



NACIONES UNIDAS

26

REVISTA
DE LA
CEPAL

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

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

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

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1985

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1350
Agosto de 1985

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (—) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
ISSN 0251 - 0257
ISBN 92-1 - 321192-9

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Número 26

SUMARIO

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

Nota de la Dirección

Entre el 29 de abril y el 3 de mayo de 1985 la CEPAL organizó una reunión para examinar la situación actual y perspectivas futuras de América Latina y el Caribe. La crisis que atraviesa América Latina desde hace ya varios años y los problemas generados por el patrón de desarrollo que la mayoría de los países han seguido desde la segunda guerra mundial han producido en la región un amplio debate sobre la naturaleza y causas de esa crisis, sobre su evolución probable y sobre los medios más eficaces para enfrentarla. La CEPAL ha participado activamente en ese debate, como lo ponen de manifiesto los múltiples documentos que se han escrito sobre esos temas, algunos de ellos publicados también en la *Revista de la CEPAL*.

Ante esta compleja situación, la CEPAL quiso presentar ante un conjunto destacado de personalidades académicas de América y Europa algunas de sus reflexiones y, sobre todo, escuchar las interpretaciones y propuestas que ellas quisieran sugerir. Esa reunión dio lugar a un amplio intercambio de ideas que, de manera limitada, presentamos en este número de la *Revista de la CEPAL*. El mismo está encabezado por un artículo titulado *Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe* que sintetiza las ideas de la Secretaría de la CEPAL. A continuación se presentan las reflexiones personales de Enrique Iglesias y Raúl Prebisch, las que también fueron presentadas al inicio de la reunión. El resto de los artículos constituye una pequeña muestra de los muchos que se presentaron y que en su variedad de enfoques y posiciones doctrinarias reflejan el intercambio teórico que predominó en la misma.

Naturalmente, los puntos de vista expresados en los artículos son de responsabilidad exclusiva de los autores y no coinciden necesariamente con las ideas de la Secretaría de la CEPAL; sin embargo, es muy útil presentarlos porque ponen de manifiesto algunos de los problemas y posiciones que predominan actualmente en América Latina.

Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe

Secretaría Ejecutiva de la CEPAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

mandarán tiempo, sacrificios y respuestas novedosas para su superación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I

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

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

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

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

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

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

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

a) 1945-1965

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de agentes pasivos para convertirse en protagonistas del desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) 1965-1973

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) 1973-1980

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Insuficiencias y rezagos del estilo de desarrollo prevaleciente

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

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

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

a) La transformación de la estructura productiva

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

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

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

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

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

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

fuerte asimetría en el comercio exterior de manufacturas.

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

b) *Equidad y participación*

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

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

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

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

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

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

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

Con todo, la educación, en la que se han

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) *La persistente heterogeneidad*

Las transformaciones intensas propias de los

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La crisis económica de 1981 a 1984

a) Alcance

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

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

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

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

b) Orígenes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir de 1982, América Latina se convirtió

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

c) Reacciones en el ámbito de la política económica

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

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

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

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

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

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

II

Restricciones del presente y condicionantes del futuro

1. *El medio externo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

combustibles fósiles y producir nuevos materiales livianos y resistentes.

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

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

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

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

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

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

c) Cambios en la institucionalidad del comercio internacional

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

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

d) Transnacionalización de la economía internacional

En cuarto lugar, conviene destacar la trans-

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

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

e) Tendencias en el sistema de poder mundial

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

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

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

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

2. La carga derivada de la deuda externa

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

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

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

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

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

3. El medio interno

A las restricciones de origen externo descritas en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *Tensiones sociales y apertura democrática*

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

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

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

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

III

Bases y opciones estratégicas para reorientar el desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Programa y criterios para la reorientación del desarrollo económico

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

a) Los recursos externos

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

b) Transformación productiva

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

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

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

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

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

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

c) *Acumulación y asignación de recursos*

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

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

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

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

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

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

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

d) *La búsqueda de la equidad*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) *Ajuste externo con crecimiento*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Políticas de precios y subsidios*

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

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

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

d) *Políticas de inversión y del gasto público*

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

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

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

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

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

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

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

e) *La estabilización*

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

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

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

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

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

4. *Articulación de la estructura productiva*

a) *Consideraciones generales*

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

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

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

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

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

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

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

b) *Consideraciones particulares para el caso de países pequeños*

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

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

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

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

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

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

c) *Vinculación entre los sectores industrial y de servicios*

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

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

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

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

terminar la inserción de América Latina en la economía internacional.

d) *Medio ambiente y recursos naturales*

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

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

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

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

las obras realizadas y de los recursos ya incorporados.

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

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

e) Agricultura

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Industrialización y desarrollo tecnológico

a) Desafíos y cambio estructural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

que trasciende con mucho el concepto restringido del comercio intrarregional.

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

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

d) *La falsa disyuntiva:*

"estrategias de sustitución de importaciones"

en oposición a

"estrategias orientadas a la exportación"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) *Elementos del diseño de la política tecnológica*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. *El financiamiento del desarrollo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. La cooperación intrarregional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Estado, planificación y democracia

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

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

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

a sustentar el mercado que a transformarlo de manera radical.

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

b) *Consideraciones acerca de la actividad del Estado*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Planificación y crisis*

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

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

d) *Democratización*

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

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

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

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

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

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

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

Exposición presentada a la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe

*Enrique V. Iglesias**

Ciertamente que es para mí muy grato, y muy emocionante, hallarme nuevamente en ésta que sigo considerando mi casa, junto a mi querido amigo Norberto González, en cuyas tan buenas manos está la institución, y a don Raúl Prebisch, a quien tanto debo y cuyo aprecio tanto valoro. También lo es estar en esta reunión por la cual tanto trabajamos, que con tanta esperanza fuimos preparando durante todo el año pasado y que ahora culmina con la presencia generosa de todos ustedes.

Por mucho tiempo sentimos en la CEPAL la necesidad de un esfuerzo integrador, de un ejercicio de reflexión colectiva respecto al momento que estábamos viviendo en América Latina. Pero dos hechos precipitaron la decisión de llevar a cabo una reunión con ese propósito. Uno fue el colapso en años recientes de las opciones neoliberales que en el decenio de 1970 sedujeron a muchos sectores de opinión en muchos países. Las soluciones neoliberales llegaron a nuestros países acompañadas de cambios importantes de orientación económica, y fueron impuestas mediante fórmulas de ingeniería social en muchos casos unidas al autoritarismo político. Fueron años difíciles en el manejo de esta casa, aquellos en que la seducción de estas fórmulas se cernía sobre muchos de los gobiernos miembros de la CEPAL. El colapso de esas soluciones neoliberales fue un violento llamado de atención a la región y por cierto también a la CEPAL.

El segundo hecho fue la llamada crisis del endeudamiento externo, producida por la acumulación de deudas externas y por una suerte de traición del ciclo internacional traducida en tasas de interés extravagantes, nuevo proteccionismo y retracciones violentas de los capitales privados.

Pareció entonces que había llegado el momento de evaluar tantas experiencias pacientemente analizadas en esta casa desde perspectivas coyunturales y de mediano y largo plazo, seguidas diariamente, y vividas a niveles intelectuales y políticos. La CEPAL quiso entonces promover un debate orientado fundamentalmente a sopesar esas experiencias, reconsiderar las muchas señales que provenían de la economía mundial y dar inicio a un esfuerzo de reflexión colectiva por parte de técnicos y de políticos. Y menciono a unos y otros porque es esencial que la reflexión no quede confinada exclusivamente a los niveles técnicos si deseamos pensar el mundo en que nos tocará vivir después de esta crisis, que es novedosa en muchos aspectos por su profunda asimetría y complejidad, y que nos deja día tras día sin base teórica de análisis y sin respuestas claras.

Raúl Prebisch se refería hace un momento a la crisis del mundo capitalista,¹ que ciertamente ha venido estrechando los márgenes para prever y anticipar. Hoy, como se dice en nuestras tierras, se nos está moviendo el piso respecto a lo que pueden ser las bases de una economía internacional en las que podamos creer. Por otro lado, el sistema capitalista ha demostrado una capacidad inimaginada para responder a los desafíos: en mis años de asociación con esta casa he conocido sucesivas crisis casi finales del capitalismo, como la crisis monetaria, la crisis del oro, la crisis energética e incluso la propia crisis de la deuda que, hay que reconocerlo, en los últimos meses pareció desarticularse.

Dije antes que la crisis actual es muy asimétrica, porque ciertamente resultaría irrisorio afirmar que los Estados Unidos o Japón están hoy en crisis. Los pronósticos son asimismo muy varia-

*Canciller de la República Oriental del Uruguay y ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹Véase el artículo de Raúl Prebisch en este número de la Revista.

dos. Algunos dicen que el sistema va hacia un destino catastrófico, otros que estamos en la aurora de un renacimiento espectacular de la economía mundial en virtud de los avances tecnológicos con los cuales vibrará la dinámica económica mundial. Es un mundo novedoso el que estamos viviendo, sin precedentes en la historia del capitalismo, y que deja cortas las referencias históricas y las propias categorías intelectuales. Pero un hecho que sí parece claro es que esta crisis viene acompañada por un nuevo tipo de relacionamiento internacional, que corresponde mucho más a una vuelta al modelo schumpeteriano, que al modelo keynesiano. Dicho en otros términos, los que trabajamos en las Naciones Unidas durante tantos años buscando los grandes elementos de regulación universal, inspirados directa o indirectamente en el pensamiento keynesiano, tenemos que reconocer que hoy parece tenderse a un mundo sin reguladores globales y bajo el imperio exclusivo del principio de la lucha, de la competencia.

La misma crisis parece también verse en cierta forma en el mundo socialista, donde la búsqueda de la eficiencia, de la incorporación de la tecnología y de las reformas institucionales tiene expresiones tan novedosas como las que están sucediendo en la República Popular China.

También en el mundo en desarrollo la crisis se nos presenta asimétrica. La flexibilidad que ha mostrado en los últimos tiempos el Sudeste asiático hace que en muchos países de esa región no se esté dando la situación que tenemos en América Latina. Por otra parte, la tragedia del mundo africano dista mucho de la crisis que impera entre nosotros.

Esto nos hizo llegar a la conclusión de que realmente tenemos que hablar del caso latinoamericano, aunque quizá haya algunos países de Europa y algunos de Asia en situaciones similares. Nuestra crisis está inserta en un mundo confuso, perplejo; aparece carente de bases teóricas claras como las que hubo en los años cincuenta, y se da dentro de parámetros y coyunturas que hacen muy difícil la previsión. Es a esa crisis a la que hay que hincar el diente, teórica y políticamente, para encarar desafíos que se presentan en muchos términos y en muchos planos.

La dimensión de la crisis latinoamericana nos obliga en primer término a considerar de partida la gran heterogeneidad de la región. Es cada vez

más difícil hablar de ella como un todo, y dar visiones globales que tengan sentido. Pensemos por ejemplo en la dificultad de una síntesis que englobe el Brasil continental y las microeconomías del Caribe. Pero aún así diría que prevalecen cuatro o cinco facetas en la crisis latinoamericana que vale la pena recordar en forma muy breve.

Primero, no hay duda que ya en los años setenta se veía venir el colapso de ciertos modelos de crecimiento en América Latina. Nadie puede dejar de reconocer que América Latina ha cambiado mucho, con frecuencia para bien, y que se han hecho muchas cosas. Basta recorrer indicadores sociales y aun económicos para darnos cuenta que la de hoy es otra América Latina, pero ya en el decenio de 1970 se estaban incubando contradicciones importantes entre los sectores modernos y los tradicionales, entre las demandas sociales y la capacidad de sostenerlas, entre la modernización que nos venía de afuera impulsada por la vinculación al comercio internacional, y la articulación interna que nos pudiera dar un modelo autosostenido de crecimiento.

El endeudamiento externo operó como un anestésico y la región aplazó muchos de los efectos de esos desequilibrios hasta fines de los años setenta, ayudada por una indulgencia financiera sin precedentes en la historia económica de la América Latina. Todo esto nos hizo dudar de muchas cosas, e incluso se generaron muchos falsos paradigmas. Hay que reconocer que hubo perplejidad y deslumbramiento, y que de alguna manera, casi milagrosamente, se postergaron muchos de los efectos adversos.

Elemento importante de nuestra crisis actual fue la indulgencia financiera a la que acabo de referirme y que sedujo a todos los modelos, los ortodoxos y los heterodoxos. En algunos casos movidos por la ansiedad legítima de invertir más, en otros por la frivolidad de formas de apertura extravagantes a las corrientes comerciales internacionales.

Lo cierto es que se produjo una apertura generalizada, y que eso trajo como consecuencia la situación externa que se agudizó en los años ochenta. A fines del decenio de 1970 la deuda externa de América Latina de 200 mil millones de dólares, con un crecimiento del comercio exterior bastante superior al del producto, parecía manejable; pero en los años ochenta las tasas de

interés hasta de 20%, la caída de la relación de precios del intercambio, y todo lo que significó la retracción financiera, cambiaron en forma tan brutal el entorno, que la deuda pasó de 200 mil millones a 350 mil millones simplemente por los intereses que se iban acumulando. Es decir, la situación se hizo literalmente inmanejable, e imprevisible en muchos sentidos.

Otro elemento de la crisis es el relacionamiento externo. El mundo vive hoy una suerte de *shock* liberal, que hace reflexionar hondamente en las relaciones Norte-Sur. No solamente porque esas relaciones Norte-Sur están signadas por fenómenos como las tasas de interés y otros, sino porque no hay ninguna duda de que el *shock* liberal que experimenta hoy el mundo implica que va a ser una utopía pensar que en los próximos años podremos repetir los ingresos de capital extraordinarios de los años setenta, o los aumentos explosivos de la relación de precios del intercambio de esos años. Más aún, creo que América Latina, como continente de desarrollo intermedio, va a entrar bruscamente en las reglas del juego del *shock* liberal, y va a estar expuesta cada vez más a fórmulas de competencia, a pagar con creces para poder entrar en los mercados, a situaciones en las que su posición va a tener que ser violentamente competitiva y enmarcada en condiciones de reciprocidad como fórmula de comercio internacional. Por eso, cuando apelamos a la llamada solidaridad frente a la crisis, olvidamos que es otro el clima mundial, que éste no es el período de la Alianza para el Progreso, que no es el período de la cooperación internacional que soñamos tantas veces en las Naciones Unidas. Tal cooperación está siendo destinada cada vez más a los desastres naturales, a las hambrunas, a las situaciones de emergencia, porque el clima de las relaciones internacionales hoy es otro, mucho más cruel, mucho más manejado por relaciones de poder; y esto es una realidad objetiva con la que tenemos que vivir.

Otro elemento de la crisis es el que yo llamo crisis de las macroeconomías altamente ideologizadas. Así, hemos visto en América Latina el fracaso de ideologías que patrocinaron fórmulas ingenuas de populismo económico, donde la eficiencia social fue traicionada al poco tiempo por la ineficiencia económica, y también hemos visto fórmulas de eficientismo económico vacías de apoyo popular y de eficiencia social que estalla-

ron por los aires. Esa realidad, tan importante en economías como las nuestras, que deben disponer de ciertas visiones macroeconómicas de carácter estructural que permitan administrar los proyectos económicos y sociales, tiene referencias imperfectas en el pasado. Tenemos que reconocer que no ha habido en este sentido respuestas claras de ningún signo, y que tenemos una deuda importante con el manejo de las macroeconomías desde una orientación estructural en América Latina.

Otra dimensión de la crisis es la crisis de las ideas, no sólo en los países en desarrollo, sino sobre todo en los industrializados. Me costaría entender que los equilibrios nekeynesianos que prevalecieron hasta principios de los años ochenta puedan ser reemplazados simplemente por una vuelta lisa y llana a las reglas económicas de antes de los años treinta. Quizá la historia nos desmienta, pero cuesta creer que el mundo pueda manejarse con estos desequilibrios financieros, con estas fluctuaciones de las tasas de cambio, con estas corrientes financieras que se mueven de un lado a otro del continente. Cuesta entender que esto pueda ser base sólida para un crecimiento sostenido.

La teoría del desarrollo dejó de ser una teoría de moda en los países industriales; hoy ya no está en la primera fila de las novedades en las librerías. Hay hasta un cierto deterioro de la teoría del desarrollo tal como la veíamos en los años cincuenta y los sesenta con los grandes maestros, como el doctor Prebisch aquí presente. Incluso se han erosionado algunos modelos en los cuales los que trabajamos en las Naciones Unidas tuvimos grandes esperanzas, como el de Tanzania, mientras que otros considerados arquetipos igualitarios, como China, están cambiando sus bases tradicionales. Hemos visto sucesivos enfoques que han ido quedando atrás, como el de las necesidades básicas, el de la pobreza crítica y tantos otros que quisieron ser respuesta y que parecen hoy desvanecerse en el escenario intelectual. La CEPAL, sin embargo, que es una casa de pensamiento que quiere ser autónoma, tiene una deuda importante con todos ellos, y sería interesante poder insistir en estos aspectos.

Las propias transformaciones dentro de la teoría y la praxis del socialismo nos están golpeando todos los días. Hay que entender por qué se producen. Hay que comprender también por

qué muchos de nuestros modelos económicos no fueron capaces de asimilar los cambios ocurridos en la estructura social; por qué muchos de los modelos económicos y sociales no fueron capaces de influir en las concepciones políticas de las sociedades actuales de América Latina; por qué tenemos estos divorcios entre modelos sociales, políticos y económicos, en lugar de estructurarlos en una síntesis que debe ser a la vez social, política y económica, porque la tendencia a aislar las soluciones no sólo está condenada al fracaso, sino que hará un gravísimo desfavor a la historia de la América Latina.

Este encuentro tiene, por tanto, el cometido fundamental de avanzar en el diagnóstico, sugerir formas de domesticar la crisis, de reflexionar sobre el proceso de cambio estructural que debiera llevarnos a enfrentar el *shock* liberal y hacer los cambios estructurales que nos lleven a la sociedad dinámica y justa.

Quisiera decir algunas palabras sobre el tema de domesticar la crisis. Todos hemos vivido estos últimos años absorbidos por lo que ha sido la crisis más violenta de los últimos cincuenta años, con destrucción de capital y costos sociales inimaginables. Quizá por venir de uno de los países de la región que sufrió esto en forma más violenta, tenga yo una visión muy directa del punto al que ha llegado el empobrecimiento de América Latina.

En todos los países se han impuesto mecanismos de ajuste cada vez más limitados por la pérdida de autonomía de nuestras políticas internas debido, entre otras cosas, al endeudamiento externo y a las presiones inflacionarias.

El problema fundamental para domesticar la crisis está ligado a cómo manejar la deuda externa. Lo peor que le podría pasar al mundo, desarrollado y en desarrollo, es creer que el problema de la deuda externa está arreglado o se está arreglando. Este mensaje debe ser muy claro. El problema de la deuda no está arreglado, pese a la suerte de complacencia internacional que hay hoy al respecto. No sólo no hay una solución de fondo al problema, sino que en algunos casos éste se está agravando. Y esto debemos decirlo con serenidad y con mucha responsabilidad.

Yo creo que es importante decir claramente que el problema se ha ido administrando, aplazando, pero en este entorno internacional y con las condiciones que hoy prevalecen y las que ame-

nazan prevalecer en el futuro, sería un grave error pensar que se está resolviendo. Por eso los países de América Latina reclaman el diálogo político. No para politizar la deuda, como se ha dicho, no para desconocer las relaciones inevitables que hay entre deudores y acreedores, ni la individualidad de cada país frente al tema de la deuda, sino porque el problema es de tal magnitud y limita de tal modo nuestra capacidad de desarrollo, que para nosotros es un asunto altamente político. Pero también lo es para los países industrializados, porque una América Latina con problemas económicos fuera de control es un problema político para todo el mundo.

El segundo tema al que atribuyo importancia fundamental en la cuestión de domesticar la crisis actual, es el de la inflación.

En los años cincuenta y sesenta había un solo país en América Latina cuya inflación superaba el 50%; el año pasado fueron siete, en tres de los cuales la inflación subió del 100% y en otros se acercó al 1 000% por año o lo superó. El promedio regional de la inflación en 1984 fue de 160%.

El problema de la inflación es extraordinariamente grave, porque no es solamente económico, es también social y político. Por cierto que no estamos valorizando la estabilidad por encima de todo, como hacen las aproximaciones ortodoxas, ni tampoco cayendo en la ingenuidad de creer que se puede crecer con estas tasas de inflación. Lo que hacemos es reconocer que estamos frente a un problema viejo, pero con características muy distintas. En los años cincuenta vivimos una inflación provocada por las transformaciones estructurales que traían la industrialización, la urbanización, y los problemas de la nueva sociedad que se iba gestando en la región. En los años setenta vivimos la llamada inflación importada. La inflación de hoy es de otro tipo, está estrechamente vinculada al tema de la deuda y tiene características desusadas de vejez, de acostumbramiento y de penetración en la biología social. Está ligada a problemas tan difíciles como el de la estrechez de la masa monetaria para hacer válido el impuesto inflacionario, el de la indización sistemática, y otros.

Yo tengo la convicción de que estamos manejando este problema en muchos países de América Latina, no digo en todos, con categorías y fórmulas que no están en armonía con la naturaleza diferente del problema inflacionario que

nos toca vivir. Y digo esto con total convicción, porque creo que la inflación actual requiere soluciones no solamente económicas, porque además de condicionar todas las perspectivas de crecimiento económico, condiciona también las perspectivas de estabilidad social y política. Como vemos, el tema es de gran trascendencia en la América Latina de hoy, y en él estamos en deuda tanto las corrientes ortodoxas como las heterodoxas. No se han dado soluciones claras, y me temo que nos estamos engañando con muchos de los ajustes que se están promoviendo hoy en la región. Reconozcamos honestamente que no podemos afirmar que el asunto está encarrilado, porque la inflación actual es estructuralmente diferente a muchas de las que nos tocó ver en el pasado. Pero lo que es más importante es que la inflación se ha hecho parte esencial del problema político y que, sin grandes consensos internos, la inflación de este tipo no tiene salida. Por eso, debo decir con legítimo orgullo que en nuestro pequeño país, que tiene ese problema en mucho menor dimensión, el ensayo de concertación política, cualesquiera sean sus defectos, marca un acercamiento al problema.

Quiero referirme ahora al tema del desarrollo cualitativamente diferente. Yo creo que es peligroso hacer demasiado hincapié en esto de un desarrollo cualitativamente diferente. Aquí de lo que se trata, y creo que al decirlo interpreto los documentos que presentó la Secretaría, es de retomar la vieja tradición cepalina, es decir, volver al examen de las realidades, conocer qué está ocurriendo en el mundo e ir pensando en los nuevos desafíos, con esa suerte de mezcla de las ideas y la praxis que ha sido el gran legado de esta casa a través de casi cuatro décadas de existencia. Habría así en cierto modo una vuelta a la experiencia de la CEPAL en los años cincuenta, es decir, una vuelta a los hechos internacionales para ir construyendo lentamente un camino de interpretación basado en las ideas y la práctica; pero no podemos proponernos grandes paradigmas que nadie está en condiciones de ofrecer hoy, ni en la región ni en el mundo.

Hay por delante una gran tarea de modernización económica, social y política en América Latina. Modernización que tiene que partir de la base; en primer término, de la América Latina que tenemos hoy, que es otra América Latina, de extraordinaria complejidad. La primera tarea,

ciertamente, es entender esta realidad. La segunda es entender el mundo, porque la relación centro-periferia sigue y seguirá siendo una relación fundamental que esta casa aportó al pensamiento económico. Es necesario entender nuestros problemas a la luz de los cambios en las relaciones entre el centro y la periferia, y tratar de modernizar a América Latina pensando en el esfuerzo interno, pensando en el esfuerzo de integración regional y pensando en las nuevas formas de inserción en el entorno mundial. Es lo que hemos llamado la modernización a partir de sus pilares. Modernización, que como se dice en los documentos, es endógena y selectiva, para permitir dar articulación interna a la economía y protegerla de los vaivenes del comercio, de los precios o de las finanzas internacionales.

Esto implica ciertamente revitalizar, en un mundo que entra en la tercera revolución industrial, el problema altamente prioritario de la innovación tecnológica, sobre el cual la región no puede dejar de pensar y trabajar. Implica también una modernización institucional, razón por la cual los documentos de la Secretaría hacen tanta referencia al tema del Estado. La modernización del Estado es quizá uno de los retos más difíciles y más políticos de los que tiene por delante la región en los próximos años. En cuanto a la modernización social, yo tengo la impresión de que hasta las propias técnicas de política social están cuestionadas. Quizá con esta crisis la política social convencional haya quedado atrás, y haya otras formas de llegar a los sectores más bajos de la sociedad, a ese 10 ó 20% que nunca recibe nada y que en este momento está siendo víctima de las peores postergaciones de la historia. Por el lado de la modernización política, Aníbal Pinto recordaba muy brillantemente cómo en la región se han ido rompiendo viejas alianzas mesocráticas que formaron la base política sobre la cual se construyó la América Latina de los años cincuenta, de los sesenta y los setenta. Por muchos motivos, entre ellos los regímenes políticos autocráticos y dictatoriales en América Latina, esas alianzas se rompieron. Creo que la modernización política pasa por la recomposición de las alianzas mesocráticas, y por grandes alianzas internas en los países, dentro del sector público, entre el sector público y el sector privado, y entre todas las áreas sociales. Si no somos capaces de un enfoque moderno de la política, con ese sentido de com-

promiso frente a demandas como las que tenemos por delante, pasaremos períodos muy difíciles. En tanto, el mundo sigue adelante, y así como han quedado postergadas en la historia áreas enteras, bien podría la región tener que pagar ese precio si no hacemos un gran esfuerzo interno de presión social y política para llevar adelante la modernización.

Esa es la tarea que está por delante, y que conlleva la vuelta a las realidades de América Latina y el mundo, la reafirmación de los grandes objetivos de crecimiento, equidad, autonomía e integración, y en especial el reconocimiento de los imperativos del mundo en el cual nos estamos integrando, y la reivindicación de la

creatividad en la aproximación a los problemas, que ha sido una vertiente importante en esta casa.

Al referirme a los elementos que estuvieron detrás de este encuentro tan importante, he querido transmitir mi percepción de la trascendencia de este ejercicio de reflexión, que iniciará un proceso, y la importancia de que los resultados de esta reunión sean para esta casa un verdadero mandato de trabajo en el cual todos los gobiernos se vean reflejados. Ciertamente la deuda intelectual que América Latina tiene con la CEPAL se verá acrecentada a medida que la región, como dijo Norberto González, se prepare para enfrentar, no el pasado, sino el futuro.

La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo

*Raúl Prebisch**

El capitalismo atraviesa una crisis profunda que deriva de las mutaciones sociales que trae aparejadas la evolución técnica y sus contradicciones. Dichas mutaciones se expresan en desequilibrios dinámicos que afectan el interior de los países centrales y periféricos, y las relaciones entre unos y otros. El examen de esos desequilibrios constituye el núcleo del artículo (capítulos II y III), que continúa con algunas reflexiones sobre la crisis de las ideas económicas convencionales (capítulo IV) y finaliza con algunos lineamientos de política para enfrentar la crisis actual.

Desde el punto de vista de la periferia, la superación del desequilibrio externo requiere tomar distancia con respecto a las recomendaciones que alientan los aperturismos comercial y financiero y poner énfasis sobre todo en la sustitución de importaciones a escala subregional y regional y el establecimiento de un nuevo marco general de renegociación de la deuda externa que implique una considerable ampliación de los plazos y reducción de las tasas de interés.

A su vez, el desequilibrio interno no podría ser dominado sin una transformación profunda de la apropiación, acumulación y distribución del ingreso mediante la regulación macroeconómica del excedente global a través de un proceso democrático en que participen todos los grupos sociales y, en especial, los que han quedado excluidos de los frutos del desarrollo. Se trata de un problema cuya solución teórica y, sobre todo práctica, es sumamente difícil. Pero no existe otro camino frente a la crisis ya que el juego de las leyes del mercado y la mera política monetaria han demostrado ser incapaces de afrontar con éxito perdurable los dilemas actuales.

*Director de la Revista de la CEPAL.

I

Una visión global de la crisis

1. *El vigor del capitalismo y su debilitamiento dinámico*

Estamos viviendo una crisis planetaria del capitalismo. La evolución de la técnica y sus consecuencias en la estructura de la sociedad, así como las contradicciones de aquélla, han traído consigo fenómenos nuevos y complejos, que no se habían dado antes en el desenvolvimiento del sistema y escapan ahora a las teorías elaboradas en la segunda mitad del siglo XIX. El capitalismo de nuestros días es, en efecto, muy diferente del de aquellos tiempos, así en los centros como en la periferia, partes integrantes del mismo sistema. No podríamos comprender esta crisis en el ámbito latinoamericano fuera del contexto global del sistema.

Después de extraordinarias tasas de desarrollo que no se habían dado antes en el capitalismo, el movimiento inverso es materia de gran preocupación. No pareciera que esas tasas volverán en lo que falta de este decenio y aun más allá. Hay pertinaz desempleo, a pesar de ciertos mejoramientos, y se ha tenido que retroceder en los servicios sociales y postergar, en el mejor de los casos, la aspiración de elevar los ingresos reales de grandes capas de la población.

¿Qué está pasando en el capitalismo? ¿Es que después de una enorme acumulación de capital, sobre todo en los centros, se ha perdido la notable capacidad expansiva que prevaecía hasta hace poco tiempo? Lejos de ello: creo que esta crisis es más bien la consecuencia del vigor del capitalismo, de sus incesantes innovaciones tecnológicas, de su aptitud probada de extender el bienestar material a grandes masas humanas.

Las mutaciones en la estructura de la sociedad y las relaciones de poder que acompañan a la evolución de la técnica, así como las contradicciones que ésta trae consigo en su ambivalencia, empujan al capitalismo de nuestros días a desequilibrios que no se habían dado en tiempos pretéritos.

En este trabajo mencionaremos dos desequilibrios fundamentales que vuelven vulnerable al excedente económico y por consiguiente al proceso de acumulación de capital reproductivo y

llevan a la postre a la crisis del sistema: el desequilibrio interno que influye adversamente sobre el ritmo de la acumulación en detrimento de la multiplicación del empleo, la productividad y el ingreso (de ello proviene la vulnerabilidad interna del proceso) y el desequilibrio en las relaciones entre los centros y la periferia, que ésta trata de corregir mediante la exportación de manufacturas, lo cual da origen a un fenómeno de vulnerabilidad externa del excedente económico.

A ello hay que agregar un fenómeno de gran importancia: la eliminación del patrón oro que caracterizaba al capitalismo pretérito. Ese patrón, con todas sus fallas, imponía una disciplina monetaria, la que no existe en el capitalismo contemporáneo, sujeto a las grandes vicisitudes del dólar en su doble papel de moneda nacional e internacional.

Disto mucho de pretender que mi explicación de la crisis sea exhaustiva. Me limito a subrayar la influencia de la técnica y sus contradicciones. Trátase de una presentación que, por ser esquemática, omite casos particulares y factores circunstanciales.

2. *La vulnerabilidad interna del excedente*

Me he referido primero a la acumulación de capital reproductivo. Se sustenta este proceso en la aptitud de ciertos grupos superiores de la estructura de la sociedad para captar y retener en sus manos gran parte del fruto del progreso técnico expresado en el incremento sostenido de productividad. Tal es la significación del excedente económico. Significación eminentemente dinámica puesto que el excedente ha sido y sigue siendo la fuente primordial de acumulación reproductiva.

No se trata solamente de captación de gran parte del fruto del progreso técnico sino de su persistente retención en esos grupos superiores. En efecto, el desarrollo capitalista no se ha caracterizado por la difusión social de este fruto, mediante el descenso de los precios correlativamente al aumento de la productividad; en el juego del mercado sólo se distribuye parcialmente a la fuerza de trabajo. Esto ha tenido consecuencias internas de gran importancia en la dinámica del capitalismo, en las cuales se manifiesta la crisis presente, pues el excedente se ha vuelto vulnera-

ble en detrimento de la capacidad expansiva del sistema.

En épocas pretéritas del sistema, el excedente parecía invulnerable. Y ahora comprobamos que sólo se trataba de una etapa en el desenvolvimiento del sistema o, si se quiere llamarla así, de una categoría histórica. La fuerza de trabajo era pasiva y se encontraba plenamente sujeta al imperio de las leyes del mercado; no se oponía al poder de apropiación de gran parte del fruto del progreso técnico por los grupos favorecidos. Y el Estado tampoco estaba movido por consideraciones redistributivas: era el Estado prescindente en lo que atañe al juego espontáneo del mercado.

El fortalecimiento progresivo del poder redistributivo de la fuerza de trabajo y del Estado expresa las mutaciones que acontecen en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder; a medida que evoluciona la técnica, penetra en esa estructura y adquiere impulso la democratización.

Se desenvuelve así una pugna distributiva que termina por debilitar el ritmo del excedente y con el andar del tiempo lleva a la crisis del sistema. Pero eso no es todo: la evolución de la técnica trae consigo también grandes contradicciones. Entre ellas las innovaciones tecnológicas que aumentan la cuantía de los mismos bienes y servicios, por una parte, y por otra las que los diversifican de más en más creando nuevas formas o nuevos bienes y servicios. Todo ello estimulado por las técnicas masivas de propagación social y comunicación.

Al debilitamiento del ritmo del excedente por la pugna distributiva se añade el incentivo persistente a consumir en desmedro de la dinámica del sistema. Surge de esta manera una tendencia creciente al desequilibrio entre el ritmo del gasto (incluidas las inversiones no reproductivas) y el ritmo de la acumulación reproductiva. Y esto afecta adversamente el ritmo de crecimiento del empleo, del ingreso y de la productividad.

La dinámica del sistema depende pues del crecimiento del excedente y éste, a su vez, se basa sobre la desigualdad social. Y cuando el desenvolvimiento del sistema trata de corregir esta desigualdad, termina vulnerándose internamente el excedente y se resiente el ritmo de acumulación reproductiva con serias consecuencias dinámicas. Obviamente, si el progreso técnico acrece la

producción, es para consumir más. Allí no radica el problema, sino en la tendencia del consumo a crecer con celeridad mayor que la acumulación.

3. *La vulnerabilidad externa del excedente*

También era invulnerable el excedente gracias a la pasividad de los países de producción primaria. Por la misma dinámica del sistema no había llegado a ellos la industrialización en aquellos tiempos pretéritos. Así se ha configurado la periferia en el sistema global del capitalismo.

Fragmentada la periferia, sin dinámica propia, grandes masas de su población quedaban al margen del desarrollo. Pero la periferia se está industrializando y ha conseguido exportar manufacturas de técnicas relativamente menos avanzadas que compiten con las de los centros, gracias sobre todo a precios inferiores. Se inicia así una incipiente vulnerabilidad externa del excedente que si bien no alcanza dimensiones importantes, agrava las consecuencias de la vulnerabilidad interna.

Frente a esta vulnerabilidad externa, que apenas comienza, los centros acuden a restringir de diversa manera las importaciones provenientes de la periferia. Y privan a ésta de los recursos necesarios para satisfacer su demanda creciente de importaciones de bienes diversificados y técnicamente avanzados que la periferia no podría aún producir debido al retardo histórico de su industrialización o por carecer de recursos naturales para los insumos de tales bienes. De esta manera, la tendencia hacia el desequilibrio dinámico exterior se agrega a las consecuencias del desequilibrio interno de la periferia en detrimento de la intensidad de su desarrollo.

En verdad, con una productividad más baja que la de los centros, la periferia tiende a imitar sus formas de consumo, sobre todo de aquellos bienes técnicamente avanzados. Los países latinoamericanos distan mucho de ser austeros, por donde la tendencia al desequilibrio interno es más pronunciada que la que existió en los centros en una etapa similar de su desarrollo. Ambos desequilibrios están estrechamente vinculados.

4. *El desperdicio de recursos productivos*

Ni los centros, ni mucho menos la periferia, han

logrado atacar con acierto el desequilibrio dinámico interno. Este desequilibrio desemboca a la larga en un nuevo tipo de inflación que no se presentaba en el capitalismo pretérito y que no cabría tratar ahora con el instrumento monetario.

Es un instrumento anacrónico: provoca o acentúa el desempleo sin corregir los factores fundamentales del desequilibrio. No ha de sorprender entonces la tesis peregrina según la cual es necesario mantener persistentemente un coeficiente apreciable de desempleo para atenuar la pugna distributiva. O sea, para retroceder a aquellos tiempos en que la fuerza de trabajo era pasiva y el Estado prescindente. ¿Podría llamarse a esto el óptimo aprovechamiento de los recursos productivos?

Por otra parte, la defensa exterior del excedente de los centros, aplicando varias formas de restricción a las importaciones provenientes de la periferia, es otra manera contraproducente de atacar este problema por cuanto priva a centros y países periféricos de las reconocidas ventajas del intercambio internacional.

No se trata solamente de la crisis del sistema global del capitalismo. Es también una crisis de las ideas y formas de acción que han quedado evidentemente a la zaga de los acontecimientos.

5. *La regulación macroeconómica del sistema*

No es posible volver hacia atrás y lograr la pasividad de la fuerza de trabajo y la prescindencia del Estado a fin de recuperar la invulnerabilidad del excedente. Ni tampoco disolver el excedente de tal modo que el fruto del progreso técnico se difunda socialmente mediante el descenso de los precios. Nunca ha funcionado así el capitalismo. Siempre ha existido el excedente; la praxis del sistema no ha seguido las teorías convencionales por más que se proclame su validez.

La solución del problema consiste ante todo en que el excedente desempeñe con la mayor eficacia posible su papel dinámico, esto es, que se consiga elevar el ritmo de acumulación y emplear con creciente productividad e ingresos cada vez mayores el incremento de la fuerza de trabajo así como la que ha quedado relegada con inferior productividad en el fondo de la estructura de la sociedad. Se impone el uso social del excedente económico.

Esto requiere la regulación macroeconómica del ritmo de los gastos y el ritmo de acumulación, o sea no dedicar al consumo presente el grano que tiene que apartarse como semilla a fin de expandir la producción.

¿Se va a elevar el excedente para que acrecienten su acumulación los grupos sociales ahora favorecidos en el sistema? ¿O se concentraría la acumulación en manos del Estado? ¿O se dará participación en el proceso a la fuerza de trabajo desarrollando de esta manera la difusión social del capital? He aquí asuntos fundamentales de la transformación del sistema si se ha de lograr plenamente la eficacia dinámica y la equidad distributiva.

6. *El papel primordial del mercado*

Es indispensable aumentar la productividad para que esta transformación tenga éxito económico y social. Pero no basta reforzar el ritmo de acumulación reproductiva. Se impone asimismo aprovechar a fondo el potencial productivo del capital y de la fuerza de trabajo, tanto por la iniciativa empresarial como por las crecientes calificaciones de ella, que son también indispensables para contribuir al proceso productivo. Es de primordial importancia en todo ello el papel del incentivo económico en todos cuantos participan en este proceso.

Si se ha de atacar vigorosamente la transformación del sistema tiene que combinarse racionalmente el uso social del excedente con los elementos positivos del mercado, corrigiendo a la vez los elementos negativos derivados de las contradicciones de la técnica y promoviendo la competencia empresarial.

Esta crisis del capitalismo es una crisis del proceso de acumulación y no una crisis del mercado, a pesar de los elementos negativos y las fallas de su funcionamiento.

7. *Crisis del capitalismo y crisis del socialismo concreto*

El capitalismo es centrípeto en el juego del mercado. Su dinámica se basa sobre la concentración privada de gran parte del fruto del progreso técnico en forma de excedente. Pero las mutaciones de la estructura de la sociedad contribuyen a dar impulso a la democratización y al progresivo

desenvolvimiento de las libertades del individuo, entre ellas la libertad empresarial y el papel del incentivo que tanto influyen en la elevación persistente de la productividad.

Este proceso y la misma dinámica del sistema traen asimismo una tendencia centrífuga de difusión de aquel fruto que termina comprometiéndose el crecimiento del excedente. De ahí la crisis del proceso de acumulación y distribución. La democratización exige pues transformar este proceso.

En el socialismo concreto el excedente se capta por el Estado y se retiene en sus manos, lo cual otorga a quienes dominan el sistema un poder económico y político incontrastable. Mediante esta concentración, las decisiones de lo que se ha de producir y consumir se toman desde la cúspide del sistema en desmedro de la libertad de iniciativa de las empresas y de los incentivos de productividad, según lo reconocen de más en más sus dirigentes, y, por tanto, se afecta el papel dinámico del excedente. La crisis del socialismo concreto es pues una crisis de productividad.

Surge entonces esta cuestión de trascendental importancia. ¿Hasta qué punto un proceso de democratización que, además de su significación en sí mismo, impulse la libertad empresarial y el juego de incentivos, sería compatible con esa concentración del poder en la cúspide del sistema?

8. *Las vicisitudes del dólar y la crisis*

Las tendencias al desequilibrio que surgen de la evolución del sistema se agravan con la incontinencia fiscal y monetaria del centro dinámico principal del capitalismo. Las consecuencias internacionales de todo ello están estrechamente vinculadas al doble papel del dólar como moneda nacional e internacional. No sabríamos cerrar esta primera visión global de la crisis sin referirnos a este asunto de tanta trascendencia.

Cuesta producir el oro. Allí fincaba la virtud relativamente estabilizadora del patrón oro, sin desconocer sus fallas. La liquidación del patrón oro contribuyó a dar al dólar ese papel de moneda internacional. El dólar se produce sin costo alguno, lo cual significa dar al país que lo crea el privilegio de su creación, y también la responsabilidad de hacerlo correctamente.

La inflación interna resultante primero del desequilibrio dinámico en el centro principal del

capitalismo y agravada después por el alza del petróleo impidió regular la creación del dólar como moneda internacional. La inflación interna ha desbordado al resto del mundo difundiendo la bonanza en aquellos largos años que terminan en la primera mitad del decenio de 1970.

Y ahora presenciamos el fenómeno contrario: el de la *afluencia de dólares* hacia ese país atraídos sobre todo por las altas tasas de interés provenientes de la índole de la política antinflacionaria de aquel país. Ello ha propagado el receso económico del resto del mundo acentuando factores internos que contribuyen a provocar la crisis.

Todo esto va acompañado de importantes consecuencias en el intercambio internacional. Primero, la euforia inflacionaria ha permitido liberalizar el intercambio de los centros; y ahora el receso y la succión de dólares de todo el mundo

capitalista trastornan seriamente ese intercambio, alientan el proteccionismo y perturban el funcionamiento del régimen multilateral.

Pero no es esto solamente. La abundancia internacional de esta moneda en esta primera fase de bonanza ha engendrado el mercado de eurodólares; y éste, carente de toda regulación, provocó los fenómenos cuyas graves consecuencias son evidentes ahora. A la incontinenencia fiscal y monetaria de los Estados Unidos ha venido la incontinenencia financiera internacional con muy serios efectos en todos los países, especialmente en la periferia latinoamericana.

La reforma del sistema monetario internacional plantea pues un problema mucho más profundo que el reacondicionamiento de un mecanismo. Es un problema de relaciones de poder en el plano internacional.

