados podían traer graves problemas. Por eso ya en 1977 la Secretaría de la CEPAL en sus estudios de perspectiva, llamó la atención acerca de la vulnerabilidad que entrañaba el nivel de endeudamiento al que se estaba llegando.

No parecía razonable suponer simultáneamente, en el mediano plazo, un crecimiento del valor de las exportaciones del 20%, y tasas nominales de interés del 10%. Tras ese 20% se conjugaban, como ya se dijo, situaciones muy diferentes. Era previsible que el crecimiento muy acelerado del volumen, no se podría sustentar en el largo plazo, y en cuanto a los productos primarios, era bien conocido el bajo crecimiento de la demanda mundial de esos bienes y el resurgimiento del proteccionismo de los países desarrollados cuando las exportaciones de los países en desarrollo llegaban a copar porcentajes significativos de sus mercados.

/De otro



De otro lado, para poder mantener en el mediano plazo valores altos y significativos de las exportaciones sobre la base de bienes manufacturados, se requerían políticas de industrialización que muy pocos países latinoamericanos estaban aplicando. Asimismo, el recrudecimiento de las políticas proteccionistas, que también empezaba a observarse en este campo, significaba un serio obstáculo para una expansión duradera del valor de las exportaciones. Con relación a los precios no cabía duda de que parte del crecimiento del valor de las exportaciones se apoyaba en una inflación mundial que se aceleraba. Esa aceleración hacía difícil mantener las tasas nominales de interés que suponían tasas reales muy reducidas o incluso negativas.

En relación con el déficit comercial de bienes y servicios, tampoco parecía razonable tratarlo con independencia de las políticas internas y de la relación de precios del intercambio. La persistencia del déficit comercial ocultaba peligrosas relaciones con la economía interna. En muchos casos el acelerado crecimiento de las exportaciones se lograba con importantes costos internos que no era fácil de aumentar si se producía una situación coyuntural indeseable. De otro lado, el elevado crecimiento de las importaciones resultaba vital para mantener políticas de crecimiento económico y de liberalización de las economías o políticas antiinflacionarias. Como es bien sabido, los déficits comerciales dependen a su vez de la relación de precios del intercambio. Durante el período 1976-1980 los gobiernos actuaron, como ya se dijo, sobre la base de perspectivas de mejoramiento o, en el peor de los casos, de estabilización de la relación de precios del intercambio. Una situación coyuntural desfavorable, ya fuera de demanda externa, de relación de precios del intercambio, o de una combinación de ambos, haría que el déficit se ampliara más allá de lo previsto o que sufriera intensamente la economía nacional.

Por último, el razonamiento llevaba implícito el supuesto de que "las deudas no se pagan, se renuevan". La renovación aparece entonces como un mecanismo relativamente automático. Si el plazo medio de la deuda es extendido, lo que se renueva actualmente representa porcentajes reducidos de las exportaciones. Con diez años de plazo medio y una relación entre la deuda y el valor de las exportaciones de tres, lo que debe renovarse representa un 30% del valor de las exportaciones. Si el plazo medio es menor, si se acorta año a año o, lo que es más grave, si la deuda a menos de un año representa un porcentaje apreciable del total, la proporción que ha de renovarse puede representar fácilmente valores cercanos al 100% del valor de las exportaciones. En este último caso, cualquier situación coyuntural desfavorable puede hacer al menos dudoso lo automático de la renovación.

A partir de 1981 los hechos se apartaron de los supuestos optimistas que postulaban las políticas de relacionamiento económico y financiero externos. En la mayoría de los casos empeoró simultáneamente la situación de los diversos factores considerados, lo que llevó a una honda crisis de balance de pagos y de la modalidad de crecimiento.

La confianza en la recuperación de la economía de los países desarrollados se vio contradicha por la reducción del crecimiento en 1981, y luego por una caída en 1982. El comercio mundial tendió a estancarse y se exacerbaron las tendencias proteccionistas en las economías centrales.

/La inflación



La inflación mundial cedió en cierta medida y la tasa nominal de interés creció a niveles reales desconocidos en la posguerra. La relación del intercambio empeoró para la gran mayoría de los países.

Como consecuencia de estos hechos, ya en 1981 el valor de las exportaciones de la región en su conjunto creció a tasas mucho menores; los intereses de la deuda se elevaron sustancialmente; el valor de las importaciones no cedió en su crecimiento con respecto al año anterior, y se gestó así para la región un déficit en cuenta corriente superior a los 40 mil millones de dólares. Este déficit era 45% más alto que el de 1980 y duplicaba el de 1979, habiendo sido durante estos dos últimos más alto que en los de los años precedentes. El nuevo financiamiento se otorgó a plazos muy cortos, por lo que la deuda a plazos menores de un año representaba ya a finales de 1981 más del 65% del valor de las exportaciones (se excluye de este cálculo a Panamá y Bahamas) y en los países de gran tamaño económico y demográfico superaba el 70%.

En 1982 la situación empeoró aún más. La caída de los precios de muchos productos primarios terminó por desplomar la relación de precios del intercambio, a la vez que se mantenían, o se acrecentaban, las tasas reales de interés. El valor de las exportaciones decreció por primera vez en muchos años, y la relación entre deuda y exportaciones alcanzó valores sin precedentes en casi todos los países, con índices cercanos a cuatro en los tres países más endeudados; a la vez, la deuda a menos de un año superaba en un país el valor de las exportaciones y crecía rápidamente en el resto. La renovación automática se hacía ya utópica. Más aún, era evidente que los mecanismos de ajuste representados por la reducción de las importaciones, o por el grado de utilización o el nivel mismo de las reservas, eran por sí solos insuficientes para pagar los intereses de la deuda. Se hacía imprescindible renegociar la deuda y los bancos debían aportar financiamiento neto externo y aumentar su riesgo. Se inició, entonces, en 1981 en algunos países y en 1982 en el resto, el proceso de renegociación.

#### 6. Las políticas de ajuste económico y financiero

La evolución del comercio mundial y del proteccionismo hizo ya evidente a finales de 1981 que, al menos en el corto plazo, la mayor parte del problema de la deuda debería resolverse en el campo financiero.

Para muchos países era evidente que el problema más grave en el campo del endeudamiento estaba en la renovación de los créditos, especialmente los de corto plazo. Estos se acercaban en algunos casos al valor total de las exportaciones y sobrepasaban, como es obvio, toda capacidad de pago. Simultáneamente, los intereses que debían cancelarse superaban las posibilidades de superávit en el balance comercial de bienes y servicios, o de disminución de reservas. Por lo tanto, no se trataba sólo de renovar los vencimientos o parte de ellos sino que, por el contrario, era imprescindible conseguir nuevos créditos. Los acreedores, por su parte, trataban de reducir al mínimo el nuevo financiamiento neto que debían otorgar.

/A partir

A partir de 1981 la mayoría de los países iniciaron un proceso de renegociación que vino acompañado de políticas de ajuste interno destinadas a satisfacer los requerimientos de un determinado programa de balance de pagos. En estos procesos han participado activamente los gobiernos de la región, la banca transnacional y el Fondo Monetario Internacional. La banca transnacional, no ha reconocido corresponsabilidad en la situación y como es natural en quien se sitúa en tal postura, ha promovido mayores esfuerzos internos para garantizar una mayor capacidad de pagos externos. Por ello ha condicionado la renegociación de la deuda a la firma de convenios con el Fondo, los que incorporan las conocidas reglas de condicionalidad de las políticas internas.

Algunos países han procurado negociar esa condicionalidad a partir de sus propias estrategias y políticas nacionales, y en ciertos casos se aprecian en tal sentido desviaciones considerables de lo que han sido los ajustes tradicionales.

Los principios generales de la condicionalidad tradicional son ampliamente conocidos. Con relación a la orientación general del desarrollo, ellos reafirman las supuestas ventajas de la liberalización de las economías, de la reducción del sector público y de la ampliación del sector privado, y subrayan el importante papel que el comercio internacional debería tener como orientador de la asignación de recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, hacen hincapié en el exceso de gasto público y en lo inadecuado del sistema de precios imperante ante las nuevas circunstancias, y muy especialmente el tipo de cambio. Por consiguiente frente a presiones inflacionarias o a déficit agudos de balance de pagos, las políticas nacionales deberían lograr la reducción del déficit fiscal y público, el ajuste de los salarios reales, la limitación del crédito interno y del endeudamiento del sector público, el incremento de los ingresos impositivos y el de los precios controlados, la eliminación de subsidios, y un superávit en la cuenta comercial externa.

En términos generales, comparados con convenios de otros períodos, se destaca ahora un cambio de énfasis, al hacerse hincapié en la cuenta comercial externa y aceptarse una mayor flexibilidad en los límites que se solía establecer para algunas metas internas, como las relativas a la inflación.

La naturaleza de estos acuerdos y sus finalidades han sido materia de opiniones y planteamientos encontrados durante toda la posguerra. Sin embargo, en las actuales circunstancias ellas son más polémicas que en el pasado, por varios motivos.

En particular, se cuestiona hoy: i) el papel central atribuido al comercio internacional, en circunstancias en que éste ha perdido dinamismo y que se acentúan las presiones proteccionistas en los países desarrollados; ii) la eficacia de medidas macroeconómicas globales, en circunstancias en que la crisis ha hecho más evidente la heterogeneidad económica y social de las economías de la región, y iii) la limitación de la acción del sector público, en momentos en que el sector privado aparece sobrepasado por la complejidad de los problemas y reclama la intervención de los gobiernos para enfrentarlos.

/Estas dudas

Estas dudas en torno a la eficiencia de los acuerdos en las actuales circunstancias se han visto confirmadas por los hechos. En efecto, habitualmente los resultados se han apartado de las metas y objetivos originalmente propuestos. A poco de la firma de los convenios ha sido necesario someterlos a importantes revisiones o suspender por algún plazo su aplicación.

De otro lado, los resultados en términos económicos y sociales no han resultado satisfactorios en todos los casos. Las caídas en la producción y en el empleo sobrepasan lo originalmente presupuestado, y durante 1983 han tendido a acentuarse los síntomas de estancamiento, cuando no de franca caída de la producción. Algunos países, sin embargo, han logrado controlar los efectos más inmediatos de la crisis, en particular en lo que guarda relación con sus problemas de balance de pagos.

Las mayores dudas se generan en torno a la posible capacidad de las economías latinoamericanas para soportar el actual estado recesivo por mucho más tiempo, si las condiciones de la economía mundial no cambian rápidamente. En efecto, el esfuerzo pertinaz por lograr un superávit relativamente elevado en el balance comercial de bienes y servicios, lo que supone generalmente un superávit aún mayor en el comercio de bienes, ha originado efectos que sobrepasan las meras caídas en la producción. Se están gestando profundos desequilibrios en el campo ocupacional, inflacionario y presupuestario, y en algunos casos se ha comenzado a dismantelar plantas en un proceso que amenaza ampliarse; a la vez cunde el desaliento empresarial, se abandonan proyectos de ampliación y, con toda probabilidad, se provoca desinversión en muchos rubros productivos.

Es asimismo evidente que aquellas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. En lo externo se castiga fuertemente a los países latinoamericanos y se premia a la banca internacional. Las renegociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos, cuando la hubo, o las elevadas tasas reales de interés, hubieran sido de exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera obligación de repartir los costos. Además, en ellas se aplican sobretasas, multas y costos que elevan aún más las tasas de interés y la utilidad potencial de los bancos. También se han aplicado condiciones para obtener la garantía del Estado en créditos que se otorgaron sin ella al sector privado. En lo interno, gran parte de los costos se han transmitido a los sectores de menores ingresos, prueba elocuente de lo cual son los altos índices de desocupación y las caídas del salario real.

En resumen, hasta ahora el proceso de ajuste, no obstante estar gestando, e incluso sobrepasando los superávit comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco eficiente, destructor e inequitativo, lo que obliga a efectuar una revisión profunda de él. Para ello, se hace necesario encontrar soluciones comerciales y financieras externas que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos del ajuste, y que en lo interno conduzcan a una rápida y efectiva reactivación de la economía regional.

## 7. El conflicto político en el momento de desencadenamiento de la crisis

La presente crisis económica de la región se superpone y se entrelaza con las desiguales crisis de los sistemas políticos y sociales de América Latina, por lo que los escenarios futuros serán necesariamente diferentes en cada uno de los países. Sin pretender abordar todas las situaciones, los ejemplos siguientes ejemplifican tal diversidad y presentan algunos de los principales problemas políticos del momento actual.

### a) La crisis en las sociedades de modernización temprana

Aunque la crisis económica por la que atraviesan los países del Cono Sur es de extraordinaria intensidad, no puede dejar de señalarse que desde hace largo tiempo ha presentado también serias dificultades en su ordenamiento político-social.

Estos países habían logrado considerables desarrollos en sus procesos de urbanización y, a pesar de grandes dificultades mostraban una ampliación paulatina del acceso de todos los grupos sociales a los frutos de la modernización económica, social y política. No obstante, algunos cambios estructurales, necesarios para impulsar la movilidad social colectiva, estaban trabados, o sólo eran conseguidos a costa de grandes conflictos. A las tensiones entre acumulación y distribución se sumaban las provocadas por la incorporación política y social de grupos anteriormente postergados, ya fueran urbanos o rurales. Como ya se señaló, las opciones reformistas o populistas enfrentaron grandes obstáculos, agravados aún más por el escaso dinamismo económico.

En tales condiciones, caracterizadas por conflictos que a veces desembocaron en situaciones de aguda polarización social, se implantaron regímenes que procuraron restablecer el orden en los procesos económicos y políticos mediante la combinación de una firme y concentrada autoridad política con la vigencia de principios neoliberales de organización económica.

Tanto en Argentina como en Uruguay dicha combinación no tuvo éxito: fue incapaz de garantizar un crecimiento económico sostenido, agudizó las desigualdades sociales y, al no satisfacer las demandas de la mayoría de la población ni brindar canales adecuados de participación política, perdió sustento y legitimidad. Si el reformismo y el populismo, democráticos y redistributivistas, no habían dado con una solución adecuada a los problemas económicos y políticos, los regímenes que los sustituyeron sólo consiguieron ahondarlos aún más, traspasando una pesada herencia a los nuevos procesos de redemocratización. Parece evidente que el futuro de estas sociedades se verá influido de manera decisiva por la capacidad de sus habitantes de encontrar coincidencias y de crear y consolidar mecanismos institucionales que estabilicen el proceso político-económico.