II

La tendencia al desequilibrio dinámico interno y la inflación

1. *El origen estructural del excedente*

La apropiación del excedente económico es un fenómeno estructural, pues la tenencia de los medios productivos, dada la heterogeneidad de la estructura de la sociedad, permite captar a sus propietarios una parte importante del incremento de la productividad debido al progreso técnico. Las innovaciones sucesivas en que se manifiesta este último no se extienden simultáneamente a toda la economía sino mediante la superposición de nuevas capas técnicas de superior productividad a capas técnicas anteriores de menor productividad, con tendencia a eliminar a las inferiores. Tal es el proceso dinámico en el cual desempeña un papel primordial la acumulación de capital (tanto en bienes físicos como en formación humana).

En el juego de las leyes del mercado, las empresas demandan fuerza de trabajo conforme las nuevas inversiones de capital incorporan las innovaciones técnicas de más alta productividad.

Esta demanda favorece principalmente a aquellos grupos que disponen de las calificaciones crecientes exigidas por la técnica (incluyendo las que conciernen a la organización cada vez más compleja de los procesos productivos). La oferta es de suyo limitada en tales grupos y la fuerza de trabajo correspondiente tiene la aptitud de compartir espontáneamente el aumento de productividad. Pero conforme se desciende en la escala de calificaciones, la oferta de fuerza de trabajo se vuelve relativamente abundante. Sucede así que al emplearse esta fuerza de trabajo en nuevas capas técnicas de creciente productividad, esa oferta relativamente abundante impide que sus remuneraciones crezcan en forma correlativa.

Hemos llamado excedente económico a aquella parte del aumento de productividad que, debido a esta competencia regresiva, sólo se transfiere parcialmente o no se transfiere a la fuerza de trabajo y queda así en manos de los propietarios de los medios productivos.

En la generación del excedente intervienen

pues las leyes del mercado (oferta y demanda de fuerza de trabajo) y la heterogeneidad de la estructura de la sociedad. Conviene aclarar que el excedente, que dimana en última instancia del progreso técnico, abarca a la vez la ganancia, el interés del capital y la renta del suelo. Hay que subrayar asimismo que se agregan al excedente las ganancias que no provienen directamente del progreso técnico sino de frecuentes desviaciones de las leyes del mercado, tales como las restricciones internas o internacionales a la competencia, así como el abultamiento inflacionario del excedente. Todo ello contribuye a acentuar la pugna distributiva.

En esta heterogeneidad estructural la distribución del poder es de importancia fundamental. La apropiación del excedente por los grupos sociales favorecidos se sustenta sobre el poder económico para hacerlo, dado por la tenencia de medios productivos y el poder político para amparar este proceso. Ello no significa negar la importancia de las aptitudes individuales en la generación del excedente. Del mismo modo las diferencias de poder social tienen importancia considerable en la adquisición de las calificaciones de todo orden que exige el progreso técnico en la producción de bienes y servicios. Y este poder social se combina con las aptitudes que demuestran los individuos en la vasta gama de actividades.

Como quiera que fuere, la intensidad de la generación del excedente depende del ritmo de acumulación de capital reproductivo que se invierte sucesivamente en nuevas capas técnicas, por una parte, y por otra, de la fuerza de trabajo que queda en capas de menor productividad y del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo.

Tal es, en forma muy esquemática, la índole del proceso de acumulación basado sobre el excedente económico. Las técnicas que elevan cada vez más la productividad generan a su vez la acumulación de capital reproductivo, lo cual hace posible incorporar nuevas técnicas y acrecentar la productividad: tal es la secuencia dinámica del sistema basado en el excedente.

2. El debilitamiento del ritmo del excedente y de la eficacia con que se usa

La dinámica del excedente tiende a debilitarse en el curso del desarrollo. Por un lado, la pe-

netración de la técnica va acompañada de continuas mutaciones en la estructura de la sociedad y en las relaciones de poder que surgen de ellas. Y, por otro, la evolución de la técnica presenta serias contradicciones. Todo ello tiende a debilitar aquella secuencia dinámica. El ritmo de acumulación influye adversamente sobre el de la productividad, y el de ésta sobre el de aquélla. Y de esta manera tiende asimismo a declinar el ritmo con que se multiplica el empleo y el ingreso.

En los tiempos pretéritos del capitalismo dominaba el poder de los grupos que captan gran parte del fruto del progreso técnico. Sin embargo, las mutaciones estructurales se manifiestan, entre otros fenómenos, en un cambio en las relaciones de poder. Así, al avanzar el proceso de democratización en los crecientes conglomerados urbanos que caracterizan al capitalismo, y en donde se manifiestan sobre todo las mutaciones estructurales del empleo, se inicia y desenvuelve el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, aunque con grandes disparidades, pues dista mucho de ser homogénea la fuerza de trabajo, como tampoco lo son los grupos sociales favorecidos por el excedente. Como quiera que fuere, ese doble poder se contrapone al poder de captación del excedente del cual disponían anteriormente sin obstáculos los propietarios de los medios productivos. Y de esta manera la fuerza de trabajo tiende a elevar el ritmo de su consumo privado, así como de su consumo social a través del Estado. Expresado en otros términos, la fuerza de trabajo tiende a elevar su ingreso real por encima de lo que corresponde a las leyes del mercado y a la exigencia dinámica de aumentar el excedente y por consiguiente el ritmo de acumulación.

El mismo efecto ocurre cuando el Estado, además de esa y otras formas redistributivas en favor de la fuerza de trabajo, expande sus funciones en detrimento del ritmo de crecimiento del excedente, en la medida en que ellas no contribuyan al incremento de la productividad. La participación del Estado se cumple, ya sea elevando los impuestos y cargas que recaen sobre la fuerza de trabajo y de lo cual ésta trata de resarcirse, o gravando el excedente. En una u otra forma, las consecuencias son similares.

Los cambios en las relaciones de poder tienen gran relevancia dinámica. En las etapas estructurales en las cuales domina el poder de los estratos superiores, nada hay que comprometa el

ritmo del excedente como no sean factores cíclicos o accidentales: la fuerza de trabajo carece de poder redistributivo y el Estado es prescindente en la redistribución. El excedente resulta invulnerable. No así cuando sobrevienen y se acentúan estos cambios en las relaciones de poder.

No podría comprenderse la significación de estos cambios sin penetrar en la significación social del excedente. El excedente es clara expresión de una fundamental desigualdad distributiva. Y en la evolución del sistema la fuerza de trabajo trata de corregir esta desigualdad elevando sus remuneraciones por sobre lo que corresponde al juego del mercado. A su vez, el Estado, impulsado por el poder político de aquélla, otorga crecientes ventajas sociales y emplea fuerza de trabajo que la acumulación insuficiente, y otros factores, impiden emplear en ese juego del mercado. Tratan, pues, de corregir la desigualdad esencial del sistema.

Hay que distinguir, sin embargo, entre este objetivo social y los medios que se utilizan para conseguirlo, medios que tarde o temprano llevan a la crisis del sistema.

3. *Las contradicciones de la técnica*

Esta crisis no es solamente una manifestación de la vulnerabilidad del excedente sino de la forma en que se emplea, o sea, de la proporción del excedente y, en general, de los ingresos, que se dedica a la acumulación reproductiva. Aquí intervienen las contradicciones de la técnica. ¿En qué consisten? Son de índole diferente.

Veamos primero las que aguijan continuamente el consumo. Mientras se operan innovaciones técnicas que elevan la cuantía de los bienes sobrevienen otras que despiertan con más celeridad las aspiraciones del consumo. Son estas últimas las técnicas que en diferentes formas provocan el aumento de la demanda mediante la diversificación incesante de los mismos bienes y servicios y la creación de otros nuevos. Todo ello gracias al desenvolvimiento portentoso de las técnicas de propagación de esas aspiraciones de consumo así como de las técnicas de comunicación.

El crecimiento del consumo que así acontece se manifiesta primero en los estratos superiores, tanto en los gastos de consumo como en las inversiones de goce y ostentación de carácter no re-

productivo; y después en los estratos sociales más bajos, conforme avanza el poder redistributivo de la fuerza de trabajo, aunque desde luego con intensidad declinante. Así se van superponiendo estas diversas formas de consumo privado y social, sin que unas se hagan a expensas de las otras sino a expensas del ritmo de acumulación. A lo cual se agregan los gastos e inversiones del Estado que, aunque fueran en parte reproductivos, afectan el excedente de las empresas.

En aquellos tiempos pretéritos del capitalismo, la eficacia social del proceso de acumulación dependía fundamentalmente del grado de austeridad prevaleciente; o sea, de la proporción del excedente económico que se dedicaba a la acumulación reproductiva en lugar del consumo. Cuanto más intensa la acumulación, tanto más profundamente penetraba la técnica productiva elevando la productividad y el ingreso de todos los estratos hasta llegar a los inferiores.

Como quiera que esto haya ocurrido en esos tiempos, lo cierto es que hoy el crecimiento del consumo, impelido por la diversificación, constituye un obstáculo considerable a la acumulación de capital, cuyas consecuencias se manifiestan en la tendencia al desequilibrio dinámico que caracteriza en general al capitalismo contemporáneo.

Al subrayar la influencia de la diversificación sobre el ritmo de acumulación no podríamos dejar de mencionar la tesis keynesiana sobre la tendencia del sistema a generar un exceso de ahorro, esto es, una tesis muy diferente a la del desequilibrio dinámico expuesta en estas páginas. Cuando Keynes comenzó a escribir su teoría general, en plena depresión planetaria, la diversificación no había alcanzado las dimensiones que después adquirió. Pudo entonces concebirse que el crecimiento relativamente lento del consumo trajera consigo un desequilibrio entre el ritmo de gastos y el de la acumulación reproductiva opuesto al que se presentaría después en el sistema. ¿Cómo podría pues suponerse que Keynes, a pesar de su gran penetración intelectual, anticipara las grandes innovaciones tecnológicas que hicieron desbordar el consumo privado y social en desmedro del ahorro del sistema y de su propia dinámica?

Además de las contradicciones entre las técnicas que aumentan la cuantía de los bienes y las que los diversifican, hay otras contradicciones que mencionaremos enseguida. Me refiero en

primer lugar a la contradicción cada vez mayor que resulta de la ambivalencia entre esas técnicas que elevan la productividad pero que, al mismo tiempo, significan la contaminación del medio ambiente y la explotación irresponsable de recursos naturales no renovables. Para tratar de corregir este perjuicio ecológico, se impone generalmente invertir más capital por unidad de producto y lo mismo ocurre con las consecuencias de los adelantos científicos y tecnológicos sobre el crecimiento demográfico.

4. El desequilibrio dinámico en el capitalismo periférico

La dinámica del sistema se asienta pues en la desigualdad estructural en donde se genera el excedente. Y en el curso del desarrollo éste se vuelve vulnerable en desmedro de la intensidad de la acumulación reproductiva.

Las explicaciones anteriores acerca de la vulnerabilidad del excedente y del proceso acumulativo en el curso de las mutaciones estructurales conciernen al capitalismo en general. Es muy importante, sin embargo, señalar las grandes diferencias que, con respecto a los centros, surgen en el capitalismo periférico, debido principalmente al retardo histórico de su desarrollo y a su índole eminentemente imitativa.

En el capitalismo contemporáneo es muy pronunciada la heterogeneidad estructural de la periferia comparada con la de los centros, que ha venido disminuyendo en el curso del desarrollo. Así, en la periferia, no obstante las diferencias entre países, es muy grande aún la diversidad de capas técnicas y productividad. Y es considerable la proporción de fuerza de trabajo en capas de inferior productividad, así como el crecimiento demográfico. En consecuencia, a medida que se incorporan capas técnicas de elevada productividad resulta mayor que en los centros la proporción del fruto del crecimiento de productividad que no se transfiere a la fuerza de trabajo empleada en dichas capas técnicas y, por tanto, se retiene en forma de excedente en las empresas bajo el imperio de las leyes del mercado.

Si el capitalismo periférico fuera austero, este mayor excedente relativo permitiría un elevado ritmo de acumulación reproductiva, dando mayor impulso a la dinámica del sistema. Por el contrario, la marcada tendencia a imitar las for-

mas avanzadas de consumo de los centros se cumple en serio menoscabo de la acumulación reproductiva. Elevado consumo e inversiones de goce y ostentación en la sociedad privilegiada de consumo de los estratos superiores: tal es la característica dominante en la estructura social de la periferia. Y a medida que mejora el ingreso de la fuerza de trabajo, tanto por las leyes del mercado cuanto por su poder redistributivo, tiende naturalmente a elevarse su consumo privado y social superponiéndose al gasto privilegiado de aquellos estratos. Este poder redistributivo se manifiesta mucho antes que en la etapa correspondiente de las mutaciones estructurales de los centros. Dicho en otros términos, el retardo histórico en el desarrollo y en la incorporación del progreso técnico no significa retardo en la imitación de las formas de consumo: todo lo contrario.

En cuanto a los gastos del Estado, su cuantía suele ser relativamente superior a la que tuvieron los centros en etapas similares de su desarrollo. Esta hipertrofia del Estado contribuye al menor ritmo de acumulación, si bien parte de los gastos e inversiones del Estado contribuyen en una u otra forma al aumento de productividad.

Explícate de esta manera que la tendencia al desequilibrio dinámico interno entre el ritmo del gasto y el de la acumulación reproductiva acentuados por el fuerte ritmo de crecimiento demográfico, aparezca prematuramente en la periferia en cotejo con lo que ocurría en los centros en etapas similares de su evolución estructural, y que la inflación social emergente de este fenómeno se haya anticipado también a ellos y adquirido a la vez mucho mayor amplitud.

5. La retención del excedente

¿Por qué ese desequilibrio dinámico se manifiesta en un nuevo tipo de inflación que antes no había ocurrido? Planteada esta cuestión en otros términos: ¿por qué dicho desequilibrio no se manifiesta simplemente en una disminución del ritmo del empleo, de la productividad y del ingreso, esto es, en una menor dinámica del sistema sin que se presente el fenómeno inflacionario?

No cabría una respuesta satisfactoria a esta interrogante sin dilucidar otro asunto de indudable importancia. Hemos explicado anteriormente que el excedente económico provenía de la heterogeneidad de la estructura social en la que

el poder de los estratos superiores, que tienen la mayor parte de los medios productivos, les permite captar gran parte del fruto de la creciente productividad del sistema. Pues bien, si el excedente se apropia en esta forma ¿por qué la competencia entre las empresas no tiende a difundirse socialmente mediante el descenso de los precios?

No sucede así, sin embargo. Si no se ha despejado esa incógnita se debe acaso al razonamiento relativo a la empresa individual. Si hay excedente en una empresa debido a la mayor productividad, la competencia llevará a aumentar la producción de dicha empresa o de otras empresas y eliminar dicho excedente: solamente quedaría la remuneración a los empresarios. Si ello acontece así en la empresa individual: ¿por qué no ocurre el mismo fenómeno en el conjunto de empresas? ¿Por qué el razonamiento relativo a la microeconomía no se traspone a la macroeconomía?

Trataremos de explicarlo. Para acrecentar la producción el empresario individual tiene que elevar el empleo en el curso del proceso productivo; y los ingresos adicionales así generados se diluyen en el conjunto de la economía sin aumentar perceptiblemente la demanda de los bienes que fabrica tal empresa.

Por el contrario, en el conjunto de empresas, el crecimiento de la producción en proceso, característico de la dinámica del sistema, genera un aumento de ingresos que se traduce en un incremento de la demanda global en el mercado. Este incremento de la demanda originado en el crecimiento de la producción de bienes en proceso que saldrán más adelante al mercado es lo que permite absorber el incremento de productividad incorporado en los bienes terminados que constituyen la oferta presente. Si así no fuera, la demanda resultaría insuficiente para absorber el incremento de productividad y, por consiguiente, bajarían los precios.

Pero en el crecimiento de la producción, el tiempo es de gran importancia. En efecto, los ingresos que se pagan en la producción en proceso para obtener más adelante bienes terminados generan un aumento de la demanda en razón del mayor empleo y el alza de remuneraciones en el juego del mercado. Este aumento de la demanda no espera a que salgan con el tiempo los bienes terminados respectivos, sino que se dirige a los

bienes terminados hoy, por decirlo así, sin que el correspondiente incremento de productividad haga descender los precios. El incremento de la productividad queda así en forma de excedente en las empresas y se añade al que se había generado anteriormente.

En verdad, el excedente se va generando parcialmente en las distintas capas de la producción en proceso. De esta manera se forma el excedente global que se incorpora a la demanda global junto con los ingresos correspondientes a la fuerza de trabajo.

En consecuencia, en el curso creciente de la producción global del sistema hay dos variables de gran significación. Por un lado, el incremento de la demanda proveniente de los ingresos correspondientes al aumento de la producción en proceso de bienes futuros y, por otro, el incremento de la productividad en la oferta de bienes presentes.

6. *La inflación social*

Es obvio que si este incremento de la demanda proveniente de los ingresos sobrepasara el incremento de productividad, en la producción en proceso, los precios tendrían que subir.

En esto desempeña su papel la autoridad monetaria, pues de ella depende la creación de dinero con el cual las empresas han de pagar el incremento de ingresos. Tal es la tarea reguladora que a ella le corresponde. La evolución del capitalismo ha traído aquí también cambios de gran significación en el cumplimiento de esta tarea.

¿Qué es lo que asegura la equivalencia entre el incremento de la demanda en un determinado período y el incremento de la oferta de bienes presentes en el mismo período, abultada por la mayor productividad? No podríamos contestar esta pregunta sin una escueta referencia al ciclo, que es la forma de crecer de la economía capitalista. En la fase ascendente del ciclo el incremento de la demanda tiende a superar al de la oferta debido al aumento del empleo y de las remuneraciones en el juego del mercado. En consecuencia, suben los precios y el excedente aumenta más que la productividad: se trata de aumentos de índole transitoria. Los bancos centrales, responsables de la estabilidad monetaria, procuran que el alza de los precios no exceda de límites mode-

rados a fin de atenuar, si no evitar, tensiones internas y externas en el sistema. Traspuestos estos límites, seguirán una política restrictiva que frena la fase ascendente y provoca el descenso cíclico revirtiendo los movimientos anteriores.

También podía ocurrir el descenso por la propia evolución del fenómeno. Así, cuando las empresas, en vez de emplear una parte del excedente en la acumulación que se va saturando cíclicamente lo dedican al pago de ingresos en la producción en proceso, debido a lo cual no hay un incremento correspondiente de la demanda para absorber el incremento de productividad, sobreviene el descenso de los precios.

En mis primeros escritos sobre esta materia me he referido a otro aspecto que tiene importancia y que sólo menciono aquí para no complicar esta explicación. No todo el incremento de ingresos provenientes de la producción en proceso se transforma inmediatamente en demanda de bienes finales, sino que se desvía hacia los servicios. Cuando sobreviene el descenso cíclico, esta demanda retorna hacia los bienes y contribuye a la reactivación de la economía, con lo cual se inicia un nuevo ascenso.

La autoridad monetaria desempeña una tarea difícil en la cual fue adquiriendo experiencia reguladora, no exenta de fracasos como en la Gran Depresión, originada en el centro dinámico principal del capitalismo. La innovación keynesiana se explica por este fracaso en la acción reguladora.

Como quiera que fuere en el capitalismo contemporáneo, en donde la fuerza de trabajo adquiere gran poder sindical y político, y el Estado ha dejado de ser prescindente, la autoridad monetaria encuentra problemas que no había tenido antes que afrontar.

En el capitalismo pretérito, cuando por el juego del mercado o por un incipiente poder sindical subían las remuneraciones más allá de lo que determinaba el juego del mercado y se elevaban los precios, la autoridad monetaria tenía poder suficiente para hacer retroceder las remuneraciones o aun evitar su aumento mediante una restricción crediticia. La regulación monetaria era eficaz.

Pero en el capitalismo moderno se ha llegado a una verdadera confrontación de poderes. Por una parte, el poder redistributivo de la fuerza de trabajo. Por otra, el poder regulador de la autori-

dad monetaria. Si suben las remuneraciones por el poder sindical y la autoridad monetaria despliega con firmeza su política restrictiva, las empresas no podrán aumentar a la vez el empleo y las remuneraciones. Se verán forzadas entonces a sacrificar lo primero a fin de pagar el aumento de remuneraciones. Esto eleva sus costos y los precios. Sobreviene entonces la espiral inflacionaria y asimismo el desempleo.

Tiene la autoridad monetaria un fuerte apoyo teórico en esta política. El de las teorías convencionales que consideran que el poder sindical significa una violación de las leyes del mercado lo mismo que el crecimiento exagerado del Estado. Apoyo teórico que a su vez coincide generalmente con los intereses de los grupos dominantes. Y si la autoridad monetaria persiste tenazmente en la severidad de esta política, llegará un momento en que las dimensiones del desempleo terminarán doblegando el poder sindical.

En escritos anteriores nos hemos explayado sobre estos temas. El incremento de la demanda también puede provenir del abuso crediticio dirigido al consumo o las inversiones, o sea, formas del capitalismo pretérito que se reproducen en el contemporáneo ampliando la espiral inflacionaria. Asimismo, el déficit fiscal suele adquirir gran importancia, como que es generalmente una manifestación del desequilibrio dinámico interno. A veces se pretende atacarlo con una restricción crediticia contraproducente, sobre todo cuando es fuerte el poder sindical. Ahora nos limitamos a una escueta presentación para mostrar cómo funciona el mecanismo de retención y cómo, cuando se sale de su quicio en desmedro del excedente, la autoridad monetaria se empeña en corregirlo con un considerable costo económico y social: el costo de la recuperación del excedente mediante el desempleo.

Si ello fuera una solución definitiva del problema del desequilibrio dinámico, podría acaso justificarse este costo de la política monetaria restrictiva. Pero no es así. Se necesitan otras formas de regulación macroeconómica del sistema.

Por supuesto que el empleo de la fuerza del Estado para doblegar el poder sindical tampoco ha permitido resolver este problema, como lo demuestra la experiencia latinoamericana. Y su costo político, además de económico y social, resulta ingente.

III

Las relaciones entre centro y periferia y su tendencia al desequilibrio

1. *El retardo histórico en el desarrollo periférico*

En páginas precedentes hemos atribuido influencia decisiva en la dinámica del desarrollo al hecho de no traducirse en descenso de los precios aquella parte del fruto del progreso técnico que no se trasladaba a la fuerza de trabajo. Este mismo hecho explica también la división del sistema en centros y periferia.

Como quiera que ese fruto se distribuía internamente en los centros en aquellos tiempos pretéritos del capitalismo, el crecimiento de la demanda global se ha concentrado en ellos, así como las inversiones necesarias para satisfacerla. Y es allí también donde se originaba la sucesión de innovaciones técnicas que caracterizan al sistema.

Se trata pues de otra consecuencia importante del fenómeno del excedente. Mal pudo el concepto de periferia figurar en las teorías convencionales que han omitido este fenómeno.

Así se explica que los países de producción primaria quedaran al margen de la industrialización. No había en los centros interés en invertir en ellos, como no fuera en el desarrollo de la producción primaria exportable y sus actividades conexas.

¿Por qué no lo hicieron aprovechando los bajos salarios de la periferia? La fragmentación económica de esta última ha tenido influencia en ello. Pero, a mi juicio, la diversificación de la demanda que se desenvuelve en los centros ha sido el factor de gran importancia. Lo hemos explicado y conviene insistir en este fenómeno. A medida que el progreso técnico aumenta la cuantía de bienes y acrecienta los ingresos, sobre todo en los grupos sociales más favorecidos, gran parte de la demanda no se dirige a los mismos bienes debido a cierta tendencia a la saturación, sino a nuevas formas de bienes o bienes diferentes resultantes de otras innovaciones tecnológicas que adquieren cada vez más significación en el curso del desarrollo. Y la acumulación del capital proveniente del excedente, así como la fuerza de

trabajo, sigue el impulso de esta dinámica. Así pues, la misma lógica del sistema daba a los centros un papel dominante.

Al quedar marginada la periferia del progreso técnico, no le correspondía participar en este proceso de diversificación productiva. Los bienes diversificados le llegaban conforme al precepto dominante de la división internacional del trabajo, esto es, a cambio de exportaciones primarias.

Tratábase de un desarrollo apendicular. Por consiguiente, no hubo una expansión global del capitalismo sino parcial y asimétrica. No se daba en la realidad aquella imagen seductora de la expansión planetaria del capitalismo y su progresiva profundización social. Y la industrialización no sobrevino espontáneamente sino por decisión de la misma periferia, especialmente a partir de la gran depresión mundial de los años treinta, para hacer frente a las consecuencias adversas de la crisis. Esta nueva etapa se inspira cada vez más en la imitación de las formas de existencia de los centros y de sus instituciones.

El desarrollo apendicular ha venido desde entonces cediendo el paso a lo que podríamos llamar el comienzo del desarrollo integral de la periferia. Mientras tanto, los centros fortalecían su superioridad económica y tecnológica. Tuvo pues la periferia que acudir a la protección a fin de industrializarse. Una protección generalmente improvisada y abusiva pero que, a fin de cuentas, le permitió crecer con ritmo superior al ritmo generalmente lento de sus exportaciones primarias.

En las condiciones desfavorables de la Gran Depresión primero y de la Segunda Guerra Mundial después, no pudo pensarse en exportar manufacturas a los centros: la industrialización tuvo que basarse necesariamente sobre la sustitución de importaciones para el mercado interno. Después hubo una cierta inercia hasta que las extraordinarias tasas de desarrollo de los centros, hasta la primera mitad del decenio de los setenta, y medidas estimuladoras de algunos paí-

ses periféricos iniciaron la exportación de manufacturas.

Comienza así, aunque en forma incipiente, a disolverse la pasividad que había caracterizado a la periferia en el capitalismo pretérito. Pero no hubo generalmente en los centros, aun en sus largos años de prosperidad, una política favorable a esta nueva forma de división internacional del trabajo diferente del esquema pretérito. No hubo respuesta ponderable a los insistentes requerimientos periféricos de un mejor trato para sus exportaciones de manufacturas. La periferia quedó, en verdad, sustraída, salvo en aspectos menores, del gran movimiento de liberalización que acontece en esos tiempos entre los centros.

No obstante las transformaciones sustanciales que así vienen ocurriendo, perviven aún en los centros conceptos que corresponden cabalmente al desarrollo apendicular. Hace algunos años parecía que se produciría alguna evolución en las formas anteriores de pensamiento, pero ahora estamos presenciando ciertas manifestaciones regresivas, especialmente en los Estados Unidos, donde hemos visto en tiempos recientes un poderoso reflorecimiento del liberalismo económico.

En aquellos tiempos pasados, inspirados en su propia conveniencia, no interesaba a los centros que el capitalismo penetrara en la periferia más allá de su papel apendicular. Ello respondía también a la conveniencia de los grupos dominantes de la periferia. Había, en verdad, una coincidencia de intereses; y quedaban sustraídas del desarrollo grandes masas relegadas de la población, sobre todo en los campos.

De acuerdo a estos conceptos elaborados en los centros, la periferia tenía que abrirse sin reservas a la economía internacional, para lo cual era necesario seguir estrictamente los principios de la división internacional del trabajo, sin medidas artificiales que trabasen el juego de las leyes económicas; y también abrirse incondicionalmente al capital extranjero.

Mientras esos principios de la división internacional del trabajo reforzaban cada vez más la vinculación económica entre los centros, la periferia quedaba fragmentada económicamente fuera de este proceso unificador. Esta fragmentación, la apertura comercial y financiera, y la creciente superioridad económica y tecnológica de aquéllos, constituían fuertes pilares sobre los

cuales se sustentaba su hegemonía, particularmente la del centro dinámico principal de esos tiempos.

No obedecen estas consideraciones a un simple prurito histórico que escaparía al objetivo de estas páginas. No es eso, sino que esos conceptos del desarrollo apendicular constituyen a mi juicio el trasfondo de ciertas actitudes notorias en la actualidad. En estos momentos de avance impetuoso de la técnica en los servicios se nos recomienda la apertura a ellos, como también a las importaciones de bienes en que se manifiestan esos avances técnicos. Vuélvese a impugnar la sustitución de importaciones. Y se exaltan a la vez las ventajas que para nuestro desarrollo tendría la libre inversión extranjera por el conducto eficiente de las transnacionales.

Hemos sostenido reiteradamente en la CEPAL que la sustitución de importaciones no es una preferencia doctrinaria sino una respuesta a las consecuencias del retardo histórico de la industrialización, y a aquella superioridad económica y tecnológica de los centros.

2. Las innovaciones diversificadoras de bienes y servicios

No podríamos comprender la exclusión de la periferia del movimiento de liberalización que se opera en los centros sin tener en cuenta las innovaciones tecnológicas que dan gran impulso a la diversificación. La liberalización fue en última instancia la consecuencia de estas innovaciones realizadas principalmente por las transnacionales y el papel dominante que ellas desempeñan en el intercambio de los centros.

El incremento de la productividad y del excedente permitió desplazar capital y fuerza de trabajo desde las actividades donde la demanda crecía con relativa lentitud a las favorecidas por tales innovaciones.

El intercambio estaba impulsado por los desplazamientos de la demanda antes que por el descenso de los precios. Estos descienden principalmente en bienes cuya demanda se debilita desplazándose hacia nuevas formas o nuevos bienes: es un descenso residual.

La demanda de bienes diversificados también tiende a crecer con celeridad en el capitalismo cada vez más imitativo de la periferia. Pero en contraste con ello, la producción de estos bienes,

debido al retardo histórico de la industrialización, va continuamente a la zaga del crecimiento de la demanda. Tiene pues que satisfacerse con importaciones, cuyo ritmo de ascenso supera al de las exportaciones primarias, salvo casos excepcionales.

3. *La tendencia al desequilibrio externo*

De esta manera, a la tendencia al desequilibrio dinámico interno se agrega la del desequilibrio dinámico externo. La periferia trata de corregirlo mediante la exportación de manufacturas. Pero los centros son renuentes a aceptarlas libremente.

En realidad, está surgiendo un nuevo fenómeno en el plano internacional, puesto que la competencia periférica, contrariamente a lo que ocurre internamente en los centros, no se caracteriza tanto por la diversificación de los bienes sino por el descenso de sus precios por tratarse, cabalmente, de aquellos bienes en que la demanda tiende a crecer con relativa lentitud en los centros; y ello da lugar a ese nuevo fenómeno que antes no se había dado, a saber, la incipiente vulnerabilidad exterior del excedente de aquéllos. Si bien el desempleo así originado por la competencia periférica no llega a serias dimensiones, se agrega al proveniente del desequilibrio dinámico interno y los centros se defienden con medidas restrictivas a las importaciones, que impiden una baja de precios adversa al crecimiento del excedente.

Reflexiónese acerca de lo que todo esto significa. El desequilibrio dinámico interno, como hemos procurado demostrarlo más arriba, lleva fatalmente a un nuevo tipo de inflación; y la autoridad monetaria no dispone de otro instrumento a su alcance para enfrentarla que la restricción crediticia. Ya sabemos que sus consecuencias son contraproducentes, a saber, un considerable desperdicio de recursos productivos. En fin de cuentas, el instrumento monetario está muy lejos de corregir los factores responsables del desequilibrio estructural. Asimismo, las restricciones que dificultan las importaciones de la periferia impiden obtener ventajas recíprocas de un intercambio industrial de bienes tecnológicamente poco avanzados por otros tecnológicamente cada vez más avanzados, en detrimento del ritmo de desarrollo de centros y periferia.

Esto es lo que se pensaba algún tiempo atrás, cuando irrumpieron las transnacionales en la industrialización periférica. En aquellos largos años de prosperidad de los centros, se suponía que ellas desempeñarían un papel muy importante en la internacionalización de la producción, mediante el desenvolvimiento de nuevas formas de intercambio industrial. De esta manera, la periferia podría contrarrestar su desequilibrio exterior gracias a estas nuevas formas de intercambio. Pero no ha sido así, pues si bien las transnacionales tienen un papel importante en la industrialización periférica y en el intercambio recíproco de países periféricos, no lo es menos que, por la índole misma de sus innovaciones tecnológicas concentradas en los centros, no contribuyen sustancialmente a la penetración en ellos de las importaciones periféricas.

4. *La vulnerabilidad externa del excedente*

La vulnerabilidad externa del excedente de los centros no es algo que pueda examinarse fuera del contexto de su desarrollo global. Hemos visto cómo acontece el desplazamiento de la demanda impelido por las innovaciones tecnológicas diversificadoras. La diversificación de la demanda no podría darse sin el crecimiento del ingreso gracias al incremento de la productividad y la formación del excedente, de donde sale primordialmente la acumulación de capital para responder a esos cambios en la demanda. Cuanto más intenso es este fenómeno dinámico tanto más se abren posibilidades de desplazamiento del propio excedente de las industrias en las cuales la demanda crece con relativa lentitud.

Ahora bien, la vulnerabilidad del excedente está ocurriendo en los centros por su desequilibrio dinámico interno y comienza también a ocurrir por la competencia periférica, con lo cual el desplazamiento de abajo para arriba se torna más difícil y lleva a la restricción de las importaciones de origen periférico.

Esto no significa que si el ritmo de desarrollo de los centros fuera elevado carecería de toda importancia la vulnerabilidad externa. Me inclino a creer que no es así. En esos años de bonanza, en que centros importantes satisfacían una parte de su elevada demanda de fuerza de trabajo mediante la inmigración extranjera, se abstuvieron

sin embargo de liberalizar sus importaciones de manufacturas.

No se trata solamente de presiones políticas adversas a la liberalización. La dinámica del sistema se sustenta fundamentalmente en el crecimiento del excedente. En el fondo, la defensa del excedente se opone a aquella liberalización valiéndose, como ya sabemos, de las más diversas medidas restrictivas.

Podría afirmarse, sin embargo, que también ocurren casos de competencia interior. Internamente la disminución del excedente en las industrias afectadas está compensada por su aumento en las que compiten con éxito. El excedente global sigue manteniendo su capacidad de acumulación dentro del mismo país. Por el contrario, en el caso de la competencia externa, el aumento del excedente ocurre en la periferia mientras su descenso acontece en los centros.

El concepto implícito en los razonamientos convencionales, según el cual el progreso técnico se traduce en baja de precios y la acumulación depende del movimiento de las tasas de interés, impide la dilucidación de estos fenómenos. Suele decirse en los centros que las actividades afectadas por la competencia periférica tienen que defenderse con innovaciones técnicas que hagan descender sus costos. Correcto. Pero cabe considerar si esas actividades van a seguir produciendo los mismos bienes o van a emplear su excedente en la diversificación. El caso difiere pues del de la competencia periférica.

5. *El excedente agrícola y su vulnerabilidad*

Esta última consideración me lleva a tratar el problema tan importante que acarrearán las innovaciones técnicas en la agricultura. Allí las posibilidades de diversificación de bienes son sumamente limitadas, sobre todo cuando las innovaciones se extienden en una forma u otra a todo el ámbito productivo. La tierra no puede desplazarse como el capital a la producción de bienes diversificados. De ahí que las innovaciones que aumentan la cuantía de la producción más allá de la capacidad absorbente de la demanda traen consigo el descenso de los precios debido a la elasticidad relativamente baja que caracteriza a estos bienes. El fruto del progreso técnico tiende de esta manera a trasladarse a los consumidores

dejando con frecuencia en precaria situación a los productores agrícolas.

Este hecho explica las medidas intervencionistas del Estado en países importantes. Así, en los Estados Unidos se ha tratado desde mucho tiempo atrás de frenar el descenso de los precios agrícolas mediante diversas medidas restrictivas de la producción en los bienes exportables o de las importaciones en los bienes sujetos a la competencia exterior. Algo similar ocurre en la Comunidad Económica Europea. Y cuando las medidas de defensa no son suficientes, se acude a liquidar sobrantes a cualquier precio en el mercado internacional.

Esto acontece aun en tiempos en que se predica la excelencia de las leyes del mercado, sobre todo cuando la periferia preconiza la conveniencia de los convenios de productos básicos para corregir o atenuar el deterioro de los términos del intercambio.

Siempre recuerdo, por la significación que entraña, la recomendación que nos hacía uno de los más eminentes expertos de Estados Unidos cuando en la CEPAL comenzamos a sostener que la industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo. Si pretenden desarrollarse, se nos dijo, introduzcan vigorosamente el progreso técnico en la producción primaria. ¿Pero cómo emplear la fuerza de trabajo redundante que el aumento de productividad trae consigo? ¿Cómo evitar el deterioro o, por lo menos, minimizarlo? La protección industrial —moderada— por cierto, tendría la virtud de desplazar inversiones de la agricultura hacia la industria y otras actividades para conseguir este objetivo.

En verdad, tratábase de intereses diferentes. Lo que interesaba y sigue interesando a los centros es el descenso de los precios de los productos primarios que importan. Esta afirmación parecería contradecir lo que en este mismo capítulo hemos expresado acerca de la competencia periférica. Aparente contradicción. Puesto que el descenso de los precios de los productos primarios agranda el excedente de los centros en tanto que el descenso del de las manufacturas lo vulnera.

Esto me lleva a insistir, a riesgo de cansancio, en la importancia de incorporar el excedente como una de las claves más importantes en el ámbito interno y mundial.

IV

Teorías y realidad del desarrollo

1. *La imagen del equilibrio general*

El reconocimiento de la gran importancia de la iniciativa empresarial en el mercado y del incentivo económico que la estimula, así como del papel de este incentivo en la eficiencia de la fuerza de trabajo, está contribuyendo a exaltar la significación de las teorías neoclásicas. Comparto plenamente ese reconocimiento (al que no escapa ahora el socialismo concreto) pero disto mucho de considerar que el mercado y las leyes de su funcionamiento constituyen el supremo regulador de la economía.

Las teorías neoclásicas así lo sostienen: dejadas a sí mismas las fuerzas del mercado, sin intervenciones perturbadoras, tienden hacia el equilibrio general del sistema económico. Esta concepción del equilibrio y el rigor matemático de su demostración es lo que más seduce en aquellas teorías.

Me ha costado mucho desembarazarme de ellas después de haberme convencido, gracias a la observación de los fenómenos reales, que la evolución del sistema lleva fatalmente al desequilibrio: al desequilibrio dinámico interno, tanto en los centros como en la periferia, y al desequilibrio en las relaciones entre ésta y aquéllos.

No lo vieron así, no lo ven todavía, los teóricos neoclásicos porque circunscriben el mercado a aquellos elementos positivos y a la significación del sistema de precios. Pero omiten en cambio la acción de otros factores responsables de tales desequilibrios que alejan cada vez más al mercado del paradigma neoclásico.

2. *Las diferencias más significativas*

Dedico este capítulo a examinar ese divorcio entre aquellas teorías y la realidad, comenzando por presentar las principales diferencias entre el pensamiento neoclásico y el funcionamiento real del sistema que he tratado de interpretar en las páginas anteriores.

De acuerdo con los razonamientos neoclásicos, el fruto del progreso técnico se distribuye socialmente en virtud del juego de la competen-

cia. Sostengo que gran parte de ese fruto se retiene en manos de los propietarios de los medios productivos en forma de excedente. El excedente se sustenta pues sobre la desigualdad social.

El excedente tiene un gran papel dinámico, puesto que de él sale primordialmente la acumulación de capital reproductivo que multiplica el empleo, la productividad y el ingreso. El pleno cumplimiento de este papel exige, por un lado, que la fuerza de trabajo sea pasiva y el Estado prescindente y, por otro, que se dedique una elevada proporción del excedente a la acumulación en vez del consumo. Tal ha sido el capitalismo pretérito, al menos en lo concerniente al crecimiento del excedente.

El libre juego de las leyes del mercado y la tendencia cada vez mayor a la diversificación de bienes y servicios no aseguran el cumplimiento de estas condiciones.

En efecto, en el curso de la evolución del sistema, la fuerza de trabajo y el Estado se empeñan en compartir el fruto del progreso técnico en desmedro del crecimiento del excedente y la acumulación reproductiva. Esto debilita el cumplimiento del papel dinámico de aquél y sobreviene la crisis del sistema. La crisis es el desenlace del capitalismo contemporáneo.

Esta crisis escapa a las teorías neoclásicas que omiten la estructura social y sus mutaciones. También omiten en sus razonamientos las contradicciones de la técnica: el deterioro ecológico y el crecimiento de la población resultante de los adelantos científicos y tecnológicos. Para los neoclásicos todos estos son fenómenos exógenos que no tienen por qué perturbar la pureza doctrinaria de sus lucubraciones. Es cierto que Malthus señaló a comienzos del siglo XIX el conflicto potencial entre el ritmo de crecimiento de la población y los recursos limitados del sistema. Pero tampoco llegó a integrarse este fenómeno en las teorías del equilibrio general que construyeron aquellos teóricos decenios después. Se reconoce ahora, sin embargo, la necesidad de regular el crecimiento de la población, ¡pero no la de regular el sistema!

Desde otro punto de vista las teorías neoclási-

cas suponen la expansión espontánea del capitalismo en el ámbito planetario. Pero la realidad es muy diferente. Los países de producción primaria quedan al margen de la industrialización en los tiempos del capitalismo pretérito. Su desarrollo es esencialmente apendicular al de los centros.

Según tales teorías, la industrialización tiene que ser espontánea y no lograda artificialmente mediante la protección. Pero las crisis de los centros llevan a la periferia a desviarse de las leyes del mercado e industrializarse. Comienza así a desenvolverse su desarrollo integral.

Gracias a la industrialización deliberada la periferia ha llegado, con el andar del tiempo, a ser competitiva en una extensa gama de bienes. Pero los centros se oponen a aceptar las leyes del mercado en el plano internacional y se apartan de ellas aplicando toda suerte de restricciones a las importaciones provenientes de la periferia. Proclamaban las ventajas comparativas cuando la periferia no tenía industrias. Y ahora que las tiene las desconocen.

A fin de cuentas, la evolución del sistema, por las mutaciones estructurales y las contradicciones de la técnica dista mucho de conducir al mejor aprovechamiento de los recursos productivos, como lo sostienen las teorías neoclásicas.

Dicho sea de pasada, los economistas neoclásicos prescinden también del tiempo en el proceso productivo y no consiguen por ello captar el importante fenómeno de la retención del excedente estructural.

Supusieron implícitamente que "la oferta crea su propia demanda", o sea, la simultaneidad de la creación de ingresos con la producción de los bienes correspondientes. No percibieron que la demanda proviene de los ingresos generados en el proceso productivo de bienes futuros y no en el de la oferta presente, fenómeno éste de la mayor importancia.

3. *El libre juego de las leyes del mercado*

Su alejamiento de la realidad explica definitivamente la impotencia de las teorías neoclásicas frente a las tendencias al desequilibrio del sistema. Para atacar el desequilibrio interno recurren a una restricción monetaria que, además de traer un gran desperdicio de recursos productivos, no remueve los factores fundamentales que lo provocan y expone al sistema a la reaparición de

aquél. Y en cuanto al desequilibrio exterior, cuando la periferia se empeña en corregirlo agregando sus exportaciones de manufacturas a las primarias, los centros recurren a toda suerte de medidas proteccionistas para evitar la vulnerabilidad externa del excedente a costa de las ventajas comparativas del intercambio.

Es realmente paradójico que a pesar del divorcio entre la teoría y la realidad se sigan proclamando las virtudes del libre juego del mercado, y se siga sosteniendo que las leyes del mercado conducen a la mejor asignación de los recursos productivos. ¿Para quién es mejor? Si se trata de los grupos sociales estructuralmente favorecidos en la distribución del fruto del progreso técnico, la asignación sería correcta. Pero si se trata de los grupos menos favorecidos y de los estratos inferiores relegados en el fondo de la estructura social, la asignación dista mucho de serlo.

Asimismo, si se trata de los centros, la asignación de recursos sería correcta para ellos desde el punto de vista global. Pero si consideramos a la periferia, en que el libre juego de las leyes del mercado había dejado al margen a la industrialización: ¿podría decirse que el libre juego traería consigo la mejor asignación de recursos desde el punto de vista internacional?

No pudo resolverse este problema de exclusión sin la industrialización deliberada de la periferia.

Los centros se han opuesto a la protección mediante la cual la periferia dio impulso decisivo al proceso industrializador. Sostenían que en el juego del mercado la solución correcta era bajar los salarios a fin de compensar la superioridad económica y tecnológica de los centros.

Y con tal propósito preconizaban la devaluación monetaria. La devaluación traería consigo el descenso de los precios de los productos primarios que ya eran competitivos. Solución inaceptable para la periferia puesto que de esa manera transferiría al exterior por lo menos una parte del fruto del progreso técnico; pero muy conveniente para los centros, pues el descenso de los precios primarios dilataría su excedente.

La CEPAL se empeñó desde sus primeros tiempos en esclarecer estos problemas y sostuvo la economicidad de la protección dentro de ciertos límites, siempre que su costo global fuera inferior a esa pérdida de ingresos en las exportaciones. Dentro de estos límites, la protección per-

mitiría elevar el ritmo de desarrollo interno.

En esta materia se plantea también para los centros un problema de fondo. Las exportaciones de manufacturas de la periferia sólo han comenzado gracias a la incorporación de tecnologías de los centros y menores salarios. Y conforme ella avanza en su industrialización las exportaciones podrán entrar progresivamente en líneas de tecnología cada vez más avanzadas. Tienen pues los centros que enfrentar un serio dilema. Si continúan imponiendo medidas restrictivas y unilaterales, pierden o cercenan las ventajas comparativas del intercambio. Y si reducen los salarios, valiéndose indirectamente de la devaluación, ésta tendrá la clara consecuencia de trasladar al exterior parte de la productividad de sus propias actividades exportadoras.

No sería éste un hecho esporádico, si no que atañe a la misma dinámica del sistema que exige el acrecentamiento persistente del excedente.

Esta impotencia de las teorías neoclásicas frente al desequilibrio externo e interno del sistema las lleva a claudicar de sus propios principios, por más que sigan sosteniendo que las leyes del mercado conducen a una óptima asignación de los recursos productivos. Pero estos desequilibrios no son los únicos casos. En efecto, he mencionado en el capítulo anterior el problema que el progreso técnico plantea en la agricultura. Mientras en los bienes manufacturados la diversificación sobrepasa la tendencia a la saturación de la demanda, las escasas posibilidades de hacerlo en la agricultura la exponen a transferir interna o externamente el fruto de su progreso técnico. Un problema, que como aquellos otros, dista mucho de haber alcanzado una solución racional.

4. La ética del desarrollo

Si las teorías neoclásicas no han enfrentado la pugna distributiva que se desenvuelve en el curso del desarrollo es porque en ellas hay una ética subyacente cuando sostienen que en el equilibrio general del sistema las remuneraciones de los factores se determinan de acuerdo con su contribución al proceso productivo. El razonamiento es perfectamente lógico, pero muy alejado de la realidad debido a las contradicciones de la técnica y las mutaciones de la estructura de la sociedad.

De ahí las grandes fallas de estos razonamientos que no pueden corregirse con refinamientos matemáticos.

Aquí llegamos a la sustancia del problema. Es claro que si el fruto del progreso técnico se distribuyera como sostienen aquellas teorías, no habría justificación alguna para la acción sindical y política de índole redistributiva. Pero ello no es así; gran parte del fruto del progreso técnico se capta y retiene por los grupos sociales favorecidos del sistema, tanto por el poder de apropiación del excedente como por el poder social de los grupos favorecidos.

Se impone pues aquella acción para compartir ese fruto. Dada la índole del sistema, no le es posible a la fuerza de trabajo elevar su propio gasto privado y social a expensas del consumo de los grupos sociales favorecidos, sino que este gasto se agrega al de estos grupos y también a los gastos del Estado, todo ello en desmedro del ritmo de crecimiento del excedente y, por tanto, de la inversión reproductiva. Para restablecer la dinámica del sistema, se provoca el desempleo mediante el instrumento monetario.

En esta forma, el ajuste recae sobre la fuerza de trabajo. En verdad, como la dinámica del sistema se sustenta sobre la desigualdad social, si se pretende corregir esta desigualdad más allá de ciertos límites el sistema reacciona con la inflación. El instrumento monetario para combatirla hace retroceder a la fuerza de trabajo, no sólo en lo que hubiera avanzado en su propio consumo privado y social más allá de lo que determina el juego del mercado, sino también para hacer frente a los gastos del Estado en la medida que no se logre reducirlos; y también para satisfacer el consumo de los grupos sociales favorecidos.

En la segunda mitad del siglo XIX el rigor de las teorías neoclásicas y su concepto del equilibrio general pretendieron dar una respuesta científica a la tesis marxiana de la plusvalía; alegaron, en efecto, que la teoría ricardiana del valor adoptada por Marx carecía de significación científica. Y aunque la tuviera, procuraron demostrar que el juego de la competencia disolvería socialmente la plusvalía, lo mismo que el excedente, como en otra parte se ha mencionado.

Si se prescindiera de la índole estructural del excedente, así como de las contradicciones de la técnica y de las mutaciones de la estructura de la sociedad (o sea de una parte importante de la

realidad), podría impugnarse con sólidos argumentos la teoría marxiana. Creyeron los neoclásicos, en su tiempo, haberla destruido, sin sospechar su enorme significación política; así como no logran captar ahora la índole del excedente y su papel decisivo en el desarrollo capitalista.

El concepto de plusvalía negaba la ética subyacente en el pensamiento neoclásico. Sin embargo, el razonamiento teórico en que se asienta aquélla fue al extremo de sostener que la plusvalía tomaba arbitrariamente de los trabajadores una porción del producto social que en justicia les corresponde. Lo mismo podría decirse del excedente, a saber, que los propietarios de los medios productivos captan lo que no les corresponde. En verdad, el excedente representa una parte importante del fruto del progreso técnico, el cual a su vez, deriva de los adelantos científicos. Si hubiéramos de atribuirlo en justicia, retrocediendo en el tiempo histórico, a la sucesión de hombres de ciencia y de innovadores tecnológicos, nos encontraríamos frente a un problema imposible de resolver científicamente.

No hay solución científica. La solución es fundamentalmente ética: el excedente corresponde a la sociedad en su conjunto y tiene que emplearse de acuerdo con principios éticos.

Es esencial, sin embargo, que esta distribución, guiada por principios éticos, sea dinámica y no se malogre estáticamente. En efecto, para que el progreso técnico penetre cada vez con mayor profundidad en la estructura de la sociedad, extendiendo a toda la colectividad sus frutos, se requiere que una parte adecuada de este fruto se dedique a la acumulación de capital reproductivo. De esta manera, distribución equitativa y acumulación forman parte integrante de la ética del desarrollo. Y para cumplirla se necesita racionalidad, esto es, una racionalidad vinculada a la consecución de objetivos éticos.

5. La regulación macroeconómica del excedente

Estos objetivos éticos no podrían conseguirse en el juego del mercado sino por la regulación del excedente y su uso social.

¿En qué consiste esta regulación? Es necesario partir de este concepto inicial: el mercado carece de eficacia en la determinación de la parte global de excedente que ha de dedicarse al gasto y a la acumulación reproductiva. Ya hemos expli-

cado en otro lugar cómo los gastos privados y sociales de la fuerza de trabajo y los gastos civiles y militares del Estado se superponen a los gastos de los grupos sociales privilegiados; y sostenido, a la vez, que no hay mecanismos espontáneos dentro del mercado que aseguren la compatibilidad de estos distintos gastos entre sí y del conjunto de ellos, así como la cuantía que se dedica a la acumulación reproductiva. Cada uno de estos renglones de gastos podría justificarse separadamente, pero no en el conjunto de ellos, si se tiene en cuenta el ritmo de la acumulación necesaria.

Un ritmo de gastos que debilita el de la acumulación obliga fatalmente a reducirlos a un nivel inferior al que hubieran tenido si hubiesen crecido de manera espontánea. Pero la reducción no recae equitativamente sobre todos los grupos sociales sino sobre las partes más débiles del sistema.

Se impone regular macroeconómicamente ambos elementos para que resulten dinámicamente compatibles. Es una exigencia primordial del desarrollo.

6. La eficacia social del capitalismo

No se daba la tendencia al desequilibrio dinámico en aquellos tiempos pretéritos del capitalismo, a que nos referimos en otro lugar. ¿Quiere decir que esas teorías respondían entonces a la realidad del desarrollo capitalista? Sería un gran error teórico. Es cierto que no se había dado una crisis como la de los tiempos presentes, fuera de las cíclicas. Digo esto porque en aquellos tiempos, lo mismo que ahora, no se había cumplido una de las suposiciones básicas de la teoría, a saber, la difusión social mediante el descenso de los precios correlativa al aumento de productividad, en la medida en que no se trasladaba a la fuerza de trabajo, quedaba en forma de excedente. Pero aun en tales tiempos el mercado no pudo asegurar por sí mismo la eficacia social del capitalismo en todo el contexto del sistema, o sea, la penetración cada vez más profunda de la técnica en la estructura de la sociedad gracias a la acumulación del excedente. Ello dependía fundamentalmente del grado de austeridad del sistema, esto es, de un fenómeno esencialmente cultural.

Se concibe, sin embargo, que en un capitalismo austero también pudiera llegarse a una crisis del proceso acumulativo aun cuando la fuerza de

trabajo fuera pasiva y el Estado prescindente, o sea, si se dieran las condiciones esenciales del paradigma neoclásico. La crisis provendría de un fenómeno progresivo de eutanasia del excedente.

En efecto, cuanto más alto fuera el ritmo de acumulación, tanto más intenso sería el desplazamiento de fuerza de trabajo de capas técnicas inferiores a capas técnicas superiores. Y al disminuir cada vez más la proporción de aquéllas y corregirse así progresivamente la heterogeneidad estructural, crecería espontáneamente la aptitud de la fuerza de trabajo para elevar sus remuneraciones en forma correlativa al incremento de la productividad en el mismo juego del mercado, aun en ausencia de poder redistributivo. Y como el excedente es la parte de esta última que no se transfiere a la fuerza de trabajo, ello terminaría paradójicamente por debilitar el ritmo de la misma acumulación y volvería indispensable la transformación del proceso.

Si me desvío un momento de esta hipótesis es para reforzar una conclusión a la cual atribuyo gran relevancia. He dicho reiteradamente que la dinámica del sistema se basa sobre el excedente, lo cual es una clara expresión de la desigualdad social en la distribución del fruto del progreso técnico. En el curso de la democratización, el poder sindical y político de la fuerza de trabajo trata de atenuar esta desigualdad y el excedente se vuelve vulnerable, así como por el desenvolvimiento del Estado. Las consecuencias de estos fenómenos llevan a la crisis de la acumulación. Y acabo de mencionar también que, con el andar del tiempo, la austeridad del sistema podría desembocar asimismo en una crisis del proceso de acumulación, si es que lleváramos al extremo el razonamiento teórico prescindiendo de las mutaciones estructurales y las contradicciones de la técnica.

¿Qué significa esta conclusión teórica? Que la dinámica del sistema sustentada sobre el excedente constituye una categoría histórica en el desarrollo capitalista y esta categoría termina en una forma o en otra en una crisis. Es una categoría histórica que se ha superado.

El sistema no tiene formas espontáneas de resolver esta crisis. Esta crisis tiene que resolverse mediante la transformación racional del proceso de acumulación y distribución del ingreso. Se impone pues entrar en una nueva categoría his-

tórica si el sistema ha de preservar y acrecentar su capacidad de bienestar humano, tanto en los centros como sobre todo en el capitalismo periférico.

7. Teorías e intereses

Más de una vez he manifestado que la persistencia de las teorías neoclásicas no solamente se debía a su rigor lógico sino también a que responden a intereses de fuerte gravitación política.

En los tiempos del capitalismo pretérito convenía a los grupos sociales la existencia y el acrecentamiento del excedente. Había que dejar que el juego del mercado —la ley de la oferta y la demanda— determinara las remuneraciones; y que el Estado fuera prescindente en la distribución del ingreso.

En la segunda mitad del siglo XIX las teorías neoclásicas habían ignorado el fenómeno estructural del excedente bajo la influencia de los intereses dominantes. Convenía desde luego a esos intereses que continuara sin contrapeso alguno la apropiación por los estratos superiores de gran parte del fruto del progreso técnico.

No es extraño que al desenvolverse progresivamente el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y elevar el Estado la proporción de sus gastos, los neoclásicos hayan impugnado estos hechos considerándolos una violación de las leyes del mercado.

A la luz de esta interpretación no es extraño tampoco que los neoclásicos preconicen la política monetaria para atacar la crisis inflacionaria del sistema, pues ello significa en última instancia frenar el poder sindical de la fuerza de trabajo hasta hacerla aceptar remuneraciones menores frente al desempleo resultante. Explícate en esta forma que aun gobiernos inspirados en consideraciones de equidad social se vean forzados a seguir esta política a fin de corregir el desequilibrio dinámico, pues dada la índole del sistema, no tienen a su alcance otras formas de regulación.

Termina así, dramáticamente, la ilusión de creer que en el curso del proceso de democratización se va contrarrestando definitivamente el poder de los estratos dominantes. Ilusión, porque tarde o temprano la necesidad de impulsar la dinámica del sistema induce a tales gobiernos a procurar el restablecimiento del excedente haciendo recaer el costo sobre la fuerza de trabajo,

si bien con disparidades. Termina imponiéndose el poder de los estratos favorecidos gracias al instrumento monetario.

Del mismo modo la crisis del sistema lleva a detener o reducir los gastos sociales del Estado, generalmente antes que otros gastos, entre ellos los gastos de carácter militar, a fin de reducir o eliminar el déficit fiscal que suele ser expresión del desequilibrio dinámico del sistema.

Es obvio que en esta forma se trata de restablecer la pasividad de la fuerza de trabajo y la prescindencia distributiva del Estado, desconociendo que ello no es una arbitrariedad sino la consecuencia de la apropiación de gran parte del fruto del progreso técnico por los estratos superiores.

Si prevalecieran consideraciones de equidad, la fuerza de trabajo tendría que participar más y más en el fruto del progreso técnico y en el proceso acumulativo. Es inevitable que esto se cumpla a expensas del consumo de los grupos sociales favorecidos y también de las aspiraciones de consumo de una parte de la fuerza de trabajo, a fin de elevar la acumulación de capital y la productividad, especialmente en aquellos estratos relegados en el fondo de la estructura social.

He aquí el problema fundamental que tiene que afrontar en el capitalismo el arte político del desarrollo; no obstante su gran vigor, la crisis del sistema está llevando a una notoria frustración, obligando a retroceder en las remuneraciones y servicios sociales a un nivel inferior al que se hubiera logrado de haberse conseguido un ritmo de crecimiento regular.

Se impone la transformación del proceso, tarea muy difícil que requiere primero una dilucidación teórica. En vez de la pugna distributiva cuyo desenlace es el desequilibrio dinámico y la inflación habrá que lograr un consenso social bajo el signo eminente del Estado.

La experiencia dirá si será indispensable pasar por sucesivos trastornos antes de llegar a ese consenso social que, inspirado en la equidad, restablezca racionalmente la dinámica del sistema. Y también que se consiga este objetivo en plena compatibilidad con el desenvolvimiento espontáneo de la iniciativa empresarial en el mercado. Esto último no significa ignorar las serias fallas del mercado, que suelen ser llamadas benévolamente imperfecciones. Estamos muy lejos de aquella visión de Adam Smith de miles y miles de

empresas en plena concurrencia. Hubiera sido difícil sino imposible en esos tiempos imaginar el fenómeno de concentración que dimana no sólo de exigencias de la técnica sino del mismo proceso de acumulación.

También respondían a intereses dominantes de los centros las teorías del intercambio y de la división internacional del trabajo, que tanto retardaron históricamente la industrialización periférica.

Había en realidad coincidencia de intereses entre los exportadores de manufacturas de aquellos y los exportadores primarios de la periferia, siempre opuestos a una protección que encarecía sus importaciones de bienes de consumo y de capital.

Ese concepto pretérito de la división internacional del trabajo dejaba grandes masas de la periferia al margen del desarrollo. Tarde o temprano la presión de estas masas y también de ciertos grupos dirigentes habría traído consigo la industrialización; la crisis de los centros se encargaría de acelerarla. Que la protección haya resultado abusiva y arbitraria es otro asunto.

En forma similar, la gravitación del interés de las actividades perjudicadas por las importaciones industriales y agrícolas de los centros se traduce en medidas restrictivas o prohibitivas de la competencia periférica, sin que se haya llegado tampoco a un consenso que asegure la obtención de las ventajas recíprocas del intercambio.

8. Una teoría global del desarrollo

El empeño de interpretar esta crisis del capitalismo a la luz de teorías convencionales conduce a grandes frustraciones así en el pensamiento como en la acción. Se impone elaborar una teoría global del desarrollo que integre a la vez los centros y la periferia, como que son parte de un mismo sistema.

A veces se ha interpretado que, habiéndonos dedicado a examinar los fenómenos periféricos que se desenvolvían en nuestro propio campo visual, nos animaba el peregrino designio de elaborar una teoría periférica diferente de las teorías elaboradas en los centros. Estas teorías adolecían a nuestro entender de un falso sentido de universalidad, de donde surgían conclusiones

acerca de la *praxis* de nuestro desarrollo que la realidad volvía inaceptables. Hay que recordar, sin embargo, que unas y otras no habían penetrado a fondo en el proceso vital de acumulación y su significación estructural. Sin duda que el examen de este fenómeno podría ayudarnos en la elaboración de una teoría global del desarrollo.

Esta teoría global tiene que ir más allá de lo puramente económico. Habráse notado que no hablo de sistema económico sino simplemente de sistema. Pues el sistema del capitalismo integra diversos elementos que no podrían omitirse en una teoría global. Ya mencionamos que la estructura de la sociedad está sujeta a continuas mutaciones que acompañan a la penetración de la

técnica y que ésta presenta crecientes contradicciones. Mal podría una teoría global encerrarse en el marco arbitrario de una teoría económica cuando la realidad abarca a la vez elementos técnicos, económicos, sociales, culturales y políticos ligados entre sí por relaciones de mutua dependencia. En esas mutaciones de la estructura social cambian también las relaciones de poder, que intervienen tanto en la apropiación originaria del fruto del progreso técnico como en su ulterior redistribución. Que el juego de estas relaciones se extiende al campo internacional está dicho al pasar cuando mencionamos la hegemonía de los centros sobre la periferia, especialmente la del centro dinámico principal del capitalismo. De ello nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

V

Reflexiones finales

1. *La inflación periférica y su significación política*

Nunca se había dado como ahora en la periferia latinoamericana una combinación tal de factores adversos a su desarrollo. Las consecuencias de una crisis internacional que se prolonga por demás, agravan y complican la crisis interna de nuestros países.

Todos ellos, unos más y otros menos, se debaten en la inflación. No se trata por cierto de un fenómeno simplemente monetario. Hemos procurado demostrarlo en estas páginas. Proviene de factores profundos que se mueven en el seno de la sociedad y la van desintegrando. Allí se conjugan las consecuencias estructurales de la evolución de la técnica y sus contradicciones.

Ha quedado lejos el Estado prescindente y la pasividad de la fuerza de trabajo. Prescindente en cuanto a la redistribución del ingreso, pero no a la distribución originaria del fruto del progreso técnico, por cuanto el Estado se sustentaba en un poder político que era la expresión de los grupos sociales favorecidos en la apropiación de aquel fruto, principalmente en forma de excedente económico.

Hoy, en contraposición a esos grupos existen otros que los enfrentan con creciente poder, alentados por el proceso de democratización. Es-

tos grupos parecían tener una gravitación redistributiva cada vez mayor. Pero conforme ello acontece, se fue erosionando el poder político sobre el que se sustenta el Estado. Por cuanto esos grupos, en el curso de una pugna redistributiva, tienden a sobreponerse al Estado. El Estado no está demostrando aptitud para dominarlos y encauzar la distribución y el proceso de acumulación de capital.

Frente a esta impotencia del Estado y la erosión del poder político, el sistema tiende fatalmente a la exacerbación de la espiral inflacionaria. Y las tentativas de contenerla tienen fugaz duración además de ser contraproducentes. Pues al Estado sólo le queda un instrumento anacrónico, depresivo y regresivo, que es el instrumento monetario.

Es verdaderamente paradójico lo que sucede con el Estado. Tiende a la hipertrofia con múltiples responsabilidades que conspiran contra su propia eficacia; y con la proliferación de intervenciones que perturban la libertad económica de empresas e individuos e incapacitan cada vez más al mismo Estado para cumplir su papel de supremo regulador de que carece el mercado.

No se busque solamente la solución de este grave problema en cambios institucionales que promuevan el correcto funcionamiento del proceso democrático y el restablecimiento de ese

poder político sobre el cual ha de basarse el Estado. Es importante pero no es todo. Se necesita, asimismo, y ello es ineludible, la transformación del proceso de apropiación del fruto del progreso técnico, de su distribución y de la acumulación de capital que impulse intensamente el desarrollo económico, con gran sentido de equidad social.

No será posible suprimir la diversidad creciente de intereses que las mutaciones de la estructura social traen consigo. Pero es indispensable poner concierto y disciplina en la pugna distributiva mediante un consenso social que restablezca el poder político del Estado y le otorgue aquella función reguladora.

Ha llegado el momento histórico de una gran síntesis entre esa función reguladora del Estado y el juego del mercado, en el cual se desenvuelve, con el mínimo de trabas, la libertad económica de empresas y consumidores.

Tarea muy ardua, intrincada y compleja. Tiene que precederse de un gran esfuerzo de esclarecimiento y persuasión, de un diálogo libre de preconceitos dogmáticos. Pero esto requiere tiempo y persistencia de propósitos.

Mientras tanto se impone abordar soluciones inmediatas. Aquel consenso social que tendrá que venir tarde o temprano debiera iniciarse sin demoras con una política de ingresos que a la vez de encaminar el sistema hacia la equidad, aliente la participación (y también la responsabilidad) de la fuerza de trabajo en la acumulación reproductiva. Lo cual exige previamente lograr la recuperación del excedente sobre todo donde ha sufrido un gran desmedro inflacionario. Habrá que conjugar la disciplina fiscal con la contención de las remuneraciones para conseguir esa recuperación del excedente a fin de promover la acumulación reproductiva.

Y aquí surge la necesidad de una decisión de gran significación económica y social: ¿seguirán acumulando solamente los grupos sociales hasta ahora favorecidos o acumularán también y en forma progresiva las grandes capas sociales que tienen que frenar sus aspiraciones, al menos momentáneamente?

Es muy sabido que el FMI ha establecido unilateralmente y de tiempo atrás un régimen de condicionalidad que a todos nos preocupa y que suele inspirarse en principios dogmáticos que no coinciden con los requerimientos del desarrollo

periférico. Alguna vez el Fondo ha mencionado la necesidad de una política de ingresos. Es muy lamentable sin embargo que, a pesar de su gran experiencia, no haya elaborado y sometido una política semejante a la discusión en los foros pertinentes. Tarda en hacerlo, acaso porque el FMI sigue considerando la inflación periférica como un problema monetario, sin entrar en su profundo origen estructural, esto es en los problemas de desequilibrio dinámico del sistema.

El otro problema que hemos examinado en este trabajo es la tendencia al desequilibrio dinámico externo en el desarrollo de la periferia. Los economistas convencionales de los centros suelen seguir negando esa tendencia, inspirados como están en el concepto de un sistema que también tiende hacia el equilibrio general en el plano internacional.

Hay en ellos, como en sus congéneres de los países periféricos, fuertes reminiscencias de aquellos conceptos que dominaron en los tiempos del desarrollo apendicular de aquéllos: había que abrir de par en par las puertas al capital extranjero y abstenerse de tomar medidas (reputadas artificiales) para promover la industrialización.

Es entonces cuando se plasmó un concepto que, sin ser explícito, ha dominado aquellos tiempos del desarrollo apendicular y sigue aún teniendo vigencia, según se ha expresado en otro capítulo. A los centros les interesaba el desarrollo periférico sólo en la medida en que favorecía sus propios intereses.

Explicase de este modo su oposición a la industrialización de la periferia. Abominaron de ella en los primeros tiempos, y, sobre todo, de la substitución de importaciones, como también dijimos en lugar pertinente. Y al aceptar finalmente la industrialización como un hecho consumado recomendaron poner más bien el acento en la exportación de manufacturas. Y cuando la periferia pudo conseguir hacerlo, los centros, lejos de adoptar una actitud que coincidiese con esta recomendación, añadieron nuevas trabas y restricciones a las que habían mantenido de mucho tiempo atrás.

Tal es hoy en día el estado de cosas prevaleciente en esta materia y, sin embargo, tiende a volverse a ciertas formas de pensamiento pretérito de las cuales conviene prevenirse a tiempo por

la gran significación que presenta para nuestros países.

Me refiero al giro que parecería estar tomando la política exterior de los Estados Unidos.

2. *Significación de la nueva política económica de los Estados Unidos*

Este país viene experimentando un desequilibrio exterior de crecientes dimensiones, originado en buena parte por la sobrevaluación monetaria; ésta, a su vez, es consecuencia de las tasas de interés extraordinariamente elevadas mediante las cuales se están succionando cuantiosos recursos del resto del mundo a fin de cubrir parte del déficit fiscal.

La sobrevaluación alienta intensamente las importaciones de los Estados Unidos y desalienta sus exportaciones. Pero, por una razón u otra, no se prefiere corregir el déficit exterior resultante con reajustes fiscales y monetarios, sino por medidas directas concernientes al intercambio.

Se persigue el objetivo de estimular las exportaciones, sobre todo de bienes tecnológicamente avanzados, así como de servicios en los cuales el progreso técnico ha sido también muy intenso. Y se subraya, asimismo, el propósito de ejecutar esta política sobre bases de reciprocidad, o sea, que la liberalización del comercio por el resto del mundo de aquellos bienes y servicios exportados por los Estados Unidos sería acompañada de la liberalización de sus importaciones desde tales países.

Se discurre en estos momentos acerca de una nueva ronda de negociaciones internacionales de liberalización similar a las que tanto éxito han tenido en el pasado en el intercambio de los centros.

Entrar en este asunto sería sobrepasar el ámbito de estas reflexiones. Sólo quisiera referirme a la significación de esta nueva política para la periferia. Pero conviene recordar antes los términos en que se plantea el problema de su intercambio con los centros.

En tal intercambio hay una tendencia persistente al desequilibrio exterior que hemos explicado en otro lugar, tendencia estructural diferente al fenómeno que hoy experimentan los Estados Unidos.

Para corregir este desequilibrio sólo hay dos medios, a saber, el aumento de las exportaciones

y la sustitución de importaciones. La intensidad de la sustitución no depende de una preferencia doctrinaria sino del grado de receptividad de los centros a las exportaciones periféricas: no está de más repetirlo.

Parecería obvio que si la periferia cumpliera el designio de los Estados Unidos y abriera sin reservas sus mercados a aquellos bienes y servicios tecnológicamente avanzados, además de otros, se acentuaría la tendencia al desequilibrio exterior. En tal caso, de acuerdo con el principio de reciprocidad, los Estados Unidos, así como los otros centros participantes en tales negociaciones internacionales, tendrían que liberalizar las importaciones provenientes de la periferia. En las rondas mencionadas se habían logrado reducciones impresionantes de los aranceles que estimularon fuertemente el intercambio de los centros, especialmente en los bienes provenientes de innovaciones tecnológicas. La periferia, carente de tales bienes por el retardo histórico de su industrialización, fue dejada casi al margen de las medidas liberalizadoras.

¿Es que los centros estarían dispuestos a desbaratar las restricciones que de tiempo atrás estorban las importaciones de bienes tecnológicamente menos avanzados provenientes de la periferia?

Caben serias dudas de que esto pueda ocurrir. No sólo en tiempos recientes sino de mucho tiempo atrás los centros han puesto trabas a esas importaciones provenientes de la periferia, aun en épocas en que el desempleo era bajo. En verdad, se proponían en esta forma defender el excedente de las actividades afectadas por los menores precios de las importaciones. Si bien ello es por ahora de moderadas dimensiones, podría alcanzar grandes proporciones, sobre todo si el respeto a los principios multilaterales extendiera la liberalización a las otras regiones en desarrollo. Más aún, mientras no se consiga disminuir sustancialmente el desempleo que ahora prevalece en los centros no sería fácilmente concebible un cambio tan radical de actitudes.

¿Cómo se resolvería o, por lo menos, se aliviaría este problema mientras no se ataque a fondo el desequilibrio dinámico de estos últimos de donde proviene el desempleo estructural?

¿Estarían dispuestos los centros a admitir realmente una competencia periférica de esa índole? ¿O procurarán más bien fórmulas interme-

días que regulen esta competencia de acuerdo, en el mejor de los casos, con un régimen concertado con la periferia a fin de promover el crecimiento regular de las importaciones sin que se acentúe el desempleo o que éste ocurriera en forma absorbible?

Sin desconocer el impulso que de esta manera podrían alcanzar las exportaciones de manufacturas y algunos productos agrícolas, disto mucho de creer que ello sería suficiente para eliminar el desequilibrio presente y satisfacer el volumen cada vez mayor de importaciones que una elevación del ritmo del desarrollo de la periferia y la liberalización de sus importaciones traerían consigo.

Hay que evitar la ilusión de suponer que aceptar la liberalización de las importaciones de bienes y servicios avanzados que tratan de conseguir los centros, tendría el efecto benéfico de extremar sus medidas de reciprocidad en favor de las importaciones provenientes de la periferia. No lo creo así, salvo en la medida limitada que se dijo, y, por lo tanto, la periferia debiera continuar su política sustitutiva.

En verdad, acentuar esta política constituye una exigencia ineludible del desarrollo, sobre todo si se ha de elevar su ritmo. Y la amplitud que requiere alcanzar depende fundamentalmente de la receptividad de los centros a los bienes que exportan los países periféricos. En otros términos, es necesario combinar el estímulo a esto último con el avance del proceso sustitutivo.

A esta altura de la evolución industrial de la periferia, especialmente de los países que más avanzaron, sería indispensable realizar este proceso sustitutivo en mercados más amplios que los nacionales mediante la producción concertada entre diversos países y el intercambio recíproco. Aquí se imponen también nuevas formas de acción, pues las concebidas hace un cuarto de siglo no han conseguido, a no ser modestamente, los resultados positivos que de ellas se esperaban.

Todo esto ha de encararse desde un punto de vista dinámico. Tanto la expansión exportadora como las industrias sustitutivas irán trayendo consigo una creciente capacidad tecnológica y empresarial que, a favor del excedente, permitirá evolucionar hacia industrias de tecnología más avanzada. De esta manera, los países periféricos, unos antes y otros después, se irían acercando a las formas de intercambio de los centros.

3. *El aperturismo financiero*

Además de esta apertura comercial de la periferia, el centro dinámico principal preconiza el aperturismo financiero, esto es, la eliminación de todo condicionamiento a la inversión extranjera y al funcionamiento de las transnacionales.

No hay que desconocer que las transnacionales, en cooperación con el Estado y la iniciativa privada, podrían contribuir al desarrollo de acuerdo con nuevas reglas de juego, esto es conforme a una política bien definida y acorde con las exigencias de aquél.

Cada país periférico tendrá que determinar en qué campos le conviene la cooperación de las transnacionales y qué campos quedarán reservados a la propia iniciativa, sea porque ya ha adquirido la necesaria tecnología o porque habría otros medios eficaces de lograrla.

El ceder ante el aperturismo, sobre todo en tiempos de crisis como estamos viviendo, no sólo traería consecuencias adversas, tanto económicas como políticas, sino que también se cerraría el paso hacia el encuentro de nuevas fórmulas. Basta recordar que si en el pasado se hubiera cedido a insistentes presiones, no se habrían podido alcanzar esas fórmulas en una materia de tanta trascendencia como es el petróleo. En esta materia se advierte asimismo cierta proclividad a inspirarse en ideas que respondían a aquel concepto de desarrollo apendicular.

En la periferia han ocurrido grandes cambios que traen consigo la necesidad de extremar su desarrollo integral. Para esto tiene que continuar superando progresivamente la inferioridad tecnológica que caracterizaba el desarrollo apendicular. Si abriera de par en par las puertas a las importaciones y a las inversiones extranjeras sin condicionamiento alguno no podría conseguir este objetivo, pues las actividades tecnológicamente más fuertes de los centros terminarían prevaleciendo en desmedro del vigor del desarrollo de la periferia.

4. *La coincidencia fundamental de intereses*

Esto no atañe solamente a la economía. Esos grandes cambios son también de índole política y cultural. La periferia no está aislada, sino que se encuentra cada vez más bajo la influencia de la

evolución política y cultural de los centros y de los medios masivos de comunicación en el ámbito internacional. Se va extendiendo de esta manera el proceso de democratización con todo lo que tiene aparejado y se va afianzando la conciencia del desarrollo integral.

No es posible retroceder al pasado ni en las relaciones con los centros ni en el desenvolvimiento interno. Hay que superar definitivamente los resabios del desarrollo apendicular implícitos en la insistencia en un aperturismo comercial y financiero incondicional. Explicábase el aperturismo comercial cuando en el viejo esquema de la división internacional del trabajo las ventajas comparativas determinaban el intercambio de productos primarios con manufacturas. No había ventajas comparativas en bienes industriales porque sencillamente no había industrias en la periferia. Hoy las hay en toda una gama de bienes competitivos. Que estos bienes hayan comenzado a vulnerar externamente el excedente de los centros, no significa que no pueden encontrarse soluciones que, sin provocar trastornos, permitan recoger esas ventajas comparativas.

Hay pues una convergencia de intereses. También la había en el desarrollo apendicular; pero éste carecía de profundidad social. El desarrollo integral exige esa profundización y el encuentro de fórmulas nuevas y promisorias de coincidencia de intereses.

Por primera vez en el capitalismo, la periferia podría tener influencia dinámica sobre los centros a través de nuevas y crecientes formas de intercambio.

De ahí también la necesidad de una política esclarecida de inversiones extranjeras que contribuya a elevar el ritmo de desarrollo periférico pues ello traería consigo una continua ampliación del campo de las ventajas comparativas.

Todo ello bajo el signo de la autonomía del desarrollo. Autonomía y coincidencia de intereses darán una base firme al objetivo de convivencia política. Tenemos que convivir con el centro principal y los otros centros, es un hecho incontrastable. La intensidad de su desarrollo es de importancia fundamental para la periferia.

5. *La incontinencia monetaria y financiera*

No será fácil esa convivencia basada en ciertas coincidencias de intereses. El caso de las transna-

cionales bancarias es una clara ilustración de ello. Cuando sobrevino una gran liquidez internacional en el mercado de eurodólares el poder financiero de aquéllas se impuso plenamente. El FMI y el Banco Mundial —instituciones de Estado— quedaron al margen de las operaciones de crédito internacional: las transnacionales privadas, actuando libremente, serían agentes eficaces de asignación de recursos en el campo internacional, se afirmaba con insistencia en los tiempos de euforia. Lejos de esto hubo irresponsabilidad, compartida por los países deudores. El incentivo de ganancias ha llevado a esas transnacionales a prescindir de normas elementales de prudencia y previsión.

El problema es, desde luego, muy hondo y conviene hacer una esquemática presentación de sus términos más importantes. Su origen radica en la política fiscal y monetaria del centro dinámico principal. La política antinflacionaria que ahora siguen los Estados Unidos es el reverso presente de la inflación que venía ocurriendo de tiempo atrás, acentuada después por el alza del petróleo; y esta inflación a su vez, es la clara expresión del desequilibrio dinámico de su economía que se manifiesta principalmente en el déficit fiscal. En el déficit gravitan sobre todo los gastos sociales y los gastos militares del Estado. Y la renuencia a cubrirlos con impuestos y reducción de gastos, ha llevado a acudir al ahorro interno y a la atracción de recursos exteriores mediante elevadísimas tasas de interés. Tal es el cuadro bien conocido.

En este cuadro, preocupa cada vez más el monto creciente del desequilibrio exterior. Por primera vez desde antes de la primera guerra mundial los Estados Unidos se han vuelto deudores y la carga de intereses tiende a dilatar el déficit fiscal de un modo preocupante. También preocupan las consecuencias exteriores de estos fenómenos. En efecto, el desequilibrio contribuye a hacer muy difícil la recuperación de la economía europea, pues acentuaría la salida de dólares. Además de las que los Estados Unidos provoca mediante altas tasas de interés.

Estas tasas de interés traen crecientes dificultades a los países deudores de la periferia, tanto más grave, cuanto más se siente la incidencia sobre sus exportaciones de la crisis de los centros y el recrudecimiento de su proteccionismo.

No es concebible que pueda continuarse así

sin llevar a los otros centros, así como a la periferia, a muy drásticas medidas de defensa y a una completa ruptura del multilateralismo, como sucedió a consecuencia de la política seguida por los Estados Unidos para afrontar la gran depresión mundial.

La corrección del déficit fiscal de los Estados Unidos haría posible una política expansiva en los países afectados; pero crearía a la vez nuevos problemas que no sabríamos ignorar.

¿Qué efectos internacionales tendría el descenso de las tasas? ¿Podría suponerse que los recursos cuantiosos ingresados a los Estados Unidos quedarán allí? ¿O sobrevendrá la liquidación de las inversiones de tales recursos trayendo consigo el movimiento inverso de retorno?

Si esto último ocurriera plantearíanse otras incógnitas: ¿Se garantizaría el valor de la deuda a fin de prevenir o moderar el retorno? Si ello se hiciera: ¿Se volvería a crear dólares a fin de cubrir ese retorno? ¿O habrían los Estados Unidos de recurrir al FMI, el cual tendría que recurrir a nuevas fuentes de recursos por ser insuficientes los que tiene?

Como quiera que fuere podría acontecer nuevamente una excesiva liquidez monetaria internacional. Habría llegado entonces la oportunidad de aprovechar las lecciones del pasado a fin de evitar los mismos errores. No habría que dar nuevo ímpetu al mercado de euromonedas prescindiendo de toda regulación.

Este incentivo resulta generalmente eficaz en la actividad productiva, pero traspuesto al campo monetario lleva a serias consecuencias. La creación de dinero tiene que estar regulada también en el plano internacional; pero la banca privada resistió a toda tentativa de regulación; y a los dólares originados en la inflación de los Estados Unidos se añadió la multiplicación inflacionaria de ellos en el mercado de eurodólares. Por eso el problema de la deuda es un problema esencialmente político: hay que corregir lo que se ha dejado hacer livianamente.

Por otra parte, el continuar con las elevadas tasas de interés y la succión de recursos internacionales podría tener muy graves repercusiones, sobre todo para los países deudores. Guiados por

el propósito de redimirse de su imprevisión los bancos privados exigen que los deudores compriman sus importaciones a fin de lograr el pago de sus pesados intereses y ello tiene que cumplirse comprimiendo toda la economía, debido a una actitud teórica contraria a una política selectiva de importaciones. De todos modos, los servicios cada vez más pesados están oprimiendo severamente el desarrollo y dificultando la expansión de la economía. Todo ello tiene su límite y este límite es muy cercano. Es de buena previsión evitar que se trasponga. Se impone pues, en forma apremiante, una solución política.

Los recursos de ese posible acrecentamiento de la liquidez podrían captarse mediante la emisión de bonos destinados, primero, a la transformación a largo plazo y bajas tasas de interés de la deuda opresiva de la periferia; y, en seguida, a responder la necesidad ineludible de contribuir a la recuperación de las economías de la periferia, postradas como están por los efectos de la crisis. En uno y otro caso los recursos líquidos volverían a los centros en pagos de deudas o de exportaciones.

Todos estamos pendientes de lo que haga Estados Unidos. Pero no podríamos esperar indefinidamente sin tomar nuestras propias medidas de defensa y adaptación constructiva. En mi larga existencia he presenciado de cerca y tenido que actuar a veces frente a las consecuencias adversas de las vicisitudes de los centros: la gran depresión, la segunda guerra y la posguerra, la euforia inflacionaria y su desborde internacional. Y ahora frente a las consecuencias de la política antinflacionaria del centro dinámico principal.

He presenciado también los grandes aciertos de este último: el Plan Marshall, el apoyo a la Unión Europea de Pagos, a la Comunidad Económica Europea y también a la Alianza para el Progreso, malograda poco después de nacer. Gran visión y sentido creador, como se necesita también en estos tiempos. Los necesita asimismo la periferia para atacar sus graves problemas. Visión y sentido creador que tarda en llegar en todas partes.

Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina

*Torcuato Di Tella**

A partir de una visión realista de la evolución probable de los principales condicionantes económicos que enfrentan los países de la región, en especial la deuda externa, el autor esboza los trazos gruesos de una estrategia para impulsar el desarrollo a mediano y largo plazo. Con relación a la deuda externa pronostica una evolución crecientemente conflictiva, hasta el punto que su gravedad facilitará la aceptación de propuestas más flexibles por parte de los bancos y los países acreedores. Los propios conflictos acelerarán el proceso histórico e irán creando los escenarios y los actores que pugnarán por airear la sofocante situación actual.

Con ese trasfondo, los países latinoamericanos deberán reencauzar su desarrollo económico por la senda industrializante, proteccionista y planificadora abierta por algunos de ellos en los años treinta. Ello significa poner énfasis en la intervención del Estado y en el mejoramiento de su eficiencia, movilizar los recursos ociosos, orientar la producción hacia actividades que contribuyan a elevar los niveles técnico-productivos, científicos, sociales y culturales, fortalecer los sistemas democráticos y reforzar la cooperación regional. Esta última no debe ser concebida sólo en el plano económico-financiero, aunque sea éste muy importante; los años por venir requieren que se cree una profunda solidaridad latinoamericana que permita la realización de acciones colectivas que sustenten y expresen el poder de la región en su conjunto.

*Sociólogo argentino, actualmente profesor de la Universidad de Buenos Aires.

I

La catástrofe que se avecina

Las perspectivas de mediano plazo de la evolución política y social de América Latina están muy condicionadas al actual estrangulamiento producido por la deuda externa. Este estrangulamiento sólo puede superarse mediante la expansión extraordinaria del producto y las exportaciones, o la renegociación colectiva y radical de las condiciones de pago de la deuda, incluidas rebajas importantes de los intereses. Al intentar cualquiera de estas dos soluciones se tropieza con una serie de círculos viciosos, porque para aumentar la producción y las exportaciones se precisa una capacidad de acumulación que justamente está bloqueada por el servicio de la deuda. Si se usaran aportes masivos de capital extranjero habría que enfrentar fuertes remisiones de ganancias; y, además, resolver el problema por esa vía implica una enajenación de recursos tan grande que provocaría reacciones políticas insuperables. Por otra parte, la renegociación colectiva y radical de las condiciones de la deuda exige una capacidad política que la región no tiene, en buena medida por la debilidad de sus economías nacionales, desestabilizadas por sus estrecheces financieras (Hill y Tomassini, 1982; Jaguaribe, 1982; Villanueva, 1980).