En Chile, la disminución de la presión de la sociedad sobre el Estado se buscó por varios caminos entre otros por la descentralización y privatización de los sistemas productivo, financiero, educacional, de salud y de previsión. El Estado a través de la aplicación del principio de la subsidiariedad persigue que el mercado regule las asignaciones sociales, lo que en la práctica implica

/un sistema

un sistema jerárquico de clases y grupos que permita al Estado cautelar que el poder social no sea alterado. Como es natural, el predominio de las relaciones de mercado y la descentralización en sociedades en que el poder económico y social de los distintos grupos está desigualmente distribuido ha incidido en las orientaciones productivas, en las formas de acumulación, en el comportamiento empresarial y en las relaciones económicas externas. Se ha desarrollado así una forma de capitalismo que no brinda cauces fáciles de manifestación a las demandas de reformas de grandes grupos de la población. Por ello, frente a la crisis económica el sistema ha respondido reforzando el autoritarismo.

b) La crisis en las sociedades de modernización tardía

En casos como los de Bolivia, Ecuador y Perú, la segmentación de la sociedad debida a la fuerte presencia de población indígena es un hecho decisivo, que sumado a las dificultades de integración territorial, dificultan la constitución de una sociedad nacional articulada. De ahí que muchas veces hayan procurado alcanzar ese objetivo a través de una modernización simultánea del Estado y la sociedad.

En una visión histórica de largo plazo, resulta evidente que las dificultades de integración tienen su expresión en la estructura de clases de estas sociedades. Sus economías --a menudo de enclave-- les han dificultado el desarrollo de empresarios locales poderosos o estuvieron estrechamente vinculadas a las estructuras tradicionales; también sus sectores medios urbanos cuentan con fuertes contingentes de grupos tradicionales, a la vez que el proletariado urbano industrial es incipiente y el campesinado es en gran parte indígena y vincula sus demandas a su condición étnica. En el caso de Bolivia debe señalarse la importancia que adquiere el sector minero politizado. Por ello, no debe extrañar la significación que han adquirido en ellos los movimientos populistas, una de cuyas finalidades ha sido proporcionar un sentimiento de identidad a grupos sociales tan heterogéneos.

Si el problema de la integración nacional plantea un trasfondo común, diversas circunstancias económicas y sociales constituyen situaciones particularizadas. En Ecuador, los recursos del petróleo han permitido la modernización económica, a la vez que han hecho posible que el Estado juegue un importante papel como agente de transformación. Dicha modernización dio origen a importantes sectores medios y a un novel proletariado industrial, y consolidó el desarrollo de los grupos empresariales. No obstante, a pesar de los esfuerzos de integración cultural y territorial, subsisten dualidades y, entre ellas, la persistencia indígena es una de las importantes. En este país, desde el punto de vista político, destacan los esfuerzos para establecer mecanismos que regulen las relaciones entre sociedad y Estado, para lo cual se han constituido opciones destinadas a lograr tal cometido, de tipo reformista, populista y neoliberal.

En Perú son notorias las dificultades que implican los procesos de incorporación social en una sociedad que posee un alto nivel de movilización. Los regímenes políticos que se establecieron desde mediados de los años sesenta propugnaron una acción decidida del Estado y un estilo de desarrollo que intentó llevar a cabo procesos de modernización e integración nacional. A pesar de ello, les resultó difícil conseguir una participación estrecha en dichos procesos por

parte de los distintos sectores sociales, sobre todo de los vinculados a las esferas más significativas del poder económico y social. Las experiencias posteriores no lograron componer un esquema amplio de participación y acuerdos sociales y los conflictos se agravaron por la crisis que afecta a la sociedad indígena.

En Bolivia, la revolución de 1952 permitió una fuerte presencia política de los sectores obreros, especialmente mineros y campesinos; grupos que se constituyen en un elemento clave del proceso político, aunque a menudo desarrollan sólo una acción reivindicativa que no logra plasmarse en una propuesta nacional. El Estado y los grupos a él vinculados --especialmente los sectores medios-- pretenden articular las distintas demandas pero suelen carecer de la fuerza suficiente para hacerlo, en gran parte debido a las debilidades de la economía nacional; por ello el poder militar reaparece a menudo como una instancia de resolución posible de los conflictos. Además, los problemas se agravan por las disparidades regionales, y las zonas de mayor dinamismo económico procuran a veces imponer sus intereses particulares sobre los del conjunto de la nación. Por último, la gran desarticulación y desintegración del sector público, le impide llevar a cabo políticas de carácter nacional con el grado de eficiencia que la situación exige.

c) El caso de Brasil

A partir de mediados de los años sesenta se han producido en este país una serie de condiciones y especificidades estructurales que han convertido al Estado en el articulador de un desarrollo con fuerte internacionalización del mercado e incorporación masiva de tecnología. Tal desarrollo se fundamenta en una tríada de capital privado nacional, capital internacional y Estado, donde este último, actuando con marcado carácter empresarial y visión de conjunto, impulsa y delimita las áreas de los otros sectores.

Si bien es cierto que las anteriores formas de integración social --populistas y reformistas-- han sido eliminadas, se ha mantenido una dinámica de incorporación de los estratos populares y de las clases medias a los sectores modernos de la economía, que se expanden y mejoran sus niveles de consumo.

Sin embargo, el propio proceso de modernización e incorporación ha disminuido las bases sociales de los grupos que detentan una forma de poder vinculada a las estructuras tradicionales; por ejemplo, la PEA urbana que en 1950 alcanzaba al 40% del total, en 1980 llegó casi al 70%. Además de la considerable modernización agraria, en el sector urbano se han producido procesos de diferenciación de la estructura social propios de una situación capitalista avanzada. Estos nuevos grupos han demandado un mayor control del Estado, una ampliación de la ciudadanía social y política y una mejor relación entre el proceso de acumulación y el de distribución. Ello implica la recuperación de formas políticas democráticas y la búsqueda de un acuerdo social entre los sectores empresariales medios y los grupos populares urbanos, especialmente el sector obrero industrial organizado.

/d) El



d) El Estado como agente del consenso político social: México, Venezuela y Costa Rica

Los casos de México, Costa Rica y Venezuela revisten un especial interés, dado que esos países han evidenciado una notable capacidad para llevar a cabo transiciones y rectificaciones en sus procesos de desarrollo sin rupturas de su sistema político.

En los tres países el Estado tiene un importante papel en la captación y redistribución del excedente económico, fenómeno de gran magnitud en el caso de Venezuela.

Además de su acción en el ámbito económico, el Estado ha desempeñado un papel central en el establecimiento de mecanismos políticos y económicos que aseguran una eficaz articulación entre los grupos sociales; esto no significa que no existan conflictos, pero estos han podido ser resueltos sin vulnerar la estabilidad del sistema.

Si en los tres países la participación extranjera en la economía alcanza magnitudes importantes, el Estado, como tal, ha logrado una fuerte participación en la actividad empresarial y se ha articulado de una manera especial con la empresa privada nacional. En México, existen grandes empresas estatales en el campo financiero, de servicios, infraestructura, productos básicos, etc., en una clara relación de complementariedad con el sector privado.

En el caso venezolano, el control del petróleo, del acero y de otros importantes rubros, ha convertido al Estado en el productor directo más importante de la economía, aunque también el sector privado se ha visto asociado a su actividad. Además, el sector público ha promovido la industria y la agricultura, incentivando al sector privado; en este sentido, la Reforma Agraria generó un sector agrario medio que, además de su significación económica, constituyó una apreciable base de estabilidad política.

En Costa Rica, desde inicios de la década de 1950, el Estado jugó un papel importante en la diversificación de la economía, creando infraestructura en las áreas de energía, vialidad y bienestar social. Con la nacionalización del sector bancario se dirigió el crédito a sectores nuevos, tales como el industrial, el que se vio favorecido por tarifas subvencionadas, créditos blandos y protección arancelaria. Además, ha continuado una política de apoyo a los sectores agrarios medios, que constituyen un fenómeno que particulariza a Costa Rica, no sólo frente a los demás países centroamericanos sino que incluso en el conjunto de la región latinoamericana; no cabe duda que la existencia de una clase media agraria es un factor de estabilidad en la política de ese país.

Con algunas diferencias entre los tres países, el Estado se ha transformado en una importante fuente de empleo y ha contribuido a través de sus políticas a

/una amplia



una amplia redistribución del ingreso, sobre todo entre los grupos urbanos. Asimismo, la política social, principalmente los sectores de educación, salud y en alguna medida vivienda, constituyen rubros al que los Estados de los tres países otorgan particular importancia.

Como es obvio, hay una estrecha asociación entre el papel que desempeña el Estado y el sistema político imperante en los tres países. En el sistema mexicano no sólo existe competencia política entre el partido gobernante y los de oposición sino que también se produce una gran competencia en el interior del partido de gobierno, en el cual juegan su papel los diversos bloques que lo componen. Por lo general existe un complicado mecanismo de negociación y equilibrio entre tales bloques, los cuales tienden siempre a buscar alguna forma de convivencia; ello da lugar a un intrincado sistema de acuerdos, relaciones y compensaciones.

El régimen político venezolano iniciado en 1959 enfrentó al principio graves problemas, que incluso se expresaron a través de formas violentas como la guerrilla. No obstante, al final también se impuso un laborioso esquema de acuerdos políticos, cuyo resultado fue la constitución de un virtual bipartidismo que no excluye la posibilidad de otros partidos; incluso en ciertos ámbitos de la vida nacional, ciertas orientaciones distintas a las de los dos partidos dominantes tienen cuotas de representación y poder significativas. No cabe duda que los recursos petroleros permiten una gran flexibilidad política; sin embargo, debe tenerse en cuenta también el modo en que se los utiliza. El Estado invierte en sectores básicos, asocia e incentiva a grupos privados, realiza gastos orientados a los sectores más pobres, redistribuye el ingreso a través de salarios y servicios, utiliza el crédito agrícola en beneficio de los pequeños y medianos campesinos, genera amplias políticas de empleo, etc. En suma, la formación del consenso social constituye una preocupación básica.

Algo similar ha sucedido en Costa Rica. Allí el Estado juega un importante papel económico y su preocupación principal es construir las bases del consenso político-social.

En suma, el hecho de interés en los casos reseñados ha sido la capacidad de producir un consenso social en los países, para lo cual la acción del Estado ha sido fundamental. A veces se ha atribuido tal capacidad a la disponibilidad de recursos, pero pareciera que la formación del consenso político no sólo es el resultado de una economía relativamente exitosa o estable, sino que en cierta medida dicho consenso es garantía de la estabilidad de la primera aun en condiciones de menor auge. Claro está que el impacto de la crisis las somete a una nueva y grave tensión.

## II. EVALUACION DE LOS ESTILOS DE DESARROLLO 1950-1984

### 1. La transformación económica y social en los últimos tres decenios

#### a) Ambivalencia de los resultados económicos y sociales

Los estilos de desarrollo adoptados por los países latinoamericanos produjeron una profunda transformación económica y social. Esta transformación ha estado marcada, como se verá en lo que sigue, por la ambivalencia. Parte apreciable de las instituciones, conductas y técnicas tradicionales fueron reformadas o reemplazadas por otras, en un proceso donde la influencia de los centros mundiales fue decisiva. Al amparo de la urbanización, de la expansión industrial y de los organismos del Estado, se difundió el progreso técnico, cambió la estructura productiva y ocupacional y surgieron grupos urbanos intermedios y obreros que alteraron cualitativamente la estructura social. En muchos aspectos globales, las sociedades parecieron imitar la evolución previa de los países centrales. Sin embargo, la difusión del cambio no logró reducir en la medida previsible lo tradicional, que subsistió a pesar del surgimiento de ramas económicas, ocupaciones, grupos sociales, instituciones y técnicas productivas nuevas. De este modo, la heterogeneidad económica y social terminó transformándose en una constante de las sociedades latinoamericanas.

#### i) Principales logros

Los principales cambios macroeconómicos y sectoriales se orientaron en el sentido previsto al iniciarse los primeros intentos de industrialización sustitutiva, en los años treinta y cincuenta. Las economías se industrializaron y lograron un dinamismo económico relativamente elevado.

Este dinamismo alcanzó niveles que seguramente se habrían considerado satisfactorios en la posguerra. El producto total se quintuplicó en 30 años; el producto por habitante se duplicó con creces. El proceso de inversión ha sido intenso en algunos países y ha traído consigo una transformación productiva y tecnológica. El parque industrial de la región se amplió y diversificó notablemente, lo que permitió atender con producción interna la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo, una parte creciente de bienes intermedios básicos y de capital, y promover (sobre todo durante los años setenta, y más recientemente en algunos países) una creciente diversificación de las exportaciones, con la incorporación de productos manufacturados. Paralelamente, por la vía de la comercialización y la agroindustria se fue transformando la agricultura: se introdujeron técnicas modernas de producción y adelantos en la organización y comercialización de sus productos. Ha sido considerable, por otra parte, la ampliación de la infraestructura, en particular en relación con el transporte, las comunicaciones y la energía.

El producto manufacturero se multiplicó siete veces, con lo que su participación en el producto total pasó de un 17% a un 24%. (Véase nuevamente el cuadro 5.) Este aumento significó que productos representativos de la capacidad industrial,

/tales como

tales como el acero, pasaron de 1.4 millones de toneladas a 29 millones. En 1980 la producción de acero de Brasil superó a la del Reino Unido. Más aún, en dicha producción parecen haberse alcanzado escalas y eficiencias que la hacen competitiva a nivel internacional. Junto con la producción de cemento, que creció 10 veces en los 30 años, ha podido sustentar una expansión de la infraestructura física y servir de base a la metalmecánica. La producción de vehículos automotores, poco significativa en 1950, sobrepasó los dos millones de unidades en 1980. La producción de maquinarias y equipos empezó a ser significativa en algunos países, y llegó así a abastecer porcentajes apreciables de las importaciones. A partir de los años sesenta se produjo en las ramas químicas una gran ampliación, aunque con grandes diferencias según los países. Así, por ejemplo, la producción de polietileno se multiplicó 16 veces entre 1966 y 1980, alcanzando a 730 toneladas, magnitud superior a la que registraban Alemania, Francia, Italia y Reino Unido juntos en 1963.

La industria no sólo aumentó permanentemente su abastecimiento al mercado interno y constituyó la base de la diversificación de exportaciones, sino que permitió además la modernización agrícola (al producir maquinaria y fertilizantes), el desarrollo de los transportes y las comunicaciones, de la minería y, paulatinamente, la modernización de los servicios.

La producción de energía eléctrica superó en 14 veces la de 1950. El consumo por habitante excedió en 30% el promedio del continente europeo en 1950 y duplicó el de Japón para el mismo año.

Ante desafíos muy grandes, los países consiguieron éxitos espectaculares en la producción, como el aumento en la producción de petróleo logrado por varias naciones en pocos años, en muchos casos mediante empresas públicas; en la realización de grandes obras de ingeniería, y en la incorporación de grandes cantidades de tierra a la producción agropecuaria.