La situación es tan grave que pone sobre el tapete la posibilidad de soluciones extremas. Una es la recolonización, acompañada de esquemas políticos autoritarios, puesto que la opinión pública no la aceptaría. La otra es el incumplimiento desafiante de las obligaciones de la deuda, lo que generaría condiciones revolucionarias y muy probablemente también autoritarias, aunque de signo distinto al anterior. Si se considera que la situación de crisis se seguirá reproduciendo cada año, durante un tiempo imprevisible, y se piensa en la veintena de países relativamente grandes del Tercer Mundo que se caracterizan por alta inestabilidad política, un mero cálculo de probabilidades lleva a la conclusión de que en algún momento a alguna élite política se le ocurrirá la estrategia —del tipo de la invasión de las Malvinas— de romper las reglas del juego. Este desenlace, si ocurre en algún país chico, podrá ser absorbido por el sistema financiero internacional sin problemas. Si, en cambio, se da en un país de mayores dimensiones su impacto será muy grande. Quizá no sea tan catastrófico para el sistema

financiero del Norte como a veces se cree; pero sin duda provocará conmoción y exigirá una intervención masiva de los Estados de esa parte del mundo para salvar el sistema. Por otra parte, un escenario de ese tipo implicará un conflicto entre el país incumplidor y los guardianes del orden internacional, capaz de generar una situación bélica —de nuevo, del tipo de las Malvinas— pero con desenlace no necesariamente parecido, y con posibles complicaciones internacionales entre los grandes bloques. Claro está que en este caso el *taxpayer*, que hoy es tan invocado como opiniéndose a enfrentar los costos de una renegociación radical de la deuda, tendrá que pagar los platos rotos, quizá incluso sin enterarse. Aunque el Norte, en esta eventualidad, pudiera imponerse lo haría a un costo excesivamente grande tanto en cuanto a vidas o material bélico como a quiebras bancarias y, sobre todo, a pérdida de prestigio y credibilidad de su papel conductor de un orden internacional. Para el país del Tercer Mundo que se orientara por la vía del incumplimiento las consecuencias serían también graves, y por lo tanto harían poco recomendable su acción, en un análisis frío de las ventajas y desventajas involucradas. Pero no es de esta manera que se toman las decisiones políticas, cosa que los países del Norte sin duda saben, puesto que conocen muy bien su propia historia (Calcagno, Sáinz y de Barbieri, 1972; Lechner, 1981; González, 1981).

Este panorama puede parecer tremendista y, por cierto, lo sería si se propusiera en forma explícita tal vía de acción. Pero es muy probable que sucedan eventos de ese tipo dentro de quince a veinte años que es el término que se considera en este trabajo. Porque en ese lapso no es realista pensar que los países del Tercer Mundo —salvo alguna excepción— puedan resolver su actual difícil situación. La tentación rupturista seguirá, por lo tanto, bailando en sus horizontes, y calentando la imaginación de alguna de sus élites o contraélites dirigentes. Dicho con otro lenguaje, esto es bastante coincidente con las declaraciones de Henry Kissinger en el sentido de que, de no consolidarse adecuadamente las instituciones, de nuestro tipo de países emergerían nuevos líderes revolucionarios.

Lejos de ser tremendista, el panorama es incluso moderado, si se piensa en eventos como los que acompañaron a la independencia de la

India, las guerras de Biafra, de Bangla Desh, de Irán e Irak, o la Revolución Cultural China o la de Cambodia. Ciertamente es que en América Latina las condiciones económicas y sociales son en general menos angustiosas que en la mayor parte del Tercer Mundo, pero hay todavía grandes regiones, y países enteros, cuyo nivel de vida es muy cercano al mínimo de subsistencia. Por otra parte, el estrangulamiento debido a la deuda pública se aplica a todos, y no está dicho que en regiones más prósperas, una vez que entren en crisis, no pueda haber fenómenos políticos tanto o más extremos, aunque sean de un tipo algo distinto. Además, aun cuando el evento rupturista no ocurra en América Latina, sus consecuencias se harán sentir en esta área.

Es también previsible en el mediano plazo una crisis seria de la política económica del actual gobierno estadounidense. Esta busca compensar los déficit presupuestarios y de comercio exterior con un fuerte endeudamiento público e importación de capitales, ambos asociados a altas tasas de interés. El consecuente robustecimiento del dólar hace más difícil cerrar la brecha externa; y las tasas de interés ahogan al sector productivo, aunque consigan éxitos parciales en disminuir la inflación. La euforia, y el consiguiente apoyo de la opinión pública norteamericana, no pueden durar mucho, porque un simple cálculo numérico indica que más tarde o más temprano los aparentes remedios se transforman en parte de la enfermedad. Los flujos de capital extranjero comienzan a generar corrientes contrarias de servicios financieros, la deuda pública del gobierno debe pagarse al menos en sus intereses, y las empresas finalmente caen bajo el peso de sus compromisos bancarios. Claro está que la teoría detrás de esta política es que todo esto reordena los factores productivos por medio de la disciplina del mercado, y hace de nuevo competitiva internacionalmente a la economía de los Estados Unidos. Pero es, precisamente, esta excesiva creencia en las virtudes del mercado la que mostrará su inviabilidad en un futuro no demasiado lejano. La crisis, entonces, exigirá —como ya ocurrió a comienzos de los años treinta— un *New Deal* que otorgue al Estado un papel interventor más dinámico, sobre todo en su control del sistema financiero. Así como en Europa ha habido fuertes injerencias en el sistema bancario —más por razones ideológicas, en Francia, más por razones prácticas, en

España— algo parecido es previsible en los Estados Unidos. A la presión de los deudores internacionales se sumará la de los mismos productores locales, algunos de ellos de dimensión transnacional. El equivalente actual de un Plan Marshall no puede consistir en dádivas unilaterales ni en el fomento masivo de las exportaciones de capitales del centro a la periferia. Debe consistir, fundamentalmente, en una intervención y control del sistema financiero internacional, que impliquen una disminución radical de los valores reales de los créditos actualmente existentes. A esto debe acompañar, como se argumentará más adelante, la estabilización de los precios de los productos básicos de exportación del Tercer Mundo, tendencialmente en valores más altos que los actuales, todo ello impulsado por algún esquema—motivado políticamente— del tipo de la OPEP.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, se debe plantear una primera hipótesis, a saber, que una o más rupturas de las reglas del juego internacional van a ocurrir, en los próximos veinte años, con complicaciones bélicas serias, cada vez más probables a medida que pasa el tiempo, sin que se den otras soluciones. Siguiendo en esta exploración futuroológica, se puede agregar una segunda hipótesis, según la cual la predisposición de los gobiernos del Norte a tomar cartas e intervenir en el sistema financiero será cada vez mayor. Lamentablemente, serán necesarios uno o más eventos traumáticos para empujar a esos gobiernos a adoptar las medidas del caso, que herirán a fuertes intereses creados, pero que serán necesarias para mantener sus propios sistemas sociales y su papel internacional.

Una primera recomendación para la acción, que deriva de este análisis, podría ser la de esperar a que algún 'buey' cruce el río del incumplimiento, y mientras las pirañas lo devoran, aprovechar la confusión, o el replanteo, para cruzar en manada, lo antes posible, poniéndose a salvo de los voraces peces, llamados a la moderación,

mientras tanto, por el padre de las aguas. Aunque no sea de buen tono recomendar este tipo de comportamiento, es probable que éste sea el que al final se dé por la simple fuerza de las circunstancias, sin que nadie se lo proponga. De todos modos, no es posible ni conveniente quedarse pasivamente esperando el evento, sino que hay que hacer algo mientras tanto, aunque se trate de ejercicios que no darán muchos beneficios mientras las pirañas patrullan el río, pero que el día que las cosas cambien, permitirán más libertad de maniobra.

Para abandonar las metáforas, lo que ocurre es que existe una serie de estrategias moderadas, o gradualistas, que por el momento, ante los duros términos de la disyuntiva del endeudamiento, no permiten imaginar grandes resultados, pero que podrían tener éxito ante un panorama internacional alterado. Efectivamente, volvamos a las dos maneras (no extremas) de superar el estrangulamiento actual que se plantearon al comienzo. Una era el aumento de la producción y la exportación y, la otra, la renegociación de la carga financiera. El aumento de la exportación exige obtener más acceso a los mercados del mundo desarrollado, hoy bastante cerrados apenas se entra a competir seriamente con productores locales. Después del pronosticado evento rupturista será más fácil—quizá no para el país que haga punta, que será 'castigado', pero sí para los otros— lograr adecuaciones en esta área. Y lo mismo respecto a las renegociaciones financieras. Ocurrirá, en escala internacional, algo semejante a lo sucedido en las economías industriales avanzadas respecto a las relaciones entre el capital y el trabajo. Ante el peligro de la revolución—experimentado en carne propia o ajena— el sindicalismo parecerá no ya un mal menor, sino un bien positivo. Así como hoy día algunos sociólogos dicen que un sindicalismo fuerte es la principal barrera contra la revolución, quizá se llegue al día en que los clubes de deudores sean organizados desde Wall Street.

II

La necesidad de un Estado intervencionista

América Latina carece de capital, pero tiene capital ocioso. Le faltan técnicos capacitados, pero tiene técnicos sin empleo. Precisa obreros calificados y los tiene en gran medida subocupados, perdiendo sus calificaciones. Además, abunda en ella la mano de obra no calificada, tanto urbana como rural, que busca oportunidades sin conseguir las y forma una masa marginal. No es posible esperar que las simples fuerzas del mercado o los movimientos internacionales de capital arreglen esta situación. Es necesaria una intervención del Estado, compatible en diversas dosis —según las condiciones de cada país— con un papel complementario, y aún importante, de los dinamismos del mercado. La intervención del Estado, por otra parte, tampoco es una panacea, y a menudo traba las fuerzas productivas si no se realiza con eficacia. Es que en este tema simplemente no hay panaceas, ni libremercadas, ni dirigistas. Movilizar los recursos nacionales exige resolver una ecuación compleja con muchas variables, teniendo en cuenta los requisitos tanto de la empresa privada como de la estatal, del mercado como de la planificación, de la tecnocracia como de la participación de los interesados.

A veces se dice que entre nosotros el Estado es un administrador tan malo, tan corrupto, o tan pasible de influencias políticas reñidas con la eficiencia, que es mejor reducir su papel al mínimo, sacándolo no sólo del área productiva sino también de la planificadora. El argumento, expresado de esta manera extrema, es demasiado ideológico, y poco válido, porque si un Estado mal administrado es capaz de hacer barbaridades, un mercado dejado de sí mismo las puede hacer mayores, como lo mostraron la crisis de los años treinta —con sus secuelas de fascismo y de guerra— y varias otras anteriores. En la mayor parte de los países del área será necesario buscar combinaciones entre la empresa estatal y la privada. Pero el Estado debe ser convertido en un instrumento eficiente, con sectores más aislados de las presiones de la política partidista de lo que se da en la actualidad. Es preciso formar no sólo una

burocracia, sino una tecnocracia, con sus propios requisitos funcionales —por ejemplo en cuanto a sueldos y carrera profesional— y con sus áreas de atribuciones que aun los poderes popularmente electos deban respetar. Esto requiere que la mayor parte de los cargos públicos, desde los más bajos a los más altos —salvo algunos de nombramiento político directo— gocen de estabilidad, y que sólo se acceda a ellos por medio de una formación específica. Únicamente cambios muy grandes en nuestros sistemas políticos y partidarios permitirán crear esta nueva administración pública. Quizá el proceso lleve más de los veinte años que se están tomando aquí como perspectiva de análisis, pero es preciso plantearlo claramente desde ya.

Mientras ese nuevo Estado, eficaz y honesto, no exista será difícil tener éxito en la planificación de nuestros recursos. Si se considerara inevitable la continuidad del actual Estado ineficiente, se volvería más tolerable la receta ultraliberal de confiarlo todo al mercado. Pero sería excesivamente pesimista resignarse a esa limitación, y si a base de ella se abandonara todo intento de usar los poderes del Estado, se eternizaría nuestra condición dependiente. Se puede aceptar de todos modos —aunque es tema controvertible— que el Estado no es un adecuado organizador directo de la producción de la mayor parte de los bienes y servicios que requiere un país moderno. Sus limitaciones se derivan tanto de argumentos de eficiencia como del impacto en las libertades públicas que tal monopolio tendría. Pero otra cosa es asignar al Estado un importante papel intervencionista en la creación de los grandes parámetros o reglas del juego dentro de las cuales se muevan los actores económicos; y también otorgarle una función, a través de ministerios o empresas descentralizadas, en ciertas áreas productivas.

Tanto el ejemplo norteamericano como el europeo occidental muestran que esto puede hacerse en condiciones de eficiencia y libertad. En el caso latinoamericano la debilidad de los ele-

mentos empresariales exigirá más bien una ampliación del papel del Estado. Como lo que tenemos es un Estado ineficaz, se crea aquí otro círculo vicioso, puesto que es preciso emplear un instrumento mal diseñado. Pero no hay alternativa, y en su continuo uso se debe ir buscando la experiencia para mejorarlo. Si demasiado impactados por la ineficacia del Estado decidiéramos basarnos muy preferentemente en los empresarios locales o en los transnacionales, generaríamos círculos aún más viciosos.

Los empresarios locales están tan llenos de fallas como los Estados, y en las condiciones de guerra de todos contra todos que caracterizan a nuestras economías no tienen más remedio que actuar de manera excesivamente individualista y especulativa. Las empresas extranjeras, transnacionales, pueden a veces dar una apariencia de acción más estable, con mayores recursos y más continuidad de objetivos, pero sería balcanizador y desnacionalizador basarse principalmente en ellas. Algunos ejemplos que a menudo se citan de su papel, como en los países del sudeste asiático (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) no son atinentes, porque en ellos el Estado tiene una función muy orientadora, sobre todo en los dos mayores mencionados, por no citar el Japón (Fajnzylber, 1983; Fishlow y otros, 1980; Chenery y otros, 1974). El secreto del éxito de estos países no estriba en un (inexistente) paraíso transnacional, ni en el autoritarismo con que se los gobierna o ha gobernado en el pasado, sino en la fuerte solidaridad social que los caracteriza. Esta solidaridad social, que permite dar prioridad a objetivos nacionales y productivos sobre los sectoriales o distributivos, es resultado de una peculiar evolución histórica. Sus consecuencias en su modo de vida y libertades públicas son complejas, y no fácilmente aceptables por am-

plios sectores en países que como los latinoamericanos han pasado por largos períodos de vigencia, aunque parcial, de libertades públicas y de reafirmación de actitudes individualistas. No es fácil cambiar estas características latinoamericanas, aunque no nos vendría nada mal un poco más de solidaridad social, o sea, disminución de la intensidad de conflictos entre clases sociales, grupos de presión, y otros sectores corporativos. Pero esa mayor solidaridad en general se da —a juzgar por la experiencia histórica— mediante la aquiescencia o pasividad de las clases populares. En la mayor parte de los países de América Latina esos sectores populares no están dispuestos a contribuir tan humildemente a la solidaridad nacional; y los estratos altos deberían hacer demasiados sacrificios, juzgados en función de sus valores y expectativas, para poder por su lado contribuir a crear esa solidaridad. No es realista esperar ninguna de estas dos cosas, de manera que para bien o para mal lo previsible en nuestro continente es la continuación de situaciones de escasa solidaridad y, por lo tanto, también escasa legitimidad social de las estructuras jerárquicas existentes, incluidas las empresariales privadas o públicas, las científicas y técnicas, y las políticas. Si tuviéramos el producto per cápita de Europa occidental o Estados Unidos podríamos, a pesar de lo expuesto, generar una situación de mayor solidaridad y legitimidad. Ocurre que tenemos en gran medida el individualismo y el sectorialismo de esos países, pero no sus recursos, y de ahí la peculiar belicosidad y tensiones de nuestros enfrentamientos políticos. Lo que se precisa es asumir este hecho, y adecuar tanto nuestras instituciones como la mentalidad de nuestros grupos dirigentes, para hacer construcciones institucionales sólidas en estas condiciones.

III

La movilización de los recursos ociosos

El Estado —progresivamente consolidado de la manera señalada— debe facilitar la puesta en actividad de los recursos ociosos de la región. Una manera de hacerlo es contribuir a crear un

área económica mayor, por medio de la unificación de mercados, sea a nivel total latinoamericano —un objetivo un poco lejano— o mediante convergencias subregionales como la del

Grupo Andino. Estas convergencias subregionales, eventualmente reducidas a ciertas industrias, y entre países más cercanos o cuyas economías estén ya más ligadas, son más fáciles de realizar, porque involucran a un menor número de actores. Estos actores comprenden a los Estados respectivos, y a grupos empresariales y sindicatos; además, como factor de dinamismo, es preciso aquí tener en cuenta a los partidos políticos y los grupos ideológicos. La unificación de mercados, como cualquier otro fenómeno económico, es en realidad un proceso político, que debe trascender lo meramente corporativo para tener éxito. El Grupo Andino es un ejemplo, sobre todo en la época de su constitución, en que el papel central lo desempeñaba la Democracia Cristiana, gobernante en Venezuela y Chile y con afinidades en el Partido Conservador de Colombia y en el Ecuador. Entre los partidos populares de esa región son conocidos los fuertes vínculos entre la Acción Democrática de Venezuela y el Aprismo del Perú, influidos por la Socialdemocracia, y con afinidades en el liberalismo colombiano y el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia. Otro ejemplo de este tipo de convergencias reducidas a pocos países y además a sólo un par de industrias, es la Comunidad Europea del Acero y del Carbón, lanzada poco después de la segunda guerra mundial, y aplicable a sectores productivos con importantes concentraciones de empresarios privados y estatales. La coincidencia en los gobiernos de Alemania occidental, Francia e Italia, de la Democracia Cristiana, así como su participación en los ministerios de los países del Benelux, facilitó este proyecto. La Socialdemocracia, aunque más reticentemente, también apoyó este plan, si bien a nivel sindical ella era sólo fuerte en Alemania occidental y el Benelux. Los partidos comunistas de Francia e Italia no favorecieron este intento de planificación capitalista, sobre todo por su posición general de aquel entonces, bastante más impugnadora que la que luego asumieron.

El Mercado Común Europeo debe mucho a esa primera experiencia de cooperación limitada entre seis países (en la práctica, cuatro unidades, ya que se tomaba al Benelux como una entidad unificada). A su vez, el mismo Mercado Común se fue ampliando lentamente a partir de ese reducido número inicial de socios, después del fracaso de otros proyectos, como el de la Asociación

Europea de Libre Comercio patrocinada por el Reino Unido y algunos países periféricos. La ambivalencia del Reino Unido entre seguir cultivando relaciones con el *Commonwealth* o decidirse a entrar como parte de Europa, hasta la actualidad frena su incorporación más plena al proyecto económico europeo. Los partidos populares, por otro lado —no sólo el inglés—, tienen constantes dudas acerca de la conveniencia de participar en esta planificación supranacional que, por la naturaleza de las fuerzas políticas en juego, no puede menos que dar un importante peso a su sector capitalista, mayor que el que es posible en un recinto nacional en coyunturas más favorables a una evolución socialista. Pero las ventajas tanto económicas como políticas y culturales —y en cierta medida también militares— de la unificación de mercados a la larga van venciendo las resistencias. Dentro de un área económica mayor es posible tornar razonables, además, ciertas medidas proteccionistas con claro sentido estratégico, como es el asegurarse la autosuficiencia alimentaria, que pensadas a nivel nacional serían excesivamente onerosas por no decir imposibles. Todos éstos son ejemplos del fuerte entrelazamiento de motivaciones y factores económicos con los ideológicos o políticos, que está detrás de un plan de unificación de mercados. La movilidad de la mano de obra que esto implica se ve facilitada, además, por el nivel bastante parejo de desarrollo social y cultural que han alcanzado esos países. El haber comenzado entre pocos actores —estatales y privados— cuya experiencia histórica les aconsejaba innovar radicalmente sus viejas prácticas para poder sobrevivir, es también un factor del éxito.

Esta experiencia indica que en el próximo par de décadas la mejor estrategia en América Latina no será en la línea de la ALALC o ALADI, ni mucho menos en la búsqueda de un mercado común para toda la región —no por ser indeseables, sino por ser poco prácticos. Aunque la ALADI puede proveer un marco de referencia, más fructífero será el esfuerzo destinado a robustecer el Grupo Andino, o revitalizar similares agrupamientos en América Central o el Caribe. En el área sur, acuerdos de complementación entre Brasil, Chile y la Argentina, quizá limitados a algunas industrias, serían el equivalente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Exigen, para contar con el apoyo político sin el

cual estos esquemas no tienen perspectivas, la consolidación de los procesos de democratización que se vienen dando en esos países; a estos acuerdos se pueden unir Uruguay y Paraguay. La solidaridad ideológica, por otra parte, requerirá, sobre todo por parte de los sectores intelectuales de esos países, una labor creativa, para reubicar, en términos más universalistas, fenómenos tan aparentemente nacionales como el peronismo, el radicalismo y el varguismo. En este esquema, por otra parte, la derecha no debe estar ausente, aunque sus concomitancias con regímenes de fuerza le quitarán legitimidad por un buen tiempo. Sin una derecha política, sin embargo, los sectores empresariales de estos países no tendrán suficiente respaldo para participar de pleno en proyectos supranacionales.

Aparte de las unificaciones económicas entre países relativamente vecinos también se abre la perspectiva de colaboración —quizás sobre todo entre los más grandes de la región— para proyectos específicos, como por ejemplo el recientemente lanzado por ciertos bancos oficiales de México, Brasil y la Argentina para crear una empresa multinacional de comercialización de equipos de capital.

Todos estos proyectos implican crear áreas económicas amplias, en las que se producirá competencia entre empresas de los países involucrados, rodeada de una cierta protección ante productores externos. Esta competencia, de todos modos, deberá ser bastante supervisada, porque las presiones para que cada Estado nacional subsidie a sus nacionales serán muy fuertes. Tan fuertes, que es imposible ignorarlas, y es preferible colocarlas directamente sobre el tape-

te, y hacerlas motivo de negociación. Algo así como lo que ocurre en Europa con la producción agropecuaria, que precisa ser subsidiada. Por razones análogas —o sea, económicas, políticas, culturales y estratégicas— América Latina debe subvencionar a sus industrias, y planificar su difícil entrada al ámbito competitivo regional. También hay que pensar, por cierto, en el papel exportador fuera del área, de esas mismas industrias (SELA, 1983 y 1984). Pero el primer paso para salir del ámbito asfixiante de los mercados nacionales es acostumbrarse a competir entre unidades empresariales relativamente parecidas en fuerza, dimensión, tecnificación y capacidad de movilizar recursos políticos. Esta necesaria homogeneidad es la que impone, justamente, límites a la dimensión de las proyectadas unificaciones económicas. En el área sur, lo esencial es que participen en los proyectos, por lo menos, Argentina y Brasil, debido al volumen ya considerable de su intercambio y, sobre todo, porque dada la rivalidad potencial de estos dos países, de su convergencia depende que se haga o se deshaga todo el proyecto de integración latinoamericana. El tipo de intercambio que hay que promover no es de trigo por café, ni mucho menos de manzanas por motores, sino de productos de componente tecnológico parecido. Esto exige tener, dentro del área liberada y competitiva, un sector importante de alguna manera regulado. No es lo mismo —para usar una expresión que se puso de moda en la Argentina hace unos años— caramelos que acero, aunque produciendo muchos caramelos se pueda comprar cualquier cantidad de acero. Pero ese tema exige un tratamiento algo más extenso.

IV

Los efectos extraeconómicos de la industria

La diferencia entre producir un millón de pesos en caramelos o en acero no estriba en los montos intercambiados, que por definición son iguales, ni siquiera en los ingresos que generan, que en principio también son iguales, aunque puedan estar diferentemente distribuidos entre los factores de la producción. Para evaluar la diferencia

hay que tener en cuenta que la industria no sólo necesita mano de obra como uno de sus insumos sino que literalmente la genera. Porque esa mano de obra —incluidos en la definición tanto los niveles manuales como los administrativos, técnicos y gerenciales— se forma, o consolida y robustece su formación, a través del trabajo. Es la situa-

ción de trabajo la que va promoviendo la calificación, mediante el aprendizaje en la propia empresa, o por la demanda que ésta hace para que el individuo se capacite. Pero la industria no sólo genera mano de obra de cierta calificación, sino que además obliga a crear ciertas instituciones —empresas, asociaciones representativas de esas empresas, y los sindicatos que ellas hacen posibles. Efectivamente, habrá diferencia entre el sindicato siderúrgico y el de los trabajadores de golosinas, así como no serán iguales los empresarios siderúrgicos que los dueños de las fábricas de caramelos. Hay que ser un poco cuidadosos en establecer estas diferencias, porque tan digno es el trabajo en una como en otra actividad, sea al nivel obrero como al técnico o empresarial. Sin embargo, desde el punto de vista sociológico, las dos realidades creadas de esta manera —componentes de clases sociales— serán bastante distintas. Desde ya, la escala de la organización será muy diferente, la complejidad de la estructura empresarial, de los servicios técnicos involucrados —incluso los científicos, culturales y políticos— será mucho mayor en un caso que en el otro. Un país moderno exige técnicas de producción y de organización— no sólo productiva, sino también social y cultural— en gran escala, con alto componente científico y complejidad de la división del trabajo. Quizás sería preferible una sociedad con actividades en escala pequeña, aunque calificadas desde el punto de vista científico y cultural. Por ejemplo, servicios de computación o electrónicos, reparación o producción de componentes especializados, o artesanías orientadas artísticamente. Pero esto es muy distinto de la producción de caramelos, o aun de la de trigo, carne o cueros. Es cierto que en estos campos también se pueden aplicar tecnologías avanzadas, y tener instituciones de investigación que las provean. Pero es muy difícil que sobre bases tan limitadas (siempre refiriéndose al trigo, la carne, los cueros) se construya una división compleja del trabajo, una estructura ocupacional rica, y una experiencia organizativa y asociativa diversificada. En la práctica, ello no ocurre, y para posibilitar colectivamente a un país esa experiencia, es preciso orientarse por el camino de la industria. Claro está que no es necesario producir de todo, y quizás se pueda prescindir del acero. Pero, entonces, habrá que especializarse en alguna otra cosa equivalente en cuanto a los efectos secunda-

rios, ocupacionales e institucionales, arriba señalados.

En otras palabras, el problema de la división del trabajo debe examinarse con cuidado, y teniendo en cuenta sus componentes sociales, no sólo económicos en el sentido estricto de la palabra. Una cosa es la división del trabajo entre el ingeniero, el médico y el músico, y otra la que distingue a cualquiera de ellos del instrumentista, el enfermero, el obrero sin calificación, o el peón. La primera es esencial para el progreso de una sociedad, la segunda, aunque también necesaria, es la base de la dominación social y de los privilegios de clase. De manera parecida, una cosa es la división internacional del trabajo si unos producen tractores y otros autos, o bien unos fabrican computadores y otros telescopios; y otra cosa, muy distinta, si unos producen cualquiera de esas cosas y los demás proveen los zapatos, o el pan, o los minerales, todo ello a precios módicos, o esperan a los primeros para entretenerlos durante las vacaciones en hoteles y bares. Todo lo cual no quita que en algún momento pueda ser necesario, o inevitable, para un país reducirse a alguna de esas cosas, esperando con el tiempo mejorar de categoría. Pero lo más probable es que, si no tiene una conducción política activa, nunca consiga esa mejora. Incluso es posible que empeore, si por alguna combinación de circunstancias vivió una versión próspera de ese paraíso de la división internacional del trabajo, como la Argentina o el Uruguay, de los ganados y las mieses. Si esa prosperidad se vino abajo, no se debió por cierto a que alguien se le ocurrió la peregrina idea de industrializarse, desafiando a las leyes del mercado internacional. El mercado, con sus crisis, es perfectamente capaz de destruir esos paraísos artificiales. La reacción ante esas crisis exige, lógicamente, una estrategia industrializante, para ocupar a la población que ya no cabe en el esquema anterior. Y aquí, cierto es, se pueden cometer muchos errores, como seguramente ocurrió en varios casos de nuestro continente. O quizás, más que errores, hay que hablar de circunstancias y coyunturas que hicieron muy difícil aplicar medidas exitosas. La excesiva simplicidad tecnológica, empresarial, cultural y política de un país dedicado a la producción de pocos bienes primarios imponía un pronóstico pesimista acerca de su futuro. Otros, en condiciones de producción primaria parecida, como

Australia o Nueva Zelandia, tuvieron más éxito. Exigiría un estudio más completo que el que se puede intentar en estas páginas profundizar en las causas de la diferencia. Pero si esos países salieron adelante fue, precisamente, porque dejaron atrás su concentración en la producción primaria y se industrializaron, apoyados, en buena medida, por los estímulos de una participación cercana en un conflicto bélico.

La teoría económica clásica tiene en cuenta, en alguna medida, el tipo de factores aquí men-

cionados, al hablar de economías externas, o costos sociales distintos a los privados. Pero lo hace de manera tangencial, y sin explorar a fondo todos los aspectos de esas economías externas, en particular la creación de instituciones complejas, que van desde la empresa, la administración pública o el sindicato, hasta el partido político, la universidad y el mundo de la cultura, que, en fin de cuentas, se desarrollan en respuesta a las demandas laborales, técnicas, administrativas y organizativas de la industria.

V

La nueva industrialización

En alguna medida es necesario rehacer el camino industrializante, proteccionista y planificador que diversos países latinoamericanos iniciaron con timidez durante los años treinta, forzados por las escaseces de la guerra en el comienzo de los cuarenta, y luego con decisión política en la postguerra. Fue un período signado por regímenes populistas y por diversas formas de la democracia con participación no demasiado amplia, que en algunos casos fueron abruptamente terminados y en otros lograron sobrevivir los embates de un clima internacional cada vez más desfavorable. A base de la experiencia vivida es necesario corregir bastantes aspectos, suficientemente importantes como para que se trate de un proceso nuevo. Aunque la situación es distinta en cada país, se pueden extraer algunos elementos comunes, requisitos de una nueva industrialización.

i) Para empezar, es necesario operar en escala regional, o mejor dicho subregional, por las dificultades arriba apuntadas de generar fuerzas sociales reales que respalden los acercamientos en áreas muy extensas. Uno de los factores ahogantes de la etapa anterior fue su escenario reducidamente nacional; no es una casualidad que los países en que la industrialización tuvo más éxito fueron Brasil y México, los más grandes del área. La protección, entonces, debe darse a escala cuasicontinental, y se debe procurar reorientar las corrientes comerciales dentro del área, y robustecer, entre otras cosas, sus medios de comunicación internos.

ii) El proceso requiere el respaldo de sistemas políticos democráticos, con participación total de su población, lo que los diferenciará de la etapa precedente, en muchos casos basada en regímenes populistas no excesivamente respetuosos de las oposiciones. Después de los intentos tan difundidos de conseguir cambios radicales mediante la lucha armada o golpes militares favorables, la izquierda y el populismo están lentamente comprendiendo los requisitos de la democracia que incluyen, entre otros, el control de los propios militantes más exaltados o impulsivos, y el abandono de la ilusión de ser el único representante genuino del pueblo. La división del electorado en grupos competitivos, con posibilidades de ganar o perder las elecciones, es un componente obvio que se irá extendiendo a un número cada vez mayor de países. A la consolidación de la democracia acompañará, además, una mayor legitimidad y seguridad de la propiedad y control de las empresas productivas y de las instituciones culturales y de comunicación de masas. Aunque es lógico que se proyecten, desde diversos ángulos, cambios eventuales en su régimen, la consolidación democrática de hecho exige una relativa moderación en las propuestas, lo que facilitará las inversiones en el sector privado.

iii) El Estado debe tecnificarse para poder cumplir su papel planificador. Esto, a su vez, exige estabilidad, para emprender los programas de largo plazo, que son los únicos capaces de dar buenos resultados. Controlar los sistemas de incorporación de personal a la administración

pública y establecer normas de promoción que seleccionen a los más capaces implica cambios muy profundos en nuestras costumbres y en la forma de actuar de los partidos. La transformación se verá favorecida si reduce el número de éstos, y tiende a la bipolarización. Se evitará así una de las formas más graves de la desocupación: la de los políticos que encabezan pequeñas agrupaciones, destinadas a vegetar o sobrevivir mediante una acción facciosa o por continuas recomposiciones de mayorías parlamentarias. La existencia de sólo dos o tres grandes partidos o coaliciones permanentes actúa como elemento seleccionador de dirigentes, y les brinda una carrera y experiencia de actuación más solidaria y colectiva.

iv) La promoción industrial deberá hacerse no sólo a base de los aspectos económicos directos de las inversiones ('ventajas comparativas estáticas') sino teniendo en cuenta su impacto en el sistema institucional, cultural y universitario, y en la consolidación de estratos sociales altamente calificados ('ventajas comparativas dinámicas'). Por todo esto la industria de bienes de capital y otras de alta tecnología deben tener su lugar a pesar de sus costos aparentemente altos. Por otro lado hay que encarar el problema de las industrias bélicas. Aunque sería deseable ver al mundo libre no sólo de la producción sino del uso de armamentos, el ideal de la paz no puede basarse en que los grandes centros dominantes sean los Leviatanes monopolizadores de elementos de destrucción. Es cierto que la proliferación de armamentos termina alimentando guerras locales, como algunas existentes en la actualidad. Pero ellas son precisamente un ejemplo de que la variable principal estriba en la existencia de regímenes agresivos que, teniendo dinero, pueden comprar lo que quieran. Su producción local más bien dará autonomía ante los eventuales enfrentamientos que son previsibles —según lo argumentado a comienzos de este trabajo— con los centros dominantes.

v) A nivel ideológico, es preciso crear identificaciones supranacionales en un marco regional. Los nacionalismos específicos de cada país, aunque sigan cumpliendo su función, deben integrarse en una proyección latinoamericana. Lo

mismo ocurre con las demás ideologías, de manera que se faciliten las acciones conjuntas, no sólo por solidaridad continental, sino por emparentamiento de partidos y grupos intelectuales a través de las fronteras. El conocimiento de nuestras mutuas historias, tradiciones y realidades sociales debe convertirse en objetivo prioritario de nuestros programas educacionales, en todos los niveles, desde el primario al universitario y de investigación.

vi) Hay que prepararse para acciones de política internacional colectivas. Estas pueden tomar la forma de carteles de productores primarios, como el de los petroleros. El cobre y la bauxita son buenos candidatos. Los resultados no se consiguen rápidamente, y lleva largo tiempo preparar las condiciones para estas convergencias, que exigen solidaridades políticas e ideológicas por encima de las meras conveniencias económicas, pues de lo contrario el empuje no es suficiente. También la acción colectiva puede consistir en intervenciones moderadas ante conflictos entre países del área y algunos de los centros dominantes, como la que dio origen a la doctrina Drago ante el intento de cobro forzado de la deuda venezolana. Las negociaciones relativas a la deuda externa proveerán ocasiones cada vez más frecuentes para este tipo de actividad.

Al completar el elenco de estas líneas de acción se vuelve al problema del comienzo, o sea, el estrangulamiento debido a la deuda externa, que quita recursos necesarios para que los programas propuestos tengan éxito. De todos modos, el bloqueo no es total, y una serie de movimientos como los sugeridos son posibles dentro de los límites impuestos por la actual coyuntura. Ya que los resultados no pueden menos que ser escasos y lentos, muchos aspectos de la situación seguirán agravándose, y producirán estallidos de diverso tipo en algunas partes, sea de América Latina o del resto del Tercer Mundo. Estos estallidos acelerarán el tiempo histórico, y facilitarán la tarea de quienes quieren transformar, de manera moderada y negociada pero cada vez más radical, los factores que hoy nos quitan libertad de acción.

Bibliografía

- Calcagno, Alfredo E., Pedro Sáinz y Juan de Barbieri. (1972): *Estilos políticos latinoamericanos*. Santiago de Chile.
- Chenery, Hollis y otros (1974): *Redistribution with growth*. Londres.
- Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Fishlow, Albert y otros (1980): *Rich and poor nations in the world economy*. Nueva York.
- González V., Daniel (comp.). (1981): *El nuevo orden económico internacional: Un reto para el socialismo democrático*. Caracas.
- Hill, Eduardo y Luciano Tomassini (comp.). (1982): *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. Buenos Aires.
- Jaguaribe, Helio (comp.). (1982): *La política internacional de los años ochenta*. Buenos Aires.
- Lechner, Norbert (comp.). (1981): *Estado y política en América Latina*. México.
- SELA (1983): *Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos*. México.
- (1984): *América Latina y la Comunidad Económica Europea*. Caracas.
- Villanueva, Javier (comp.). (1980): *América Latina y la transformación económica mundial*. Buenos Aires.

La transformación del modelo de industrialización en América Latina

*Klaus Esser**

Además de su calidad intrínseca, este artículo tiene el mérito adicional de presentar sin ambages la visión de un destacado estudioso alemán sobre la industrialización latinoamericana. Se divide en cuatro capítulos; los dos primeros esbozan los trazos principales de interpretación de ese proceso desde la década de los años treinta hasta el presente, mientras los dos últimos abordan el tema central de la transformación del modelo hasta ahora predominante de industrialización. Su visión es crítica no sólo en una perspectiva histórica de largo plazo, sino también con respecto a las políticas que se han puesto en práctica en los últimos años como respuesta a la crisis, caracterizadas en general por la estabilización sin creación y la esperanza de retomar el crecimiento económico mediante el impulso de la inversión extranjera directa. De manera coincidente con ideas originadas en la CEPAL propone una estrategia industrial basada en el crecimiento hacia adentro mediante la creación de industrias de bienes de capital y de consumo masivo, la continuación del proceso de sustitución selectiva de importaciones, el establecimiento de criterios claros de división del trabajo dentro de la región y la aplicación de una política selectiva y dinámica de inserción en los mercados de los países centrales.

La realización exitosa de dicha estrategia requiere cumplir con condiciones económicas, sociales y políticas. Entre ellas destaca la superación de la heterogeneidad estructural, la descentralización política, administrativa y financiera, la elevación considerable del desarrollo tecnológico, la creación de un núcleo industrial y tecnológico autónomo, el fortalecimiento del empresariado nacional y el aumento de la autonomía y la eficiencia estatales. Hacia el final subraya la importancia de los aspectos políticos; el esfuerzo sistemático que requiere la aplicación de esa estrategia, los desequilibrios que provocan y los obstáculos que se le oponen requieren que ella se apoye en la participación, la motivación y la capacidad creadora de la sociedad en su conjunto.

*Jefe de Departamento del Instituto Alemán de Desarrollo, República Federal de Alemania.

I El insuficiente impulso propio del proceso de industrialización

Tras decaer las exportaciones de materias primas al sobrevenir la actual crisis económica mundial, se planteó de nuevo en América Latina la necesidad de sustituir importaciones. Anteriormente, cuando esa sustitución era todavía un proceso espontáneo, representaba una estrategia defensiva. Pero ni siquiera en la etapa en que era una sustitución dirigida —desde fines de la segunda guerra mundial— llegó a constituir una estrategia completa y dinámica de industrialización. La industrialización en América Latina significaba la introducción del progreso técnico no en todos los sectores de la economía, sino tan sólo en las ramas modernas de la industria y en los sectores orientados a la exportación: la minería, la agricultura y el comercio.

A diferencia de los países orientales (Japón, la República de Corea), América Latina conservó sus estructuras económicas y de poder de la época preindustrial. Por consiguiente, la región tuvo que apoyarse en el sector moderno de la economía en su intento de lograr altas tasas de crecimiento. Los modelos de desarrollo —caracterizados por el dualismo o el desequilibrio— se basaban en la premisa de que, al empuje del sector moderno, se derrumbarían gradualmente las estructuras tradicionales. Sin embargo, en muchos países se habían agotado ya en el decenio de 1960 las posibilidades de sustitución de importaciones y se tomaban medidas insuficientes para morigerar los desequilibrios internos y acrecentar así la demanda interna. Pronto se descubrió que los desequilibrios sectoriales, regionales y sociales —la heterogeneidad dentro de los diversos sectores y entre ellos— oponían una barrera crítica a todo impulso proveniente del proceso de industrialización.

Desde sus orígenes estuvo determinada la conformación del proceso por las actitudes de los consumidores de las clases alta y media. La concentración de ingresos cada vez más marcada que resultaba de tales desequilibrios económicos, sociales y políticos redundó en la imitación prematura de modalidades de consumo típicas de los

países industrializados, en especial los Estados Unidos. Encauzó el desarrollo industrial hacia los bienes de consumo duraderos, incluidos los automóviles, y a los sectores en que el desarrollo dependía de las inversiones de las compañías transnacionales; durante muchos años apenas si se dio importancia a los bienes de consumo exportables, de gran uso de mano de obra, y ni siquiera a los bienes de capital. Este tipo de industrialización no absorbió proporción suficiente de una fuerza trabajadora que crecía rápidamente y se tradujo en el acelerado incremento de la participación extranjera, la que con frecuencia se veía excluida de las deliberaciones sobre la estrategia de industrialización.

Las industrias bajo dominio extranjero (por ejemplo, las industrias automotrices y de productos químicos y farmacéuticos) crecieron vigorosamente mientras no se saturaban los mercados nacionales (en su mayoría pequeños). En muchos casos, se instalaron fábricas de montaje y envasado, pero las transferencias subsiguientes de recursos (utilidades, pagos por concepto de tecnología) representaban una carga constante para el balance de pagos. En gran medida, el sector privado nacional ha seguido produciendo bienes de consumo simples, con una demanda de lento crecimiento, sobre todo a partir de mediados del decenio de 1960, a causa del estancamiento de la agricultura, la fuerte concentración del ingreso y de la falta de políticas correctivas por parte del gobierno.

El crecimiento de los sectores agrícola e industrial se debió en gran parte a unas pocas grandes compañías, mientras se descuidaba a las empresas nacionales pequeñas y medianas o incluso se obstaculizaba su desarrollo con la política económica aplicada. Sin embargo, un proceso de industrialización que se limitaba a las grandes compañías cerraba las puertas a toda alternativa que no fuera la de importar tecnología extranjera, predisposición acentuada por el hecho de que en un número creciente de sectores se imitaban las opciones tecnológicas e industriales adoptadas por los países industrializados (tecnologías en gran escala, industria de armamentos).

Asimismo, países medianos e incluso pequeños se pasaron años en tratar de avanzar lo más posible en una industrialización basada en la sustitución de importaciones. Chile, por ejemplo, pese a su reducido territorio, optó por la indus-

tria pesada con vistas a una integración futura. Hasta países como Uruguay trataron de establecer una industria automotriz, haciendo caso omiso de las ventajas de la especialización industrial. Si bien esas industrias absorbieron ingentes recursos financieros, poco aceleraron el proceso de industrialización, porque fue escasa la expansión de las industrias de productos intermedios y limitada la demanda intraindustrial; además, por las limitaciones de la capacidad tecnológica nacional, pronto quedaron obsoletas. Sólo los países más grandes fueron capaces de sustituir algunos de los productos importados más complejos, desarrollando así un aparato industrial con eslabones verticales y horizontales cada vez más nítidos.

En el Brasil, se anuló la influencia económica y política de los grupos predominantes dentro del sector preindustrial, y se ejerció presión sobre la industria para que aumentara su capacidad de competencia. Además, desde mediados del decenio de 1960, el mercado interno del Brasil mostró ser lo suficientemente grande como para sustentar un nuevo impulso a la industrialización: la inversión estatal en industrias básicas y de bienes de capital, así como la inversión extranjera en el establecimiento de complejos automotrices plenamente integrados y en industrias de bienes de consumo duraderos, que generan una demanda intraindustrial considerable. Desde mediados del decenio de 1970, el Brasil se ha convertido también en un exportador importante de manufacturas al mercado internacional. Sin embargo, su situación excepcional en América Latina se debe a su tamaño y a su potencial, así como a las inversiones masivas de grupos multinacionales; por cierto que sus desequilibrios sociales, sectoriales y regionales no son menos pronunciados que en los demás países.

Aunque las importaciones continuaban aumentando (tanto a pesar de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones como a causa de ella), y se advertía que la evolución de la relación de precios del intercambio era crítica para América Latina, casi todos los países de la región confiaron en la exportación de sus abundantes y diversificados recursos naturales como puntal de su proceso de industrialización. La exportación está en manos de compañías extranjeras y, en grado cada vez mayor, de empresas nacionales mineras y petroleras, así como de ciertos sectores agrícolas, actividad que sólo

en los países grandes ha experimentado una modernización completa. Por la importancia de la agricultura en la exportación y el poder concomitante que tienen los terratenientes, han sido débiles los esfuerzos por eliminar los obstáculos estructurales que se oponen a la industrialización agrícola y la política económica ha tenido que transigir cada vez más. En algunos países pequeños y medianos, en particular, no tardaron en aflorar los síntomas del estancamiento al otorgarse importancia excesiva a la sustitución de importaciones en desmedro de la industrialización basada en la explotación de los recursos naturales y más concretamente en la agricultura, estrategia que habría supuesto una vocación exportadora.

Parte de los ingresos de exportación beneficiaron a un estrato social cuya posición no había sido impugnada históricamente y que combinaba modalidades de consumo importadas con un limitado conocimiento técnico en materia de producción. Se invirtieron también grandes sumas en el sector público de la economía, cuya burocracia no tuvo remilgos en adoptar los valores y la estructura de la demanda de esa débil burguesía del sector privado. Ya alrededor de 1955, la dependencia de unas pocas exportaciones se expresaba en la escasez de divisas, lo que se traducía más bien en un pesimismo general en cuanto a las posibilidades de exportación que en un vuelco a favor de la exportación de manufacturas. América Latina acusó una lenta reacción frente al viraje que sufrió el intercambio mundial a favor de las manufacturas en el período de rápida expansión registrado entre 1955 y 1980.

Mientras en el Japón, en la República de Corea y en Taiwán, se adoptaban medidas masivas de redistribución, incluso reformas agrarias, para asegurar una elevada tasa de ahorro, en América Latina, con un grado de concentración de la riqueza y de los ingresos mucho mayor que casi todas las demás regiones del mundo, se regis-

traba un consumismo exagerado en estratos relativamente pequeños de la población, un despilfarro de recursos y —en período de crisis o tipos de interés más altos en el exterior— una huida masiva de capitales. Mientras en los países industrializados la infraestructura financiera se establecía en forma paralela al proceso de industrialización, y sobre la base de él, en América Latina no se produjo ninguna movilización de capital nacional basada en la expansión de la infraestructura financiera por ser excesivamente fácil el acceso a un capital extranjero barato. Los capitales del exterior incluso sustituyeron en parte el ahorro interno del país.

No conviene subestimar las causas exógenas de la escasez de recursos, e indirectamente de la formación de capitales, en la región; sin embargo, de haberse creado condiciones apropiadas y aplicado estrategias que favorecieran a las empresas, estas causas no habrían representado necesariamente un obstáculo insuperable para un proceso dinámico de industrialización. Así, pues, las "exportaciones ligeras" de productos agrícolas y petróleo de países como la Argentina y Venezuela fueron precisamente las que permitieron mantener un modelo de crecimiento extensivo durante decenios, mientras la capacidad de competencia de la economía, y de las exportaciones industriales en particular, seguía bajísima en relación con el grado de industrialización. El capital es sin duda factor importante del desarrollo, pero de ninguna manera es suficiente. Precisamente porque la exportación de materias primas y la afluencia de capital desde el exterior abonaron el terreno para tomar una sucesión de opciones "cómodas", siguió siendo relativamente ineficiente el aprovechamiento del capital. Factores institucionales y microeconómicos, y en particular la ineficiencia del gobierno y de las empresas industriales, así como la falta de cooperación entre ellos, fueron estorbos mucho mayores para el proceso de industrialización que la escasez de capital en cualquiera de sus formas.

II

El decenio de 1970: Rumbo a la crisis

Los elementos problemáticos del modelo de industrialización latinoamericano descrito se vieron agravados en el decenio de 1970 por factores que al principio podían atribuirse en gran medida a las estructuras de poder y las estrategias económicas de la región, pero que luego se vincularon a los cambios experimentados en la economía mundial:

—Las alzas del petróleo desencadenaron programas de sustitución, la mayoría de los cuales suponía proyectos en gran escala con un largo período de gestación y grandes exigencias de importaciones y financiamiento externo. Pronto se vio que presas (como la de Itaipú) estaban sobredimensionadas y eran de dudoso valor ecológico; que los programas nucleares resultaban financieramente onerosos y tecnológicamente imprevisibles; y que grandes proyectos como el del alcohol del Brasil, eran costosos y antisociales, por el desplazamiento de pequeños agricultores que suponían. En algunos casos, se lograron importantes efectos de sustitución, pero los programas respectivos siempre acentuaron los desequilibrios económicos y sociales anteriores —impidiendo la puesta en marcha de otros planes que en algunos casos habrían permitido una radical reducción del consumo de energía— y abultaron la deuda externa.

—El aumento de las importaciones y del financiamiento externo se atribuyó también a la preferencia por fomentar las industrias básicas y de bienes de capital en los países grandes y algunos de los países medianos. Los países exportadores de petróleo (México, Venezuela) se empeñaron en desarrollar sus industrias petroquímicas y siderúrgicas, pero avanzaron muy poco los proyectos respectivos porque las compañías interesadas (la mayoría de propiedad del Estado) no tenían ni los medios ni, en algunos casos, la capacidad técnica, para abordarlos. De haberse ejecutado tal cual fueron previstos originalmente, habrían exigido también grandes exportaciones, aunque en la etapa de la planificación no se había estudiado a fondo la situación del mercado mundial. Cabe reconocer que varios países lograron

ampliar en gran medida sus industrias de bienes de capital: la autosuficiencia en bienes de capital aumentó entre 1978 y 1981: llegó al 80% en el Brasil, 70% en México y la Argentina, 40% a 45% en Colombia y el Perú, y apenas a 10% en Chile. Asimismo, se efectuaron grandes inversiones en la expansión de empresas mineras, muchas nacionalizadas en los decenios de 1960 y 1970, con miras a acrecentar las exportaciones.

—Después de la toma del poder por las fuerzas armadas, por razones de seguridad y también en un afán de convertirse en grandes potencias mundiales, el Brasil y la Argentina en particular comenzaron a desarrollar grandes complejos militar-industriales (programas nucleares y de armamentos, construcción de aviones, incluidas las industrias del aluminio). Mientras el Brasil se empeñaba al máximo en entrar a la competencia internacional y aumentaba aceleradamente sus exportaciones de equipo militar, el complejo militar-industrial de la Argentina siguió siendo ineficiente. Sin embargo, logró eludir el experimento monetarista; pudo obtener importantes subsidios para la industria básica —controlada también por los militares—; aseguró que se diera preferencia al sector privado nacional frente a la inversión extranjera directa; e incluso mantuvo en funcionamiento compañías industriales obsoletas. Poco se beneficiaron las exportaciones de esta gestión y para colmo se inmovilizaron ingentes capitales y se importaron grandes cantidades de armas. El poderío militar se tradujo en el descuido general de otros objetivos, en particular el mejoramiento de la eficiencia por medio de la especialización industrial.

—En el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) a mediados del decenio de 1950 ya estaban casi agotadas las posibilidades de sustitución de importaciones por ser de larga data esta estrategia (tendencia que tuvo consecuencias políticas porque la población estaba relativamente bien organizada), y los gobiernos militares optaron por políticas económicas monetaristas. Cifrando su fe en las fuerzas del mercado, procedieron por lo general a liberalizar las importaciones y los mercados de capitales; sin embargo, no presta-

ron suficiente apoyo para los ajustes que exigía el mercado mundial a las compañías que se especializaban en los sectores agrícola e industrial, y durante la segunda etapa en particular (1978 a 1981), la presión por lograr el ajuste se volvió inoperante al aplicarse un "enfoque monetario del balance de pagos" según lo propugnaba la moderna escuela monetarista. Estas políticas económicas destruyeron el consenso social sobre aspectos básicos del desarrollo; agudizaron los desequilibrios económicos y sociales existentes; redujeron radicalmente los mercados internos; fomentaron las tendencias hacia la desindustrialización y dieron enorme impulso a los movimientos de especulación y de huida de capitales y al endeudamiento externo.

La deuda externa de América Latina tiene causas principalmente endógenas que tenían que desembocar en una crisis tras los cambios que ocurrieron en la economía mundial. En una época de reajuste internacional, los países de la región no abandonaron su fe en un ritmo elevado de crecimiento. Los efectos acumulados de una concentración excesiva en el sector moderno, de una base tecnológica inadecuada para el proceso de industrialización y de una actividad exportadora deficiente se agravaron en el decenio de 1970 a causa de otros factores; lo dicho rige tanto para el monumentalismo de los proyectos de sustitución en industrias básicas y en el sector energético —muchas veces apoyados por las institu-

ciones financieras internacionales— como para la supeditación del proceso de industrialización a conceptos de seguridad nacional e interés militar. Es válido también para las iniciativas, en particular de México, destinadas a aplicar una política en dos frentes con intención tanto de ejecutar importantes proyectos de industria pesada como de ampliar la industria de bienes de consumo duraderos con utilización intensiva de importaciones, incluidos los complejos automotores integrados. También en el Brasil, donde se logró de esta manera un alto grado de sustitución de importaciones, el procedimiento redundó en un cuantioso volumen de endeudamiento externo. Es casi imposible rastrear las consideraciones económicas que expliquen cómo, pese al programa de austeridad introducido en los países de la OCDE, pudieron eliminarse los obstáculos tradicionales que coartan la demanda de bienes de consumo, dejando así libre el paso para la importación de grandes cantidades de bienes. La concesión irresponsable de créditos por el sistema bancario internacional es sin duda una explicación tan poco satisfactoria del por qué América Latina adoptó tal línea de conducta como cualquier remisión al incremento de las exportaciones. El efecto conjunto de todos estos factores hizo que las economías de la región fueran afectadas mucho más severamente que las de los países industriales o los asiáticos y llevó a la postre al descarrilamiento de esas economías.

III

Estabilización con transformación creadora

Aun en el caso de que se alivien sus problemas de liquidez y se cancelen parcialmente sus deudas (ambas soluciones difíciles de soslayar aunque no haya indicios de que tales resultados se alcancen en el futuro previsible), la región tendría que sufrir, durante un período bastante prolongado, la limitación de sus posibilidades de financiamiento externo. No habrá recuperación antes de los primeros años del decenio de 1990. Las iniciativas tecnocráticas de estabilización se traducen por ahora en la contracción de los mercados in-

ternos, siendo que los problemas del comercio exterior exigen cada vez más perentoriamente que las políticas económicas se centren en el fomento de las exportaciones. El radio de acción con que cuentan los gobiernos para detener la espiral descendente, para evitar que aumente la obsolescencia del aparato productivo y para combatir la pobreza de las masas está resultando insuficiente mientras persista esta situación de estabilización sin creación. Como se ha venido advirtiendo en algunos países de la región durante

muchos años, cuando la acción se centra en las políticas de corto plazo inexorablemente se llega a una necesidad creciente de estabilización.

Muchos gobiernos todavía confían en que podrían reanudar y repetir el esquema tradicional de crecimiento con deuda. Basan su gestión en los consabidos preceptos de concentración excesiva en el crecimiento económico, mejoramiento del clima para la inversión extranjera directa y superación de una supuesta escasez de capitales consiguiendo mayores fondos en el exterior; sin embargo, como la estabilización no va a parejas con reformas económicas y sociales normativas, estos preceptos topan con una resistencia política cada vez mayor. La coincidencia de diversos factores (desequilibrios internos y externos, endeudamiento externo, saturación de los mercados de los países industrializados, y el proteccionismo al que recurren estos países a fin de facilitar la modernización tecnológica de sus industrias, la tercera revolución tecnológica, etc.), ha llevado a América Latina a un punto de inflexión. De ahí que el dilatado período de lento crecimiento deba aprovecharse para producir una transformación innovadora.

Habrà necesidad de una estrategia más compleja para que la región supere la recesión, recobre su impulso industrial y se ajuste a las distintas condiciones de la economía mundial. La meta no puede ser la de alcanzar a los países industrializados; más bien, la región debe evitar en lo posible los errores de éstos, que tienen repercusiones cada vez más graves, sobre todo para el medio ambiente, y vincular elementos de emulación y modernización con soluciones originales que, dondequiera que sea posible, se adelanten a los nuevos acontecimientos en determinados sectores y permitan incluso que la región supere a los países industrializados en algunas esferas. Se necesita un conjunto inteligente y flexible de elementos, como los siguientes, cuya importancia relativa podría muy bien variar con el tiempo:

—establecimiento de mercados internos que favorezcan el crecimiento hacia adentro, con la creación de industrias de bienes de capital y de consumo de producción masiva; ello exige por sobre todo una actuación expedita tendiente a minimizar los desequilibrios que impiden el crecimiento y a afianzar los cimientos tecnológicos en que se basa la industrialización;

—continuación del proceso de sustitución de importaciones, pero ahora con miras a lograr una reducción selectiva de las importaciones y de impedir el alza de los costos internos, la ineficiencia generalizada, la escasa rentabilidad y la limitación de posibilidades de inversión en el sector privado, fenómenos todos que la sustitución de importaciones causó en el pasado;

—fijación de objetivos bien definidos para la división del trabajo industrial dentro de la región, en particular en lo que toca a la investigación de alta tecnología y a las industrias automotriz y de bienes de capital;

—aplicación de una política dinámica pero selectiva de vinculación con los países industrializados, no con el propósito de lograr una exportación de manufacturas muy subvencionada, donde fuera posible, sino centrando la atención más bien en los vínculos industriales que permitirían a la región ocupar posiciones y lograr una participación estratégicamente importante en el mercado.

Una estrategia como ésta, que intenta conjugar componentes de una industrialización volcada tanto al interior como al exterior del país, presupone reformas en las siguientes cinco esferas concretas:

1. La industrialización es un problema macrosocial y exige una creciente homogeneidad de estructuras. La capacidad de maniobra de las sociedades latinoamericanas mejoraría notablemente si se eliminaran paulatinamente los métodos de producción no industrial en el sector tradicional y se redujeran los desequilibrios sociales, sectoriales, regionales y ecológicos. En particular hace mucho que debieron haberse introducido reformas agrícolas en numerosos países de la región, que son imprescindibles para lograr un crecimiento económico y social más equilibrado, alimentar a una población urbana en acelerado crecimiento, dar un mayor impulso a la industrialización y alcanzar la estabilidad política en el desarrollo. Se requiere una sabia combinación de reformas estructurales y tecnológicas, de la que han carecido en general las reformas agrícolas del pasado. Esto entrañaría:

— aplicar medidas selectivas para reformar el régimen de tenencia y propiedad y establecer modalidades racionales desde el punto de vista ecológico para la redistribución y

- consolidación de las tierras agrícolas, de ser posible sin desorganizar los predios modernos que se dedican a productos de exportación;
- reformar a fondo la base agrotecnológica de los sectores agrícolas tradicionales y agrupar a los pequeños agricultores en cooperativas a fin de excluir en gran medida al intermediario del comercio en bienes de consumo de producción masiva (esencial para subir los precios y alimentar a la población urbana a un costo razonable);
- fortalecer en forma selectiva a los sectores de insumo y producto de la agricultura (metalurgia, productos químicos; biogas y otras fuentes descentralizadas de energía; bancos agrícolas); en algunos casos, en particular para insecticidas y fertilizantes químicos, sería ventajoso concluir acuerdos con países vecinos de industria más avanzada.

Importa velar porque se eviten en esta región los efectos financieros y ecológicos negativos que tuvieron las políticas agrícolas aplicadas en los países industrializados. De ahí que sean esenciales la evaluación de la experiencia de los países industrializados y el conocimiento de los nuevos métodos bioecológicos aplicados en la agricultura. Se trata, en esencia, de desarrollar un sector agrícola en que se mantenga en un mínimo el consumo de onerosos productos como los energéticos, los plaguicidas y los fertilizantes químicos, con lo cual se reducen los subsidios estatales al nivel más bajo posible. No se trata de dar prioridad al desarrollo del sector agrícola, sino de acelerar el ritmo de industrialización, lo cual, sobre todo en los países pequeños y medianos, no será posible si no se introducen en el sector agropecuario la tecnología y los métodos de producción modernos.

2. Aunque la industrialización exige la concentración demográfica y el surgimiento de centros de aglomeración económica, al desbordarse casi sin control, como ocurrió en la región por carencia de medidas correctivas por parte del gobierno, los procesos de urbanización y concentración económica pronto generaron tendencias de marginalización y tuvieron deletéreo efecto sobre la economía en su conjunto. La descentralización política, administrativa y financiera contrarrestaría el proceso de aglomeración urbana, el descuido de las zonas del interior y del fenóme-

no de pobreza absoluta, y cambiaría las características del proceso de industrialización. Al estimular a las regiones y comunidades para que actúen por propia iniciativa y al fomentar las organizaciones de acción comunitaria se estaría prestando un eficaz apoyo para fortalecer y expandir las industrias de bienes de consumo no duraderos y las de bienes de capital, ampliando así las bases de la industrialización y volviéndola más independiente.

No se trata de explotar un potencial regional o local hasta ahora desaprovechado mediante el desarrollo descentralizado para iniciar un proceso de regionalización centrada en sí misma sino más bien de contrapesar la concentración de población y la aglomeración (como se ha hecho recientemente en España), de ser posible sin estorbar el desarrollo de los núcleos industriales nacionales o disminuir su capacidad de competencia en el plano internacional. Hay que aprovechar las múltiples tentativas e iniciativas de desarrollo de circuitos regionales. Aunque cabría justificar planes especiales, como el del Nordeste del Brasil, para comenzar debería prestarse importancia más bien a la eliminación de los desequilibrios económicos y sociales intrarregionales que a la asistencia financiera para compensar las discrepancias entre las regiones ricas y las regiones pobres, como es habitual en los países industrializados. En este contexto merece prioridad el fortalecimiento de la autoridad financiera en los planos regional y local y la fundación de centros agourbanos en el interior.

Para que fructifique este esfuerzo de descentralización, será preciso que las municipalidades estén imbuidas del principio de la autoayuda. La experiencia de América Latina muestra que aun los países que algo han avanzado en la industrialización no pueden darse el lujo de imitar a los países industrializados en la organización de un sistema nacional de seguridad social y en todo caso deben evitar la escalada de costos registrada en los Estados providentes de la OCDE. Además, debe aligerarse la carga del gobierno central dondequiera que ello sea posible para que pueda concentrarse en las tareas más importantes de orientar y controlar el proceso de industrialización. El Estado debe estimular, orientar y vigilar, pero sólo debe prestar un apoyo que complemente la autosuficiente iniciativa local. Por consiguiente, los países en desarrollo se diferenciarían

de los países industrializados en la separación que deben hacer entre la responsabilidad individual y la seguridad social, sobre todo por la extrema importancia de amoldar en comunidades pequeñas, sin complicaciones y muy unidas, a una población que se ha individualizado a consecuencia de los procesos migratorios y se mantiene unida, por así decirlo, gracias a lazos familiares inestables, en que la desconfianza es el sentimiento social predominante. El interés público sólo podrá convertirse en un valor de aceptación general cuando la sociedad se organice desde sus bases: grupos pequeños, especialmente grupos de autoayuda para combatir la pobreza, y estructuras de la comunidad en el plano local.

3. La industrialización dinámica es inconcebible sin el dominio de la técnica. El desarrollo tecnológico de la industria, por su parte, presupone una mentalidad apropiada: no hay revolución industrial sin una revolución del sistema de valores. Sin embargo, en América Latina la industrialización comenzó en una sociedad en la que, pese a numerosos reajustes, siguen predominando los valores tradicionales. Los países de la región optaron por la inversión de capitales, pero no descartaron el espíritu rentista de los inversionistas. Al mismo tiempo, descuidaron el factor más importante del desarrollo, a saber, la formación de recursos humanos satisfactorios.

Quizá la causa más importante de la dependencia resultante de la incorporación de tecnología haya sido la escasez de personal técnico. El sistema de enseñanza y capacitación refleja los desequilibrios imperantes en el campo económico: los estratos más bajos de la sociedad tienen el dudoso privilegio de ser sometidos a un prolongado período de enseñanza durante el cual aprenden poco o nada acerca de la autoayuda y la tecnología. Salvo en el Brasil, no ha aumentado el volumen de la fuerza trabajadora calificada y los escasos medios de formación suelen concentrarse en instituciones especiales (SENA, etc.). Las universidades producen gran número de intelectuales que poco entienden de la industrialización y que, frente a las desigualdades sociales y los obstáculos que dificultan sus propias carreras, se fijan como norte el cambio político. El sector privado nacional y extranjero prefiere contratar sus empleados altamente calificados entre los egresados de universidades privadas nacionales o extranjeras.

Hay que dar prioridad a una campaña intensiva de enseñanza para impartir una capacitación básica y crear un personal versátil, promoviendo un dominio generalizado de la técnica, incluidas las nuevas tecnologías. Sólo así será posible aumentar la capacidad de autoayuda entre amplios grupos de la población, asegurar la comprensión y la combinación de diversos niveles tecnológicos, desarrollar determinadas tecnologías de punta, establecer un sistema dinámico de innovación con un alto grado de flexibilidad tecnológica y, por último, crear una cultura tecnológica nacional.

Por ahora son más importantes que la investigación básica la adaptación expedita y la imitación de las tecnologías. La independencia tecnológica no podrá alcanzarse en un futuro previsible, pero mientras tanto podrá reforzarse constantemente la autonomía tecnológica, que habrá de encaminarse a lograr un acelerado mejoramiento de la productividad, en particular gracias a las nuevas tecnologías de punta. Puede acortarse el camino hacia la comercialización de tecnologías adaptadas o imitadas en especial si la industria y los institutos de investigación trabajan en estrecha cooperación. Sin embargo, no será posible la cooperación intensiva y constante entre las universidades y la industria sin profundas reformas en un sector universitario que ha caído en la disfuncionalidad desde hace mucho tiempo. Una medida de la calidad de las nuevas democracias de la región la dará el que puedan o no aplicar estas reformas, que no plantean un problema primordialmente financiero.

4. La experiencia internacional tiende a enseñar que sólo se logrará una industrialización dinámica si puede crearse y fortalecerse constantemente un núcleo industrial y tecnológico autónomo. La industrialización entraña la creación de un núcleo industrial nacional, en particular en la industria de bienes de capital, que posea la competencia tecnológica para modernizar todo el sector productivo basándose en gran medida en sus propios recursos. Este núcleo será fruto de la dedicación sostenida y coordinada del gobierno, de la industria y de las instituciones de investigación. Un país que depende exclusivamente de las fuerzas libres del mercado de hecho consolida su propio estado de atraso y se verá perjudicado en gran medida por las nuevas tecnologías. Incluso una industrialización basada en la susti-

tución de importaciones que no procure establecer un núcleo tecnológico industrial competente y fomentar el progreso técnico en todos los sectores, en el mejor de los casos no podrá aspirar más que a obtener ingresos de divisas tan grandes de sus exportaciones de materias primas que pueda mantenerse al tanto de los últimos adelantos tecnológicos de los países industriales importando constantemente bienes de capital.

Es curioso que siga siendo tan escasa la competencia tecnológica en las empresas estatales y nacionales de los países latinoamericanos. Durante decenios poco se hizo por apuntalar la industrialización creando un acervo tecnológico propio. La capacidad tecnológica y la capacidad empresarial de adaptación e imitación siguieron siendo limitadas, y los eslabonamientos económicos se multiplicaron con lentitud. La industrialización no logró generar un impulso propio suficiente porque la sustitución de importaciones se basaba en tecnologías extranjeras y, en muchos sectores dinámicos de la industria, en la inversión extranjera directa. Sólo en el decenio de 1970 mejoraron en los países más grandes las condiciones institucionales para importar y desarrollar tecnología. Pero aún hoy día, sólo el Brasil tiene la capacidad para incorporar la tecnología rápidamente, y en sólo unos pocos sectores se da el desarrollo tecnológico autónomo.

Los únicos países en desarrollo que pueden experimentar una industrialización dinámica son aquellos que logren incorporar tecnologías tradicionales y nuevas estrictamente de acuerdo con sus necesidades y a bajo costo. Se requiere una estrategia a futuro para incorporar varias generaciones de tecnologías simultáneamente, saltar etapas en el desarrollo, establecer relaciones positivas con las compañías extranjeras, superar la fase del comercio exterior complementario por lo menos en algunas esferas e ingresar en la carrera tecnológica internacional. Sin embargo, para todos los países en desarrollo es esencial un nivel mínimo de competencia tecnológica a fin de aprovechar las posibilidades que abren tecnologías tanto antiguas como nuevas y extender paulatinamente el control nacional sobre el proceso de desarrollo.

5. ¿Cuántas empresas tecnológicamente competentes, cuántas empresas nacionales competitivas en el ámbito internacional están operando en las economías de países grandes como México o la Argentina? Esta pregunta es aún más pertinente cuando se considera en una comparación con los países del Asia oriental y del Asia sudoriental, en que el proceso de industrialización se inició en muchos casos en fecha mucho más reciente. Permanece subdesarrollada la fuerza impulsora de la industrialización de las economías de mercado: las empresas privadas, que toman la mayoría de las decisiones relativas a producción e inversión. Incluso en el Brasil la burguesía industrial ocupa el tercer lugar tras el gobierno y el capital extranjero en muchos sectores claves. Por ello, no raras veces se presta escasa atención a las funciones que debe desempeñar el sector privado en la industrialización, en el desarrollo de la tecnología y en la exportación de manufacturas, lo que vale sobre todo con respecto a lo siguiente:

- el establecimiento de un pequeño grupo de empresas nacionales eficientes y grandes con producción diversificada, capacidad de innovación y sistemas de gestión financiera que se integren activamente en el mercado mundial y puedan llegar a asemejarse a grupos multinacionales;
- la creación de empresas pequeñas y medianas con tecnología actualizada, como las que desempeñan un importante papel en los países de la OCDE en calidad de subcontratistas —haciendo más competitivas a las compañías más grandes— y también en el proceso de innovación;
- la reestructuración de empresas pequeñas y medianas, de gran absorción de mano de obra, en sectores tradicionales de la industria que presentan un potencial empresarial y de empleo en gran parte no explotado hasta ahora y que han demorado en cumplir sus funciones de producción, distribución y prestación de servicios.

IV

Objetivos e instrumentos de una estrategia de industrialización compleja

La puesta en práctica de tal estrategia está sujeta a la capacidad que muestran las nuevas democracias para fortalecer la autonomía del Estado mejorando a un tiempo el cumplimiento de sus funciones de concertación, vigilancia y control. Como la voluntad política no parece haberse aglutinado y la capacidad administrativa es insuficiente, hasta ahora los gobiernos no han logrado en muchos casos ni siquiera señalar un rumbo claro para el sector público. Países como la Argentina están en gran medida subadministrados, ya que acusan un cúmulo de déficit institucionales que, por efecto de los intereses creados y partidistas en juego, sólo podrían remediarse con el correr de los años. Por ejemplo, las decisiones sobre la política industrial o la política regional suelen adoptarse sin considerar los criterios de rentabilidad económica. No bastan las actividades de inspección y evaluación para señalar opciones más eficientes y menos costosas. De particular importancia es la carencia de un sistema moderno de premios y castigos, tanto en el sector público como en las relaciones entre el gobierno y la empresa, siendo necesario ese sistema para toda transición a la etapa de la industrialización intensiva.

Por importante que sea la estabilidad de las condiciones macroeconómicas, el control macroeconómico por sí solo no es suficiente —como se aprecia también en los países industriales— para hacer frente a la revolución tecnológica con sus profundas repercusiones sociales. Es más, la dirección macroeconómica debe complementarse con políticas para la empresa que destaquen zonas prioritarias en diversas esferas. La fijación de claros centros prioritarios y la creación de suficiente autoridad negociadora como para consolidarlos son mucho más importantes que, por ejemplo, los planes globales macroeconómicos y sectoriales que todavía gozan de tanta popularidad. Las diversas esferas de política (industrial, regional, etc.) deben propender a la consolidación de esos centros, conciliando los elementos aparentemente contradictorios que contienen, corrigiendo los desequilibrios que surgen cons-

tantemente en la ruta del crecimiento económico y allanando el camino para la industrialización.

La política industrial debe dirigirse hacia el fortalecimiento del núcleo industrial nacional y al mejoramiento de la capacidad de competencia internacional. Debe centrarse en unos pocos campos que ofrezcan favorables perspectivas de desarrollo y ser diseñada selectivamente para apoyar a un grupo pequeño de empresarios modernos. En materia de nuevas tecnologías de punta, deberá prestarse mayor atención a la producción estandarizada y de gran volumen en un pequeño grupo de empresas extranjeras con una firme vocación exportadora y también a la acelerada difusión de las innovaciones en la industria de las computadoras (que posee la tecnología de punta más importante por ahora) y de la industria de la informática y la comunicación, a casi todas las esferas de la economía, por conducto de las empresas nacionales de tamaño mediano. Podría fomentarse el desarrollo de esas empresas nacionales de tamaño mediano con programas de protección y promoción a plazo fijo. Podría evitarse el establecimiento de una red demasiado compleja de políticas e instrumentos que sobrecargase a la administración pública y al sector empresarial, creando un banco de desarrollo eficiente que fomentaría la renovación industrial y tecnológica con contratos de eslabonamiento entre compañías, participaciones y consultorías.

Máxima prioridad merece la industria de bienes de capital. Su expansión no debe centrarse en proyectos en gran escala que exijan considerables capitales e importaciones sino en lo posible en el aprovechamiento inteligente de las tecnologías modernas, tarea que se facilitará cuando los gobiernos y las empresas concierten, por ejemplo, un sistema de calificación tecnológica. Mientras los experimentos neoliberales con frecuencia se tradujeron en una reactivación de las importaciones, en el futuro tanto las compras del fisco como la demanda del sector privado habrán de preferir las fuentes nacionales de bienes de capital. El Estado debe obstaculizar aquella inversión que se encauce hacia proyectos en

que la rentabilidad económica tenga sólo importancia secundaria. Pese a sus efectos positivos sobre la economía en general, habrán de eliminarse los incentivos tributarios sobre la inversión en construcción en aras de fomentar la buena disposición a comprometer capitales de riesgo. Además, debe promoverse directamente el cambio estructural, por ejemplo mediante créditos en mejores condiciones para las compañías que se hayan distinguido por sus esfuerzos innovadores o la expansión de sus exportaciones.

En todo caso sería muy difícil financiar una mayor concentración en el sector de industrias básicas; por lo demás ello redundaría en capacidad ociosa en la región y representaría una especialización errada para muchos países pequeños y medianos, aun en el contexto de la regionalización. El proceso de consolidación debe evolucionar en forma paralela con la eliminación gradual de subsidios, en especial en las industrias que están estancadas o decadentes en los países industriales. La industria de bienes de consumo debe dedicarse en el futuro a los bienes de consumo de producción masiva y no a los bienes duraderos complejos. En este caso, no se trata de aumentar el surtido de productos, sino de elevar la demanda uniformando los productos, limitando la producción sólo a unos pocos modelos y tipos, y adoptando otras medidas para rebajar los costos, muchas de las cuales significarían también un ahorro de energía y redundarían en beneficio del entorno (por ejemplo, descartar la producción de artículos desechables). En las industrias débiles, cabría emprender programas de reestructuración, como los aplicados en Europa meridional. Las restricciones impuestas al sector de industrias básicas y de bienes de consumo duraderos deben ir a parejas con una limitación de varios años sobre la dilatación de la infraestructura material; pese a sus graves problemas de endeudamiento, algunos países casi no han tomado medidas de este tipo.

En materia de política tecnológica lo primero será optimar las tecnologías importadas desde los países industriales; se trataría, por ejemplo, de dar mayor preferencia a la adquisición de tecnología por la cesión de licencias y otras formas de cooperación que no entrañen participación de capitales, para luego adaptarla a las necesidades nacionales específicas. Las tecnologías seleccionadas han de prestarse a una amplia difusión en

el sector agrícola, las agroindustrias y las industrias que producen bienes de consumo masivo y bienes de capital. El radio de maniobra que se abre a los gobiernos y las empresas podría ampliarse al máximo realizando una serie de inversiones relativamente pequeñas pero de gran contenido tecnológico. Las modernas tecnologías de producción e informática, precisamente por su flexibilidad, permiten la fabricación en series pequeñas sobre una base rentable. Si predominaran proyectos bien definidos, más pequeños, a cargo principalmente de empresas nacionales y financiados con recursos internos, disminuiría la demanda de bienes de capital importados y aumentarían las exportaciones de bienes industriales. Además, se aliviarían así los problemas ocupacionales y ecológicos.

Importa subrayar que no bastaría con establecer un pequeño sector de exportación tecnológicamente moderno. Habría que producir un mejoramiento general de la eficiencia de la economía, de su acervo tecnológico, y de la calidad de la mano de obra y de los servicios, con el propósito de que más y más sectores aumenten su capacidad para competir. La especialización, la selectividad y la flexibilidad son posibles, especialmente si descansan en un aparato industrial en general moderno. Una dinámica vocación exportadora exige que haya eficiencia en un mercado nacional en constante expansión. El gobierno puede apoyar la creación de una amplia base tecnológica al brindar condiciones favorables para la inversión, introducir reformas en el sistema de enseñanza y capacitación, utilizar eficientemente los medios de información, introducir nuevas tecnologías en la administración pública y adoptar medidas apropiadas en la política de aprovisionamiento fiscal, el financiamiento de las inversiones y las relaciones económicas externas.

Decisiva importancia tiene la puesta en práctica de estrategias para crear un núcleo de empresas de tamaño mediano equipadas con tecnologías modernas y dispuestas a competir en mercados abiertos. En muchos países no faltan las empresas que, con un buen sistema de premios y castigos, pudieran transformarse en agentes de cambio. Incluso un pequeño grupo de empresas nuevas puede ejercer presión para que se adapten las empresas más grandes, muchas de las cuales flaquean desde el punto de vista de la investigación pura y aplicada y de la exportación;

tal grupo podría también coadyuvar a la modernización de las pequeñas y medianas empresas proveedoras, y hasta introducir una nueva concepción de las relaciones laborales. Sólo con un nuevo núcleo empresarial de ese tipo podría allanarse el camino hacia la industrialización intensiva. Sería el único agente capaz de apoyar ese tipo de industrialización que las nuevas tecnologías vuelven rentable por sus insumos de energía, materiales e inversiones de capital. Tan pronto como se vea que este núcleo tiene un sólido porvenir, se fomentará la movilización del capital nacional y se alentará el retorno del capital proveniente de otras partes.

El problema del empleo sólo podrá mitigarse haciendo coincidir varios factores: un ritmo elevado de crecimiento económico acompañado de una dinámica expansión hacia el interior; una distribución más equilibrada, que se ha de lograr fundamentalmente por medio de reformas estructurales en el sector agrícola y la creación de organizaciones intermediarias; la yuxtaposición de diversos niveles tecnológicos, en particular una combinación de tecnologías de alto y bajo nivel en el sector industrial, como ha ocurrido en China; y, por último, una redistribución del volumen de mano de obra y la expansión del proceso de enseñanza y capacitación. Además, son indispensables los programas especiales a corto plazo para reducir la cesantía (pequeñas presas, construcción de caminos rurales, vivienda, servicios sociales, programas de reforestación). Las medidas de producción e infraestructura de este tipo, que a veces obviarían la necesidad de proyectos importantes con su ingente demanda de financiamiento externo, permitirían absorber más del 20% de la fuerza laboral en muchos países, aliviando así en grado considerable el problema del empleo. Los programas habrán de transformarse en programas locales lo antes posible. Finalmente, es esencial reducir radicalmente el crecimiento de la población. La mayoría de los expertos latinoamericanos convienen en que el problema de la pobreza absoluta o pauperización puede resolverse en sus aspectos financieros y de organización, incluso durante un período de recesión como éste, siempre que los países interesados pongan suficiente empeño en hacerlo; el problema, se sostiene, sigue sin solución por falta de atención política.

Aparte los costos sociales que supone, son

sumamente elevados los que implica la industrialización, incluso en sus primeras etapas, en materia de degradación ambiental. Sin embargo, ni el público ni los gobiernos tienen todavía plena conciencia de la necesidad de proteger el entorno. A pesar de las condiciones catastróficas que se dan en algunas zonas de aglomeración, es muy poco lo que se destina a protección ambiental. El tráfico vial es el gran causante de la contaminación atmosférica. Las redes ferroviarias podrían extenderse con escasa asistencia externa, estableciendo conexiones de carretera y ferrocarril, por ejemplo, o combinando la red con carriles para ciclistas, de los cuales hay muy pocos en la actualidad. Además de considerar esos sistemas de transporte más baratos, de menor consumo energético y no tan perjudiciales para el medio ambiente, habría que prestar atención también a la regionalización de la industria automotriz, lo que permitiría su total modernización, así como a la introducción de límites de velocidad, como los que aplican casi todos los países industrializados. A este respecto, el objetivo en el sector industrial sería no sólo el de ampliar los sistemas de inspección y vigilancia (protección retroactiva del medio ambiente) sino también de estudiar las industrias antes de que se establezcan, con miras a asegurar su compatibilidad ambiental. Por lo menos podrían emularse a corto plazo aquellas políticas de conservación del medio ambiente y de la naturaleza aplicadas por los países industrializados que no sean excesivamente caras. Para evitar desastres ecológicos, incluso habría que abandonar varios proyectos.

El escaso avance de la integración en los últimos decenios puede atribuirse primordialmente al hecho de que, si bien es cierto que los países más débiles han tratado de formar asociaciones regionales, no lo es menos que los más grandes casi no le han dado importancia alguna a los mercados regionales, al considerar que la industrialización nacional es su primera prioridad. No fue sino a mediados del decenio de 1970 que se dieron cuenta que también necesitaban de una división interregional del trabajo industrial a fin de lograr economías de escala, y que les era indispensable la cooperación regional por el ritmo que llevaba el proceso de innovación tecnológica. Como se aprecia en el ejemplo de la Comunidad Europea, la fragmentación de una zona industrial no puede subsanarse simplemente con el

establecimiento de una unión aduanera. Se necesita una estrategia conjunta en materia de ciencia, tecnología e industria. Hasta la fecha, ha habido pocos programas de investigación y desarrollo en América Latina, omisión particularmente grave en las nuevas tecnologías de punta.

Más ajustada a la realidad que un modelo de integración excesivamente ambicioso en cuanto a las posibilidades políticas y de planificación, es una forma de regionalización que tiene en cuenta las discrepancias crecientes en los niveles de industrialización. El factor determinante en este caso es el interés que tienen los países más grandes en disponer de mercados regionales estables para sus manufacturas, siempre que, por supuesto, su capacidad de oferta sea lo suficientemente avanzada como para vender su producción a los precios del mercado mundial. La cooperación estrecha entre los centros de aglomeración industrial de la región tendrá efectos de penetración y propagación que beneficiarán a los demás países, los que son incapaces de establecer una estructura industrial tan diferenciada y tienen que buscarse un nicho de exportación gracias a la especialización industrial. El proceso de negociación entre los países adelantados y los países menos adelantados determinará si se puede prescindir de las formas tradicionales de la división del trabajo o si se las puede reemplazar gradualmente.

América Latina tiene que superar su pesimismo en materia de exportaciones en circunstancias en que se está desmoronando el orden del comercio multilateral establecido en el GATT, se acentúa el proteccionismo de los países industriales y se vuelven aún más difíciles las condiciones del intercambio de la región por efecto de las nuevas tecnologías de la informática y de la organización. En particular en el caso de los bienes industriales que exigen un uso intensivo de mano de obra, se van cerrando las posibilidades de exportación de los países en desarrollo a raíz de la innovación tecnológica. En este fenómeno se asienta la exigencia de quemar etapas en el desarrollo tecnológico. Será indispensable mantener relaciones activas con los países industriales, las que dependerán tanto del nivel de industrialización alcanzado como de la capacidad para seguir promoviendo ese proceso. La región debería entrar en una carrera de emulación apoyada por políticas activas, pero selectivas, en las esferas del

comercio, la inversión extranjera, la cooperación tecnológica y científica y el financiamiento del desarrollo. En muchos casos, el comercio compensado será inevitable durante el período inicial; sin embargo, el factor decisivo es llegar, paso a paso, a un nivel elevado de eficiencia, de creación, y de competencia sobre la base de un proceso de modernización tecnológica de gran parte del aparato de producción.

Una estrategia tan compleja sólo podrá ser llevada a la práctica eficazmente cuando se relajen las fuerzas que conforman la política nacional y que se afianzaron en el decenio de 1970, y sea posible mancomunar a las fuerzas sociales y políticas en beneficio de un proyecto social. La voluntad de cooperar es mucho más pronunciada hoy en muchos países y, de lograrse una adecuada coordinación gubernamental, podría en efecto dar margen para pactos sociales de amplia base; hecho tanto más probable cuanto que esos estratos que tendían a rechazar el concepto de industrialización han perdido el poder político al aliarse con militares retrógrados y lanzarse en experimentos monetaristas y también por efecto del creciente empeoramiento de la relación de precios del intercambio y de los adelantos tecnológicos de los países industriales (jarabe de maíz de alto contenido de fructosa, proteínas unicelulares, etc.).

Se requiere también un amplio consenso, porque es dudoso el papel rector que pueda tener un modelo de crecimiento basado en la tecnología. La dependencia tecnológica es casi inevitable durante un proceso de aprendizaje algo prolongado. Las nuevas tecnologías tienen propiedades que entrañan economías de insumos, bajos costos de mantenimiento y versatilidad; cabe recordar en particular que no serán muy útiles para resolver el problema del empleo. Las consecuencias sociales de las innovaciones, como ocurre en los países industriales también, no son sólo de carácter positivo, y se requieren medidas de apoyo para contrarrestar los nuevos desequilibrios. Para solucionar esos problemas, las complejas estrategias de industrialización presuponen la participación; éste es el elemento esencial que asegura que habrá motivación, capacidad creadora y esfuerzo humano suficientes para garantizar que las estrategias se lleven a feliz término.

(Traducción del inglés)

El proceso de acumulación y la debilidad de los actores

*Víctor E. Tokman**

Durante las tres décadas anteriores a la crisis actual, el crecimiento del producto, el empleo y el nivel de inversión en América Latina alcanzó un alto dinamismo, pero el proceso de acumulación presentó dos falencias importantes, si se lo compara con el de Estados Unidos entre 1870 y 1910. Primero, su mayor dependencia del exterior, tanto de la inversión directa extranjera como del financiamiento externo y, segundo, la menor importancia relativa de la inversión privada local en relación con la estatal. Ambos rasgos manifiestan la debilidad relativa de los empresarios privados locales en el proceso de acumulación de capital.