No menos espectacular fue el cambio en el plano de las instituciones. En 1950 en la mayoría de los países la hacienda tradicional era uno de los símbolos del sistema; la empresa familiar y el artesanado eran la norma en la industria; el sector público recién incorporaba los organismos de planificación y fomento; el sistema bancario había evolucionado muy poco y, en general, los mercados financieros estaban muy poco desarrollados.

Treinta años después existían en la región empresas modernas --especialmente públicas-- que manejaban tanto plantas como cifras de negocios de magnitud comparable a grandes empresas de los países desarrollados. La empresa extranjera tradicional que explotaba recursos naturales ha sido reemplazada en buena medida por la empresa transnacional. En el sector agropecuario ha surgido una empresa moderna que, aprovechando plenamente los servicios técnicos y de infraestructura creados por el gobierno, ha establecido vínculos con los mercados externos y con los más dinámicos de entre los internos. En los setenta se desarrolló un mercado financiero fuertemente vinculado al sistema financiero transnacional, que terminó siendo pieza clave en el funcionamiento de las economías.

/Durante el

Durante el período se expandió notablemente la acción pública. En el campo económico se diseñaron políticas de industrialización y de creación de una infraestructura agropecuaria, vial y energética. Se manejaron políticas macroeconómicas que movilizaron proporciones considerables de recursos internos y externos. Se introdujeron reformas tributarias, agrarias y arancelarias. Se crearon y expandieron empresas públicas sin las cuales la transformación productiva habría resultado no sólo poco probable, sino imposible. La acción de los productores privados nacionales fue apoyada y complementada por el sector público. Así, en treinta años los cambios institucionales adquirieron una dimensión cualitativa comparable a lo que en lo cuantitativo es la quintuplicación del producto.

Los cambios en la estructura y en las instituciones económicas estuvieron acompañados por cambios demográficos, ocupacionales y de la estratificación social cuyos rasgos globales los asemejaban también a los registrados con anterioridad en los países centrales.

Hasta la inmediata posguerra, en la mayoría de los países dominaban estructuras sociales que proyectaban el patrón de las sociedades rurales. Las poblaciones no estaban integradas ni cultural ni físicamente: las poblaciones indígenas continuaban separadas de la sociedad dominante, la enorme mayoría de la población habitaba en zonas rurales, las formas productivas --salvo excepciones-- eran predominantemente agrícolas no técnicas y artesanales, el nivel del sistema de conocimientos permitía el analfabetismo de alrededor de la mitad de la población mayor de 15 años. Sólo en las ciudades había un sistema de estratificación complejo: la mayor diversidad de actividades requería formas de cultura y de organización que hicieran posible una mayor presencia de sectores medios y obreros. Las formas de poder social, a menudo de tipo oligárquico, combinaban patrimonialismo, autoritarismo y paternalismo, lo que de hecho significaba dependencias fuertemente personalizadas.

En el transcurso de treinta años, se produjo una transición de esa estructura hacia otra aún no consolidada, y en algunos casos no perfectamente definida. Los tiempos históricos se superpusieron, y en un mismo país coexistieron distintas formas estructurales.

La población se multiplicó más de dos veces, se comunicó físicamente y registró enormes desplazamientos hacia las ciudades y, en menor proporción, hacia otras regiones rurales. Las ciudades fueron prácticamente "invadidas" por migrantes y habitantes de primera generación.

Los sistemas de transmisión de conocimientos mostraron las mayores modificaciones: se logró incorporar a la casi totalidad de los niños en las escuelas, y los niveles educativos superiores pasaron del elitismo a perfiles de masividad similares a los europeos de una década atrás.

Las ocupaciones en la industria y en los servicios modernos se incrementaron en forma acelerada, mientras caían las agrícolas. La población activa se hizo progresivamente asalariada en organizaciones más complejas, que requirieron competencias más técnicas, y llevaron a aumentar las actividades no manuales en detrimento de las manuales.

/Se incrementaron

Se incrementaron los servicios y los ingresos sociales, aunque a menudo éstos tendieron a asignarse en forma no universal sino estratificada y frecuentemente corporativizada.

En los países de mayor crecimiento económico, muchos grupos sociales lograron una gratificación que no dependió de una modificación en la distribución del ingreso y el poder: la estructura social se desplazaba "hacia arriba" y también horizontalmente (por el cambio de sociedad rural a urbana), lo que les permitía sentirse en movimiento, o esperar un mejoramiento social para sus hijos, aun cuando las promociones relativas siguieron siendo bajas.

Los actores sociales colectivos fueron diferentes según los países. La burguesía --tanto nacional como representativa de las transnacionales-- fue central en un período de transformación capitalista. Eso no significa desconocer el papel del Estado, que en algunos casos se constituyó en actor principal. Los sectores propiamente obreros sólo en contadas ocasiones tuvieron un papel preponderante, dado que en la mayoría de los países eran numéricamente reducidos, y en otros estaban fuertemente controlados; frecuentemente se subsumieron en una demanda popular o en una articulación pluriclasista. El campesinado, en condiciones sociales explosivas, se articuló en ocasiones con grupos políticos o intelectuales, pero en la mayoría de los países, especialmente los grandes, las presiones que puede ejercer disminuyeron junto con reducirse su proporción en la sociedad y con la desestructuración de la economía y sociedad campesinas. Las clases medias tuvieron un papel importante. A veces se asociaron a los sectores altos, pero también dieron origen a sectores intelectuales de los que partieron fuertes tendencias de contestación social. Las orientaciones de los sectores medios dependieron mucho del bloqueo de la estructura de poder, o, en sentido contrario, de la capacidad de incorporación derivada del crecimiento económico; en ellas influyó también la distancia relativa entre estos sectores y los grupos superiores o inferiores, cuando no el temor al ascenso de estos últimos o al nulo futuro que les dejaban los grupos dominantes.

Los rasgos recién descritos corresponden en buena medida a las aspiraciones propias de muchos grupos económicos y sociales que procuraban modernizar las sociedades. Junto con ellos se dieron otras características económicas, demográficas y sociales que se apartan claramente de los proyectos originales, y reflejan la persistencia de lo tradicional y la incapacidad de los estilos para incorporar a los cambios a numerosos contingentes de productores y grupos poblacionales.

## ii) Transformación agropecuaria e industrial

La evolución del sector agropecuario muestra un importante cambio tecnológico e institucional que se refleja en la expansión en el sector de la empresa moderna, articulada con sectores urbanos y con el exterior. Este rasgo, contemplado en los proyectos originales de modernización, convive con la subsistencia mayoritaria de una agricultura campesina tradicional, en la que se difunde escasamente el progreso técnico, y que vive desvinculada de la demanda de los grupos urbanos de ingresos más altos y de la de los mercados internacionales.

/La maduración

La maduración de inversiones públicas en obras de infraestructura de riego y de transporte y el desarrollo de los mercados financieros, comerciales y administrativos --muchas veces gobernados o estimulados por el Estado-- hicieron posible una mayor penetración del capital comercial y agroindustrial, con la consiguiente introducción de nuevas tecnologías. Surgió así una empresa moderna, fruto de una mayor vinculación a los mercados urbanos y externos, del desarrollo de la agroindustria, de la intervención del sector público y, en ocasiones, de la acción del capital extranjero. Sin embargo, el cambio no benefició a grandes grupos de pequeños productores; aún más, en ocasiones se les desplazó de sus tierras. Esta agricultura campesina subsistió y sigue siendo hoy mayoritaria en número de unidades productivas y en población. En efecto, el sector empresarial, en el que se incluye la pequeña empresa, está constituido por entre tres y cuatro millones de unidades, de las cuales sólo un reducido número tiene un alto nivel de mecanización, a juzgar por el pequeño parque de tractores y trilladoras automotrices que tenía la región en 1981: menos de 900 000 y de 126 000, respectivamente.

La agricultura campesina abarca unidades productivas que, por lo general, disponen de tierras de potencialidad productiva insuficiente incluso para generar productos para la subsistencia de sus propietarios o administradores. No debe, sin embargo, subestimarse su importancia como fuente alimenticia de los grupos de bajos ingresos, pues en términos gruesos existen en la región entre 13 y 14 millones de unidades, de modo que la suma de su producción abastece una alta proporción de la dieta de dichos grupos.

Es interesante destacar que la acción pública más exitosa vinculada a la creación de infraestructura y a la aplicación de políticas crediticias, de precios, de aranceles y de estímulo a la investigación agrícola ha mostrado una marcada orientación hacia el desarrollo de la economía agrícola empresarial. Por el contrario, las reformas agrarias que apuntaban hacia la agricultura campesina tuvieron escaso apoyo técnico y financiero y, en la mayoría de los casos, quedaron truncas en relación a sus objetivos originales.

Estos contrastes entre formas de explotación han tenido también efectos sobre los ecosistemas. Las haciendas tradicionales, las plantaciones y las empresas de incipiente modernización en la posguerra se caracterizaban por la subexplotación del suelo, por oposición a la conocida sobreexplotación propia del minifundio. La implantación de la empresa moderna ha afectado los ecosistemas en varias formas. Tanto la incorporación de nuevas tierras con formas de explotación capitalista como la necesidad de los campesinos de expandir la frontera al ser expulsados de sus tierras, y la aplicación de nuevas técnicas a tierras en explotación, han traído entre otros efectos los siguientes: a) la deforestación de tierras poco aptas para el cultivo y la ganadería; b) el uso desequilibrado del suelo, que gesta desperdicio y erosión; c) la artificialización excesiva de los ecosistemas, al hacerse abuso de pesticidas cuyos efectos devastadores son conocidos, sin alcanzar por otro lado los patrones de aplicación de abonos propios de los países desarrollados, contribuyendo así al agotamiento de los suelos, cuando no a su esterilización.

Estos cambios tecnológicos e institucionales aparecen íntimamente ligados a la evolución de la demanda interna e internacional. La urbanización ha alentado grandes cambios en la composición de la demanda de alimentos. En este sentido se

/observa la



observa la adopción de modelos de consumo altamente diferenciados. Por una parte, hay imitación de los modelos de los países desarrollados en el caso de los grupos de ingresos medios y altos, y por otra, hay amplios sectores de la población con necesidades alimentarias insatisfechas. Aunque la demanda de los primeros ha sido un factor muy dinámico para el desarrollo de la agroindustria, supone costos crecientes en términos de insumos importados y de unidad de caloría alimentaria producida/consumida. Desde luego, la composición de la demanda alimentaria es un reflejo de la distribución del ingreso, cuya extrema desigualdad es más patente cuando sus niveles son más bajos; es evidente que en este caso es materialmente imposible generalizar los patrones "imitativos" de consumo alimentario.

La participación de la agricultura regional en el comercio internacional tiende a bajar. Por un lado, en las exportaciones agrícolas predomina un reducido número de productos cuya demanda es poco dinámica, entre otras razones porque constituyen productos marginales en las canastas de alimentos; así, entre 1950 y 1982 las exportaciones agrícolas de América Latina al mundo redujeron su participación de 21% a 14%. Esta caída no ha sido más drástica debido a que la región ha sido capaz de competir con éxito en las ventas de semillas oleaginosas, frutos y hortalizas, cuya demanda ha sido más dinámica. Por contraste, las importaciones de alimentos crecieron en 1970-1980 a un ritmo anual superior a 10%, debido a que incluyen alimentos básicos de las dietas nacionales, originarios casi exclusivamente de países desarrollados y controlados por pocas empresas transnacionales. Se ha llegado a configurar así también una asimetría en el comercio de alimentos, no originadas precisamente por "ventajas comparativas", sino más bien por la capacidad de los países centrales para aplicar fuertes políticas de fomento a su producción agrícola, entre las que destacan las de tipo proteccionista. A este respecto es ilustrativo destacar que algunas estimaciones recientes indican, por ejemplo, que, si las medidas proteccionistas aplicadas por la OCDE se redujeran a la mitad, los países en desarrollo estarían en condiciones de aumentar sus exportaciones aproximadamente en 15%. Tal asimetría en el comercio de alimentos ha creado gran vulnerabilidad en los sistemas alimentarios nacionales, sobre todo en algunos rubros claves, donde una significativa proporción de la oferta depende de volúmenes importados: el trigo (62%, excluyendo Argentina y Uruguay) y oleaginosas (33%).

En resumen, la composición y los montos de la demanda comercial interna e internacional han cooperado para que se produzca, dentro del sector agropecuario, una ambivalencia productiva y social.

La expansión industrial alcanzó, como se indicó anteriormente, grandes éxitos. Su efecto sobre el crecimiento del resto de los sectores urbanos es conocido y fundamental para la modalidad de crecimiento de la región. La sustitución de importaciones hizo posible el crecimiento económico en períodos de crisis del comercio exterior. La elevada capacidad de absorción ocupacional del sector, que se examinará más adelante, influyó decisivamente en el surgimiento de los grupos obreros y medios. En consecuencia, la industrialización permitió transformar en grado apreciable y en los sentidos previstos la economía y la sociedad. Sin embargo, en la medida que el proceso de industrialización fue alejándose paulatinamente de las expectativas de crear un grado creciente de autosustentación tecnológica y de orientar su expansión en función de un proyecto de



mediano y largo plazo, que se independizara de la demanda de consumo de corto plazo, fue perdiendo dinamismo, aumentó su dependencia externa, y sus efectos sobre la transformación se fueron diluyendo.

La evolución de la estructura industrial fue, en términos generales, similar en los diversos países de la región. Se inició con la producción de bienes de consumo no duradero; abordó luego ramas intermedias, bienes de consumo duradero, y terminó con la producción de bienes de capital. Si se examina la distribución del aporte de las ramas productivas mencionadas al producto industrial se descubrirá que en un extremo los países grandes consiguieron avances significativos en las tres últimas ramas y especialmente algún progreso en la producción de bienes de capital, en tanto que en la mayoría de los países pequeños las ramas de consumo no duradero seguían siendo mayoritarias.

Si de otro lado se compara la evolución industrial de la región con la de los países hoy industrializados, se aprecian notables diferencias. Entre ellas cabe destacar aquí la dependencia tecnológica, sus consecuencias sobre el escaso grado de desarrollo del sector productor de bienes de capital, y la asimetría del comercio exterior industrial.

En los comienzos del proceso de industrialización se suponía y esperaba que, mediante un aprendizaje, se podría autosostener en mayor grado la expansión del sector. La difusión del progreso técnico sería amplia, articularía a las diferentes ramas y daría múltiples posibilidades al comercio exterior de manufacturas. Para conseguir estas altas metas hubo que enfrentar numerosos obstáculos. Ya se destacó que los intentos de crear mercados subregionales y regionales tuvieron logros reducidos y que dada la política económica adoptada, las condiciones externas, especialmente las financieras, terminaron transformándose en obstáculos para la industrialización, por lo que los países pequeños, en muy tempranas etapas del proceso, debieron enfrentar dificultades serias. Tampoco fueron siempre adecuadas las políticas económicas, que en ocasiones fomentaron un proteccionismo exagerado para ciertas ramas productivas.