Asimismo, el destino de la inversión muestra que pese al intenso proceso de modernización y absorción de empleo en los sectores modernos no agrícolas y, en particular, en la industria, persisten altos contingentes de fuerza de trabajo ocupados en los sectores tradicionales tanto rurales como urbanos. Del mismo modo, la participación de los asalariados manuales ocupados en los sectores secundarios pierde incidencia, mientras se mantiene la importancia de los trabajadores informales y aumenta la de los asalariados no manuales. Como resultado, los asalariados tampoco han acrecentado sus posibilidades reales de influir en el proceso de modernización.

El autor discrimina entre países que presentan insuficiencia dinámica absoluta y los que sólo registran insuficiencia dinámica relativa, y concluye que la diversidad dentro de la región es menor que las diferencias que en conjunto tiene con el modelo típico de los países centrales; la principal limitación de su proceso de acumulación reside en la falta de actores sociales fuertes, capaces de asegurar un crecimiento autónomo, sostenido y equitativo.

*Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). El autor desea agradecer a N. García, L. Geller y E. Klein sus comentarios a este trabajo, que contribuyeron a mejorarlo. Como siempre el resultado final es de la exclusiva responsabilidad del autor.

Introducción

La crisis internacional que afecta a la economía latinoamericana ha reabierto la discusión acerca del modelo de crecimiento de largo plazo que ha seguido la región. De hecho, la crisis pone de manifiesto la base precaria en que se asentó el crecimiento de la década pasada y, más allá de la renegociación de la deuda y el ajuste de corto plazo, hace necesario replantearse los motores del crecimiento en el largo plazo. Con este objeto, es importante reexaminar la naturaleza del proceso de acumulación ya que de ella pueden deducirse dos de las grandes falencias históricas: la carencia de autonomía de ese proceso, lo que redundaba en escasa capacidad para amortiguar las perturbaciones externas, y la debilidad para generar actores sociales que asuman el liderazgo del proceso.

Prebisch en sus numerosos trabajos sobre el funcionamiento del capitalismo periférico abordó el tema desde dos perspectivas: por un lado, el carácter dependiente de la acumulación y por el otro, el patrón de consumo imitativo de la periferia.¹ Ambos resultan en la insuficiencia dinámica del proceso de acumulación, que no logra resolver el problema de la absorción de empleo en los sectores modernos, y da lugar a lo que Prebisch denomina "ineficacia social" del modelo, que se traduce en una creciente proporción de la población que sólo puede emplearse en las capas técnicas inferiores. La insuficiencia dinámica se vincula al carácter dependiente por la transferencia del excedente al exterior, mientras que el consumo imitativo de los grupos medios y altos de la población contribuye también a que disminuya el excedente invertible y que su utilización resulte en menor creación de empleo.

Touraine, en un trabajo más reciente (1984), analiza también las características del proceso de acumulación en la región, y trata de rescatar los elementos que definen el modelo de desarrollo latinoamericano. Identifica como debilidades o rasgos negativos el carácter dependiente del proceso y la debilidad de los actores de clase. Ambos aspectos se relacionan con la carencia de una élite dirigente nacional que controle la intensidad y dirección de la acumulación. Basado en trabajos anteriores (Tokman, 1982; García, 1982) destaca, sin embargo, como rasgo positivo del proceso

¹Una presentación consolidada de esa interpretación se encuentra en Prebisch (1981).

la alta tasa de inversión alcanzada y agrega el avanzado grado de participación cultural urbana. Estas características denotan la presencia de componentes de una sociedad industrial más desarrollada.

En este trabajo pretendemos aportar algunos antecedentes económicos que sirvan para abordar estas relaciones. Para ello, examinaremos las características del proceso de acumulación y su efecto en la formación de una élite dirigente nacional privada o de actores sociales "puros"² capaces de establecer el liderazgo del proceso. En primer lugar, analizaremos cuán dependiente ha sido la acumulación en América Latina y qué papel ha desempeñado el sector empresarial privado en la generación de la inversión. Este análisis nos permitirá acercarnos a delimitar la dimensión de uno de los actores de clase del proceso. En segundo lugar, examinaremos la utilización del excedente y el destino de la inversión y su efecto en la generación de empleo y su estructura. Con estos antecedentes abordaremos la formación y evolución de la clase obrera en la región.

Está de más decir que una tarea como la descrita es extremadamente ambiciosa para un trabajo como el presente y esto explica una serie de limitaciones y restricciones que presenta en el campo analítico. En particular, queremos destacar cinco.

La primera, es que sólo se exploran algunos indicadores económicos que se postula son síntomas de debilidad de los actores sociales. Desde luego, éstos no son suficientes, y queda abierto el debate sobre la introducción de otros factores interpretativos que corresponden a la discusión sociológica. Para ilustrar este tipo de limitaciones baste anotar dos. Por un lado, la menor participación del sector privado nacional en la inversión se tomará en este trabajo como indicador de que el empresariado nacional ha asumido un papel menos importante en el proceso de acumulación. No obstante, si el empresariado fuese tan fuerte

como para controlar al Estado, este indicador no sería suficiente para denotar debilidad. Por otro lado, la pérdida de participación en el empleo de los obreros manuales de los sectores secundarios se adoptará como indicador de debilidad de la clase obrera. Al igual que en el caso anterior, el análisis parcial puede no ser suficiente si, por ejemplo, junto a dicha pérdida de importancia cuantitativa se produjeran mutaciones en el liderazgo dentro del movimiento sindical a favor de los asalariados no manuales o si como consecuencia del proceso de concentración los obreros manuales estuvieran más concentrados que antes en fábricas de mayor tamaño.

La segunda limitación es que a fin de evaluar la magnitud y dirección del proceso recurriremos a las comparaciones internacionales. Siguiendo una metodología que ya utilizamos con anterioridad (Tokman, 1982), tomaremos como referencia la experiencia de Estados Unidos entre 1870 y 1903.³

La tercera limitación se refiere a la necesidad de seleccionar indicadores que puedan utilizarse como 'datos estilizados' para ilustrar el proceso, los que necesariamente presentan además limitaciones derivadas de la base estadística disponible y su comparabilidad tanto a través del tiempo para un mismo país, como entre países.

La cuarta restricción es que el trabajo se referirá al período anterior a la crisis internacional, y el análisis se concentrará entre 1950 y 1980. Sin embargo, como se señala más adelante, la crisis sólo refuerza las conclusiones alcanzadas. Así, la inversión se contrae a consecuencia de la restricción externa, y deja en evidencia la falta de autonomía del proceso; el sector privado debe ser apoyado por el gobierno a fin de evitar su quiebra financiera, y este último asume el liderazgo en la leve recuperación experimentada en 1984; por último, la crisis aumenta la desocupación abierta y reduce el empleo en los sectores modernos en que se concentran los asalariados, y debilita aún más la capacidad de presión de los sectores obreros (García y Tokman, 1984).

La quinta limitación consiste en que la hipótesis central se desarrolla con relación a América Latina en su conjunto. El grado de validez para

²El concepto de actores sociales "puros" se toma de Touraine (1984) y significa que los actores sociales en América Latina no se identifican con una sola característica sea esta clase estrato moderno o tradicional, nación o movimientos nacionales o agentes de dominación imperialista. Por el contrario, los actores son mixtos al combinar distintas dimensiones.

³Se eligió este período por la similitud de los cambios en la distribución agrícola-no agrícola de la fuerza de trabajo (véase la sección II).

cada país es variable. Por esta razón, se presentará un análisis para un número representativo de países, agrupados según sus atributos comunes,

lo que mostrará los matices interpretativos que deben tenerse presente al extrapolar, del análisis regional, el de cada país.

I

La acumulación dependiente y los actores no hegemónicos

La acumulación en América Latina se caracteriza no sólo por su insuficiencia dinámica, la que calificaremos enseguida, sino fundamentalmente por su deficiencia en cuanto a generar actores nacionales capaces de asumir el liderazgo del proceso.

Así, en virtud de la dependencia se traspasa parte del liderazgo al exterior, y la debilidad de los grupos empresariales nacionales convierte al gobierno en el actor principal. A su vez, la insuficiencia relativa de la creación de empleo en los sectores modernos reduce la capacidad de los obreros de convertirse en actores fuertes.

Por el contrario, en el modelo central que utilizamos como patrón de comparación, que prevaleció en Estados Unidos y en algunos países de Europa occidental, la burguesía nacional privada dirige el proceso de modernización, y lo transforma en endógeno al apoyarse en los cambios internos anteriores. El Estado asume aquí un papel subordinado (Touraine, 1984).⁴ El avance de la modernización es también suficiente y genera una participación cada vez mayor de los asalariados. Resulta útil, entonces, comparar la experiencia latinoamericana con la de Estados Unidos en períodos similares de transición del mercado de trabajo. En particular, analizaremos la dinámica de la acumulación, tanto en lo referente al esfuerzo de inversión y los agentes del

proceso, como a la absorción relativa de empleo en los sectores modernos.

1. La debilidad de la burguesía nacional

El análisis del cuadro 1 nos permite concretar la hipótesis que hemos enunciado. El cuadro aporta antecedentes sobre tres dimensiones del proceso, a saber, el grado de dinamismo, la intensi-

Cuadro 1
DINAMICA DE LA ACUMULACION

	América Latina ^a	Estados Unidos ^b
<i>Coefficiente de inversión^c</i>	20.8	18.9
Inversión en construcción ^d	62.6	75.1
Inversión en vivienda privada ^d	23.3	23.7
<i>Grado de dependencia</i>		
Inversión directa extranjera ^e	19.2	—
Financiamiento externo ^f	14.2	—
<i>Grado de privatización^g</i>	71.4	91.2

Fuente: América Latina: cifras elaboradas a base de información de la CEPAL sobre cuentas nacionales; Estados Unidos: cifras elaboradas a base de información del Bureau of the Census, 1975.

^a Se refiere al período 1950-1980.

^b Se refiere al período 1870-1910.

^c Inversión bruta fija como proporción del producto interno bruto, ambos en valores constantes.

^d Participación en la inversión fija total.

^e Inversión directa extranjera como proporción de la inversión en maquinaria y equipo.

^f Ahorro externo como proporción de la inversión fija privada.

^g Inversión fija privada como proporción de la inversión fija total.

⁴Touraine (1984) formula una tipología de seis modelos. Tres tipos se distinguen según sea la élite dirigente: burguesía nacional, burguesía estatal nacional o burguesía extranjera. Dentro de cada uno de ellos diferencia otros dos tipos según la importancia relativa de los demás componentes del proceso. Hemos adoptado el modelo central para la comparación por considerar que es el que prevalece en los países dominantes en la relación de dependencia de América Latina.

dad de la dependencia, y la importancia del sector privado nacional como agente de inversión.

Al comparar el coeficiente de inversión de América Latina en 1950-1980 con el de Estados Unidos en el período 1870-1910, observamos que el proceso de acumulación ha sido dinámico, al menos similar al del país central.⁵ Debe señalarse que el período considerado para Estados Unidos registra los coeficientes de inversión más altos de los últimos ciento cincuenta años, ya que a partir de 1920 no superan el 15%. Asimismo, este país es el que más invierte entre mediados del siglo XIX y hasta alrededor de 1960 (Tokman, 1982). El hecho de que la acumulación haya sido acelerada no niega la posibilidad de que haya resultado insuficiente. De hecho, como veremos más adelante, presentó insuficiencia relativa pues el proceso ha sido incapaz de absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo en los sectores modernos. Esto significa que para superar dicha insuficiencia, el ritmo de inversión debería sobrepasar el registrado por los países centrales en su oportunidad. Sólo en muy pocos países de la región la insuficiencia dinámica, así definida, se asocia a la insuficiente inversión absoluta.

Cabría investigar el destino de la inversión, dado que a coeficientes similares el uso podría ser diferente, como argumenta Prebisch (1981), al sostener que América Latina ha destinado una alta proporción a capital no reproductivo. Este comportamiento implicaría restar posibilidades de expansión a la inversión y el empleo por encima de las tasas ya registradas. La información sobre el destino de la inversión es aun más escasa que la anterior y sólo se refiere a la inversión en la construcción y, dentro de ésta, a la destinada a vivienda. Este indicador parcial podría servir para examinar en qué medida la inversión en América Latina se encauzó más que proporcionalmente a la construcción y más aún a viviendas que en general se asocian estrechamente con el consumo de los grupos de mayores ingresos. Las cifras disponibles no permiten verificar esta hipótesis sino que, por el contrario, indican que América Latina destinó a la construcción un porcentaje menor de su inversión que Estados Uni-

dos y que la participación de la inversión en vivienda privada es similar en ambos países.

La segunda característica que resulta de la comparación es la dependencia de la inversión en América Latina tanto respecto de la inversión directa extranjera como del financiamiento procedente del exterior. En Estados Unidos ambos factores fueron insignificantes durante el período de comparación. El carácter de la dependencia ha variado a través del tiempo. Durante la década de 1950 se concentró en la inversión directa y alcanzó una participación en la inversión en maquinaria y equipo de alrededor del 30%; mientras que la dependencia con respecto al financiamiento externo y, en particular, el proveniente de fuentes privadas, adquiere mayor importancia entre 1970 y 1980.

La dependencia del proceso de acumulación supone la pérdida relativa del control de los niveles y destino de la inversión. La inversión extranjera y el financiamiento externo generan compromisos de pagos futuros. Mientras el flujo neto sea positivo será posible mantener un alto nivel de inversión, como de hecho ocurrió en el período 1950-1980. La interrupción del flujo significa una contracción de la inversión, como sucede a partir de 1980 sin que sea compensada por inversión interna. La dinámica del proceso pasa así a depender del exterior.

La tercera característica que surge de la comparación es que el sector privado genera un porcentaje menor de la inversión en América Latina que en Estados Unidos. El sector público aportó cerca del 29% de la inversión de la región, mientras que en Estados Unidos contribuyó sólo con el 9%. Este indicador muestra que el sector privado es más débil en América Latina que en el país central, y es el Estado el que asume un papel de importancia en el proceso interno de inversión.

Al respecto cabría analizar dos elementos que son ajenos a los objetivos de este trabajo. El primero se refiere a que en el plano ideológico la pregunta pertinente es todavía quién controla al Estado. El segundo, es que los indicadores presentados podrían interpretarse con causalidad opuesta; es decir, el sector privado no asume el control porque el Estado ha interferido excesivamente. Para responder a esta última interrogante es preciso analizar la experiencia histórica de cada país. Sin embargo, la experiencia neoliberal del Cono Sur, y en particular la de Chile, enseña

⁵En este trabajo se considera la relación de inversión fija a producto. Si se incluye la variación de las existencias, los coeficientes de inversión son 21.5% y 21.4% para América Latina y Estados Unidos, respectivamente.

que a partir de un diagnóstico como el señalado se procede a desarticular el papel del Estado y a modificar las reglas del juego con la expectativa de que la inversión extranjera y el sector privado nacional asuman el liderazgo. El resultado es el opuesto ya que ante la cautela de los inversionistas extranjeros, el empresario nacional no sólo no invierte más sino que, por el contrario, sigue el comportamiento del sector público, con lo que acentúa la contracción del coeficiente de inversión.

2. *La debilidad de los asalariados*

El segundo aspecto por abordar es el efecto que tiene la acumulación en la generación de empleo. Esta determina en parte importante las características de los asalariados, los que, de acuerdo con la teoría, serían los otros actores que podrían asumir un papel de importancia.

La acelerada acumulación señalada se tradujo no sólo en un elevado crecimiento del producto sino que, además, en un proceso muy dinámico de absorción de fuerza de trabajo. Este se refleja en el rápido traslado de población activa del campo a la ciudad y en una alta absorción en los sectores modernos urbanos y, en particular, en la industria manufacturera. Prueba de ello es que la fuerza de trabajo agrícola decrece del 55% al 33% entre 1950 y 1980 y que durante ese período los sectores modernos urbanos y la industria manufacturera generan empleo a una tasa acumulativa anual de 4.1 y 3.5, respectivamente (cuadro 2). Este dinamismo absoluto en materia de empleo se confirma asimismo al compararlo, por ejemplo, con la creación de empleo manufacturero en Estados Unidos durante el período de traslado de fuerza de trabajo de intensidad similar al experimentado en América Latina. No obstante, la creación de empleo en los sectores modernos urbanos no alcanza la tasa registrada en los Estados Unidos.

El gran dinamismo no ha sido, sin embargo, suficiente para disminuir la alta proporción de fuerza de trabajo que se encuentra en sectores de baja productividad, tanto en áreas rurales como urbanas.⁶ El mismo cuadro 2 presenta dos indi-

cadores que ilustran este punto: La proporción de fuerza de trabajo agrícola que desempeña actividades tradicionales sólo decrece del 58.3 al 57.5% entre 1950 y 1980; y la proporción de fuerza de trabajo no agrícola ocupada en el sector informal urbano sólo desciende del 30.6 al 28.9%. Lo que se observa, entonces, es una situación muy dinámica en cuanto a absorción de empleo en los sectores modernos, pero que a la vez es insuficiente para destruir o al menos disminuir significativamente las formas de ocupación tradicional.

Debe agregarse, asimismo, otra tendencia que muestran los sectores modernos. Los asalariados manuales ocupados en los sectores secundarios, que constituyen una aproximación a "la vanguardia proletaria", tienden también a perder participación. Entre 1960 y 1980, su participación en la fuerza de trabajo no agrícola baja del 45.6 al 38.7%. Esta pérdida de gravitación de los asalariados manuales contrasta con el mantenimiento de la participación de los ocupados informales y con cambios en la relación entre asalariados no manuales (principalmente personal jerárquico y oficinistas) y manuales secundarios, la que se eleva del 75 al 97% durante el mismo período y en la relación de estos últimos con los trabajadores no manuales por cuenta propia que se mantiene constante alrededor del 40%. De lo anterior se desprende que los asalariados no sólo disminuyen su participación, sino que su composición se hace más heterogénea, a la vez que la industria pierde importancia y la adquieren los sectores terciarios. En definitiva, el resultado es que los asalariados sufren cambios que van restringiendo cada vez más su capacidad para conducir el proceso de modernización.

Las causas del comportamiento anterior se han analizado en otros trabajos (García y Tokman, 1984). Conviene, sin embargo, exponer brevemente algunas de ellas. En primer lugar, la presión de la oferta de mano de obra en los sectores no agrícolas ha crecido a tasas muy aceleradas (4% acumulativo anual). Siendo así, el crecimiento del empleo moderno deberá ser aún mayor, puesto que este sector es sólo parte del

⁶Se incluyen en los sectores tradicionales a los trabajadores por cuenta propia, exceptuados los profesionales, familiares no remunerados y empleadas domésticas. Debería, en el

caso urbano, agregarse la ocupación en pequeñas unidades productivas pero no se dispuso de la información correspondiente.

Cuadro 2
DINAMICA DEL EMPLEO

	América Latina	Estados Unidos
A. <i>Crecimiento de:</i> ^a	<i>Tasas acumulativas anuales</i>	
1. Población	2.8	2.0
2. Fuerza de trabajo	2.5	2.7
3. Fuerza de trabajo no agrícola	4.0	3.7
4. Ocupación sectores modernos no agrícolas	4.1	4.4
5. Ocupación sector manufacturero	3.5	3.5
B. <i>Cambios en:</i> ^b	<i>Porcentajes</i>	
1. Participación fuerza de trabajo no agrícola en fuerza de trabajo total	44.1-67.1	45.0-65.0
2. Participación ocupacional informal en fuerza de trabajo no agrícola	30.6-28.9	33.6-20.2
3. Participación ocupación tradicional rural en fuerza de trabajo no agrícola	58.3-57.5	...
4. Participación asalariados manuales secundarios en fuerza de trabajo no agrícola ^c	45.6-38.7	...
5. Relación asalariados no manuales no agrícolas a asalariados manuales secundarios ^d	75-97	...
6. Relación trabajadores no manuales por cuenta propia a asalariados manuales secundarios ^e	40-39	...

Fuente: América Latina: A.1 a B.3: PREALC; B.4 a B.6: G. Rama (1984); Estados Unidos: Tokman (1982).

^a América Latina 1950-1980; Estados Unidos 1870-1910.

^b Fuerza de trabajo no agrícola período igual a ^a; ocupación informal Estados Unidos 1900-1920.

^c Período 1960-1980, aunque en algunos países el período llega a 1970, sugiriéndose en esos casos que el coeficiente no varió. Los asalariados manuales secundarios incluyen artesanos, operarios, obreros y jornaleros en industria, construcción y electricidad, gas y agua.

^d Se refiere al mismo período que c. Los asalariados no manuales incluyen gerentes y personal directivo público y privado, profesionales y técnicos dependientes y oficinistas, vendedores y similares.

^e Se refiere al mismo período que c. Los trabajadores no manuales por cuenta propia incluyen empleadores, profesionales y técnicos independientes y trabajadores por cuenta propia en el comercio.

empleo no agrícola, para disminuir la proporción de ocupados informales. Esta presión de la oferta no es tampoco inédita en el ámbito internacional, ya que como se observa en el cuadro 2, el crecimiento registrado en los Estados Unidos es sólo levemente inferior. En segundo lugar, las causas principales se encuentran en las características que presenta el proceso de modernización en América Latina. En el sector agrícola la penetración del progreso técnico no genera mayor ocupación en los estratos modernos, ni destruye la economía campesina. Como veremos

más adelante, este fenómeno se concentra en un grupo de países, y presenta además características propias que hacen más difícil su interpretación. En los sectores no agrícolas el cambio tecnológico se concentra en estratos limitados, y no difunde sus beneficios al grueso de la población por estar sesgado en contra del empleo y por el hecho de retenerse en esos estratos las ganancias de productividad. Esto hace que las diferencias de productividad intersectoriales e intrasectoriales, mayores que las existentes en los países hoy día desarrollados, no disminuyan. En definitiva,

ello significa encarecer, en términos de recursos, el proceso de absorción de fuerza de trabajo y el traslado de fuerza de trabajo de los sectores tradicionales a los modernos.

Las tendencias de largo plazo anotadas se ven acentuadas por la crisis internacional que afecta a la región a partir de 1980. El desempleo abierto en las ciudades crece del 7% a cerca del

11% e incide en mayor medida que antes en los asalariados; aumenta el subempleo visible, disminuye el empleo en los sectores modernos, se expande la ocupación informal y caen los salarios (PREALC, 1985). A raíz de ello, la participación de los sectores más organizados en el empleo urbano se contrae, y se debilita aún más la posición de los asalariados, en particular, de los manuales.

II

Diversidad entre países

El modelo latinoamericano descrito a base de los promedios regionales oculta las diferencias existentes entre los países. Desde luego, no puede aplicarse a cada país en particular sin establecer

antes los matices que diferencian la situación nacional. Por este motivo, en esta sección trataremos de llegar a una tipología, a base de una muestra representativa de países, que permita

Cuadro 3
PROCESO DE ACUMULACION: ALGUNOS INDICADORES CLAVES, 1950-1980

	Inver- sión ^a	Dependencia		Privati- zación ^d	Empleo		
		Inversión directa ^b	Financia- miento ^c		Grado de urbaniza- ción ^e	Infor- malidad ^f	Proleta- rización ^g
	A	B	C	D	E	F	G
Argentina	19.5	5.7	2.9	68.1	72-85	4.1	-13
Brasil	23.3	21.5	11.1	81.5	39-68	- 3.1	- 3
Colombia	19.6	4.1	4.3	77.3	39-65	- 4.6	+ 1
Costa Rica	21.1	17.3	42.9	69.2	42-70	- 7.3	- 3
Chile	13.6	20.7	29.3	50.6	63-77	- 2.0	-16
Honduras	19.8	17.6	34.6	69.1	19-43	1.0	+17
México	19.4	11.4	16.5	62.7	35-62	- 1.6	-19
Perú	15.7	10.2	14.3	74.8	36-58	-12.5	-19
República Dominicana	18.6	20.7	21.8	67.6	28-59	- 2.8	-16
Uruguay	12.7	25.1	18.5	74.1	78-82	+ 4.5	- 8
Venezuela	30.1	6.0	-15.9	65.3	51-79	- 8.8	-17
<i>América Latina</i>	20.8	15.4	9.2	71.4	44-67	- 1.7	- 6.9
		(19.2) ^h	(14.2) ^h				

Fuente: A-D: datos elaborados a base de información de la CEPAL sobre cuentas nacionales; E-F: PREALC; G: Rama (1984).

^a ^b ^c y ^d como en el cuadro 1.

^e Participación de la fuerza de trabajo no agrícola en el total, 1950 y 1980.

^f Cambios en puntos porcentuales de la participación de la ocupación informal en la fuerza de trabajo no agrícola.

^g Cambios en puntos porcentuales de la participación de los asalariados manuales en los sectores secundarios de la fuerza de trabajo no agrícola. Se refiere a cambios en 1960-1980 excepto en Colombia, México, República Dominicana, Honduras, Uruguay y Venezuela que se refiere a 1960 *circa* 1970.

^h Excluye Argentina, Colombia y Venezuela.

verificar en qué medida puede hablarse de un modelo general y cuáles son las diferencias más destacables.

Las limitaciones ya señaladas en cuanto al reducido número de indicadores utilizados son aún más válidas en el análisis de cada país, pues en el análisis global las diferencias tienden a compensarse. De allí que las realidades nacionales sólo se utilicen en este estudio como referencias para el análisis comparado más que como objetivo de evaluación particular. Esto último es una tarea más ambiciosa y compleja que queda pendiente.

los cambios en la gravitación de los asalariados manuales secundarios, adoptados a su vez como indicador del grado de proletarización. Con este propósito se observaron las variaciones en la participación de la ocupación informal en la fuerza de trabajo no agrícola; en la relación de asalariados manuales de los sectores secundarios a fuerza de trabajo no agrícola; en la de asalariados no manuales a asalariados manuales secundarios; y en la de trabajadores por cuenta propia a asalariados manuales secundarios. Por razones de disponibilidad de información se consideraron, en general, los cambios de los tres últimos indicado-

Cuadro 4
LA ACUMULACION Y LOS ACTORES SOCIALES^a

	Insuficiencia dinámica relativa		Insuficiencia dinámica absoluta	
	Subgrupo I ^a	Subgrupo II ^b	Subgrupo III ^c	Subgrupo IV ^d
Acumulación	A	A	B	B
Dependencia	A	A+	A	A
Burguesía nacional	B	B	B	B
Proletariado	M	R-M	B	R-B

Fuente: Cuadro 3.

^a Incluye Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela.

^b Incluye Honduras y República Dominicana.

^c Incluye Argentina, Chile y Uruguay.

^d Incluye Perú.

Nota:

A = alta; B = baja, ambas comparadas con Estados Unidos;

R = empleo rural muy alto; M = disminución moderada;

M y B se refieren, en la variable proletariado, a la disminución de la importancia del grupo.

Para definir la tipología se examinó la información disponible para 11 países.⁷ Se utilizaron los mismos indicadores que en el análisis regional, o sea, el coeficiente de inversión medio del período 1950-1980, como indicador del dinamismo del proceso de acumulación; los coeficientes de inversión directa extranjera a inversión en maquinaria y equipos y de ahorro externo a inversión fija, como indicadores del grado de dependencia; y la relación de inversión pública a inversión fija total, como indicador de la importancia del Estado en la acumulación. Por último, se combinaron una serie de indicadores de la evolución del mercado de trabajo para detectar

res entre 1960 y 1980. Al incluirse sólo los cambios en los coeficientes mencionados, se dejan fuera del análisis las diferencias estructurales, ya que existen, por ejemplo, grados distintos de avance en el proceso de urbanización. Esta consideración se incorporará posteriormente.

Como resultado de este análisis puede concluirse que el modelo regional es aplicable con matices diversos a la mayoría de los países contemplados. Los matices afectan a las distintas relaciones consideradas en el análisis y se refieren más a diferencias dentro de la región que a la alteración de los rasgos distintivos con respecto al modelo de Estados Unidos.

El cuadro 4 contiene una síntesis de las principales características que se desprenden de la información cuantitativa del cuadro 3. En él se distinguen dos grandes grupos: uno, en que el

⁷ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

modelo de acumulación presentado para la región es aplicable con algunos matices; el otro, que se acerca más al modelo regional interpretativo anterior, esto es, en que el proceso de acumulación presenta una insuficiencia dinámica no sólo relativa sino también absoluta. El grado y la evolución del proceso de proletarianización introducen a su vez variantes en cada grupo, y puede incluso llegarse a definir tres subgrupos si el criterio principal de clasificación que se sigue es el mercado de trabajo y no la acumulación.⁸

1. *Países con insuficiencia dinámica relativa*

El primer grupo de países está compuesto por Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela, o sea, dos tercios de los países analizados. Este grupo registra características similares a las señaladas para la región en su conjunto por cuanto los países que lo integran han sostenido un ritmo de inversión alto, similar al de Estados Unidos; muestran alta dependencia respecto de la inversión extranjera, el financiamiento externo o ambos a la vez; el Estado asumió en ellos un papel central en el proceso de inversión y, por último, si bien se notan avances considerables en el proceso de modernización del mercado de trabajo, éste es todavía insuficiente en términos relativos ya que la ocupación informal disminuye su participación en el empleo urbano a ritmo lento y en los sectores modernos baja la participación de los asalariados manuales en la industria y la construcción.

Las diferencias al interior de este grupo afectan a varias dimensiones. Sin embargo, una primera diferenciación que debe explicitarse se refiere al grado de desarrollo y situación estructural de los países que lo componen. Estos dos aspectos permiten diferenciar la situación de Honduras y en menor medida, de República Dominicana, de la del resto. Estos dos países, en cierta medida representativos de las economías pequeñas y abiertas de la región, presentan altos niveles de inversión junto a un grado de dependencia más intenso que los demás países del gru-

po y una significativa participación del Estado en la inversión. Son quizá los casos que ilustran con la mayor claridad la falta de autonomía nacional.

Asimismo, el análisis de la estructura del empleo evidencia que ambos países, a pesar del intenso ritmo migratorio, registran aún una alta proporción de la ocupación en el sector agrícola y, dentro de éste, en los estratos tradicionales. En Honduras, el empleo agrícola todavía superaba en 1980 al empleo no agrícola. Por este motivo, la formación del actor clase obrera debe relativizarse dado el predominio rural. Más aún, en los sectores urbanos, el sector informal ocupa una alta proporción, la que en el caso de Honduras se expande entre 1950 y 1980. La falta de gravitación de los asalariados manuales secundarios es consecuencia del estado incipiente de industrialización, más que de mutaciones que ocurren en el avance de dicho proceso.

En los países restantes se pueden introducir matices al menos en dos aspectos. El primero, es que el coeficiente de inversión es particularmente alto en Brasil y Venezuela, y el segundo se refiere a la intensidad del grado de dependencia, ya que Colombia y Venezuela registran mayor autonomía en su inversión.⁹ Las diferencias en cuanto a la participación del Estado en la Inversión son poco significativas,¹⁰ y la evolución del mercado de trabajo presenta interesantes similitudes. Los países de este grupo registran el más alto ritmo de migración y de crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola en la región. La participación de la mano de obra agrícola en el total cae entre 25 y 30 puntos porcentuales entre 1950 y 1980, y la fuerza de trabajo no agrícola crece en promedio para el grupo a una tasa acumulativa anual del 4.8%. Su alto ritmo de inver-

⁹El grado de dependencia se define aquí de manera muy restringida. No contempla, por cierto, la verdadera dimensión de la dependencia ni su incidencia en el grado de autonomía, ya que no se exploran variables como la importancia de los mercados externos, el grado de especialización del comercio, la fijación de la relación de precios del intercambio, la deuda externa comprometida, etc.

¹⁰Paradójicamente, el país en que se registra la menor participación del sector público en la inversión es Brasil. Sin embargo, aparte de los problemas de medición, la importante presencia del Estado en dicho país adopta formas indirectas que no se recogen en el indicador utilizado. En particular, el crédito, los incentivos y los acuerdos con los empresarios nacionales para el desarrollo de proyectos conjuntos.

⁸Este es el criterio que se aplicó en trabajos anteriores. Véase, por ejemplo, García y Tokman (1984).

sión determinó también la mayor expansión del empleo en los sectores modernos urbanos y, en particular, en la industria manufacturera, al registrarse tasas acumulativas anuales de 5% y 4.4%, respectivamente. Asimismo, en la mayoría de estos países se desarrolla un proceso de modernización y transformación agrarias que se traduce en una disminución del porcentaje de fuerza de trabajo afectada por el subempleo (PREALC, 1985).

Sin embargo, a pesar del gran dinamismo, la participación del sector informal urbano sólo decrece a ritmo lento y se produce además una caída en la participación de los asalariados manuales ocupados en los sectores secundarios. Al respecto cabe hacer dos observaciones. Una es que en Brasil, Colombia y Costa Rica¹¹ la disminución en la participación de los obreros manuales es poco significativa; y la otra, que dicha pérdida coincide con un aumento de la relación entre los trabajadores no manuales y manuales y la constancia o aun disminución de la relación entre los trabajadores por cuenta propia y manuales.

Lo anterior indica que se presentaron tres tendencias: un intenso proceso de industrialización, según se desprende del acelerado crecimiento de la ocupación manufacturera ya señalado; un proceso de cambio tecnológico en la industria, que implicó la sustitución de tareas manuales por no manuales; y, por último, una tendencia a la terciarización, pero contrariamente a lo ocurrido en otros países de la región, predominantemente moderna. La primera compensó en parte las otras dos, e impidió una caída aún mayor de la proporción de obreros manuales secundarios.¹²

¹¹Para México sólo se dispone de información para el período 1960-1970, en que se registra una caída de la participación de los asalariados manuales secundarios. Según la información indirecta disponible para 1970-1980, el país continuó avanzando aceleradamente en su proceso de industrialización, y, en consecuencia, es dable esperar una reducción menor del coeficiente utilizado.

¹²Una idea del efecto diferenciado del avance tecnológico en este siglo se puede obtener al observar los cambios acaecidos en la participación de los trabajadores manuales en el total, en Estados Unidos. Así, entre 1900 y 1920 se contrae en 2 puntos porcentuales y en 1 si se consideran sólo los asalariados. Por el contrario, en los 20 años que van entre 1950 y 1970, la proporción de trabajadores manuales cae en casi 10 puntos porcentuales.

2. Países con insuficiencia dinámica relativa y absoluta

El segundo grupo lo componen los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y el Perú. Estos responden con mayor fidelidad al modelo interpretativo vigente, en el sentido de que registran un proceso de acumulación dependiente e insuficiente, incluso en términos absolutos. Presentan, además, una clara debilidad en la formación de actores sociales puros, lo que se manifiesta tanto por la importancia de la participación del Estado en la inversión, como por la acentuada disminución relativa de los asalariados manuales secundarios, que incluso se produce en valores absolutos durante la última década en Argentina y Chile (Lagos y Tokman, 1983).

Sin embargo, al igual que en el grupo anterior, existen disimilitudes entre los países que lo integran. La primera, se refiere a los rasgos estructurales que diferencian al Perú de los demás países. El Perú registra todavía una alta proporción de su fuerza de trabajo en el sector agrícola y, dentro de éste, en la agricultura tradicional. Más aún, a pesar del acelerado ritmo de migración observado entre 1950 y 1980 la ocupación agrícola tradicional aumenta su participación en el sector del 62% al 75%. Esta evolución se traduce en una disminución lenta del subempleo y, al igual que en los casos de Honduras y República Dominicana,¹³ la importancia del proletariado se hace relativa por la alta participación agrícola, a la que se agrega en este caso una insuficiente expansión de los sectores modernos producto de una acumulación insuficiente. Así, el coeficiente de inversión medio entre 1950 y 1980 sólo alcanza al 15.7%, y el empleo industrial crece al 2% acumulativo anual durante el mismo período. Como consecuencia, se produce no sólo una caída en la participación de los obreros manuales secundarios, sino que un acelerado proceso de terciarización espúrea. En 1960 había 57 ocupados no manuales por cuenta propia por cada 100 asalariados manuales secundarios; mientras que

¹³En trabajos anteriores hemos considerado a Perú junto a países como Bolivia, Ecuador, El Salvador y Guatemala, grupo que se caracteriza por el lento avance, e incluso en algunos de ellos por el deterioro, de la situación del mercado de trabajo (PREALC, 1985).

en 1981 dicha proporción se elevaba a 74 por cada 100 (Rama, 1984).

Los tres países del Cono Sur presentan grandes similitudes. En particular, son los países más urbanizados de la región, característica que ya tenían en gran medida en 1950. Su proceso de industrialización es también anterior al de los países del primer grupo y esto denota algunos síntomas propios de economías más modernas. Cabe destacar, sin embargo, algunas diferencias que existen entre Argentina por un lado y Chile y Uruguay, por otro. El primer país presenta un coeficiente de inversión mayor, que se concentra en el período 1960-1980 y un grado de dependencia mucho menor.¹⁴

Por encima de estas diferencias, tienen características comunes que, a nuestro juicio, contribuyeron fuertemente a sesgar la interpretación del modelo latinoamericano. Una de ellas es su muy escasa inversión. Chile y Uruguay registran un coeficiente de inversión medio para el período 1950-1980 cercano al 13%, claramente inferior al promedio regional de cerca de 21% en el mismo período. Su inversión depende del exterior. En Chile, por ejemplo, la inversión directa extranjera entre 1950 y 1960 representó el 65% de la inversión en maquinaria y equipo, y el aho-

rro externo constituyó el 55% de la inversión efectuada entre 1970 y 1980.

La inversión nacional no sólo es baja sino que, además, la realiza directamente el Estado. Entre el 25 y el 50% de la inversión es pública. Como se invirtió poco se generó empleo a ritmo lento. El empleo en los sectores modernos urbanos se expandió al 1.8% acumulativo anual entre 1950 y 1980 y la industria sólo aumentó su ocupación al 1.4% anual. Por esa razón, a pesar de que estos países registraron tasas muy moderadas de crecimiento de su fuerza de trabajo no agrícola, producto de su avanzado estado de urbanización, la economía urbana fue incapaz de absorber productivamente a los nuevos entrantes al mercado de trabajo. En Argentina y Uruguay se acrecienta el sector informal y, en Chile, cunden la desocupación abierta y los programas públicos de empleo de emergencia. Se produce, asimismo, una acentuada disminución en la participación de los obreros manuales de los sectores secundarios, tendencia que es muy pronunciada en la segunda mitad del último decenio como consecuencia de las políticas económicas neoliberales seguidas. En definitiva, el poder de presión de los asalariados se debilita y no logra desempeñar un papel importante en la conducción del proceso de modernización.

III

Conclusiones

Para terminar, quisiéramos resumir nuestras conclusiones. La más importante, es que la principal limitación del proceso de acumulación de América Latina en su conjunto reside en la falta de actores sociales fuertes, capaces de asegurar un crecimiento autónomo, sostenido y equitativo. Esto ocurre porque la acumulación se produce en un contexto de inserción internacional de-

pendiente, y se traslada al exterior parte importante de las decisiones de inversión y porque, en lo interno, el Estado debe suplir la falta de un empresariado nacional capaz de asumir el liderazgo del proceso. Asimismo, el destino de los recursos y las características estructurales de la región, denotan una insuficiente creación relativa de empleo en los sectores modernos y, en particular, un debilitamiento cada vez mayor de los asalariados, sobre todo de los manuales en la industria y la construcción.

El proceso de acumulación de la región ha sido dinámico, aunque insuficiente. El alto coeficiente de inversión, similar al de Estados Unidos, traslada el énfasis de la interpretación a los facto-

¹⁴El comentario de la nota ⁹ acerca de la forma restringida en que se define el grado de dependencia, se aplica también a Argentina, en particular con relación a sus elevados compromisos financieros futuros derivados del endeudamiento externo. En lo que respecta a la inversión, el coeficiente registrado entre 1950 y 1960 fue de 16%, frente al de más de 19% que mostró la región en su conjunto.

res de oferta de mano de obra y a la menor creación de empleo moderno derivada de las características del cambio tecnológico en países en que prevalece un alto grado de desigualdad en la propiedad y en el acceso a los recursos productivos, en particular, el capital.

Resulta claro que la región presenta situaciones diversas entre países. Prevalecen, sin embar-

go, las situaciones que configuran el promedio regional. Por el contrario, los países que agregan un escaso dinamismo absoluto en su proceso de acumulación a su carácter dependiente y a su debilidad en cuanto a la formulación de actores sociales, son los menos. No obstante, su influencia en la formulación de modelos interpretativos ha sido muy importante.

Bibliografía

- García, Norberto (1982): Absorción creciente con subempleo persistente. *Revista de la CEPAL*, N° 18. Diciembre.
- García, Norberto y Víctor E. Tokman (1984): Transformación ocupacional y crisis. *Revista de la CEPAL*, N° 24. Diciembre.
- Lagos, R. y Víctor E. Tokman (1983): Monetarismo global, empleo y estratificación social. *El trimestre económico*. México: Fondo de Cultura Económica. Julio-septiembre.
- PREALC (1985): *Más allá de la crisis*. Santiago: PREALC (En prensa).
- Prebisch, Raúl (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rama, Germán (1984): *La evolución social de América Latina (1950-1980): transición y cambio estructural*. (Documento presentado al seminario sobre Alternativas de Desarrollo de América Latina, organizado por la Universidad de Los Andes, Colombia).
- Tokman, Víctor E. (1982): Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-80. *Revista de la CEPAL*, N° 17. Agosto.
- Touraine, A. (1984): *Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina*. Santiago: PREALC. (Borrador para discusión).
- United States Bureau of the Census (1975): *Historical statistics of the United States, colonial times to 1970, bicentennial edition, Part 2*, Washington, D.C.

La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos

*François Le Guay**

Después de esbozar algunos de los efectos más notorios de la crisis actual, el autor presenta dos vías hipotéticas para salir de ella: la capitalista liberal y la socialdemócrata. Si bien la segunda vía le parece más favorable para el desarrollo futuro de los países latinoamericanos, sostiene que incluso ella sería insuficiente si no va acompañada del establecimiento en éstos de un patrón de desarrollo autónomo y autosustentado.

Durante los años setenta, tanto en la región como fuera de ella, se elaboraron muchas ideas teóricas y prácticas acerca de ese nuevo patrón de desarrollo, las que fueron oscurecidas por el refloreamiento de la doctrina económica liberal. A juicio del autor, aquellas ideas mantienen su vigencia de modo que el problema actual no consiste en crear un nuevo paradigma sino en dar a la noción de desarrollo autónomo y autosustentado un carácter operacional, en especial en algunas áreas claves como la autosuficiencia en alimentos, el establecimiento de un proceso crecientemente autónomo de industrialización y la articulación de los sectores industrial y agrícola.

La operacionalización de las ideas orientadas a transformar el estilo predominante de desarrollo debe abarcar también a la planificación, la que debería ser capaz de brindar una contribución más efectiva a la orientación del proceso en su conjunto. Entre los aspectos de la planificación que deberían mejorarse destaca la articulación de los horizontes temporales, el ensamble de la planificación global con la sectorial, y el desarrollo y consolidación de los procesos de concertación social.

Por último, afirma que en el campo de la integración tanto subregional como regional tampoco faltaron ideas, investigaciones y hasta instituciones adecuadas; las causas de sus defectos y fracasos se deben atribuir, más bien, a la ausencia de voluntad política para realizarlas, como lo mostrarían los escasos avances logrados en la integración industrial y energética.

*Profesor de la Universidad de Grenoble y del Instituto de Altos Estudios de América Latina, de la Universidad de París.