De otro lado, el proceso de industrialización obedeció en la mayoría de los casos y etapas a impulsos vinculados a atender, en el mediano y corto plazo, demandas de consumo que encontraban obstáculos en las restricciones de balance de pagos, pocas veces fue fruto de un esfuerzo deliberado de transformación industrial que, además de intentar satisfacer incrementos del consumo en plazos mayores, asignara valor a la creación de tecnología, a los cambios en la estratificación social y en la distribución del ingreso, al mayor grado de autonomía y a los efectos de una fuerte y dinámica articulación en otros sectores de la economía.

La etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero de los años treinta y cuarenta y la creación (con un escasísimo aporte tecnológico) de las ramas de consumo duradero en los años sesenta y setenta son ejemplos de impulsos inspirados en problemas de balance de pagos o en la acción de empresas transnacionales. La inversión industrial no significó en estos casos un largo proceso de acumulación destinado a satisfacer en el largo plazo una nueva estructura de consumo. Por el contrario, estaba destinada a satisfacer una demanda de consumo ya establecida o de formación fácil en el corto plazo. En consecuencia respondió, en gran medida a la estructura distributiva previa.

Por el contrario, ciertas inversiones, como la de las acerías y plantas petroquímicas durante los años cincuenta, sesenta y setenta, hechas generalmente bajo la inspiración del Estado, pretendían crear una infraestructura industrial, no respondían necesariamente a una demanda ya establecida y eran la base de nuevas ramas industriales. Por su tamaño, obedecían a proyecciones futuras de la demanda.

### iii) Evolución demográfica

Puede decirse que el rasgo más sobresaliente de la evolución de la población de América Latina es su crecimiento vigoroso y sostenido, que permitió que la población de 1950, estimada en 158 millones, se duplicase hacia fines de 1975, alcanzando a la cifra de 316 millones. En la actualidad, el crecimiento anual es de 8.8 millones de personas.

Simultáneamente, se gestó una notable redistribución espacial de la población latinoamericana. El proceso de urbanización adquirió una gran intensidad, con lo que la población urbana creció a ritmos muy elevados, superando el 4% en la mayoría de los países y el 5% en algunos de ellos. Se pasó de una población preponderantemente rural en 1950 a una población mayoritariamente urbana a comienzo de los años ochenta. Al mismo tiempo surgieron grandes metrópolis, que concentran porcentajes elevados de la población.

Los comportamientos demográficos aparecen vinculados tanto a las relaciones centro-periferia como a las profundas transformaciones económicas y sociales ocurridas en los últimos decenios. La tasa de crecimiento de la población presenta cambios muy importantes en los comportamientos. A comienzos de los años cincuenta era posible establecer ciertos vínculos entre los procesos de desarrollo y la evolución de las tasas de fecundidad y natalidad, no obstante que ya se notaban ciertas diferencias apreciables en la caída de la natalidad como fruto de la relación centro-periferia. Hacia finales del período se producen cambios importantes en las tasas de natalidad y fecundidad, que aparecen ahora mucho más ligadas a los vínculos con los centros, tanto en términos de comportamientos como de la incorporación de técnicas sanitarias. Las tasas de fecundidad se redujeron notablemente en el período considerado a pesar de que los países de la región no han alcanzado las transformaciones económicas que estuvieron asociadas en los centros al descenso de la fecundidad.

La evolución de la fecundidad en América Latina presenta particularidades que deben destacarse. En los países hoy desarrollados, la fecundidad no alcanzó nunca los niveles que presentaron hasta hace un par de décadas nuestros países latinoamericanos. Por otra parte, el descenso de la fecundidad se produjo cerca de 80 años después de iniciado el descenso de la mortalidad en esos países, a excepción de algunos, entre ellos Francia, donde ambas variables iniciaron sus descensos en forma más o menos paralela.

En el caso de América Latina, en términos del promedio de hijos por mujer al cabo de su vida fértil, esto es la Tasa Global de Fecundidad (TGF), 80% de la población de América Latina, correspondiente a 16 países, mantuvo niveles muy altos hasta 1960-1965: más de 5.5 hijos por mujer. Poco antes de iniciarse la década del setenta, sin embargo, la fecundidad inició un descenso en la mayoría de los países; en algunos casos éste fue muy importante y rápido, como nunca antes se

/había registrado

había registrado en país alguno. Los casos de Costa Rica y Colombia son ejemplos. En Costa Rica, de un nivel de casi 7 hijos por mujer en 1960-1965, la TGF bajó a 3.5 en 1980-1985. En Colombia en este mismo período el descenso fue de 6.7 a 3.9 hijos por mujer. En estos países, un factor determinante de la evolución fueron los programas de planificación familiar. Sin embargo, programas similares se establecieron en otras naciones sin que se hayan logrado resultados tan sorprendentes. Una explicación plausible puede encontrarse en las condiciones del desarrollo sociocultural de los países donde se establece un programa de control de la natalidad: a mayor desarrollo sociocultural puede esperarse mayor respuesta a los programas de planificación familiar.

En promedio, América Latina ha reducido su fecundidad en algo menos de dos hijos por mujer en el período analizado.

En lo que dice relación con la tasa de mortalidad, la influencia de las modernas técnicas sanitarias (que no estaban disponibles en el centro en los períodos en que el ingreso por habitante se asimilaba al que poseen actualmente los países de América Latina) ha producido caídas radicales de la mortalidad, especialmente infantil.

Durante el quinquenio 1950-1955, el 80% de la población, correspondiente a 14 países, tenía elevados niveles de mortalidad. Expresado en términos de esperanza de vida al nacer, dicho nivel era inferior a 55 años (recordemos que a menor esperanza de vida mayor es el nivel de la mortalidad). La situación cambió radicalmente en los treinta años siguientes, y se observa que en el quinquenio 1980-1985 el 90% de la población, correspondiente a 15 países, tiene una mortalidad moderadamente baja: más de 60 años de esperanza de vida al nacer. En promedio, América Latina, entre 1950-1955 y 1980-1985 (treinta años), ganó 12.5 años de esperanza de vida: ésta pasó de 52 años, en 1950-1955, a 64.5 años en 1980-1985. (Véase el cuadro 7.)

En síntesis, se puede decir que al menos los indicadores demográficos de la mortalidad en nuestros países tienen menor vinculación con el grado de desarrollo socioeconómico y cultural. Como contraste con esta situación, cabe mencionar el caso de Inglaterra y Gales, donde, en treinta años, desde 1846 a 1876, la ganancia de la esperanza de vida fue de apenas dos años: 41 a 43 años.

A consecuencia de la evolución de fecundidad y mortalidad, la dinámica demográfica ha sufrido cambios muy apreciables. Se modificaron notablemente el crecimiento y la estructura por edades de la población. Entre 1950-1955 y 1960-1965 hubo aumentos en las tasas de crecimiento, como resultado de niveles altos y sostenidos de la fecundidad en combinación con niveles decrecientes de la mortalidad. En el quinquenio 1960-1965, el 80% de la población latinoamericana (14 países) crecía a un ritmo de más de 2.5% anual. En el quinquenio 1980-1985 la situación es muy diferente; ese ritmo de crecimiento correspondía a 42% de la población (en 12 países), y dos países, Uruguay y Cuba, registraban crecimientos anuales inferiores a 1.5%. La población de América Latina es aún joven según su estructura por edad, pero existe una gran heterogeneidad entre los países. Sólo a título de ejemplo, puede decirse que el amplio intervalo en que variaba la proporción de población menor de 15 años en el quinquenio 1960-1965 estaba limitado por 48 y 28%, correspondientes a Nicaragua y Uruguay respectivamente, y que este

Cuadro 7

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE PAISES SEGUN LA ESPERANZA DE VIDA  
AL NACER (AMBOS SEXOS)

Esperanza de vida al nacer (años)	1950-1955	1960-1965	1980-1985
<u>Menos de 50</u>	Bolivia, El Salvador Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana 9	Bolivia, Perú, Guatemala, Honduras Haití 5	
Número de países Porcentaje de la población latino- americana	17	11	
<u>50 a 54.9</u>	Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay 5	Ecuador, El Salvador Nicaragua, República Dominicana 4	Bolivia, Haití 2
Número de países Porcentaje de la población latino- americana	63	6	3
<u>55-59.9</u>	Costa Rica, Cuba, Panamá, Venezuela 4	Colombia, Chile, Brasil, Paraguay, México 5	Perú, Honduras, Nicaragua 3
Número de países Porcentaje de la población latino- americana	8	65	7
<u>60-64.9</u>	Argentina 1	Venezuela, Costa Rica, Panamá 3	Colombia, Ecuador, Brasil, El Salvador, Guatemala, Repú- blica Dominicana 6
Número de países Porcentaje de la población latino- americana	11	5	49
<u>65-69.9</u>	Uruguay 1	Argentina, Uruguay, Cuba 3	Chile, Venezuela, Argentina, Paraguay México 5
Número de países Porcentaje de la población latino- americana	1	13	36
<u>70 y más</u>			Uruguay, Costa Rica, Panamá, Cuba
Número de países			

intervalo se mantiene prácticamente inalterado hasta 1980-1985. En cuanto a la evolución de la proporción de población mayor de 65 años, los cambios son moderados: en 1960-1965 presentaba valores entre 2.2 y 8.3% --correspondientes a Nicaragua y Uruguay respectivamente-- y en 1980-1985 los valores están entre 2.4 y 10.5%, correspondientes respectivamente a Honduras y Uruguay.

La transformación económica y social interna afectó en forma más directa la distribución espacial de la población. Así, en la medida que el desarrollo económico mantuvo su heterogeneidad estructural y no incorporó a gruesos contingentes de la población a los sectores modernos (manteniendo, por ejemplo, fuertes sectores campesinos sin grandes modificaciones), fue menor la redistribución espacial de la población y su acceso a los frutos del progreso técnico.

El proceso de redistribución espacial de la población latinoamericana, activado por diferencias en el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad y por la movilidad geográfica, llevó durante los años sesenta y setenta a ampliar el espacio ocupado y a mantener el grado de concentración de la población. No obstante que ambos fenómenos parecen apuntar hacia diferentes direcciones, su simultaneidad señala que se yuxtaponen: gran parte de la expansión horizontal ligada a la ampliación de las fronteras internas de los países ocurrió conjuntamente con el surgimiento y desarrollo de núcleos urbanos. Por otra parte, en varios países importantes áreas de las zonas centrales con asentamientos antiguos están perdiendo población en términos relativos; la descomposición de las economías campesinas y la introducción de formas empresariales de organización de la producción agropecuaria, que tienden a sustituir fuerza de trabajo estable por mano de obra estacional y mecanización, se encuentran entre los factores explicativos de tal situación.

El proceso de urbanización ha terminado convirtiendo extensas áreas agrícolas en lugares de habitación, centros industriales y vías de comunicación. Cuando las metrópolis han crecido a ritmos muy acelerados, y especialmente cuando la expansión las ha situado entre las ciudades más pobladas del mundo, se han encarecido las inversiones de infraestructura, se mantienen tierras agrícolas ociosas en busca de plusvalía, se distribuyen los servicios básicos (electricidad, agua potable, energía, etc.) en forma extremadamente desequilibrada entre los grupos de ingresos altos y bajos, y resulta enormemente oneroso resolver problemas vitales de vastos sectores poblados por los estratos más pobres.

En resumen, existe ciertamente una vinculación entre los cambios de las variables demográficas y los procesos de desarrollo económico, social y cultural de los países, en términos generales. Esa vinculación fue muy estrecha, acaso de causa-efecto en la época en que los países hoy industrializados iniciaron sus procesos de industrialización y modernización: dichos países tuvieron que desarrollarse económica y socialmente para lograr, por ejemplo, bajar sus altas tasas de mortalidad. Naturalmente este proceso fue lento, por cuanto el desarrollo debió lograr avances tecnológicos significativos en el campo de la salud, del saneamiento ambiental, de la prevención de enfermedades, etc.

En América Latina esa vinculación más bien estrecha entre algunas variables demográficas también se observó en los comienzos de este siglo, y, en varios países, se podría decir que continuó hasta la década del cincuenta. A partir de la década del sesenta, la relación entre la mortalidad y las condiciones del desarrollo económico y social, se debilitó; en la actualidad, se pueden lograr descensos importantes en la mortalidad sin que haya avances significativos en el desarrollo económico y social. Es necesario destacar, sin embargo, que esta situación, observada en el plano nacional, no puede generalizarse para sectores de población dentro de los países, donde persisten todavía elevadas tasas de mortalidad estrechamente vinculadas a condiciones económicas y sociales muy deficientes.

#### iv) Empleo y subempleo

Entre 1950 y 1980 se registra en América Latina un rápido traslado de la fuerza de trabajo hacia actividades no agrícolas. En dicho período, la participación de la fuerza de trabajo agrícola en el total declina de 54.7 a 32.1%.

El cambio en la estructura ocupacional se produce en un marco de intenso crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, explicado por las migraciones rural-urbanas, el comportamiento de las tasas de participación y el crecimiento vegetativo urbano. Entre 1950 y 1980, la fuerza de trabajo no agrícola crece en América Latina al elevado ritmo de 4% anual.

Las actividades modernas no agrícolas --o formales urbanas en la terminología del PREALC-- absorbieron fuerza de trabajo a un ritmo elevado. El empleo generado en dichas actividades creció a una tasa de 4.1% anual, ligeramente superior al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Conviene recordar, sin embargo, que hacia 1950 las actividades modernas no agrícolas representaban un 70% de la fuerza de trabajo urbana. En consecuencia, aun con tasas de crecimiento ligeramente superiores, la expansión del empleo moderno urbano fue inferior en términos absolutos al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Dicho de otro modo, a pesar de generar empleos modernos a ritmos elevados, el proceso fue insuficiente para absorber la totalidad de la elevada presión de oferta de trabajo urbana. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

Esta insuficiencia relativa explica el crecimiento de actividades informales, en las que se ubican las mayores concentraciones de subempleo urbano. Entre 1950 y 1980, la participación de las actividades informales en la fuerza de trabajo total creció desde un 13.5% hasta un 19.4%.

Para evitar confusiones, conviene reiterar que el crecimiento de la informalidad y del consiguiente subempleo urbano se explica por la rapidez del desplazamiento rural-urbano y la insuficiencia relativa de las actividades modernas no agrícolas para absorber esa elevada presión de oferta. Así, la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana prácticamente se mantiene entre 1950 y 1980 alrededor de un 30% (declina desde aproximadamente 31 a 29%).

Cuadro 8

AMERICA LATINA: SEGMENTACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y  
ALCANCE DEL SUBEMPLEO, 1950-1980

(Porcentajes)

		Participación en la PEA total						Mine- ría Subempleo	
		No agrícola			Agrícola			(7)	(8)=(2)+(5)
		Formal	Informal	Total	Moderna	Tradi- cional	Total		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
<u>América Latina</u>	1950	30.6	13.5	44.1	22.1	32.6	54.7	1.2	46.1
	1980	47.7	19.4	67.1	13.2	18.9	32.1	0.8	38.3
<u>Grupo A</u>	1950	26.4	12.2	38.6	22.4	38.0	60.4	1.0	50.2
	1980	48.2	18.6	66.8	14.1	18.4	32.5	0.7	37.0
<u>Brasil</u>	1950	28.5	10.7	39.2	22.5	37.6	60.1	0.7	48.3
	1980	51.6	16.5	68.1	12.4	18.9	31.3	0.6	35.4
<u>Colombia</u>	1950	23.9	15.3	39.2	26.2	33.0	59.2	1.6	48.3
	1980	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	0.6	41.0
<u>Costa Rica</u>	1950	29.7	12.3	42.0	37.3	20.4	57.7	0.3	32.7
	1980	54.2	15.3	69.5	20.5	9.8	30.3	0.2	25.1
<u>México</u>	1950	21.6	12.9	34.5	20.4	44.0	64.4	1.1	56.9
	1980	39.5	22.0	61.5	19.2	18.4	37.6	0.9	40.4
<u>Panamá</u>	1950	34.9	11.8	46.7	6.2	47.0	53.2	0.1	58.8
	1980	51.6	14.8	66.4	11.4	22.0	33.4	0.2	36.8
<u>Venezuela</u>	1950	34.7	16.4	51.1	23.3	22.5	45.8	3.1	38.9
	1980	60.9	18.5	79.4	6.5	12.6	19.1	1.5	31.1
<u>Grupo B</u>	1950	17.1	14.9	32.0	23.2	43.0	66.2	1.8	57.9
	1980	29.1	21.8	50.9	12.0	35.9	47.9	1.2	57.7
<u>Bolivia</u>	1950	9.1	15.0	24.1	19.0	53.7	72.7	3.2	68.7
	1980	17.9	23.2	41.1	5.2	50.9	56.1	2.8	74.1
<u>Ecuador</u>	1950	21.5	11.7	33.2	27.4	39.0	66.4	0.4	50.7
	1980	25.6	28.6	54.2	12.1	33.4	45.5	0.3	62.0
<u>El Salvador</u>	1950	18.5	13.7	32.2	32.5	35.0	67.5	0.3	48.7
	1980	28.6	18.9	47.5	22.3	30.1	52.4	0.1	49.0
<u>Guate- mala</u>	1950	16.6	14.0	30.6	20.6	48.7	69.3	0.1	62.7
	1980	23.8	18.9	42.7	19.4	37.8	57.2	0.1	56.7
<u>Perú</u>	1950	19.1	16.9	36.0	21.9	39.4	61.3	2.7	56.3
	1980	37.7	19.8	57.5	8.9	31.8	40.7	1.8	51.6



Cuadro 8 (conc.)

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(2)+(5)
<u>Grupo C</u>	{ 1950	54.0	16.6	70.6	20.4	7.6	28.0	1.4	24.2
	{ 1980	61.5	21.4	82.9	9.2	7.0	16.2	0.9	29.4
<u>Argentina</u>	{ 1950	56.8	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5	22.8
	{ 1980	63.5	21.4	84.9	7.8	6.8	14.6	0.5	28.2
<u>Chile</u>	{ 1950	40.8	22.1	62.9	23.1	8.9	32.0	5.1	31.0
	{ 1980	55.5	21.7	77.2	13.2	7.4	20.6	2.2	29.1
<u>Uruguay</u>	{ 1950	63.3	14.5	77.8	17.3	4.7	22.0	0.2	19.2
	{ 1980	63.3	19.0	82.3	9.5	8.0	17.5	0.2	27.0

Fuente: Datos elaborados por PREALC.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ANUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO Y DEL  
EMPLEO MODERNO NO AGRICOLA, 1950-1980

	Crecimiento de la PEA total	Crecimiento de la PEA no agrícola	Crecimiento del empleo no agrícola moderno <u>a/</u>
<u>América Latina</u>	<u>2.5</u>	<u>4.0</u>	<u>4.1</u>
<u>Grupo A</u>	(2.9)	(4.8)	(5.0)
Brasil	3.2	5.1	5.2
Colombia	2.4	4.1	4.4
Costa Rica	3.4	5.2	5.5
México	2.5	4.5	4.6
Panamá	2.4	3.7	3.8
Venezuela	3.3	4.8	5.2
<u>Grupo B</u>	(2.1)	(3.7)	(3.9)
Bolivia	1.5	3.3	3.8
Ecuador	2.5	4.2	3.1
El Salvador	2.7	4.1	4.0
Guatemala	2.2	3.3	3.3
Perú	2.0	3.7	4.3
<u>Grupo C</u>	(1.4)	(1.9)	(1.8)
Argentina	1.3	1.9	1.7
Chile	1.8	2.5	2.6
Uruguay	0.8	1.0	0.8

Fuente: Datos elaborados por PREALC.

a/ 0 empleo formal urbano en la terminología de PREALC.

/El comportamiento

El comportamiento del subempleo refleja el efecto neto de dos tendencias contrapuestas, la primera mayor que la segunda: la reducción del subempleo agrícola y el crecimiento del subempleo urbano. Como consecuencia, el subempleo se reduce entre 1950 y 1980 desde 46.1% a 38.3%. (Véase nuevamente el cuadro 8.) En 1980, más de la mitad del subempleo se concentra ya en el sector informal urbano, lo que muestra que el problema se ha trasladado a las ciudades. Dadas las tendencias previsibles, esta "urbanización" del problema del empleo será aún mayor en el futuro.

Sintetizando, las tendencias registradas por América Latina en las últimas tres décadas pueden caracterizarse como sigue. En el proceso de traslado de mano de obra hacia actividades de mayor productividad, América Latina no parece apartarse en general del modelo seguido por las experiencias de países hoy desarrollados. De hecho, si algo puede caracterizar este proceso en la región, es su intensidad. Tres son los aspectos diferenciadores que aparecen jugando un papel significativo en estas tendencias. El primero, es la mayor presión de oferta laboral urbana registrada en América Latina. El segundo, la insuficiencia relativa de los sectores modernos para absorberla plenamente, lo que resulta en una expansión del empleo informal. El tercero es la lentitud con que se reduce el empleo en actividades agrícolas tradicionales. Esto explica por qué, después de 30 años de rápida absorción, aún persiste un considerable subempleo.

Por último, cabe recordar que la evolución del empleo no ha sido un proceso continuo en la región en el período considerado. Los tres factores recién mencionados han tenido evoluciones disímiles en el tiempo. El crecimiento poblacional, especialmente el urbano, se fueron acelerando, alcanzado su cúspide hacia finales de los años sesenta. Sin embargo, en un número significativo de países esa cúspide se alcanzó en los años setenta, y la tasa media anual superó el 3%. Con un desfase algo superior a una década, durante los años setenta y ochenta, el crecimiento de la fuerza de trabajo se acercaría al 3% anual y en la zona urbana superaría el 4% anual. Tampoco escapan a la aceleración del crecimiento las tasas de productividad implícitas en la modalidad de incorporación de la tecnología seguida por la región. Por ello, en varias ocasiones, la CEPAL llamó la atención sobre el desafío ocupacional de los decenios de los años setenta y ochenta. Las cifras preliminares de los años setenta muestran que el problema ocupacional, y muy especialmente las formas de subocupación, se mantuvieron, cuando no se agravaron, no obstante el dinamismo económico registrado en algunos países.

El menor ritmo de crecimiento de 1981, la depresión de 1982-1983 y la leve recuperación de 1984 ya se han traducido en muchos casos en incrementos de la desocupación abierta, y todo hace prever que ha sucedido otro tanto con la subocupación.

#### v) Cambios en la estructura educacional

La educación ha registrado en los últimos tres decenios en América Latina una considerable tasa de expansión, y sus logros cuantitativos constituyen tal vez el más positivo indicador de mejoramiento de las condiciones sociales en la región.

/En ese

En ese período, el analfabetismo, que fue predominante entre los adultos, tiende a ser residual en un conjunto de países, aunque aún registra guarismos muy elevados en las sociedades con mayor población de la región y en países con considerable población rural y especialmente indígena. La escuela primaria es en la actualidad accesible prácticamente a todos los niños, pero aún no se logra asegurar para toda la población un período completo de escolarización básica. La enseñanza media, que sólo alcanzaba a una minoría, se ha constituido en la formación normal de vastos sectores urbanos; finalmente, la educación superior, a la que sólo accedía una élite, tiene registros similares a países europeos, lo que significa para el futuro una potencialidad cultural y de recursos humanos altamente estimable.

A pesar de estos avances, no se ha logrado comprender a toda la población en un ciclo mínimo y fundamental de conocimientos, por lo que América Latina registra una paradoja: en materia de educación primaria sus niveles cuantitativos son comparables a los países europeos en los primeros decenios del siglo, mientras que la cobertura de su nivel universitario es comparable con la de los mismos países de apenas diez años atrás. Esta situación tiene consecuencias en cuanto a la desigualdad, la falta de una socialización compartida, la reproducción de una estratificación social injusta, la insuficiente formación de sus recursos humanos masivos y la concentración de sus recursos colectivos en el financiamiento de los estudios prolongados, en desmedro de los estudios de base.

La situación educativa de la región puede ser desagregada en conjuntos diferenciados de países. El primero corresponde a los países de temprana modernización educativa, que han logrado una escolarización primaria casi total y un desarrollo congruente de sus niveles medio y superior. El segundo, a los países que en breves años realizaron una especie de "mutación" de sus niveles educativos, por el notable incremento de la cobertura, que dio un perfil cultural nuevo para las generaciones jóvenes, aunque dejó marginado a un sector de la población de la educación primaria mientras establecía paralelamente una expansión de los niveles superiores, constituyéndose así en los países de mayor cobertura universitaria de la región. El tercero se caracteriza por procesos educativos muy desiguales, según se trate de las poblaciones rurales o urbanas, o de distintas regiones dentro del mismo país; en tales países la expansión educativa siguió el desarrollo económico de las regiones o las líneas de concentración del ingreso. El cuarto comprende a los pequeños países rurales, en los que la educación casi no se ofrece a la población rural o sólo en la medida necesaria para la alfabetización, mientras en las ciudades los limitados sectores medios tienen asegurada no sólo la educación secundaria sino ofertas cuantitativamente importantes de educación superior, no articulables con el escaso mercado de empleo correspondiente. El quinto se caracteriza por una planificación integral del proceso educativo, con fuerte énfasis en la educación inicial y básica y en la alfabetización de los sectores excluidos, y por una política de igualación de la sociedad por la vía educativa, que se ha transformado posteriormente en el mecanismo de selección de recursos humanos, con una rígida articulación con el sistema económico y las necesidades estimadas de mano de obra.

Desde el punto de vista de la sociedad, cabe destacar que la educación constituye un sector privilegiado en cuanto a demandas colectivas y en cuanto a canalización de esas demandas por parte del sistema de poder en la mayoría de los

/países. La

países. La población tiene una valoración muy alta de la educación, porque considera que ella constituye la forma de integrarse a la sociedad nacional y la mejor vía para obtener movilidad social ascendente. Esto implica una demanda incesante de educación, con los problemas materiales consiguientes. Como las demandas educativas provienen de grupos con desigual poder y desigual percepción del significado de la educación, los resultados de un sistema que se expande de acuerdo con esas demandas son tan desiguales como los grupos que las generan. Así, los sectores rurales y urbanos marginales constituyen el motor de expansión de la educación primaria, mientras que los sectores medios y superiores obtienen una mayor oferta relativa y de mejor calidad para la educación media y superior.

No obstante, los grupos sociales superiores, ante la fuerte presión democratizadora sobre la educación, tratan de reconstruir el antiguo papel elitista de la formación educativa por la vía de la constitución de sistemas que van desde la formación preescolar hasta la universitaria, separados de la formación para la mayoría de la población, en que se educan los miembros de las familias de más altos ingresos, y donde reciben una educación cualitativamente superior a la del resto, por lo que al término de sus estudios están objetivamente mejor preparados en lo educacional.

La situación del analfabetismo juvenil era muy desigual según se tratara de jóvenes rurales o de jóvenes urbanos, y más aún si estos últimos vivían en los mayores centros urbanos. Hacia 1970 tres cuartas partes de todos los analfabetos jóvenes eran residentes rurales, lo que hace de la condición de "rural" en América Latina una clara desventaja en cuanto posibilidades de incorporación en la sociedad. Se verifica que en el tramo de edad entre 20 y 29 años, 65 de cada 100 jóvenes sin instrucción son agricultores, y que otros 10 estaban registrados en el servicio doméstico y en otros servicios personales, lo que señala que la exclusión educativa incide en la exclusión ocupacional.

En el período 1970-1980 se aceleran los cambios en los perfiles educativos de los jóvenes, y los países más avanzados en la materia registran en el grupo de edad entre 15 y 19 años una virtual desaparición de quienes tienen entre 0 y 3 años de estudio, como sucede en Chile y Panamá; simultáneamente, aquellos que tienen 10 y más años de estudio pasan a constituir entre el 25% y casi el 45% de los jóvenes.

Algunos países --generalmente los de temprana y avanzada modernización-- han tenido una política que favoreció la integración social y la escolarización de base, de forma tal que el analfabetismo ya prácticamente no existe, y resulta normal el desarrollo de la educación superior (por ejemplo, Argentina, Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay). Otros desarrollaron en el mismo momento y en forma acelerada todo el sistema educativo, con notoria permisividad en la asignación de oportunidades a las clases medias, mientras no lograban una escolarización primaria universal (por ejemplo, Panamá, Venezuela, Ecuador, Perú). Otros más mantienen un sistema segmentado que, según regiones y posiciones sociales, excluye de la educación, o bien da razonables oportunidades de llegar hasta los estudios superiores (por ejemplo, Brasil, México, Colombia, Bolivia y Nicaragua). Finalmente los otros países tienen un desarrollo más próximo del excluyente, con una educación para minorías.

vi) Transformación de la estratificación

La urbanización, el crecimiento económico y los cambios en la estructura productiva, unidos a las transformaciones tecnológicas y de la calidad de la vida, produjeron un sinnúmero de cambios en las diversas formas en que se estratifican las sociedades latinoamericanas.