I

Algunas reflexiones sobre los efectos de la crisis

La manifestación más espectacular de la crisis —el nivel extraordinario de endeudamiento de la mayoría de los países— ha centrado la atención internacional durante muchos meses. Después de la reunión del Fondo Monetario Internacional realizada en septiembre de 1984, se produjo un relativo silencio en torno al asunto. Según fuentes autorizadas, la búsqueda de soluciones *ad hoc* para cada caso (el caso de México es el primer ejemplo) ha logrado suavizar el problema y el sistema financiero internacional ha superado el mayor peligro sin necesidad de cambios estructurales importantes. Esta me parece una visión exageradamente optimista. Aun en el aspecto meramente financiero me parece muy difícil afirmar que la situación actual, caracterizada por enormes flujos financieros netos de los países del Sur a los países del Norte, se pueda sostener por muchos años más.

Más importante que los aspectos financieros me parecen los efectos reales de la crisis en los sistemas económicos y en las estructuras sociales y políticas de los países en desarrollo. A nivel global, América Latina ha sufrido tres años de grave recesión (1981-1983), y el crecimiento de 2.5% del producto bruto en 1984 ni siquiera alcanza al crecimiento demográfico. El nivel de vida promedio ha retrocedido de 10 a 20 años, según los países.

Más grave aún, la crisis ha afectado en profundidad los sistemas productivos. En algunos países y en ciertos sectores de la agricultura o la industria, se ha traducido en desmantelamiento de capacidades productivas, atraso tecnológico y dispersión de mano de obra calificada. Dicho deterioro haría muy difícil en algunos sectores un crecimiento rápido aun si las condiciones de la demanda mejoraran.

En el aspecto social los impactos son también muy profundos y dejarán secuelas por períodos largos. Como consecuencia de la precariedad de los sistemas de protección social, la cesantía significa no sólo una baja del poder adquisitivo sino una caída brutal en la miseria. El hambre en las ciudades y en el campo, y el deterioro de los

servicios públicos de salud, vivienda y otros, tienen efectos irreversibles en la salud de las poblaciones. En resumen, la crisis ha acentuado los fenómenos de dependencia, desarticulación económica y social, y desigualdad entre regiones y grupos sociales, que son características conocidas del subdesarrollo. En otras palabras, ha exacerbado los elementos perversos de los estilos de desarrollo vigentes.

A ese respecto, la crisis ha hecho poco caso de las categorías en que estuvo de moda hace poco clasificar a los países del Tercer Mundo: exportadores de petróleo, nuevos países industrializados, países de menor desarrollo relativo. Todos padecen deterioros estructurales graves. Si hay diferencias entre ellos, no es según las categorías mencionadas, sino según su grado de inserción en la economía mundial. En América Latina, entre los países más afectados figuran Argentina y Chile donde se practicaron políticas ultraliberales de apertura indiscriminada. En ambos se observan fenómenos de verdadera desindustrialización, con destrucción de sectores enteros, a veces establecidos hace muchos años.

Esos efectos ya se han analizado extensamente. En cambio, se ha examinado mucho menos un punto, a mi modo de ver, muy importante: los efectos de la crisis en el discurso político internacional y la evolución de las ideas. Es impresionante la poca capacidad de expresión internacional de los países en desarrollo, si se la compara con la del período de 1973 a 1980. La voz colectiva del Tercer Mundo no se escucha más, como si los gobiernos hubieran quedado paralizados por el temor de perjudicar la solución posible de su situación individual frente a los países acreedores y los organismos financieros internacionales. Sin embargo, habría mucho que decir tanto sobre las responsabilidades que implica la situación presente como sobre la validez permanente de

las soluciones propiciadas por la comunidad internacional en los años setenta. La crisis no ha mostrado la obsolescencia de estas últimas sino, al contrario, la necesidad más urgente de ponerlas en marcha.

Pero no sólo el discurso político está paralizado sino también la evolución de las ideas en el campo económico, social y político. Aun los círculos académicos e intelectuales parecen inhibidos frente a la arrogancia de la "nueva ortodoxia" neoclásica. Es paradójico que los principales responsables de la situación logren imponer a sus víctimas, además de las consecuencias prácticas de la crisis, la aceptación de su propia visión de los acontecimientos.

A partir de 1984 ese panorama bastante sombrío comenzó a manifestar algunas señas más positivas. A nivel político, la más importante fue la realización de una serie de reuniones iniciadas en el mes de enero por la Conferencia Económica Latinoamericana convocada en Quito por el entonces Presidente del Ecuador, Doctor Osvaldo Hurtado. La Declaración y Programa de Acción aprobados en esa Conferencia hacen hincapié en la necesidad de encontrar soluciones políticas colectivas al problema del endeudamiento, que repartan de manera más proporcionada los costos del refinanciamiento. También subraya la Declaración de Quito la necesidad de ir más allá y fomentar la cooperación entre países latinoamericanos en la búsqueda de cambios estructurales de más largo plazo en los campos del comercio, la industria, la agricultura, etc. Se reactiva así un amplio debate sobre los temas fundamentales que determinan el futuro de la región y su inserción externa, y con ello la CEPAL vuelve a tomar el papel que fue en otros tiempos el suyo, de estímulo intelectual y como lugar de intercambio de ideas.

II

Las perspectivas de salida de la crisis en el Norte y a nivel internacional

Los documentos surgidos a partir de aquella Conferencia subrayan en forma adecuada que las estrategias que se elaboren para el desarrollo latinoamericano tienen que referirse a las perspectivas del sistema mundial que, de muchas maneras, van a tener impacto en la situación de la región. Por consiguiente parece indispensable ensayar algún ejercicio de prospectiva internacional, a lo menos en forma conceptual, con miras a discutir las posibilidades de ampliar esa reflexión y darle ulteriormente un marco cuantitativo.

A estas alturas me limitaré a presentar en forma crítica dos hipótesis acerca de la solución de la crisis que, me parece, sintetizan de manera esquemática las ideas que circulan comúnmente en los países del Norte.

Las hipótesis siguientes no son previsiones más o menos probables de la evolución de los países del Norte hasta el año 2000. Representan sólo un esfuerzo por exponer coherentemente posibles variantes de esa evolución, con el objeto de proporcionar a las autoridades responsables de los países del Sur un marco de referencia para el estudio de sus propias estrategias de desarrollo.

Antes de presentar las hipótesis, es preciso subrayar que no existe ninguna garantía que el sistema internacional encuentre soluciones en una u otra de ellas. Es posible que no se superen de manera durable las contradicciones actuales, y que persistan fenómenos como la cesantía, los desequilibrios entre sectores y regiones y, quizá, una nueva recesión. La situación de Europa tiende a mostrar que tal evolución es posible, y no hay que descartar un nuevo retroceso en Estados Unidos. En tales casos, podrían permanecer por largo tiempo más, fenómenos de fraccionamiento entre países del Norte, tendencias al proteccionismo, y tensiones internacionales agravadas por el alto nivel de los gastos en armamento.

En tales circunstancias, todos los países, y más aún los países en desarrollo, sufrirían una recesión prolongada y tendrían que elaborar es-

trategias de sobrevivencia adaptadas. Sin desestimar esas eventualidades me parece más interesante estudiar el caso de salidas de crisis efectivamente realizadas con cierto grado de éxito. Vamos a hacerlo a continuación en dos hipótesis presentadas de manera esquemática.

1. Primera hipótesis: salida de la crisis por la vía tradicional del capitalismo liberal

En esta hipótesis se parte del supuesto básico que la política económica de la administración Reagan ha logrado ya la salida de Estados Unidos de la crisis. La incorporación de las tecnologías más modernas en las principales industrias, hace posible nuevos progresos en la productividad después de un largo período de estancamiento. La flexibilización de las regulaciones en varios sectores y el desmantelamiento de los sistemas rígidos del "Estado del Bienestar" dan un nuevo dinamismo a las empresas. Se registran, así, un crecimiento sin inflación del producto bruto y una reducción significativa del subempleo.

En este supuesto, la aplicación continuada de esas políticas resulta a la postre en un desmantelamiento más profundo del "Estado del Bienestar". La esfera del mercado se extiende a actividades de tipo social que estaban antes a cargo del Estado (salud, educación, comunicaciones, correo, posiblemente aun servicios de seguridad). De ese modo se amplía el campo de la acumulación capitalista y se integran sectores de alta productividad con sectores de consumo de masas. Surgen nuevos patrones de consumo, que se difunden poco a poco, y proporcionan reservas de crecimiento por un período largo. A ese modelo de crecimiento acompañan grandes desigualdades importantes entre regiones y grupos sociales.

En esa hipótesis las empresas transnacionales norteamericanas, sin el contrapeso del Estado o la sociedad civil, fortalecen su poder, extienden su espacio de acción y aumentan el nivel y eficiencia de sus operaciones. El Estado norteamericano

favorece esas actividades en el mercado interior y las apoya en los países extranjeros.

La realización estable y permanente de ese escenario en Estados Unidos presupone la solución de los problemas del déficit del presupuesto federal de 200 mil millones de dólares y del comercio exterior de 100 mil millones de dólares que encara actualmente el país, lo que demuestra que no se puede considerar como fácilmente alcanzable.

A nivel internacional, la realización de esa hipótesis supone que el modelo de crecimiento y el patrón de consumo elaborados en Estados Unidos se extienden a los demás países industrializados. Es probable que Europa tendría muchas dificultades en adaptarse, ya que eso significaría de hecho el desmantelamiento de los sistemas tradicionales de protección social. Tal evolución provocaría tensiones y conflictos, que tendrían impacto en la competitividad de las industrias europeas, y en la influencia y presencia de ese continente frente a Estados Unidos y Japón tanto a nivel mundial como en el mismo mercado europeo.

En esa hipótesis, Japón sería un *partenaire* privilegiado del polo dominante norteamericano, aunque la introducción del nuevo modelo tropezaría con dificultades de tipo cultural. Algunos países del Sudeste asiático podrían participar de manera activa en el modelo norteamericano-japonés y el peso principal de la economía mundial se trasladaría más y más a la zona del Pacífico.

En dicha situación el sistema internacional funciona sin mayores cambios institucionales. Los organismos multinacionales tienen un papel de escasa importancia. El sistema monetario se organiza basado en la dependencia de un dólar fuerte. Se trata, en resumen, de un mundo que se integra bajo el dominio de las transnacionales norteamericanas apoyadas por el poder político de Estados Unidos.

En la sección siguiente examinaremos las posibilidades que se les presentan a los países en desarrollo de elaborar estrategias de desarrollo a base de las hipótesis estudiadas. Es evidente que en este primer supuesto tienen un margen de acción muy reducido para resistir al dominio económico y político. El patrón de consumo dominante continuaría extendiéndose a los grupos sociales que perciben ingresos adecuados. El sis-

tema productivo del Sur participaría en el sistema internacional en los sectores y países que las transnacionales consideraran convenientes para la maximización de sus ingresos a nivel mundial. Se trataría fundamentalmente de los sectores tradicionales de la minería y la agricultura y de algunos sectores industriales básicos o de uso intensivo de mano de obra que podrían incorporarse a la división internacional del trabajo. Parece inevitable en tal perspectiva que se profundicen las desigualdades y dislocaciones entre los países del Tercer Mundo y, dentro de cada país, entre los sectores integrados al mercado mundial y los sectores marginados de él.

2. Segunda hipótesis: salida de la crisis por la vía socialdemócrata

Se supone aquí que la política esbozada en el escenario anterior, después de unos años llega a una *impasse* aun en Estados Unidos y que se buscan sistemas más equilibrados entre un capitalismo flexible, en que las transnacionales siguen siendo fuertes, y Estados de tipo socialdemócrata. Se trataría de formas nuevas, distintas del clásico "Estado del Bienestar", capaces de organizar la demanda social mediante servicios públicos eficientes, de realizar cierta redistribución del ingreso entre regiones y grupos sociales y de encontrar soluciones innovadoras al problema del subempleo. El patrón de consumo sería bastante distinto del planteado en la hipótesis anterior; habría mayor desarrollo de los servicios colectivos, organización diferente del tiempo entre el trabajo, la vida asociativa y el tiempo libre. Se puede de hecho encarar varios patrones distintos, los unos con uso relativamente importante de bienes y servicios tradicionales, los demás más innovadores en que el desarrollo de la sociedad civil fuera del mercado llegara a modelos de crecimiento cercano al "crecimiento cero".

A nivel internacional, es posible imaginar distintas variantes según la extensión geográfica de ese tipo de solución. Una se trataría de la extensión, en formas diversas, a todos los países del Norte, con una gestión compartida y equilibrada en el sistema internacional. Otra, representaría una situación más conflictiva en que Europa se adaptaría más fácilmente a sistemas cercanos a su organización social tradicional y Estados Unidos tardaría en encontrar una solución

adecuada y permanecería por más tiempo en la crisis.

De todos modos, esos modelos implican la organización de la economía de mercado con poderes de contrapeso (el Estado y la sociedad civil). A nivel internacional significarían instituciones internacionales fuertes capaces de controlar el sistema en los campos monetario, financiero y comercial. Además, crearían las condiciones necesarias para la aplicación de medidas similares a las propuestas en el informe Brandt y varias resoluciones de las Naciones Unidas: organización de los mercados de materias primas, sistemas de preferencia, aumento de las transferencias de tecnología, ayuda intensa y generalizada, y reestructuración industrial a nivel mundial mediante una concertación internacional.

La pregunta que cabe hacerse aquí es si, aun en la hipótesis aparentemente muy optimista de una aplicación amplia de ese tipo de sistema, ésta significaría un verdadero desarrollo de los países del Sur. Mi opinión personal es que, si no se acompaña de la adopción de medidas determinadas por parte de esos mismos países, en favor de un desarrollo autónomo, ese tipo de sistema internacional, aunque más favorable que el sistema antes descrito, no alcanzaría de hecho los objetivos que se proponen sus partidarios. Existen grandes riesgos que una estrategia internacional de esa naturaleza conduzca a una fuerte dependencia, y a desigualdades mayores entre países y entre grupos sociales. La incorporación selectiva al mercado internacional podría significar en una parte mayoritaria del Tercer Mundo dislocaciones internas, marginación y proletarización crecientes.

Considero conveniente a ese respecto reflexionar sobre las soluciones a la crisis basadas en esquemas de aumento masivo de los flujos financieros Norte-Sur, calificadas a veces de nuevo Plan Marshall hacia el Tercer Mundo. Tales

esquemas subrayan la interdependencia Norte-Sur y pretenden resolver conjuntamente los problemas de la cesantía en el Norte y la falta de inversiones en el Sur. Antes de embarcarse en tales planes sería preciso analizar lo que pasó en los últimos años del decenio de 1970 y los primeros del de 1980. La abundancia de liquidez en el Norte (en parte petrodólares), combinada con la recesión, resultó en un aumento de los flujos financieros Norte-Sur a niveles muchas veces más altos que en los propuestos planes Marshall. De hecho, produjo un fuerte incremento de los flujos comerciales (bienes suntuarios, armamento, y algunos bienes de capital), y fue muy útil para las industrias del Norte amenazadas por la recesión. Pero la abundancia de recursos significó para el Sur la competencia de los bienes importados que debieron encarar las industrias nacionales; proyectos faraónicos; desarticulaciones económicas y sociales y endeudamiento gigantesco. La interdependencia obró claramente de manera unilateral.

La historia de los últimos años nos invita a reflexionar sobre lo inadecuado de las soluciones basadas en transferencias financieras. Las dificultades con que tropezaron en su desarrollo los países que disponen de recursos provenientes de renta (renta petrolera o de otras fuentes) ofrecen un tema de reflexión en el mismo sentido.

Cabe esperar que el análisis de la situación presente contribuya a que se tenga una conciencia más clara de que el financiamiento internacional, que ha sido durante largos años el punto central de todo el debate sobre el desarrollo, es de hecho un arma de doble filo. Es digna de mención a ese respecto la noticia que el Banco Mundial va a tener que reducir en 1985 el nivel de sus préstamos debido a la falta de demanda por parte de los países en desarrollo. Sería interesante ver si esa tendencia se mantiene en el futuro.

III

¿En la búsqueda de un nuevo paradigma?

De las reflexiones anteriores se concluye que los países en desarrollo necesitan un nuevo patrón de desarrollo o, según una fórmula que se ha usado en América Latina en los últimos años, nuevos estilos de desarrollo. No quiero entrar ahora en una controversia sobre el punto tocado por Enrique Iglesias en su presentación a la reunión de la CEPAL en Lima en 1984: si es prematuro o no buscar un paradigma económico para América Latina (Iglesias, 1984). El análisis de la crisis y los efectos posibles de las distintas hipótesis examinadas antes, inducen más bien a prestar nuevamente atención a ideas que se desarrollaron en los años setenta y que a mi modo de ver no han perdido vigencia. Las políticas neoliberales aplicadas según la 'nueva ortodoxia' han demostrado sus efectos perversos. Han empeorado en forma desmesurada los defectos estructurales de dependencia, desigualdad, dislocación económica y social, ataque al medio ambiente, característicos del subdesarrollo.

Aunque las fuertes restricciones vinculadas al endeudamiento creen condiciones más difíciles, parece más evidente que nunca la necesidad de desligar a los países en desarrollo de los efectos negativos del mercado internacional. La crisis pone en la orden del día la búsqueda de estrategias de desarrollo autónomo, autosostenido. Esos conceptos acuñados en los años sesenta por investigadores del Tercer Mundo, se incorporaron a la reflexión y al debate internacionales a mediados del decenio de 1970. Tuvieron expresión pública en documentos de la Fundación Hammar skjöld o en la reunión de Cocoyoc. También pasaron por textos oficiales del Sistema de las Naciones Unidas como, por ejemplo, de la Sexta Sesión Extraordinaria de la Asamblea General (mayo 1974), la Conferencia de Lima sobre la industrialización (marzo 1975), la Conferencia de la OIT sobre las necesidades básicas (mayo 1976).

Los acontecimientos de los diez años siguientes no han quitado validez (muy por el contrario) a las conclusiones aprobadas en esa época como, para mencionar algunas de ellas: el desarrollo es distinto del puro crecimiento económico, pero

implica cambios estructurales. Esos cambios no se realizarán solamente por el juego de las fuerzas del mercado; necesitan acciones deliberadas de redistribución de la producción, de la riqueza, del poder, tanto al nivel nacional como al nivel internacional.

En el campo industrial, la comunidad internacional adoptó un objetivo cuantitativo de reestructuración del sector a nivel mundial y decidió establecer un sistema permanente de consultas para tomar medidas adecuadas a dicha reestructuración.

El desarrollo implica satisfacción prioritaria de las necesidades básicas y para eso políticas apropiadas de redistribución del ingreso.

El problema esencial de esas estrategias de desarrollo no es que fueran erróneas, sino que no se aplicaron en la práctica. Aun en países donde se proclamaron esos principios como base teórica de las políticas nacionales, se pueden comprobar muchas contradicciones entre esos principios y las medidas efectivamente tomadas.

Hoy, igualmente, los países del Tercer Mundo tratan de conquistar un grado de autonomía que les permita decidir, según sus propios objetivos de desarrollo, acerca de sus patrones de consumo, sus producciones, la elección de tecnologías, sus inversiones, y el uso de sus capacidades financieras. Eso es posible sólo si disponen al mismo tiempo de cierto grado de autonomía en su inserción en el sistema internacional, y en la definición de sus políticas comerciales, financieras y monetarias.

En las condiciones actuales esas estrategias pueden parecer utópicas. La mayoría de los países encontrarían dificultades insuperables al aplicarlas en forma aislada. Pero podrían ser más factibles si se organizara la cooperación Sur-Sur en los campos agrícola e industrial y si se establecieran instituciones propias de regulación comercial, financiera y posiblemente monetaria. Es evidente que el contexto internacional puede ser favorable en mayor o menor grado a la realización de estrategias de autosustentación. Así, por ejemplo, entre las salidas de crisis mencionadas en la sección anterior, las soluciones del segundo

tipo harían menos difícil el desarrollo autónomo que las soluciones del primer tipo.

De todos modos, el problema presente no consiste, a mi modo de ver, en definir un nuevo paradigma sino en dar al concepto de desarrollo autosustentado un contenido operacional que pueda materializarse en decisiones precisas o medidas bien definidas de política económica. El contenido de esos objetivos y su articulación entre sí tienen obviamente que ser distintos de un país a otro. En general, habría que buscar en cada caso los puntos claves más importantes, los núcleos decisionales en que se concentren el esfuerzo, las medidas, las acciones. A título de ejemplo, se mencionan algunos puntos claves que parecen de importancia en la mayoría de los países latinoamericanos.

—El logro de la autosuficiencia en alimentos. Este punto se relaciona con los objetivos de superación de la dependencia, modificación de los patrones de consumo, satisfacción de las necesidades esenciales, etc. Atañe al sector rural, que tendría que ser reestructurado en profundidad. También afecta las relaciones exteriores (posición frente al *agrobusiness* mundial, cooperación internacional), la estrategia de industrialización, las relaciones campo-ciudad, etc. Dar a este objetivo máxima prioridad, no en forma retórica, sino fijando un proceso concreto, con niveles y fechas, puede significar una reorientación cabal de la política económica y social en su conjunto,

—la definición del proceso de industrialización a partir de un núcleo endógeno (Fajnzylber, 1983) mediante una dinámica progresiva de autonomía creciente. Eso implica no sólo metas de

producción y programas de inversiones, sino política y sistema institucional de control de la importación de tecnologías (cf., la política mexicana de los años setenta y la decisión 24 del Pacto Andino), instituciones de investigación y de enseñanza técnica, proyectos de producción de bienes de capital, etc.; eso significa también la integración horizontal de todas las actividades sectoriales.

—la articulación en los sectores agrícola e industrial de las empresas de tecnología moderna con las empresas tradicionales. El deterioro de esa articulación es una causa mayor del subdesarrollo, de la desigualdad social y también regional y de la transformación de las empresas modernas en 'enclaves' del sistema internacional. El progreso en esa materia supone no sólo la dictación de medidas internas para cada sector sino el control estricto de la relación con el exterior, la orientación hacia el mercado interno, el control de los precios, la adopción de medidas de incentivos fiscales, programas de formación, etc.

Al tomar esos ejemplos no fue mi intención entrar a analizar cada uno de los temas sino indicar que no son de índole sectorial, que deba dárseles un tratamiento fraccionado. Cada uno combina elementos externos e internos, aspectos horizontales y verticales, y medidas sectoriales, globales e institucionales.

La preocupación de dar un contenido concreto a objetivos que quedaron muchas veces en el pasado en el plano ideológico o aun retórico, lleva a reflexionar sobre nuevas formas de planificación y de cooperación.

IV

Nuevas formas de planificación

La planificación, que tuvo un período de auge en los años sesenta tanto en Europa como en América Latina, ha atravesado después un período largo de decadencia. Parece paradójico querer reimplantarla en momentos mucho más difíciles, en que la incertidumbre del futuro es máxima y los gobiernos están sometidos a la presión continua de tener que tomar decisiones urgentes a

muy corto plazo. Pienso, sin embargo, que si los tiempos de crisis hacen las cosas más difíciles, las hacen también más necesarias. Debido a que requieren solucionar los problemas inmediatos y a la vez elaborar estrategias nuevas, se ven obligados a concebir sistemas de planificación renovados en sus instituciones, procesos y métodos.

Presentaré, a ese respecto, algunas sugerencias.

cias, a partir de un examen crítico de los métodos elaborados en los períodos anteriores. Es cierto que esos métodos no captaron cabalmente las conclusiones lógicas de los principios proclamados acerca de la naturaleza del subdesarrollo y las estrategias necesarias para superarlo. Muchos planes no dieron un contenido concreto a la declaración del principio que el desarrollo no es sólo crecimiento económico; y de hecho limitaron sus objetivos a la consecución del crecimiento más rápido posible.

Los instrumentos técnicos utilizados adolecen en general de las mismas limitaciones: los modelos de optimización global son a nivel nacional o sectorial; los análisis de costo-beneficio de los proyectos se proponen la maximización del producto, es decir, un objetivo aritmético y no estructural.

Para superar la dicotomía existente no basta incorporar en los objetivos cifras de producto interno bruto, índices de producción o niveles de inversión. Es preciso dar un contenido a conceptos como el de 'estilos de desarrollo' en que la reflexión teórica ha progresado en América Latina en los últimos años. Es decir, que los distintos aspectos de una estrategia: patrones de consumo, estructura de los ingresos, articulación de los sectores, elección de las tecnologías, relación con el exterior, identidad cultural, se interrelacionan. Por lo tanto, el sistema de planificación, el proceso de construcción de los planes, los instrumentos técnicos utilizados, y las instituciones de planificación, deben organizarse en consecuencia.

Por consiguiente se trata de concebir y construir un sistema de planificación que ayude efectivamente al proceso de toma de decisiones en las materias complejas que mencionamos antes, incorporando objetivos múltiples no ponderables entre sí; y, además, que sea flexible, capaz de adaptarse rápidamente a los cambios bruscos que afectan las condiciones externas e internas. Me limitaré a algunas reflexiones sobre las características de tales sistemas.

1. *Articulación de los horizontes temporales*

Los sistemas de planificación privilegiaron durante mucho tiempo la construcción de planes de mediano plazo. Hoy es necesaria una planificación que sea a la vez más estratégica y más opera-

cional, es decir, que logre una integración más estrecha entre los objetivos estructurales, que tienen usualmente efecto a largo plazo (15 ó 20 años) y las decisiones con las inherentes medidas de política económica, que se toman hoy. A ese fin considero importante extender los instrumentos de planificación en ambas direcciones: hacia el largo plazo y hacia el corto plazo.

A largo plazo se trata de elaborar instrumentos prospectivos capaces de proyectar hasta fines de siglo la situación del sistema mundial y las consecuencias de las estrategias nacionales y regionales. Se incluyen aquí proyecciones cuantitativas, única manera de asegurar un grado mínimo de coherencia en la evolución de varias magnitudes. Eso no significa que ese esquema de largo plazo tenga las mismas clasificaciones y los mismos detalles que el de mediano plazo.

Esos instrumentos prospectivos permitirían estudiar las consecuencias de estrategias sustitutivas en varias hipótesis sobre el porvenir del sistema internacional. Sería de gran ayuda para estudiar la efectividad del ejercicio y las posibilidades de cooperación entre los países latinoamericanos que los distintos países se pusieran de acuerdo para definir hipótesis comunes sobre el contexto internacional. Así, se podría comparar estrategias y cotejar sus compatibilidades. Este podría ser un primer paso, bilateralmente o a nivel regional, hacia la armonización de las estrategias.

Paralelamente a la extensión hacia el largo plazo es muy importante en las condiciones presentes elaborar instrumentos para la ejecución permanente de los planes, que se adapten rápidamente a los cambios que se producen en la situación internacional o interna. La experiencia de los planes anuales operativos (a veces llamados también presupuestos económicos) es muy valiosa en ese sentido, aunque en la situación actual surjan otras dificultades. Ocurren cambios muy bruscos en las tasas de inflación, la balanza de pagos, el nivel de cesantía, y los tipos de interés; es muy difícil, entonces, evaluar los comportamientos del consumo, el ahorro, la inversión, y las decisiones de producción, resultantes de esos cambios.

De lo anterior se deducen varias consecuencias prácticas.

— La necesidad de un sistema mucho más ágil

de recopilación, circulación y análisis de la información económica que se requiere para el proceso de toma de decisiones.

— La elaboración de instrumentos de previsión adaptados a situaciones muy diferentes de las del pasado, quita mucha validez a los modelos basados en las relaciones de comportamiento históricas.

— La importancia de una vinculación más estrecha entre las instituciones que participan en las decisiones de política económica y, por consiguiente, en la elaboración de los planes anuales que ayudan a tomar esas decisiones (en particular organismos de planificación, hacienda y bancos centrales).

2. *Articulación de la planificación global con la planificación sectorial*

Los métodos tradicionales de planificación se caracterizan muchas veces por la débil vinculación que existe entre la planificación global y la planificación de los varios sectores a nivel tanto conceptual como institucional. La primera proporciona un esquema bastante impreciso de la estructura general de la demanda. De hecho, la planificación de cada sector se hace en forma casi autónoma en los ministerios correspondientes; en los sectores de gran concentración, las grandes empresas tienen un papel importante y el plan nacional es a menudo la presentación conjunta, más o menos coordinada, de las perspectivas de los productores.

Un ejemplo ilustrativo es el sector de la energía, en que la planificación se limita a veces a los subsectores petrolero y eléctrico. En muchos países, por recomendación del Banco Mundial, se hacen ejercicios de planificación energética fuera del contexto de la planificación global.

Ineludiblemente, esos planes sectoriales, e incluso subsectoriales, se preocupan sólo de maximizar el producto parcial, siguiendo criterios de optimización propios de un solo sector o a veces de la empresa responsable de un solo subsector. De ese modo se profundiza la desarticulación de las economías latinoamericanas y se multiplican los efectos externos negativos. Como lo vimos antes, los objetivos de un verdadero desarrollo no atañen a un solo sector sino que se refieren a varios sectores y a las relaciones entre ellos, postulado que los métodos de planificación

sectorial y su organización institucional deben tener en cuenta. La organización de los estudios y el proceso de toma de decisiones deben permitir optar entre soluciones sustitutivas que sin dejar de ser optimistas del punto de vista de un sector tengan efectos indirectos positivos en los objetivos generales y el desarrollo de otros sectores.

Para continuar con el ejemplo de la planificación energética, los métodos de planificación tendrían que evitar la repetición de los errores cometidos antes en muchos países, es decir, la construcción de sistemas energéticos inadecuados tanto a las necesidades de los usuarios como a los recursos de los países. Eso supondría incorporar en la planificación decisiones sobre los usos y el manejo de la energía y no sólo sobre la producción y las inversiones del sector. Significaría, además, reequilibrar el predominio presente del petróleo en países que no disponen de recursos propios, en favor del desarrollo de otras fuentes energéticas nacionales.

Únicamente los métodos que van más allá de los modelos de optimización o del análisis costo-beneficio pueden ayudar a tomar decisiones racionales en problemas complejos como, por ejemplo, la electrificación como base del desarrollo de una industria nacional de bienes de equipo; el estudio de los efectos positivos y negativos de un programa de uso energético de ciertos cultivos (Proalcohol); la superación de los efectos negativos de la renta petrolera en el sistema socioeconómico de los países productores, etc.

3. *Proceso de concertación*

Se ha reprochado a la planificación en América Latina de ser excesivamente burocrática y de producir planes preparados sin la participación de los grupos sociales interesados y, en consecuencia, de poco efecto práctico en el manejo ulterior de la política económica.

El feliz surgimiento en la mayoría de los países de gobiernos democráticos da la oportunidad de renovar los sistemas de planificación, e incorporar al proceso una organización de consulta de los grupos sociales. Esto es aún más necesario en la difícil situación actual en que los errores de las políticas económicas del pasado, y su consecuencia más visible, el endeudamiento, van a hipotecar por muchos años el futuro desarrollo de los paí-

ses. Para elaborar sin embargo estrategias de largo plazo autónomas y defenderlas frente a las presiones del exterior, los gobiernos necesitan el apoyo interno más amplio posible. La construcción de perspectivas nacionales de mediano o

largo plazo por medio de un proceso de concertación puede ayudar a encontrar un punto de convergencia de las distintas aspiraciones y aliviar contradicciones que parecen insuperables en el corto plazo.

V

Nuevas formas de cooperación

Tal como el de la planificación, el tema de la cooperación entre países en desarrollo, y más precisamente de la cooperación regional latinoamericana, despertó en una época grandes esperanzas seguidas por muchas desilusiones. No es posible en el marco presente analizar los progresos y retrocesos de los varios esquemas regionales y subregionales latinoamericanos. La evolución política en algunos países del continente y también la ola de políticas ultraliberales han tenido sin duda efectos negativos. Pierde mucho de su razón de ser el esfuerzo de cooperación Sur-Sur, si el desarrollo se busca mediante una inserción indiscriminada en el mercado mundial. A veces incluso empresas extranjeras pueden tener más fuerza y flexibilidad que las nacionales para aprovechar las disposiciones favorables de algunos tratados de integración.

Por el contrario, si se toma el camino que conduce a un desarrollo autosustentado, la cooperación regional y subregional recupera toda su importancia. Tanto a nivel regional como a nivel subregional existe abundancia de textos jurídicos, estructuras institucionales, experiencia acumulada. Sería muy oportuno hacer un análisis histórico-crítico de los varios esquemas, y detectar las causas de sus fallas con el fin de proponer innovaciones que les permitan poner en práctica estrategias nuevas. Adelantaría a estas alturas una sola idea: no faltaron los conceptos, las ideas, los textos, los estudios, ni siquiera en unos casos las instituciones y el personal calificado; faltaron las estrategias de desarrollo adecuadas para aprovechar esos elementos. Los instrumentos de cooperación entre países pierden su eficiencia si no deciden al mismo tiempo definir posiciones comunes hacia el exterior. Tomaré un solo ejemplo: la famosa decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. Hay allí todos los elementos de una cooperación industrial eficiente que va más allá de los

aspectos comerciales y financieros y apunta hacia políticas industriales y tecnológicas comunes. Su defecto no está en su concepción sino en el hecho que nunca ha sido puesta en práctica. Podría nuevamente conquistar vigencia si los países miembros se pusieran de acuerdo para definir en común su modo de inserción en el mercado internacional y sus perspectivas de desarrollo de largo plazo. A nivel regional latinoamericano quisiera sólo recordar dos documentos que interesan a sectores importantes, el de la industria y el de la energía, que también podrían ser instrumentos útiles en la situación presente.

En lo industrial, mencionaré la Conferencia Latinoamericana sobre Industrialización que reunió a los ministros de industria en Ciudad de México en noviembre de 1974. De acuerdo con lo recomendado por la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la perspectiva de la Conferencia de Lima que tuvo lugar pocos meses después, la Conferencia aprobó un objetivo cuantitativo para la industria latinoamericana en el marco mundial y afirmó, entre otros, el principio de que el juego sin restricción de las fuerzas del mercado no es el medio más adecuado para promover la industrialización y que los acuerdos de cooperación industrial entre gobiernos y entre empresas tenían que elaborarse con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas.

También a nivel regional la Conferencia propuso objetivos de armonización y coordinación de las políticas industriales, de especialización y complementación, fortalecimiento de los esquemas de integración existentes y búsqueda de nuevas formas. Resolvió la adopción de medidas para la armonización y coordinación de las políticas de inversión (nacional y extranjera), desarrollo tecnológico, cooperación científica y tecnológica, y defensa de los precios de las exportaciones.

Aprobó el principio de empresas multinacionales latinoamericanas, acuerdos de complementación, y un sistema regional de importaciones. Encomendó a las organizaciones regionales, especialmente a la CEPAL, desarrollar actividades de estudio y de promoción para ayudar a la aplicación de las medidas adoptadas.

Después de transcurridos diez años, hay que reconocer que poco se ha hecho para poner en práctica esas ideas excelentes. Los gobiernos no supieron dar un contenido político concreto a los principios que ellos mismos habían proclamado. Ni la CEPAL ni el SELA, recién creado en esa época, aprovecharon las circunstancias favorables y los mandatos claramente recibidos para impulsar acciones determinadas en favor de la cooperación industrial.

Las dificultades creadas por la crisis, si se hace un análisis adecuado de sus causas, pueden inducir a los países latinoamericanos a adoptar nuevos estilos de desarrollo industrial, a partir de los núcleos endógenos que existen en varias partes del continente. En tal caso, las acciones de cooperación industrial en las líneas concebidas hace diez años pueden multiplicar las oportunidades y acelerar el proceso.

En el campo de la energía, también existen posibilidades de cooperación que no se han aprovechado plenamente. Una iniciativa muy interesante es el Acuerdo de San José entre países productores de petróleo (México y Venezuela) y los países importadores de América Central y del Caribe. Vincula el suministro de petróleo al financiamiento de proyectos de desarrollo, en particular en el campo energético. Sin entrar en un análisis pormenorizado de la aplicación del Acuerdo, cabe recordar que a pesar de sus puntos positivos, registró en el último período una tendencia a una marcha más lenta. Cabe notar también que la última renegociación se hizo en condiciones menos favorables para los países beneficiarios.

El Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), aprobado en 1981 por 25 países en el marco de la OLADE, es más ambi-

cioso. Se propone desarrollar entre los países una visión estratégica común del aprovechamiento energético, impulsar una acción unificada y permanente, promover la cooperación en todos los campos de la capacidad científico-técnica, de la prospección y exploración, y de la capacitación. El PLACE pretende ir más allá que el intercambio de informaciones, la realización de estudios e investigaciones comunes y la cooperación técnica; propone la creación de industrias comunes y en particular de una industria latinoamericana de bienes de capital y equipos para el sector energético.

Después de tres años de vida, las realizaciones del PLACE han sido bastante decepcionantes. Los proyectos en marcha se quedan en un nivel limitado. Representan en gran parte actividades de estudio, capacitación y asistencia técnica. Los proyectos concretos interesan a países individuales y no tienden a desarrollar capacidades productivas comunes a varios países. Habría que preguntarse si después de aprobar el Programa, los gobiernos mostraron una verdadera voluntad de ponerlo en marcha. Pero también se puede notar que la Secretaría de OLADE dedicó mayor esfuerzo a trabajos técnicos y metodológicos (como balances energéticos, métodos de previsión de la demanda y de la oferta, seminarios de capacitación, etc.), campos en que actúan ya de manera muy eficiente varios institutos de investigación en América Latina. Mientras, dejó de lado la tarea política de promover entre los gobiernos miembros proyectos y empresas comunes. Sin embargo esas perspectivas quedan abiertas, y por muchas razones el sector energético es uno de los que más se presta a un avance rápido de la cooperación latinoamericana.

Estas líneas expresan la convicción que pese a la prepotencia manifestada por la ideología dominante, la nueva ortodoxia, el momento es muy propicio para reflexionar en profundidad sobre una nueva etapa del desarrollo latinoamericano. La presencia de gobiernos democráticos en la mayoría de los países, la búsqueda de un nuevo rumbo manifestada en particular a partir de la reunión de Quito muestran esas posibilidades.

Bibliografía

Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.

Iglesias, Enrique (1984): América Latina: Crisis y opciones de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 23. Agosto.

La recuperación de la hegemonía norteamericana

*María da Conceição Tavares**

Uno de los fenómenos más destacados en las relaciones económicas y políticas internacionales de los últimos años ha sido el de la recuperación del poder de los Estados Unidos en el mundo occidental. Después de un par de décadas en que parecía consolidarse una situación de multipolaridad en la estructura de las relaciones de los países capitalistas desarrollados, se ha vuelto a producir una concentración del poder económico en manos del país que, por cierto, desde hace ya muchos años, es el centro principal de la economía mundial.

La autora de este artículo, destacada economista brasileña, presenta los hitos principales de ese proceso, que son una consecuencia directa de la política seguida por los Estados Unidos desde 1979. En ella se combina una política fiscal expansiva con una política monetaria restrictiva que eleva las tasas de interés y encauza hacia ese país los flujos financieros internacionales. A juicio de la autora, el peso decisivo de dicha política ha tenido como consecuencia que los demás países industrializados —cualquiera sea su orientación política— han tenido que reorientar las suyas para adecuarlas a la de los Estados Unidos, poniendo así en evidencia el papel central que éste representa en el concierto mundial.

Luego de analizar los importantes efectos que esta política está teniendo tanto dentro como fuera de los Estados Unidos, examina las probabilidades de que pueda mantenerse en el futuro y la forma en que ello condicionaría las opciones de política de los países de América Latina, en especial del Brasil, en el plano de las relaciones financieras y comerciales internacionales.

*Profesora Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Río de Janeiro. Una versión preliminar de las ideas que desarrolla en este artículo fue presentada en una reunión patrocinada por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro en septiembre de 1984.

Hasta el año 1980 ó 1981 no era razonable suponer que los Estados Unidos conseguirían reafirmar su hegemonía sobre sus competidores occidentales ni mucho menos evolucionar hacia un nuevo orden económico internacional y una nueva división del trabajo bajo su dirección. Hoy esa probabilidad es bastante alta.

Hasta fines del decenio de 1980, no se preveía que Estados Unidos fuera capaz de alinear a dos países de importancia estratégica en el orden capitalista: el Japón y Alemania occidental. Si Estados Unidos no hubiese logrado amoldar a la economía privada japonesa a su juego de intereses y si las políticas inglesa y alemana no hubieran sido tan conservadoras, ese país habría tenido que hacer frente a dos bloques, europeo y asiático, con pretensiones de independencia económica. Cabe subrayar que en esa época los intereses en juego eran tan visiblemente contradictorios que las tendencias mundiales eran policéntricas y parecía imposible que Estados Unidos lograra reafirmar su hegemonía, aunque siguiese siendo la potencia dominante.

Otras circunstancias generales que se manifestaron en el decenio de 1970 parecían confirmar esa tesis. El sistema bancario privado operaba totalmente fuera del control de los bancos centrales, en particular del Banco de la Reserva Federal (FED). El subsistema de filiales transnacionales funcionaba a base de divisiones regionales del trabajo entre empresas, a contrapelo de los intereses nacionales estadounidenses, lo que agudizaba la competencia intercapitalista en perjuicio de los Estados Unidos.

En síntesis, la existencia de una economía mundial sin polo hegemónico llevaba a la desestructuración del orden vigente de la postguerra y a la descentralización de los intereses privados y regionales.

Los desdoblamientos de la política económica interna y externa de los Estados Unidos, de 1979 a esta parte, se orientaron en el sentido de invertir esas tendencias y de retomar el control financiero internacional a través de la llamada diplomacia del dólar fuerte.

Como es de conocimiento general, el presidente del FED, al finalizar la última reunión del FMI en 1979 declaró que no estaba de acuerdo con las propuestas del FMI y de los demás países miembros que tendían a mantener un dólar devaluado y a aplicar un nuevo padrón monetario internacional. Adujo que los Estados Unidos no permitirían que el dólar siguiera devaluándose

como venía ocurriendo desde 1970, en particular después de 1973 con la ruptura del Smithsonian Agreement. Después de este brusco cambio de posición, los Estados Unidos anunciaron que el dólar se mantendría como padrón internacional y se restauraría la hegemonía de su moneda. Esta restauración del poder financiero del FED significó que los propios Estados Unidos y la economía mundial se sumieron en una recesión continua que duró tres años. Incluso quebraron varias grandes empresas y algunos bancos norteamericanos, aparte de que se sometió a la propia economía estadounidense a una violenta tensión estructural. El inicio de la recesión y la brusca elevación de la tasa de interés pesaron decisivamente en la derrota electoral del Presidente Carter.

Al pasar revista retrospectivamente a los acontecimientos, puede afirmarse que la política económica del gobierno de Reagan (posterior a estos sucesos) no resultó absurda para los intereses nacionales norteamericanos —como pregaron casi todos los economistas en el momento de su formulación— aunque haya ocasionado una presión verdaderamente 'imperial' sobre el resto del mundo. En verdad se trata de una política muy contradictoria, que no derivó de ninguna 'conspiración internacional' y ni siquiera de un sólido consenso interno. Por lo demás, no podía haber tal consenso cuando la Tesorería estadounidense tenía una política y el FED otra; cuando el grupo de California abrigaba ciertas ideas y los del Middle West y de la costa oriental otras totalmente diferentes. En resumen, como resultado de una intensa confrontación de intereses y de conflictos internos, los Estados Unidos aplicaron, y continúan aplicando, una política polifacética que implicó iniciar un proceso de recuperación económica de una peculiar naturaleza, casi inconcebible al despuntar el decenio de 1980.