La ampliación y la modificación de la estructura productiva e institucional constituyen un primer factor de cambio en la estratificación social ocupacional y en los niveles sociales implícitos. Aunque esos cambios no hayan implicado necesariamente modificaciones importantes en la distribución del ingreso, salvo para los sectores medios de reciente constitución en ciertos países, han tenido efectos gratificantes para vastos sectores sociales, que se sintieron partícipes del proceso de movilización de la sociedad entera. Pasar de la condición rural a la urbana, incluso sin lograr más ingresos monetarios, significó acceder a ingresos sociales como son los servicios educativos o de salud, de débil o inexistente presencia rural, o tener acceso a la capacitación masiva. Para un padre analfabeto, tener un hijo alfabetizado implicó acceder a los códigos de comunicaciones escritas y salir del círculo extremo de la marginalidad, aunque la posición de alfabeto del hijo sea relativamente tan inferior como la del padre analfabeto en su tiempo. Para un trabajador manual, tener un hijo dedicado a actividades no manuales es atravesar una de las barreras simbólicas e históricas de la separación social de América Latina, aunque el cambio no implique mejoramiento de ingreso.

En la medida en que muchas sociedades tienden a estructuras productivas que experimentarán cambios muy reducidos en relación a los del período aquí examinado, debe esperarse una reducción en las modificaciones de la estratificación social inducida por la vía ocupacional. De allí en adelante los cambios importantes, más allá de los procesos individuales de ascenso o descenso social, se originarán fundamentalmente por la vía de la distribución del ingreso, la cultura y el poder.

El crecimiento de la importancia relativa de las ocupaciones no manuales en relación a las manuales constituye un segundo factor de cambio en la estratificación social. Las últimas decrecen con la tecnificación, mientras las no manuales se incrementan, tanto porque aún no hay gran introducción de los procesos de sustitución de hombres por máquinas en las actividades terciarias, como porque en algunos países, al ser las fuentes principales de riqueza la minería o el petróleo, que exigen baja proporción de trabajo manual y suelen permitir al gobierno ampliar los servicios, el volumen relativo de funcionarios técnicos y comerciantes aumenta.

El tercer cambio importante en la estratificación es el de las relaciones entre obreros asalariados de ocupaciones secundarias (incluyendo construcción y servicios básicos) y los asalariados no manuales en ramas de actividad secundaria o terciaria (gerentes, profesionales, semiprofesionales, funcionarios, vendedores). Esta relación puede interpretarse como un reflejo de la importancia relativa de la eventual clase obrera y compartimentos de la clase media, aunque los ingresos de estos últimos no sean congruentes con su condición. A este respecto, se comprueba, por una parte, que la ocupación obrera tiene una propensión a la baja relativa en toda la región. En algunos casos, ésta no ha sido tan grande, debido al gran desarrollo de la industria de la construcción; en otros, ha sido acelerada

/por las

por las políticas aplicadas, que produjeron un retroceso en la industrialización; en un tercer grupo de países, no llegó a constituirse como una condición urbana típica, y fue sustituida, en virtud de las modalidades de urbanización sin industrialización, por la condición de asalariado no manual como dominante. Estas tendencias difícilmente pueden experimentar inflexiones mayores, porque comienzan a penetrar tecnologías de producción que usan menos mano de obra en la producción industrial. Por otra parte, cabe señalar que en el período se ha registrado un fenómeno muy importante de emergencia de sectores medios asalariados o de nueva clase media.

Por último, el cuarto cambio significativo se produjo en las relaciones entre las categorías de trabajadores no manuales por cuenta propia (comerciantes, transportistas, etc.) y las no manuales asalariadas, que grosso modo podrían representar viejas y nuevas clases medias, residuales y emergentes. Como es obvio, son las últimas las que incrementan su participación con el crecimiento económico y la modernización social.

La importancia de los cambios descritos no permitió, sin embargo, reducir los porcentajes de población afectadas por situaciones de pobreza, que seguían representando un 40% de la población a comienzos de los años setenta (sin que hayan evidencias de cambios importantes en estas cifras); no hizo posible tampoco evitar la pobreza urbana, ni extender significativamente la movilidad ascendente a los grupos pobres, ni evitar el deterioro de la condición de vida de porcentajes apreciables de los minifundistas.

#### b) La heterogeneidad económica y social

El relato de los cambios económicos y sociales podría inducir a una conclusión relativamente optimista. En muchos sentidos la región parece caminar hacia patrones deseables, en cuanto a potencialidad de crecimiento y acceso a los frutos que brindan, al menos en teoría, la transformación y el dinamismo. Lamentablemente, un examen más pormenorizado de las ramas productivas de los países latinoamericanos en diferentes períodos muestra que los resultados globales ocultan una persistente heterogeneidad, que diferencia claramente lo sucedido en la periferia latinoamericana y en los países centrales. Esta heterogeneidad obstaculiza una adecuada distribución de los frutos del crecimiento y un aumento del grado de autonomía de nuestros países; entorpece los intentos de integración nacional y regional, y termina limitando la capacidad de transformación y crecimiento.

Naturalmente, esta situación se produjo también en algún grado en los centros. La superposición de capas técnicas de diferente productividad tendió allí a resolverse con la desaparición de las más atrasadas. En América Latina se puede comprobar una permanencia de numerosos estratos de muy baja productividad, que albergan importantes porcentajes de la fuerza de trabajo total.

En efecto, el rasgo que más ha preocupado al analizar la estructura económica y social latinoamericana es la prolongada convivencia de estructuras atrasadas o tradicionales con estructuras modernas. De un modo sumamente gráfico se mostró esta heterogeneidad en la contraposición entre el mundo rural y el mundo urbano, o más aún entre las dos instituciones económico-sociales que contribuían a plasmar el conjunto de las relaciones sociales de uno y otro: la hacienda y la empresa

/industrial. Como



industrial. Como es de esperar, en todo momento de cambio lo viejo y lo nuevo tienden a coexistir, y esta coexistencia parecía ser la nota característica de un momento de transición cuyo rasgo era un hibridismo de formas, que en la contraposición campo-ciudad aparecía como un dualismo estructural.

Sin embargo, a menudo esta transición parecía prolongarse demasiado, lo que llevó a preocuparse no sólo por la descripción de las formas que coexisten, sino que además a preguntarse cómo es posible el paso de una forma a otra, o en términos muy amplios, cómo se pasa de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, puesto que al parecer algo impedía el tránsito en las sociedades latinoamericanas.

Por otra parte, empezaba a comprobarse que la denominada heterogeneidad no sólo era visible en la relación entre los sectores agrario e industrial, como se ha dicho, sino que además se expresaba como heterogeneidad intrasectorial, lo que ponía de relieve el carácter limitado de los procesos de modernización.

En la búsqueda de las causas de estos fenómenos, debe recordarse que la CEPAL siempre sostuvo que la heterogeneidad se vincula al tipo de inserción y relación externa que presentan las economías latinoamericanas. Los "efectos de demostración" que implica una relación con el exterior --y particularmente con sociedades más desarrolladas-- han significado, por ejemplo, una modernización de las pautas de consumo; éstas, actuando a través de la demanda, generan presiones para lograr estructuras productivas especializadas y poco articuladas con el conjunto de la estructura económica y social existente.

En el período previo a la industrialización sustitutiva, el sector exportador, siempre importante en las economías de la región, tuvo en general un dinamismo mucho más ligado al mercado externo que a la economía nacional. Su desarrollo o progreso a menudo dejaba intocado al resto de los sectores económicos internos; pero se supuso que un crecimiento autosustentado, que se basase en el dinamismo de un sector interno, podría corregir la heterogeneidad existente. Es así que la expectativa se puso, en muchos casos, en la creación e impulso de un sector industrial capaz de dinamizar al conjunto de la economía; al mismo tiempo que se esperaba que surgiera un empresariado industrial local autónomo, capaz de asumir el papel de motor social del desarrollo.

Una serie de factores internos de la propia industrialización --algunos de los cuales ya se han señalado-- contribuyen a explicar que las expectativas respecto del dinamismo del sector industrial y de la autonomía del empresariado se hayan cumplido sólo parcialmente.

La industrialización, como ya se dijo, estaba llamada a difundir el progreso técnico en el propio sector industrial y en el resto de la economía. Más aún, paulatinamente debía ir creando la capacidad de generar progreso técnico. El examen del proceso de industrialización latinoamericano muestra que esta generación nacional de tecnología se ha producido en grados muy reducidos y en muy pocos países. Por ello la penetración de nuevos procesos productivos ha correspondido, en la generalidad de los casos, a la incorporación de tecnología propia de los centros, la que ha sido, por lo demás, precaria, sesgada e insuficiente para lograr la desaparición de los estratos de inferior productividad en las ramas productivas que la recibían. Muy distinto es el caso de los centros, donde el

/progreso técnico

progreso técnico se va autogenerando y diseminando en una secuencia que tiene un alto grado de continuidad e integración. En las economías latinoamericanas, estos desniveles técnicos de productividad se acentúan en la medida que la incorporación sea más tardía y se sobreponga a explotaciones campesinas y mineras tradicionales o a un artesanado preindustrial.

En las primeras etapas del proceso de industrialización, buena parte de las nuevas inversiones del sector industrial estuvieron concentradas en la producción de bienes de consumo no duraderos, donde existían formas artesanales previas de producción. En muchas ocasiones estas últimas no desaparecieron, no evolucionaron mayormente ni establecieron vínculos con las nuevas empresas. Posteriormente, la inversión se canalizó hacia la fabricación de productos de otra naturaleza, ramas intermedias o de consumo duradero, donde no existía en los países de la región experiencia productiva previa; incluso, en ocasiones, se invirtió en la elaboración de bienes que no se consumían previamente. La tecnología importada tenía alta productividad y carecía de los vínculos de continuidad con la utilizada en las ramas de consumo no duradero instaladas en períodos anteriores; esta continuidad hubiera derivado de la existencia de un sector productor de bienes de capital o de una mayor integración entre las ramas industriales. De este modo, a la heterogeneidad productiva dentro de las ramas se sumó una heterogeneidad entre las mismas. No menos significativa resultó la disparidad entre sectores; en la medida que el crecimiento industrial coexistió con un escaso cambio o con rigidez de la agricultura, o con la expansión de servicios de escasa productividad, la heterogeneidad entre sectores se sumó a la de las ramas, recién mencionada.

En suma, la difusión del progreso técnico al interior de las ramas del sector industrial, entre las ramas de éste y entre sectores encontraba obstáculos creados por la falta de integración técnica de la economía y de un grado adecuado de creación endógena de tecnología. Es cierto que en todo proceso de desarrollo la introducción de innovaciones tecnológicas trae consigo la aparición inicial de importantes diferencias de productividad. Lo que no es propio de esos procesos y caracteriza la heterogeneidad latinoamericana es la subsistencia de las ramas atrasadas, la escasa relación entre las innovaciones que se introducen en el tiempo y en distintas ramas y sectores, la escasa difusión del progreso técnico y la desarticulación productiva y tecnológica.

Sintetizando en parte lo ya dicho, existen tres órdenes de factores que han conspirado contra la reducción de la heterogeneidad productiva y el gradual reemplazo de lo tradicional.

En primer lugar, el proceso de transformación económica y social se encuentra inmerso en la relación centro-periferia, mediante la cual el centro transfiere a la periferia hábitos de consumo y tecnología. Los hábitos de consumo son adoptados en esta última por muchos grupos sociales, especialmente por los de ingresos medios y altos, aunque su nivel de ingreso por habitante sea muy inferior al de los países centrales. La transferencia está dotada de un gran dinamismo y ha significado un inmenso desafío para los países periféricos. Como se señaló, los estilos de desarrollo generaron un escaso grado de desarrollo tecnológico propio, absorbiendo en la mayoría de los casos una técnica diseñada para la disponibilidad de recursos de los centros, la cual, en general era ahorradora de mano de obra.

/Dentro de

Dentro de la relación centro-periferia debe considerarse también la acción de las empresas transnacionales, que han incorporado bienes de capital de acuerdo con sus conveniencias, que no suelen considerar la reducción de la heterogeneidad.

En segundo lugar, la capacidad de absorción del sistema en relación a la fuerza de trabajo depende de la magnitud y naturaleza de la acumulación, y del crecimiento y composición de la fuerza de trabajo. Ya se dijo que los países periféricos absorben, aunque con cierto retardo y de manera sesgada e incompleta, el mismo tipo de tecnología imperante en los centros, a través de las importaciones de bienes de capital. Pero el uso por países con menores niveles de ingreso y que importan gran parte de sus bienes de capital de una tecnología común, inspirada en la automatización, con vastas escalas de producción y mayor indivisibilidad del capital, exige un esfuerzo de inversión interno, relativo al ingreso mayor en la periferia que en el centro.

Si la capacidad de crear ocupación se redujo por la naturaleza de la tecnología adoptada, el proceso se complicó aún más por el crecimiento de la fuerza de trabajo, que se aceleró y, según los antecedentes y proyecciones disponibles, alcanzó sus tasas más elevadas en los decenios de los años setenta y ochenta. Las estimaciones preparadas por la CEPAL demuestran que, en el estilo de desarrollo vigente, y como fruto de los crecimientos de las tasas medias de producto por persona ocupada y de la fuerza de trabajo, una absorción capaz de reducir la subocupación y la heterogeneidad requerirá tasas crecientes de participación de la inversión y del ahorro en el producto, hasta lograr autosostener una aceleración del ritmo de crecimiento económico.

En tercer lugar, como se observó anteriormente, el proceso de industrialización no se ha orientado siempre con una visión de largo plazo; por el contrario, ha tendido a satisfacer en plazos relativamente breves un nivel de consumo previo que se ha visto disminuido por crisis del comercio exterior o un nivel un poco más alto cuya consolidación en el mediano plazo depende de medidas de política económica. El obstáculo al abastecimiento de este tipo de consumo, inspirado de manera creciente en el de los centros, se encontraba en problemas de balance de pagos, o en una estabilización del ingreso y demanda de grupos de rentas altas y medias que diera garantía de rentabilidad al establecimiento de industrias productoras de bienes de consumo duraderos. Esta situación limitó la capacidad del proceso de industrialización para modificar la estructura ocupacional a través de un proceso sostenido de acumulación orientada a ramas intermedias y bienes de capital. A la vez, la persistencia de la subocupación, cuando no de la desocupación abierta, redujo la posibilidad de que los grupos obreros aprovecharan su participación en la ocupación para aumentar de manera creciente su ingreso. De esta forma, la distribución establecida del ingreso y del poder económico ha terminado orientando la transformación productiva, y grupos que representan porcentajes reducidos de la población han controlado el grueso de los incrementos de la demanda. Basta recordar que estimaciones hechas por la CEPAL con base en siete países latinoamericanos muestran que el 10% de los hogares con ingresos más altos se apropiaron del 50% del incremento del ingreso entre 1960 y 1970, y del 45% en el período 1970-1975. Si se considera al 30% de los hogares de más altos ingresos, ellos se apropian de un 80% en el decenio de los setenta. (Véase el cuadro 10.) Fundada en esta desigual distribución del ingreso, la estructura del consumo ha tendido a reproducir, en escala reducida, la de los países centrales. Esto ha obligado a

Cuadro 10

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN EL CONJUNTO DE LA REGION, ALREDEDOR DE 1960, 1970 Y 1975

Estratos de ingreso	Participación en el ingreso total			Ingreso por hogar a/ (dólares de 1970)			Incremento del ingreso por hogar			Incremento total por estratos (millones de dólares de 1970)		Incremento de cada estrato como porcentaje del incremento total	
	1960	1970	1975	1960	1970	1975	Porcentual		En dólares de 1970		1960-1970	1970-1975	1960-1975
							1960-1970	1970-1975	1960-1970	1970-1975			
20% más pobre	2.8	2.1	2.3	334	294	394	-12.0	34.0	-40	100	494.1	1 409.9	1.0 3.2
20% siguiente	5.9	5.0	5.4	707	715	902	1.1	26.2	8	187	1 871.2	2 855.1	3.7 6.5
40% más pobre	8.7	7.1	7.7	520	505	648	-2.9	28.3	-15	143	2 365.3	4 265.0	4.7 9.7
30% posterior al 40% más pobre	18.6	17.4	18.1	1 493	1 660	2 023	11.9	21.9	177	363	8 030.4	8 840.1	15.7 20.0
20% anterior al 10% más rico	26.1	27.5	26.9	3 110	3 922	4 497	26.1	14.7	812	575	15 143.5	11 026.5	29.7 25.0
10% más rico	46.6	48.0	47.3	11 142	13 677	15 829	22.8	15.7	2 535	2 152	25 476.7	19 981.0	49.9 45.3
Total	100.0	100.0	100.0	2 389	2 852	3 348	19.4	17.4	463	496	51 015.9	44 112.7	100.0 100.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales para siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela).

a/ Corresponde al concepto de ingreso disponible por hogar estimado a partir de las Cuentas Nacionales de cada país.

/una incorporación

una incorporación de tecnologías diseñadas para otras escalas de producción que operan con grados elevados de capacidad ociosa, lo que ha redundado en un encarecimiento de la inversión por unidad producida. Más aún, siguiendo las tendencias de las economías capitalistas desarrolladas, en muchos casos los cambios en modelos y marcas traen consigo una rápida obsolescencia de los bienes de capital, proceso en el cual las empresas transnacionales han jugado un importante papel.

Por último, aunque los factores señalados tienen gran importancia, no debe olvidarse que la heterogeneidad también es el resultado de otros procesos internos, entre los que destacan algunos vinculados a la estructura sociopolítica. La característica persistente de las variadas configuraciones políticas latinoamericanas ha sido la convivencia de elementos tradicionales y modernos, ya sea por la capacidad de los primeros para permanecer o la debilidad de los segundos para imponerse. En la historia de la región, quizá la primera manifestación cabal de dicha convivencia se puso de manifiesto en la denominada estructura oligárquica, en la cual el polo económico y político moderno, orientado hacia el exterior, no sólo coexistía con las regiones atrasadas sino que se sustentaba en relaciones económicas y políticas de naturaleza tradicional.

Sin embargo, para la interpretación de las décadas recientes, es más importante recordar que en la mayoría de los países la crisis de la estructura oligárquica no implicó la pérdida total del poder de sus grupos dirigentes; en aquellos países en que esa crisis ocurrió, significó, en general, una merma de su poder político, junto con la conservación del económico. Por ello, los regímenes políticos modernizadores que emergieron de esa crisis debieron limitar sus impulsos de cambio para respetar los núcleos de poder económico tradicionales preexistentes. Además, la heterogeneidad no se manifestó sólo en la división entre las fuerzas sociales modernizantes y tradicionales, sino que a menudo impregnó el interior de las primeras; en efecto, los regímenes renovadores, en la mayoría de los casos, incluyeron elementos tradicionales y modernos, tanto en las fuerzas sociales que les servían de soporte como en sus principios de orientación y acción. Tal heterogeneidad esencial --agravada por la multiplicidad de grupos sociales que los componían-- impidió que dichos regímenes tuvieran un derrotero claro; siempre parecieron abrumados por solucionar problemas de corto plazo, satisfacer demandas imperiosas y acordar intereses contrapuestos. Esto último se muestra claramente en su política industrializadora que, si bien constituyó el núcleo de su programa económico, nunca alcanzó el impulso, permanencia y horizonte que hubiera sido necesario para superar de manera definitiva el viejo régimen.

Por ello puede afirmarse que los factores económicos y sociopolíticos que subyacen en la heterogeneidad y la explican se sustentan mutuamente, constituyendo un círculo vicioso de difícil resolución.

A la luz de tales factores, cabe examinar el patrón industrializador a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta. Como se ha dicho, ese patrón puede caracterizarse como una forma de desarrollo industrial basado en un mercado urbano que, no obstante la difusión masiva de algunos bienes, seguía siendo restringido, lo cual tenía como consecuencia el fortalecimiento de las tendencias excluyentes en la economía y, por ende, en el conjunto de la sociedad. Es notoria también la presencia externa en la industrialización, lo que significó que la propia estructura industrial se hizo heterogénea, constituyéndose un sector moderno, cuyo rasgo principal es el alto nivel de productividad y tecnología, y un sector industrial tradicional, formado básicamente durante el período de la "sustitución fácil" de importaciones. Varias fueron las consecuencias de tal hecho. Por un lado, una parte de la industria controlada por el capital extranjero no necesariamente reinvertía en el ámbito nacional en que estaba operando, lo que contribuía a debilitar el desarrollo del conjunto de la economía interna, agravando así la heterogeneidad existente. Por otro, la internacionalización de la industria significó desde el punto de vista de los patrones de consumo, una internacionalización del mercado interno para quienes pudieron acceder a él, que fueron los sectores de ingresos más altos, reforzando la heterogeneidad económica y social. Además, la industria de avanzada ("de punta") se organizó, en términos tecnológicos, administrativos y financieros, según las pautas más avanzadas del sistema internacional, aunque ellas no necesariamente se adecuaban a la realidad de cada país en concreto, a la vez que presionaba para que las políticas estatales la favoreciera en detrimento del sector tradicional. El resultado general fue que se intensificaran ciertos procesos de exclusión social y que la heterogeneidad económica se manifestara en la estratificación social: lo moderno y lo tradicional se separó en todos los grupos sociales, incluyendo al empresariado, los grupos medios y los grupos obreros.

## 2. La crisis del estilo de desarrollo

### a) Introducción

La modalidad de transformación económica y social que impera en la casi totalidad de los países latinoamericanos evidencia grandes contradicciones.

La región en su conjunto acrecentó su capacidad productiva y tecnológica, y demostró poseer una gran potencialidad productiva y exportadora. Estos logros aparecen como insuficientes si se considera que a la vez se redujo el grado de autosustentación de la transformación económica, y se incrementaron la dependencia y la vulnerabilidad externas.

Grupos significativos de la población consiguieron incorporarse a pautas de consumo similares a las de los países desarrollados, tuvieron acceso a niveles de decisión, se incorporaron al poder económico, político y social; sin embargo, coexistieron con grandes mayorías excluidas, que no captaron sino mínimas partes de los frutos del progreso técnico.

Hubo ramas y empresas productivas modernas que lograron algún grado de integración, tanto en el plano nacional como en el internacional. Se crearon vínculos, al interior del sector industrial, entre las empresas modernas de la agricultura, la industria y los servicios. Muchas se incorporaron a las corrientes comerciales y financieras internacionales. Hubo también unidades familiares campesinas, artesanos urbanos, grupos significativos de trabajadores por cuenta propia urbanos, que subsistieron sin vínculos técnicos ni financieros con los sectores modernos; desarticulados, salvo en otros planos funcionales asociados a la distribución del ingreso o al nivel de los salarios.

Más aún, incorporación y exclusión, integración y desarticulación, modernización y heterogeneidad parecen tender a reproducirse casi como condición de funcionamiento de la modalidad. En efecto, la lucha de grupos altos y medios ya incorporados por mantenerse integrados a pautas de consumo de los países desarrollados se hace crecientemente costosa en recursos externos y ahorro en relación al ingreso nacional. Se refuerza la tendencia estructural al déficit de recursos externos y de acumulación. La concentración de parte de la inversión en la satisfacción del consumo de grupos reducidos la hace perder eficacia, y exige elevar los porcentajes de acumulación lo que a la vez presiona sobre el balance de pagos y refuerza la heterogeneidad. Esta última favorece la caída de los salarios reales, con lo que aumenta las posibilidades del consumo y la acumulación de los grupos de rentas altas.

Naturalmente, estas características de la modalidad se dan en grados muy distintos en los países de la región. En muchos de ellos se ha logrado paliar sus efectos por factores tales como el ingreso proveniente de la renta de recursos naturales, o el tamaño económico y demográfico que favorece las economías de escala, o muy fundamentalmente, un sistema político capaz de establecer reglas relativamente estables de participación y democracia. Más aún, en el período 1974-1980 el financiamiento externo permitió suplir las necesidades de ahorro y divisas. Factores como los mencionados influirán, a no dudarlo, en la evolución futura de las economías, pues limitarán o reforzarán las tendencias hacia la heterogeneidad.



La visión optimista del funcionamiento de la economía internacional que se sustentó en los años setenta hacía soportables en teoría los efectos negativos que venía mostrando la modalidad. La rentabilidad y potencialidad que se atribuía a las exportaciones reduciría la presión sobre el balance de pagos y favorecería la acumulación. A partir de 1981, y de allí en adelante, ha quedado demostrado que esa visión del mundo era equivocada. Es posible aseverar que la modalidad estaba ya en crisis en los años setenta, pues se seguían conformando sociedades extremadamente inequitativas, la declinación del ritmo de crecimiento no era transitoria y la asimetría de las relaciones externas se mantenía o fortalecía, e iba acompañada de una creciente vulnerabilidad. La confianza en que las nuevas relaciones externas terminarían resolviendo estos problemas por la vía del dinamismo económico ha quedado desvirtuada por los hechos.

El examen de estas últimas características negativas de la modalidad, que se presenta a continuación, demuestra que la crisis puso al descubierto y exacerbó lo que la modalidad ya había generado con anticipación.

b) La conformación de sociedades inequitativas

La confianza que existía en la posguerra en torno al mejoramiento de la distribución de los frutos del progreso técnico que acompañaría al incremento del ingreso por habitante se fue disipando con el tiempo. Especialmente decepcionantes son los resultados de los períodos finales de los sesenta y comienzo de los años setenta, en que los países alcanzaron un mayor dinamismo económico y no hay evidencia de mejoras en la distribución del ingreso. Más aún, en el período de crisis que comienza en 1981, todo indica que el sistema socioeconómico ha sido incapaz de distribuir en forma equitativa los costos de la caída económica.

Las consideraciones globales ocultan, sin embargo, lo sucedido con diferentes grupos sociales. En el medio urbano se expandieron con rapidez sectores sociales intermedios que captaron porcentajes apreciables del ingreso y participaron activamente en la vida política. Simultáneamente, porcentajes significativos de la población viven aún hoy en condiciones de extrema pobreza en las grandes metrópolis, desempeñando trabajos de escasa productividad. Los grupos que representan el 5% de más altos ingresos han podido mantener, cuando no acrecentar, sus porcentajes de captación. La coexistencia de estos hechos en los medios urbanos tienen importantes consecuencias de orden económico, social y político. No menos significativa para muchos países resulta la evolución rural. La incorporación del sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria están modificando la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentando su integración con el resto del sistema, al mismo tiempo que la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina aumenta.

Los factores determinantes o inherentes de estas estructuras se relacionan en esencia con las fuerzas concentradoras de la modalidad de transformación predominante, la acción del sector público orientada por los grupos de mayor poder económico y político, la apropiación privada del excedente y el grado en que se utiliza para elevar un consumo superfluo en incesante diversificación, así como la inversión consuntiva, siguiendo las pautas de los países industriales de mayor nivel de ingreso por habitante.

La mantención de la heterogeneidad productiva entre los sectores y dentro de cada uno de ellos crea niveles muy dispares de productividad. En presencia de una estructura social y relaciones de poder marcadas por la desigualdad, esas diferencias de productividad reafirman la mala distribución del ingreso, reforzando de esa manera un proceso inequitativo concentrador y excluyente, en vez de corregirlo.

Los resultados de este proceso presentan signos alarmantes, especialmente a la luz de la herencia que dejará el período de crisis. La Secretaría ha estimado que alrededor de un 40% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza a comienzo de los años setenta, y no hay evidencias de cambios significativos al respecto. La proporción de familias pobres es mucho más alta en los medios rurales, y abarca casi dos tercios de las situaciones de pobreza total. Las grandes metrópolis parecen alcanzar ya en muchos países tamaños en que los costos económicos y sociales revelan crecientes deseconomías. La capacidad del sistema para dar empleo, si bien ha sido elevada si se juzgan las tasas de crecimiento del empleo urbano en relación a la experiencia de los países desarrollados, ha resultado insuficiente frente a los desafíos ocupacionales que enfrenta la región. En estas circunstancias la ocupación urbana no permite afrontar adecuadamente el problema de la pobreza urbana, ni de la rural por la vía de las migraciones internas.

La crisis agregó un nuevo elemento negativo a esta situación. De un lado, la caída del producto por habitante aumentó significativamente la desocupación abierta, y todo hace pensar que sucedió algo similar con la subocupación. El solo incremento de la población económicamente activa en América Latina durante el trienio 1981-1983 es algo más de 10 millones de personas. Naturalmente, en la medida que no se creen nuevas fuentes de trabajo, la gran mayoría de esta población, fundamentalmente jóvenes, no encontrará empleo. Cuando se recupere el crecimiento económico, la acumulación de desempleados quedará como una tarea para el futuro: salvo que el crecimiento fuera extraordinariamente elevado, éste absorberá los nuevos contingentes que se incorporan a la fuerza de trabajo pero no un alto porcentaje de desempleo. La reducción de la inversión que ha acompañado a la crisis apunta en sus efectos en el mismo sentido.

En resumen, si la modalidad de transferencia económica y social había gestado sociedades extremadamente inequitativas, la crisis ha exacerbado y puesto al descubierto estas características.

### c) La asimetría y vulnerabilidad de las relaciones económicas externas

Las relaciones económicas externas provocaron grandes trastornos a los países latinoamericanos en los decenios de los años treinta y cuarenta. En la inmediata posguerra se tuvo la esperanza que una transformación productiva basada en la industrialización permitiría aumentar tanto el grado de autonomía de los países en sus decisiones externas como la autosuficiencia tecnológica y productiva. Se confiaba en una reducción de la asimetría existente en ese entonces en las relaciones comerciales y financieras.

Treinta y cinco años después, puede comprobarse que se alteraron profundamente las modalidades de las relaciones externas. En lo comercial los países diversificaron sus exportaciones de productos primarios, e incorporaron en diferentes grados

/los bienes

los bienes manufacturados y semimanufacturados. La composición de las importaciones cambió también apreciablemente. Paulatinamente se redujeron (y muchas veces prácticamente se eliminaron) las importaciones de bienes de consumo no duradero y duradero; se sustituyó gran parte de los insumos intermedios importados, y los bienes de capital importados representaron porcentajes decrecientes de la inversión. No obstante el esfuerzo productivo que respaldan estos cambios, América Latina sigue mostrando una estructura de comercio exterior típica de los países en desarrollo. Las exportaciones registran aún una alta proporción de productos primarios con distintos grados de industrialización, y una proporción relativamente baja de productos industriales. En cambio, las importaciones están compuestas en su mayor parte por combustibles y productos industriales con un alto grado de valor agregado sobre los recursos naturales que contienen. Si se examina el comercio en su contenido tecnológico, la asimetría de la relación se hace aún más evidente, y más dramática la falta de autosustentación del proceso de transformación latinoamericano.

La ampliación del campo de acción de las empresas transnacionales agrega un elemento adicional --a veces menos visible-- a la dependencia externa del proceso productivo latinoamericano. En efecto, estas empresas han ampliado su alcance y dominan los sectores de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular en las industrias químicas, de metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno, y en menor medida a las exportaciones. De este modo una buena parte del mayor autoabastecimiento regional depende del pago de la tecnología y gestión que debe hacerse a estas empresas.

El cambio más notable en la modalidad de las relaciones externas se produjo durante los años setenta en el campo financiero. Los gobiernos, ante la abundancia de financiamiento externo, liberalizaron, aunque en muy distintos grados, sus relaciones económicas internacionales. Las fuentes bancarias y comerciales privadas canalizaron hacia la región grandes flujos de financiamiento. Los préstamos externos pasaron a jugar un papel muy activo, ya fuera en la inversión o en la actividad corriente, asumiendo un papel mucho más importante que el de la inversión directa extranjera en los años cincuenta y sesenta. No sólo asumieron el papel central que había correspondido a la banca pública internacional en el período 1950-1965, sino que alteraron los mecanismos de operación. Se reemplazaron los préstamos de largo plazo destinados a grandes inversiones de infraestructura física e industrial, otorgados con tasas reducidas de interés, por préstamos a mediano y corto plazo, con mayor flexibilidad en su utilización y con tasas de interés que se hicieron paulatinamente más elevadas y variables.

Así, la banca transnacional penetró profundamente con sus colocaciones en la economía de los países latinoamericanos. En muchos casos, el gobierno perdió parte del control del movimiento de flujos financieros externos. Las empresas públicas y privadas nacionales se endeudaron con grados apreciables de autonomía, y la vulnerabilidad de las economías aumentó considerablemente.

La asimetría de las relaciones financieras se hizo notable. La fijación de las tasas de interés y la disponibilidad de fondos escapan del todo al alcance de las políticas y decisiones de los países latinoamericanos. Más aún, la abundancia y difusión del endeudamiento hace depender el funcionamiento de la mayoría de los

/sectores, inclusive

sectores, inclusive de aquéllos que por su producción tienen escasos vínculos con el exterior, de decisiones externas. La no renovación de un crédito puede significar en muchos casos la quiebra de numerosas empresas.

La renegociación de la deuda externa ha dejado traslucir nítidamente el poder que ha adquirido la banca transnacional. En la mayoría de los casos los países han sido inducidos a conseguir fuertes superávits comerciales externos, meta que se ha logrado a costa de una fuerte desocupación en algunos casos, de elevadas inflaciones en otros y de numerosos costos internos de diferente índole. El factor común ha sido el conseguir tal superávit, la condición necesaria para que la deuda se mantenga o se incremente en los menores márgenes posibles. Las onerosas condiciones en que se ha debido renegociar son otra prueba del poder de este agente transnacional. Lo que resulta más grave es que después de un trienio de sacrificios internos la región sigue hoy tan vulnerable como antes a las decisiones de la banca transnacional, desvirtuándose de este modo el pronóstico, tan difundido por los propiciadores de estos ajustes, que haciendo de una vez el esfuerzo se superarían los problemas.

En síntesis, los cambios en las modalidades de las relaciones económicas externas no alteraron en lo sustancial la asimetría de esas relaciones; por el contrario, mediante la tecnología y el financiamiento no sólo se alteraron las formas de la dependencia, sino que se les agregó una peligrosa vulnerabilidad.

d) La naturaleza de la transformación económica y su dinamismo

Las discrepancias cuantitativas y de composición entre la demanda interna de los países y su producción son saldadas, como es bien sabido, por el comercio y el financiamiento externos. Durante los años treinta y la segunda guerra mundial el comercio exterior de la región hizo crisis por causas ajenas al control de los países, y se hicieron evidentes las desventajas de sustentar la demanda interna en un comercio asimétrico basado en la exportación de productos primarios y en la importación de bienes industriales.

La industrialización sustitutiva fue una respuesta a los desequilibrios gestados por la crisis comercial. A partir de los años cincuenta la industrialización se transformó en muchos países en política deliberada. Se pretendía crear una base productiva capaz de sustentar en un mayor grado la demanda interna de origen industrial y de sentar las bases de un comercio exterior más equilibrado.

Las circunstancias históricas que dieron origen a este proceso llevaron a la instalación de una primera etapa de las ramas tecnológicas más sencillas vinculadas al consumo. Cuando se instauraron políticas deliberadas, o cuando las empresas transnacionales ampliaron su acción, se instalaron en los países plantas que siempre se identificaron con la infraestructura industrial, como fueron la siderurgia y la petroquímica. Sin embargo, este camino, que en una estructura industrial integrada comprende la fabricación de bienes de capital y una intensa gama de insumos intermedios básicos, presentó obstáculos derivados del insuficiente desarrollo tecnológico y del tamaño de los mercados. No es de extrañar que sean precisamente los países de gran tamaño económico y demográfico, y especialmente Brasil, los que hayan podido acercarse más a las metas originales, tanto en el grado de autoabastecimiento como en la mayor simetría del comercio.

/Sin embargo,

Sin embargo, no sólo el tamaño ha obstaculizado un desarrollo productivo más autosostenible. La distribución del ingreso y la situación ocupacional han tendido a distorsionar la demanda, en relación al prototipo en que se apoyó la transformación económica de los centros. La elevada concentración del ingreso y la imitación de las pautas de consumo de los centros llevó a una estructura en que coexisten bienes y servicios propios de la demanda de los centros en decenios muy diferentes, incluidos los actuales. Así, la tendencia a consumir servicios sofisticados modernos aparece en la periferia con escaso desfase. Como ya se explicó anteriormente, la acumulación requerida para poder seguir estos impulsos de la demanda trae aparejados numerosos desequilibrios externos y costos internos. De otro lado, la persistente desocupación y subocupación crea condiciones para que los grupos de ingresos altos y medios mantengan o incorporen a sus pautas servicios personales o comerciales prestados por quienes no pueden ingresar a ocupaciones vinculadas a la producción de bienes o de servicios modernos.

En estas circunstancias tanto la estructura de la demanda como la estructura productiva aparecen distorsionadas con respecto a las de los centros cuando los niveles de ingresos de éstos eran similares a los actuales en los países latino-americanos. Por ello la modernización es en América Latina más costosa que la de los centros en términos de acumulación, e incorporan formas de ocupación que se explican por la distribución del ingreso, y que no necesariamente se asemejan a las que se conformaron en la evolución de los centros.

En la orientación y el grado de integración de la transformación productiva influyeron factores tales como el tamaño de las economías, la dotación de recursos naturales, la organización sociopolítica y la naturaleza del Estado, la distribución del ingreso y el grado de urbanización de los países. Hasta mediados de los años setenta las condiciones comerciales y financieras externas aceleraron o frenaron el dinamismo de la transformación, pero ésta se definió en casi todos los países por el avance en la industrialización. En el segundo quinquenio de los años setenta se produjo en la mayoría de los países un cambio sustancial, pues el abundante financiamiento externo y la rápida expansión del valor de las exportaciones terminaron por frenar el dinamismo económico y quitar importancia relativa al sector industrial en ese crecimiento. En el período 1981-1984 la influencia externa ha resultado decisiva, pues no sólo ha frenado el ritmo de la transformación, sino que ha producido desinversión en algunas ramas productivas, ha reducido o eliminado inversiones en otras y, en general, ha generado confusión en torno a las orientaciones que debieran guiar la transformación productiva.

En síntesis, ya a finales de los años setenta se hacía evidente que la transformación productiva había perdido su orientación anterior, y que no se encontraba otra clara que la sustituyera. La reducción del dinamismo económico en un período de abundante financiamiento económico y disponibilidad de importaciones reflejaba en buena medida esta encrucijada. La crisis no ha venido sino a ahondar esta situación, haciendo más evidente la necesidad de encontrar nuevamente un rumbo para la transformación, a fin de orientar los esfuerzos de acumulación de los países.



e) Democratización y participación

Algunos aspectos importantes del estilo de desarrollo que fueron cobrando predominio desde mediados de los años sesenta no resultaron compatibles con el proceso de democratización. Como se ha señalado, la manifiesta tendencia a imitar --particularmente por parte de los estratos altos-- las pautas de consumo de los centros se dio en países de estructura social y nivel de productividad económica muy distintos, lo que redundó en distribución desigual del ingreso, insuficiente acumulación de capital y dificultades para incorporar e integrar a toda la población a la modernización.

Tal estilo de desarrollo tendió a generar contradicciones entre la forma de crecimiento que le es propia y los procesos de democratización, puesto que un sistema democrático hace posible que se expresen demandas sociales para una distribución más equitativa del excedente. En condiciones de desigualdad como las anotadas, estas demandas son conflictivas y a menudo se traducen en una espiral inflacionaria, revitalizando la tentación de reordenar el proceso económico por la vía autoritaria.

Estas tensiones evidentes entre estilo vigente de desarrollo y formas democráticas obligan a una reflexión final respecto a las relaciones entre democracia y estilo alternativo de desarrollo. Si durante un cierto tiempo --y principalmente en los inicios de los procesos de industrialización-- se pensó que el crecimiento económico y la modernización tendrían por resultado casi natural una expansión de las formas democráticas, la experiencia actual obliga a preguntarse de antemano si las opciones económicas que se preconizan pueden otorgar un mayor grado de participación, si hacen posible libertades más amplias y si se orientan o no hacia la profundización de la democracia.

Por consiguiente, la democracia no puede plantearse como una simple derivación del crecimiento y modernización de la economía: es un objetivo en sí misma, aunque es obvio que las relaciones entre proceso económico y proceso de democratización mantienen plena vigencia.

En la experiencia latinoamericana se han confundido a menudo dos dimensiones fundamentales de las formas democráticas. La primera, implica la posibilidad de participar en las orientaciones del gobierno, y la segunda hace referencia a la vigencia de los derechos naturales, civiles, políticos y sociales. Aunque ambas son de similar valor, ciertos grupos han tendido a privilegiar una u otra. Es así que para algunos son esenciales los aspectos participativos, dado que la vigencia de los derechos indicados, aunque es importante, no asegura una mayor equidad social y económica.

La demanda de participación es de extraordinaria importancia. Sin embargo, no puede desconocerse que a menudo ha tendido a expresarse como una presión corporativa, en la que sólo se privilegian los particulares intereses de los grupos en cuestión. Tal forma de comportamiento se superaría si todos los grupos tuvieran la posibilidad de asumir una real participación en las orientaciones globales del desarrollo; esto es, en la definición del qué, por qué y para quién producir, lo que implicaría vencer la subordinación política y social, el aislamiento económico y la exclusión en todas sus formas.

/Superar las

Superar las condiciones que fomentan el comportamiento corporativo es, pues, uno de los elementos necesarios en la construcción de formas viables de democracia. Esto significa que la acción de los distintos grupos sociales debería constituirse en acción política en el verdadero sentido de la palabra: esto es, organización de sus capacidades para conocer, actuar y crear.

Por último, conviene hacer referencia a otro tema que constantemente aparece en la discusión latinoamericana: el de la relación de la política con la sociedad y el Estado. En los últimos años se ha planteado la necesidad de robustecer la sociedad civil frente al Estado como un modo de protegerse del excesivo control ejercido por éste y de construir un espacio en el que se expresen las nuevas dimensiones de la sociedad actual.

Estas no son propuestas de democratización porque intenten resolver un supuesto antagonismo entre Estado y sociedad, sino porque la organización de la sociedad civil hace posible enfrentar una de las mayores dificultades contemporáneas, esto es, la del funcionamiento de la democracia en una sociedad de masas. La masificación, como fenómeno opuesto a la sociedad civil diversificada, plural y organizada, se traduce en conformismo generalizado y en adoctrinamiento y manipulación política de las masas. Por lo demás, los peligros burocráticos y tecnocráticos no son ajenos a la existencia de una sociedad de masas, puesto que implican --en tales condiciones-- la única posibilidad de administración.

Los temas que se han planteado son desafíos del futuro inmediato, y dado su grado de abstracción, conviene situarlos en el contexto global que el documento ha querido bosquejar.

El proceso de integración social a partir de los años cincuenta, tal como se ha descrito, fue esencialmente de naturaleza urbana, se apoyó principalmente en movilizaciones de grupos sociales que poseían ese carácter y, salvo excepciones, tendió a beneficiarlos más que a los grupos rurales. La legitimación del sistema social y también el control social han estado vinculados a la expansión de las estructuras económicas, en especial de sus sectores modernos y dinámicos, lo que ha permitido --aunque de forma selectiva-- algunos procesos de incorporación. Sin embargo, se han deteriorado las posibilidades de incorporar a la creciente masa urbana al sector moderno de la economía, haciendo así posible su acceso a la seguridad social y a la participación política y cultural.

En el período reseñado (1950-1984), fueron variando los factores de integración que se impulsaron preferentemente. En ciertos momentos se amplió la ciudadanía política, hecho de importancia porque significaba franquear la barrera de la exclusión en la sociedad nacional; en otros se expandió, con mayor o menor amplitud según los casos, la incorporación a la ciudadanía social, a través de las instituciones educativas, de salud, culturales y otras; en los últimos años se privilegió el acceso al consumo, con las distorsiones y los límites que tal forma de integración ha puesto de manifiesto.