En efecto, además del movimiento de restauración del prestigio político e ideológico, Reagan se propuso una cosa nunca vista, a saber, una política keynesiana espuria, cabeza abajo, combinada con una política monetaria dura. Redistribuir el ingreso a favor de los más ricos, aumentar el déficit fiscal y subir la tasa de interés es una combinación explosiva de políticas económicas, tanto desde el punto de vista interno como internacional. A pesar de todo, esta política contradictoria tuvo como resultado la recuperación econó-

mica de los Estados Unidos en la medida en que este país consiguió influir sobre sus asociados y desafiar económicamente a sus adversarios.

Por otro lado, al mantener una política monetaria dura y forzar la sobrevaluación del dólar, el FED reasumió en la práctica el control del sistema bancario privado internacional y articuló en su provecho los intereses de un conjunto disperso. De hecho, ese sistema, a partir del vuelco anunciado por el presidente del FED, seguido de la quiebra de Polonia, fue obligado en primer lugar a contraer el crédito casi instantáneamente, con lo cual se estancó el ritmo de las operaciones en el mercado interbancario y, sobre todo, la expansión del crédito para los países de la periferia. La reducción de los préstamos fue aún más violenta después de la crisis de México, pues en esa ocasión el sistema bancario privado reaccionó con pánico y se refugió en las grandes plazas financieras. A partir de ese momento, el movimiento del crédito interbancario se orientó decisivamente hacia los Estados Unidos y el sistema bancario quedó bajo el control del FED. Y no sólo bajo el control de la política monetaria, que dicta la reglas del juego, así como las fluctuaciones de la tasa de interés y de cambio, sino también al servicio de la política fiscal norteamericana. Desde comienzos del decenio de 1980, todos los grandes bancos internacionales operan en Nueva York, no sólo al socaire del FED, sino también financiando obligatoriamente —porque no les queda más remedio— el déficit fiscal norteamericano.

Todo eso puede parecer muy extraño. Mas la verdad es que hoy presenciamos la siguiente situación: los Estados Unidos registran un déficit fiscal de naturaleza estructural, y la imposibilidad de comprimirlo surge de sus propias políticas financiera y militar. Es creciente el componente financiero del déficit, por efecto simplemente del 'rodamiento' de la deuda pública, lo que la ha hecho doblarse en apenas tres años. La deuda pública alcanzó en 1984 cerca de 1 300 000 millones de dólares, cifra cercana al total de la circulación monetaria en el mercado interbancario internacional. Esta deuda es el único instrumento que tienen los Estados Unidos para realizar una captación forzosa de la liquidez internacional y para encauzar el movimiento del capital bancario japonés y europeo hacia el mercado monetario norteamericano.

Hasta 1981 sólo la política económica del Reino Unido apoyaba declaradamente a la moneda norteamericana. Los japoneses mantenían posibilidades reales de aplicar una política monetaria autónoma y se resistían a la adopción de políticas neoconservadoras apoyadas en el receptor monetarista. Varios otros países como Francia, Austria y las naciones del norte de Europa, hasta el mismo Brasil, intentaron también resistirse al alineamiento automático con la política económica ortodoxa. Todos sabían claramente, de 1979 a 1981, que no debían alinearse y a pesar de todo fueron sometidos. Todos los países desarrollados del mundo, cualesquiera sean sus gobiernos —socialistas, socialdemócratas, conservadores, etc.— están prácticamente alineados en términos de política cambiaria, política de tasa de interés, política monetaria y política fiscal. Como resultado, el conjunto de las tasas de crecimiento, de las tasas de cambio y de las tasas de interés es concéntrico al desempeño de estas variables en el ámbito de la economía norteamericana.

En estas circunstancias, todos los países se han visto obligados a practicar políticas monetarias y fiscales restrictivas y a mantener superávits comerciales crecientes, que esterilizan su potencial de crecimiento endógeno y convierten sus déficit públicos en déficit financieros estructurales, inútiles para una política de reactivación económica.

Una experiencia impresionante y hasta dramática de alineamiento de la política económica ocurrió con el Japón. Durante todo el período de postguerra este país fue el más heterodoxo en materia de política económica. Efectuaba inversiones con crédito de corto plazo y una política monetaria suelta; agrupó a su sistema empresarial con una estructura de riesgo aparentemente imposible; hizo poco uso del mercado de valores y de la deuda pública; en fin de cuentas, produjo su propio modelo nacional de desarrollo. Trató en 1975 de aplicar un plan de reacomodo interno congruente con sus potencialidades, pero fue forzado progresivamente a abandonar todo eso y hoy está enteramente bajo la influencia de la dinámica de la economía norteamericana. El Japón no está realizando una política de desarrollo autónomo, salvo en lo que toca a la seguridad interna mínima de su sociedad. El Japón tiene la mayor parte de su capital bancario y multinacional atada a los proyectos de recuperación norteamericana,

con excedentes exportables gigantes, y sin posibilidad de retomar su tasa histórica de inversión y crecimiento. Esto significa que el mercado financiero japonés está irremediablemente atado al norteamericano, salvo algún accidente que podría ocurrir entre 1985 y 1987, si el sistema bancario norteamericano encontrara turbulencia y el dólar se devaluara abruptamente, único punto donde todavía hay una posibilidad de ruptura capaz de desestabilizar la hegemonía norteamericana.

Hace algún tiempo todo llevaba a creer que los Estados Unidos habían perdido la capacidad para dirigir el mundo en forma benéfica, lo que todavía sigue siendo cierto. Pero, en cambio, los norteamericanos entre 1979 y 1983 dieron pruebas indiscutibles de su capacidad, no siempre benéfica, para ejercer su hegemonía y amoldar a todos los países, por conducto de la recesión, a su *desideratum*.

A partir de 1984, según las propias palabras de su élite financiera, están estableciendo una nueva división internacional del trabajo y se vanaglorian de ser la *trade locomotive* de la recuperación mundial¹.

Un aspecto fundamental de ese proceso de restauración de la posición hegemónica de los Estados Unidos resalta al analizar las relaciones económicas internacionales de ese país. Entre 1982 y 1984 los Estados Unidos lograron doblar su déficit comercial en cada año, lo que, conjuntamente con la percepción de intereses, les permitió absorber transferencias reales de ahorro del resto del mundo, que sólo en 1983 totalizaron 100 000 millones de dólares y en 1984 deben haber sobrepasado los 150 000 millones. Por otro lado, sus relaciones de intercambio mejoraron y sus costos internos bajaron, ya que las importaciones que efectúan son las mejores y las más baratas de todo el mundo. Así, sin hacer ningún esfuerzo intensivo de ahorro e inversión, sin tocar su infraestructura energética, sin tocar su agricultura ni su vieja industria pesada, los Estados Unidos están modernizando su industria de punta con equipos baratos del tipo más avanzado y con los capitales de riesgo del Japón, de Alemania occidental y del resto de Europa y del mundo.

¹Véase Morgan Guarantee Trust, *World financial markets*, septiembre de 1984.

La estructura del comercio norteamericano fue siempre simétrica y cerrada. Los Estados Unidos exportaban materias primas, alimentos, insumos industriales y bienes de capital, es decir, todos los renglones importantes del comercio internacional. Las relaciones económicas de los Estados Unidos con el resto del mundo no podían encuadrarse en el esquema tradicional de centro-periferia. Necesitaban una división del trabajo internacional que los favoreciera en términos absolutos o relativos. El hecho sorprendente es que ahora están queriendo instaurar una división internacional del trabajo en su beneficio exclusivo. Después de haber exportado al resto del mundo durante más de dos decenios a través de las multinacionales el padrón tecnológico del sistema industrial norteamericano, usan su poder hegemónico para rehacer su posición como centro tecnológico dominante. Así, se aprovechan de sus bancos, del comercio y de las finanzas y las inversiones directas extranjeras para realizar el *redployment*, pese a haber perdido la competencia comercial frente a las demás economías avanzadas e incluso de algunas semindustrializadas.

Los Estados Unidos están ahora realizando fuertes inversiones en el sector terciario y en las nuevas industrias de tecnología de punta. Basta examinar la estructura de la inversión en 1983 y 1984 para apreciar la concentración extrema de los gastos en inversiones correspondientes al campo de la informática, la biotecnología y los servicios refinados. Los Estados Unidos no se interesan por sustentar su antigua estructura. Además saben que no tienen capacidad para alcanzar un gran auge a partir de la reforma de los sectores industriales que estuvieron a la vanguardia del crecimiento económico en la postguerra. Por el contrario, los Estados Unidos están concentrando esfuerzos en el desarrollo de los sectores de punta y sometiendo a la vieja industria a la competencia internacional de sus asociados.

Con sus enormes *déficit* comerciales y la reanudación del crecimiento, garantizan la solidaridad de sus socios exportadores, sobre todo el Japón y Alemania occidental. Con sus altas tasas de interés real, afianzan la solidaridad de los banqueros. Y con los *joint ventures* dentro de los Estados Unidos, aseguran su posición de avance para el futuro, aparte ayudar en la recuperación de su economía nacional.

Cabe subrayar que la recuperación de la eco-

nomía norteamericana se está efectuando con créditos de corto plazo y con un endeudamiento creciente. En la práctica los norteamericanos están aplicando la misma técnica que el Brasil y México aplicaron recientemente y que el Japón utilizó en el decenio de 1950. Al fin los Estados Unidos descubrieron la técnica latinoamericana y japonesa de desarrollo: financiamiento de la inversión a base de crédito de corto plazo, endeudamiento externo y déficit fiscal. Y como su moneda es hegemónica y está sobrevaluada, la economía estadounidense no tiene inflación. Por lo demás, éste es un hecho que deja muy perplejos a los economistas, pues si valiese lo que dicen los monetaristas o los keynesianos, o cualquier libro de texto tradicional, los Estados Unidos estarían ya experimentando una inflación galopante, en virtud del fantástico empuje de la demanda promovido por una aplicación heterodoxa de la política económica.

Un ejemplo de esta heterodoxia se relaciona con la política presupuestaria. Los Estados Unidos mantienen prácticamente estancado el gasto en bienes y servicios de utilidad pública, han aumentado el gasto en el sector de los armamentos y han recortado concomitantemente los gastos de bienestar. En síntesis, han trocado los gastos en bienestar social por armas y han efectuado una redistribución de los ingresos en favor de los ricos. Además, han reducido la carga tributaria que pesaba sobre la clase media y han eliminado casi por completo la incidencia de los impuestos sobre los intereses pagados a los bancos por concepto de compras de bienes de consumo duraderos. Propiciaron también depreciaciones aceleradas de los activos y el refinanciamiento de los pasivos de algunas empresas. En estas condiciones, el endeudamiento de las familias se ha convertido en excelente negocio, porque parte de la carga financiera de la deuda se descuenta del impuesto sobre la renta. Así pues, se ha tomado crédito a corto plazo y en gran escala para respaldar la compra de casas y de bienes de consumo duraderos. Asimismo se han financiado inversiones en el sector terciario y en la industria de punta que no requieren un período de maduración muy prolongado y cuya tasa prevista de rentabilidad es muy superior a la del interés nominal, que acusa una tendencia descendente. Esta baja de la tasa de interés se debe aparentemente a tres motivos ligados entre sí: la absorción de

liquidez internacional, la posición menos ortodoxa del FED y la caída de la inflación. Esta última por su parte se debe al descenso de los costos internos, a consecuencia de la sobrevaluación del dólar y a la competencia de las importaciones, que se han traducido en un mejoramiento de la relación de precios del intercambio favorable al poder de compra de los asalariados.

Muchos esperaban que a partir de 1983 los Estados Unidos revertirían su posición superavitaria final del balance de pagos, ya que desde 1982 los ingresos percibidos por los capitales norteamericanos en el exterior no cubren el déficit norteamericano de la cuenta corriente. Sin embargo, no fue así, porque las entradas de capital extranjero se encargaron de cubrir holgadamente ese déficit. También aumentó la inversión en capital de riesgo. Tan sólo el Japón, por ejemplo, invirtió 10 000 millones de dólares en el periodo de recuperación y ya proyecta invertir otros 40 000 millones hasta el final de la década. Alemania occidental, por su parte, debe haber invertido alrededor de 8 000 a 9 000 millones de dólares, aunque no tenemos las cifras exactas de ese total. En suma, toda Europa y el Japón están invirtiendo en los Estados Unidos; mientras este último país hace retornar parte de los capitales de las filiales de las multinacionales norteamericanas que no tenían capacidad de mayor expansión en el resto del mundo. Por último, mientras la periferia está estancada y el resto del mundo crece a un ritmo del 1 al 2%, los Estados Unidos estuvieron creciendo a una tasa de 7 a 8% en 1983-1984.

Apoyándose en este enorme flujo de capitales, los Estados Unidos pudieron mantener un déficit comercial cuyos límites no son aún visibles. De 30 000 millones en 1982 ha subido a 60 000 millones en 1983 y saltado a más de 120 000 millones en 1984. En 1985 bien podría llegar a los 200 000 millones y seguir aumentando si no ocurre una desaceleración deliberada de la economía norteamericana, simplemente porque hay capital sobrante en el mundo. Este exceso de capital y de 'ahorro externo' se debe a que el resto del mundo acató una política conservadora, sea cual sea el tipo de gobierno. En verdad la sincronización de las políticas ortodoxas ha obligado a todos los países a mantener en bajos niveles sus tasas de inversión y de crecimiento y a forzar la de las exportaciones. Como reflejo del

ajuste forzado, todos los países del mundo registran superávit en el balance comercial. Todos menos los Estados Unidos.

Ellos abren su economía y al hacerlo provocan una masiva transferencia de ingresos y de capitales desde el resto del mundo hacia los Estados Unidos. Un aspecto muy importante es que esto permite cerrar el déficit estructural financiero del sector público. Todo pasa como si cada vez que el FED colocara títulos de la deuda pública en el mercado, tuviese la certeza de que esos títulos serán absorbidos por todas las estructuras bancarias y todos los rentistas del mundo. El hecho esencial es que todo el mundo está financiando no sólo a la Tesorería norteamericana, sobre todo a su componente financiero, sino también a los consumidores e inversionistas norteamericanos. Esta vez, y al contrario de lo que sucedió en el decenio de 1970, ha ocurrido una transferencia de ahorro real y no sólo de créditos, liquidez, o capital especulativo.

Otra cuestión que conviene aclarar se relaciona con la influencia de la tasa de interés sobre la inversión. Mucha gente afirma que el elevado nivel de la tasa de interés real terminará, tarde o temprano, por frenar el gasto de inversión. Es evidente que los norteamericanos no están financiando la inversión a través del mercado de capitales. No hay mercado de capitales nuevos; el mercado que importa hoy es el monetario. Los norteamericanos —vale reafirmar— están sustituyendo el tradicional endeudamiento de largo plazo (a través de la emisión de debentures, *equities*, etc.) por el crédito de corto plazo, o están utilizando recursos propios y capital de riesgo. Por otro lado, esta situación, evidentemente, pone en peligro a muchas compañías antiguas y al valor de sus acciones y debentures. Si una gran empresa quisiera lanzar, como intentaron varias recientemente, una emisión de varios miles de millones en el mercado de valores, en una semana la misma compañía se vería obligada a readquirirlos, pues de lo contrario caería el valor de sus acciones. Vale decir, el único riesgo real que los Estados Unidos están corriendo es el de sufrir una devaluación brutal de las antiguas empresas cuyas acciones están cotizadas a un valor distinto del efectivo. Al pasar, cabe señalar que los grandes bancos que se dedicaron a las inversiones en las ramas productivas antiguas, o en la energía y la agricultura, pasaron y pasan todavía por serios

apuros. La quiebra técnica del Continental Illinois ofrece un claro ejemplo. Por otra parte, todos los que invirtieron en California, en el Silicon Valley, y en los servicios, están en situación muy favorable.

Retomando el hilo del argumento principal, ya no hay mercado de capitales *strictu sensu* en los Estados Unidos. El mercado que importa es el del dinero. Los mercados de *open* u *overnight* de los Estados Unidos son tan erráticos como los nuestros, pero están controlados por el FED y no por la locura 'invertida' de los brasileños. La deuda pública de ellos tampoco es menos insensata que la nuestra, pero es provechosa, ya que está siendo financiada con la afluencia de todos los capitales bancarios del mundo, lo que obviamente no ocurre con nuestra deuda pública. Mientras nosotros (los brasileños) estamos obligados a resolver el problema interno del financiamiento público a costa de inflación y de la elevación dramática de los intereses internos, los Estados Unidos en cambio no sufren ninguna presión en ese sentido. Su tasa de interés puede bajar siempre que mantenga una ligera diferencia con la de los países europeos. Puede así afirmarse, a la luz de los acontecimientos de 1984, que la confianza en el dólar derivada de la victoria del presidente Reagan y de la "solidaridad forzada de los banqueros internacionales" difícilmente podrá abatirse. Fue así como no ocurrió la devaluación del dólar incluso con una política monetaria más suelta del FED y con el aumento del déficit norteamericano. Por el contrario, son los bancos centrales europeos los que se dedican desde fines de 1984 a tratar de evitar la devaluación de sus propias monedas. El Reino Unido acaba de pagar sus buenos servicios a los Estados Unidos sufriendo la mayor devaluación de la libra jamás registrada en una semana.

Los Estados Unidos no necesitan resolver su problema de financiamiento interno mientras la tasa de crecimiento de los países europeos sea inferior a la norteamericana, ya que no hay la menor posibilidad de que los capitales del resto del mundo resuelvan invertir preferentemente en sus países de origen mientras éstos no retomen tasas sostenidas de crecimiento. Hasta ahora están invirtiendo de preferencia en los Estados Unidos y las políticas nacionales se destinan exclusivamente a asegurar las estructuras productivas industriales y, en el caso del mercado común

europeo, también las estructuras productivas de alimentos. Los países de Europa no han formulado, desde el ajuste recesivo, ningún plan para restablecer sobre bases sólidas su crecimiento económico global. Apenas actuaron individualmente y trataron de protegerse contra la invasión japonesa de sus mercados. Sin embargo, al propio tiempo que la competencia intercapitalista se acentúa en el resto del mundo, se registra un fantástico aumento de la eficiencia en las industrias modernas del Japón y en algunos países de Europa. Y como ya vimos anteriormente, los Estados Unidos se están aprovechando de esta situación para modernizar su estructura productiva a costa del resto del mundo, incluso de la periferia latinoamericana, que les ha transferido en los últimos años casi 100.000 millones de dólares por concepto de intereses y pérdidas de la relación de intercambio.

La respuesta europea y japonesa ha sido forzosamente de alianza con los Estados Unidos; pero está por verse su destino de largo plazo como periferia del centro.

La arrogancia con que el informe Morgan considera como zona privilegiada de interés estadounidense a su "base ampliada en el Pacífico", que comprende el Canadá, México, Japón y los países asiáticos de industrialización reciente, está preocupando seriamente a Europa. Esta continúa paralizada, por razones de seguridad, por las relaciones estratégicas de alineamiento automático con los Estados Unidos, y por razones económicas debidas a su propia incapacidad de poner en práctica una política económica común, comenzando por la monetaria. El Reino Unido y Alemania occidental, cada uno a su manera, representaron un papel decisivo en la derrota de los proyectos de la social-democracia en Europa y la Francia socialista sucumbió melancólicamente en sus proyectos nacionales.

Esperamos que cuando reaccionen políticamente no sea tarde y estén condenados al papel de segunda periferia de los Estados Unidos.

Si los Estados Unidos consiguen mantener su actual política con el mismo vigor hasta 1988 sin provocar un derrumbe financiero interno o internacional (posibilidad que se vuelve cada vez más remota), habrán completado un decenio —de 1978 a 1988— de absorción de liquidez, de capitales y de crédito del resto del mundo. Habrán cumplido también un quinquenio de creci-

miento a costa del estancamiento relativo de sus competidores capitalistas más importantes. Habrán financiado la modernización del sector terciario y la remodelación de su parque industrial aprovechando las economías externas del resto del mundo. Así pues, la reanudación de la hegemonía terminaría por convertir a la economía norteamericana en una economía céntrica y no sólo dominante. Cualquier semejanza con la Inglaterra del siglo XIX es sólo analogía sin fundamento, dado el peso continental de los Estados Unidos y la existencia de la Unión Soviética.

Los problemas estructurales que los Estados Unidos tienen aún que resolver y que no pueden solucionar con deudas y capitales de corto plazo se relacionan con la transformación de su infraestructura básica. Ello requiere un proceso previo de consolidación bancaria y de reestructuración de la deuda interna norteamericana. Comparadas con el volumen de la deuda norteamericana y su déficit fiscal, las deudas del Tercer Mundo no son más que una gota de agua. En 1982 perdimos la iniciativa y la capacidad de presión sobre los bancos norteamericanos. Si ocurriera una remodelación de la estructura financiera, y sólo entonces, los Estados Unidos podrían dejar que el dólar se deslizara otra vez. Si el dólar se devalúa antes que eso ocurra, se producirá evidentemente una fuga masiva de capitales y, en consecuencia, el sistema financiero norteamericano podría quebrar. Es por ello que, a menos que no lo puedan evitar, los Estados Unidos no deben permitir que el dólar se devalúe considerablemente por lo menos hasta 1988.

De confirmarse estas hipótesis y si los Estados Unidos no reformaran las relaciones del FED y de la Tesorería con los bancos, el Brasil y los demás países latinoamericanos estarán condenados a renegociar la deuda externa año tras año, si no se toman providencias individuales y colectivas de cooperación para enfrentar ese estado de cosas. En cualquier hipótesis, el Brasil se verá forzado a pagar por lo menos en parte los intereses que debe a los banqueros internacionales y a intentar capitalizar la otra parte. El esfuerzo exportador que viene desplegando en años recientes no es algo nuevo, pero sí se ciñe a un padrón totalmente distinto al que prevaleció hasta 1978.

En efecto, en el decenio de 1970, en particular en el período de endeudamiento caótico que se inició en 1977, el Brasil efectuó un enorme

esfuerzo de exportación y logró diversificar su estructura de comercio exterior. En ese período, la balanza comercial brasileña registraba un superávit con relación a América Latina, África y el área socialista, y era deficitaria sólo con los países del Medio Oriente. En relación con Estados Unidos y Europa, la posición comercial brasileña era relativamente equilibrada hasta 1978. De ese año a esta parte, comenzó a enfrentar una violenta desestabilización en los mercados internacionales de monedas no convertibles que lo obligó, especialmente a partir de 1982, a transformar enteramente la estructura del intercambio. Pasó a la condición de superavitario en escala creciente con los Estados Unidos y con Europa, y está más o menos en equilibrio comercial con el resto de las áreas a las cuales exporta, aparte de estar realizando un violento esfuerzo de sustitución del petróleo.

Si los Estados Unidos quieren que Brasil pague el servicio de la deuda deben dejar que acumule un superávit comercial equivalente al monto de los intereses debidos. En verdad, no está ocurriendo así, puesto que Brasil está manteniendo un superávit con los Estados Unidos superior a la remesa de intereses a los banqueros norteamericanos, aunque inferior al total de pagos al conjunto del sistema bancario internacional. Esta es evidentemente una situación insostenible, tanto para Brasil como para los banqueros europeos. Cuando el superávit de este país con los Estados Unidos deje de crecer por fuerza de la desaceleración de la economía norteamericana, y el crecimiento del superávit con Europa y el Japón no lo compense (por las bajas tasas de crecimiento, el proteccionismo y la valorización continua del dólar) sólo le quedará al Brasil la alternativa de negociar duramente. Incluso una política conservadora y recesiva resultará inútil dados los bajos niveles y coeficientes de importación ya alcanzados.

Evidentemente el problema del proteccionismo sigue planteando otra fuente importante de conflicto, pero los Estados Unidos estarán dispuestos a ceder hasta el límite que Brasil necesite para pagar los intereses que deben a sus banqueros. Aún así, difícilmente Brasil conseguirá mantener un superávit con los Estados Unidos superior al monto total de intereses. Si renegociara la deuda y fuera menor la cantidad de intereses por pagar, entonces sería automáticamente menor el

superávit. Esto implica que las perspectivas de crecimiento de las importaciones dependen de una tenaza: las condiciones de renegociación de la deuda y el proteccionismo norteamericano y europeo. En suma, estamos enteramente sometidos a la política económica norteamericana en materia de política de exportación, política cambiaria y política de endeudamiento.

Por este motivo, la política cambiaria aplicada en los últimos dos años ha desconsiderado enteramente la estructura de los precios de las exportaciones y su efecto sobre la inflación y las relaciones del intercambio. El Brasil ha efectuado devaluaciones cambiarias más allá de lo que necesita en función de la estructura de sus precios internos, exclusivamente para poder competir. Al contrario de lo que se ha dicho, en términos de la estructura interna de costos de las exportaciones Brasil está devaluando excesivamente y por eso pierde en la relación de precios del intercambio. O sea, una vez más se ve obligado a hacer lo contrario de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos no van a abandonar (ni pueden hacerlo) la relación especial que mantiene con Japón, Alemania occidental, Canadá y México, pues se trata de espacios económicos y políticos que necesitan controlar de alguna manera. En mi opinión, los países del Cono Sur no son importantes para la estrategia de crecimiento del comercio norteamericano. El Brasil en algunos mercados es proveedor de segunda línea de productos agrícolas, en los espacios abiertos por las fluctuaciones cíclicas de la oferta norteamericana. Y es ahí donde se producirá la competencia más aguda y conflictiva si este país pretende mantener su posición en el mercado inter-

nacional a largo plazo. Los textiles, el calzado, la metalurgia y las máquinas son sectores en que tendrá que enfrentar la pugna de los demás países por el mercado norteamericano. Desde el punto de vista de la inversión directa norteamericana, los sectores apetecidos ya fueron pública y reiteradamente anunciados. Los Estados Unidos tienen un interés prioritario en los sectores de la informática, los bancos y los armamentos, sectores sobre los cuales quieren mantener una hegemonía irrefutable y que presentan las mayores posibilidades de expansión a largo plazo para los capitales norteamericanos ya asentados en el país.

Fuera de estas áreas contenciosas, queda por saber si el Brasil será capaz de comportarse como un deudor soberano y renegociar su deuda externa sin ceder en sus intereses y sin crear falsas expectativas psicológicas, irrealizables en la práctica, y que dejarían aún más frustrada a la población. Lo que es intolerable, sin embargo, es no reconocer el derecho de Brasil a la sobrevivencia y a la capacidad de autodeterminación, so pretexto de alineamientos automáticos, falsas hipótesis sobre la importancia del país y su relación preferencial con los Estados Unidos.

La llamada "arrogancia ingenua del nacionalismo criollo" está desapareciendo, a pesar de los esfuerzos de los conservadores por reavivarla como espantajo. País soberano es aquel que reconoce la realidad mundial, pero no se deja intimidar por ella, eligiendo opciones correctas y negociando con seriedad y responsabilidad en un intento por superar los límites del presente y abrir espacio al futuro.

(Traducción del portugués)

Crisis, ajuste y política económica en América Latina

David Ibarra*

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

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

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

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

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

Introducción

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

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

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

En esos años, el endeudamiento externo se

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

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

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

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

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

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

I

El signo de las transformaciones de la economía internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II

El ámbito latinoamericano

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

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

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

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

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

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

No es entonces sorprendente que los gobier-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

Comentario

Carlos Massad. **El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor** *Revista de la Cepal*, N° 19, abril de 1983, pp. 185 a 197.

Observaciones acerca del análisis formal del servicio real de la deuda

El profesor Massad ha publicado un interesante estudio sobre el costo real de la deuda externa. Sin embargo, hay algunos errores en el análisis formal (pp. 193 y 194) que nos gustaría señalar.¹

En la página 193, en la ecuación 8, se define el costo real del servicio de la deuda por unidad de deuda, ℓ , de la siguiente manera:

$$\ell = 1/D + (A+I)/T \cdot D - (A+I)/D \quad (1)$$

donde I = pago de intereses, A = amortización, T = índice de relación de términos del intercambio y D es la deuda nominal. El servicio de la deuda total, S , se define como $S=A+I$.

Al reescribir la ecuación (1) $\{\ell = (A+I-T \cdot A)/T \cdot D\}$ y tomar el diferencial total, obtenemos:

$$d\ell = \{(1-T)/T \cdot D\} \cdot dA + \{1/T \cdot D\} \cdot dI - \{(A+I-T \cdot A)/T \cdot D^2\} \cdot dD - \{A/T \cdot D + (A+I-T \cdot A)/T^2 \cdot D\} \cdot dT \quad (2)$$

Si utilizamos $S=A+I$ y efectuamos un reordenamiento, obtenemos:

$$d\ell = \{(T \cdot A - S)/TD^2\} \cdot dD + \{(1-T)/T \cdot D\} \cdot dA - \{S/T^2 \cdot D\} \cdot dT + \{1/T \cdot D\} \cdot dI \quad (3)$$

Esta ecuación debe compararse con la ecuación (11) de Massad (1984). Los términos segundo y tercero difieren. Al reescribir la ecuación (3), utilizando la *tasa* de variación, obtenemos:

$$d\ell = \{(TA-S)/T \cdot D\} \cdot \{dD/D\} + \{(A-TA)/TD\} \cdot \{dA/A\} - \{S/TD\} \cdot \{dT/T\} + \{1/ID\} \cdot \{dI/I\} \quad (4)$$

Esto debe compararse con la ecuación (14) de Massad. Los términos segundo, tercero y cuarto ahora difieren. La diferencia con respecto del cuarto término puede deberse a un error tipográfico. La diferencia del "tercer término" se debe a un signo incorrecto. La diferencia del "segundo término" es más difícil de explicar, pero un examen de la ecuación (10) de Massad muestra que hizo el cálculo como si $\partial\ell/\partial A = \partial\ell/\partial A - \partial\ell/\partial D$, lo que obviamente es incorrecto.²

Roger Lindqvist y Soren Wibe
Universidad de Umea (Suecia)

¹ Hay también otros errores de menor importancia. En la p. 190 debería leerse " $T>1$ " y en la p. 194 debería leerse:

" $d\ell = -0.073 \, dD/D \dots$ ".

² El supuesto del autor, que "...la deuda D , ...es función de la amortización ... A , de modo que $D/A = 1$ " (p. 193), probablemente lo indujo a error. Sin embargo, que la deuda es función de la amortización (u otras cosas) con $\partial D/\partial A = -1$ no puede utilizarse cuando se diferencia ℓ parcialmente respecto de A y D .

Respuesta

Agradezco el detallado examen que de mi artículo hicieron Lindqvist y Wibe. Sus observaciones coinciden con las de Lily Massad (inéditas).

1. $T < 1$ es evidentemente un error tipográfico, como se evidencia del texto de mi artículo (p. 190).
2. $d\ell = 0.073 \, dD/D \dots$ es igualmente un error tipográfico; en el cuadro 5 aparece, correctamente, el signo negativo que Lindqvist y Wibe correctamente echan de menos en el texto.
3. La ecuación (4) de Lindqvist y Wibe corrige también algunos errores tipográficos: el signo del tercer término debe ser negativo, como lo señalan, y como puede deducirse del texto de mi artículo (p. 194).
4. El cuarto término de mi ecuación (14) debe leerse $\frac{1}{T} \cdot \frac{1}{D} \cdot \frac{dI}{I}$, como Lindqvist y Wibe lo señalan correctamente. Se trata también de un problema de impresión, como lo evidencia mi ecuación (13). El cuarto término de la ecuación (13) se multiplica y se divide por I para obtener $\frac{dI}{I}$; un procedimiento similar se siguió con los otros términos del lado derecho de la ecuación para obtener la ecuación (14).
5. Finalmente, su observación de mayor peso, relativa a la utilización simultánea de la ecuación (8) y la relación $\partial D/\partial A = -1$ para obtener el diferencial total del costo real (unitario) del servicio de la deuda (ecuaciones (10) a (14)), indica, realmente, un procedimiento matemático incorrecto. Sin embargo, al corregirlo debe tenerse cuidado de preservar la pertinencia económica del análisis.

Como lo señalo en mi artículo, la amortización y el incremento de la deuda deben considerarse entre los factores que intervienen en la determinación del costo real del servicio de la deuda. Si ello se hace así, entonces mi ecuación (10) está correcta, siempre que dD se interprete como que representa el cambio del flujo bruto de la deuda, A la amortización bruta y D el monto total de la deuda al final de cada período.

Si en vez de utilizar el saldo de la deuda al final del período se utiliza la deuda total media (aritmética) del período, entonces mi ecuación (10) debe modificarse ligeramente de la siguiente manera:

$$d\ell = \left\{ -\frac{1}{2D^2} - \frac{A+I}{2D^2T} + \frac{A+I}{2D^2} \right\} dU + \left\{ \frac{1}{DT} - \frac{1}{D} + \frac{I}{2D^2} + \frac{A+I}{2D^2T} + \frac{A+I}{2D^2} \right\} dA + \left\{ -\frac{A+I}{T^2D} \right\} dT + \frac{1}{TD} \cdot dI$$

donde U representa el flujo bruto de deuda nueva, A la amortización bruta y el resto de los símbolos conserva su significado.

Un nuevo cálculo de las regresiones pertinentes arroja resultados consecuentes con los que se prevén del análisis teórico y que no difieren sustancialmente de los que se presentan en mi artículo.

Mi agradecimiento a Lindqvist, Wibe y Lily Massad.

Carlos Massad
Coordinador del Proyecto
Conjunto PNUD/CEPAL "Sistema Monetario"
y Profesor de Economía de la
Universidad de Santiago de Chile

Publicaciones recientes de la CEPAL

El desarrollo de la seguridad social en América Latina (LC/G.1334). Estudios e Informes de la CEPAL N° 43. Santiago de Chile: 1985. 348 páginas.

En el último siglo la seguridad social ha avanzado notablemente en muchos países de América Latina y ha representado un papel relevante tanto en lo que toca a prevenir la pérdida de ingreso del jefe de familia, por efecto de riesgos sociales, como en desarrollar la medicina curativa. Ya desde finales del siglo pasado existían en la región programas que protegían a empleados públicos y militares y, desde principios de siglo, a grupos de trabajadores en sectores estratégicos como los servicios públicos. En 1984 se cumplen respectivamente 70 y 60 años desde que se promulgaron las primeras leyes en el hemisferio que cubrieron a los obreros contra los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Uruguay) y contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad común (Chile). Estos países pioneros se adelantaron a la introducción de programas similares en los Estados Unidos y, aún hoy, aquéllos aventajan a éstos en programas como enfermedad, maternidad y asignaciones familiares. Como en otras áreas, América Latina es líder en el Tercer Mundo en cuanto al desarrollo de la seguridad social.

Pero el progreso de la seguridad social no ha sido uniforme en la región y confronta serios problemas aun en los países de mayor avance. La historia sugiere que la seguridad social es como una escalera que termina en el vacío: a medida que se sube en la cobertura de riesgos y de la población, se acrecienta el desequilibrio financiero que parece desembocar fatalmente en la crisis. Con el intento de resolver esta situación algunos países latinoamericanos han reestructurado la seguridad social; las reformas globales más radicales y con orientación opuesta están representadas por la estatización del sistema cubano y la privatización del sistema chileno. A esto debe agregarse que su forma de financiamiento puede afectar la sustitución del trabajo por capital, la generación del ahorro y la inversión y la distribución del ingreso.

La CEPAL, reconociendo la estrecha relación entre seguridad social y desarrollo, decidió efectuar este estudio que incluye a los 20 países de América Latina. Con el fin de profundizar en los problemas de la seguridad social y en las diversas políticas implantadas para hacerle frente, se seleccionaron seis países para casos de estudio: Costa Rica, Cuba, Chile, México, Perú y Uruguay.

El estudio se compone de ocho capítulos. En el primero se describe el desarrollo de la seguridad social latinoamericana utilizando un ordenamiento de los países basado en 12 variables, y se discuten los problemas actuales relacionados con la organización, la cobertura de población y riesgos, el financiamiento, las prestaciones y el costo de la seguridad social así como su impacto en el ahorro, el empleo y la distribución del ingreso. Los capítulos 2 al 7 analizan los seis casos de estudio que fueron seleccionados de los grupos alto e intermedio de desarrollo de la seguridad social, procurando

representar países diversos, especialmente en cuanto a sus sistemas económicos y políticas de seguridad social. En cada caso se describe la evolución histórica y estructura actual de la seguridad social y se analizan los problemas a que hace frente y las políticas o medidas encaminadas a resolverlos. El capítulo 8 aborda las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Estructura del mercado, tamaño de las empresas y exportaciones brasileñas (LC/G.1335). Estudios e informes de la CEPAL N° 44. Brasilia: 1985. 104 páginas.

Hace más de una década la CEPAL, en cooperación con IPEA, patrocinó un estudio pionero sobre las relaciones entre estructuras del mercado y exportación de manufacturas en Brasil*. El estudio mostró que en 1968 más de la mitad de las exportaciones industriales del Brasil provenían de industrias de concentración relativamente baja, o sea, industrias que comprendían un gran número de empresas de tamaño medio y pequeño. La información recogida de una muestra de 283 firmas que exportaban en 1967 sugiere que el desempeño exportador era una función decreciente del tamaño de la empresa, y (a excepción de firmas extranjeras), una función creciente de la densidad de capital.

A contar de los últimos años del decenio de 1960 las exportaciones de bienes manufacturados del Brasil han experimentado un impresionante crecimiento y diversificación. Por esta razón, es ahora posible reunir una masa de datos que permiten alcanzar conclusiones bastante definitivas concernientes al efecto que tienen la estructura del mercado y las políticas económicas sobre el desempeño de las exportaciones.

El primer capítulo de este estudio consiste en un resumen no técnico de sus repercusiones en cuanto a políticas; el autor pretende que sea accesible a un público general. Los detalles se encuentran en los capítulos siguientes. El capítulo II discute varias hipótesis extraídas de la literatura existente sobre comercio internacional y economía industrial. El capítulo III proporciona una descripción de la base de datos junto con un examen de la relación entre tamaño de empresa y exportaciones, y entre tamaño de empresa y subsidios a las exportaciones. Los últimos dos capítulos contienen los principales análisis econométricos; el capítulo IV especifica y calcula un modelo de los determinantes de la probabilidad exportadora, mientras que el capítulo V procura encontrar los determinantes de los diferentes desempeños exportadores de las empresas.

La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste (LC/G.1340). Cuadernos de la CEPAL N° 49. Santiago de Chile: 1985. 95 páginas. (Versión en inglés titulada **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment process**).

Tres hechos principales caracterizaron básicamente la evolución económica de América Latina en 1983. El primero fue el agravamiento de la crisis que se inició en 1981 y que ya en 1982 había alcanzado dimensiones no registradas desde la

*Fernando Fajnzylber, *Sistema industrial e exportação de manufacturados*, Relatório de Pesquisa N° 7, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.

Gran Depresión de los años treinta. El segundo fue el notable esfuerzo de ajuste realizado por muchas economías de la región para reducir los profundos desequilibrios generados en el sector externo en años anteriores. El tercero fue la extraordinaria contradicción que por segundo año consecutivo sufrió el ingreso neto de capitales y la dimensión también excepcional que tuvo la transferencia de recursos que, en consecuencia, debió efectuar América Latina hacia el exterior.

El examen de tales hechos constituye el núcleo de este cuaderno, que reproduce las dos primeras partes del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1983*, destinadas a una presentación general de la evolución económica de la región durante el año mencionado. Los capítulos principales se dedicaron al crecimiento económico, la inflación, la ocupación, los precios y remuneraciones, el comercio exterior, la restricción financiera y la renegociación de la deuda externa.

La planificación del transporte en países de América Latina. (LC/G.1341). Estudios e Informes de la CEPAL N° 45. Santiago de Chile: 1985. 247 páginas.

La CEPAL, junto con la Dirección correspondiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la República Argentina organizó el Primer Seminario Latinoamericano de Planeamiento del Transporte; este estudio recoge varios trabajos analizados en esa oportunidad y otros elaborados como respuesta a inquietudes allí planteadas. Se identifican algunos de los errores cometidos en el pasado y se describen algunas de las posibilidades de mejorar la eficacia de la planificación del transporte en la región en los años venideros, tanto desde el punto de vista de la metodología de la planificación propiamente tal, como en su contenido institucional.

La planificación del transporte es una disciplina relativamente nueva que sigue evolucionando rápidamente en muchos países, entre ellos varios de América Latina que han progresado en años recientes tanto en materia técnica como institucional. Algunos de estos avances se describen en los capítulos de este libro, que centra su atención en las contribuciones recientes de analistas e instituciones latinoamericanas. En general, esas contribuciones se refieren a las características de la región y están destinadas a resolver problemas importantes para los países de América Latina.

Los trabajos incluidos se escogieron por su atinencia a las condiciones actuales de la región. Uno trata de la derivación de precios sombra para su aplicación en evaluaciones de proyectos de infraestructura y de cambios institucionales. Se considera que el ambiente económico en que América Latina se desenvuelve en estos momentos, caracterizado por una escasez de capital y de divisas y una oferta de mano de obra que supera la demanda (aunque los precios del mercado no siempre reflejen estos hechos), exige la evaluación económica expresada en precios sombra.

Otro trabajo trata de la estimación de los padrones de origen y destino del tráfico, a partir de datos básicos que pueden ser recopilados sobre la base de los recuentos de tránsito. Modelos de este tipo son especialmente útiles en muchos países de la región, en que esos recuentos se efectúan en forma rutinaria, mientras que raras veces se dispone de información procedente de encuestas.

En materia institucional, se incluyen dos artículos sobre experiencias que podrían interesar a los organismos de planificación del transporte en países de la región. Uno trata de la dependencia responsable de la planificación federal del transporte en el Brasil. El otro, de la formación de profesionales como parte del Plan Nacional de Transporte en la Argentina. En muchos países de la región, la escasez de profesionales y técnicos nacionales en planificación del transporte ha impuesto una restricción crítica para el desarrollo de la actividad.

Se espera que el libro ayude a fomentar el intercambio de experiencia entre los organismos regionales encargados de la planificación del transporte, en el contexto de la cooperación técnica entre países en desarrollo, actividad a la cual la CEPAL asigna particular importancia.

La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas (LC/G.1344). Estudios e Informes de la CEPAL N° 46. Santiago de Chile: 1985. 119 páginas.

Desde los primeros años de la posguerra y hasta 1980 el dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas de las economías nacionales alcanzaron gran significación y el proceso de crecimiento económico fue acompañado de un proceso de cambio y transformación social. Esta evolución no fue uniforme en el ámbito regional. El grado de avance y de desarrollo difiere notoriamente de uno a otro país y se han registrado también transformaciones de las políticas económicas y modificaciones sensibles del ritmo del crecimiento económico a lo largo de los últimos treinta años. Con todo, esa evolución contrasta fuertemente con la profundidad y duración de la crisis actual.

En este trabajo se identifican cinco etapas o fases en el curso del desarrollo económico latinoamericano. La primera, que comienza pocos años después de la terminación de la guerra y llega hasta mediados del decenio de 1960, correspondió para muchos países con la política de sustitución de importaciones. La segunda se prolonga hasta 1974, y en ella se promovieron cambios importantes en la política económica y en particular en la adopción de medidas tendientes a una mayor apertura externa.

El bienio 1974-1975 conforma una tercera etapa que se distingue por la trascendencia que tuvieron las modificaciones de las condiciones económicas y financieras en la región y en el panorama mundial, cuyas consecuencias ulteriores se habrían de propagar hasta el presente.

Una cuarta etapa corresponde a 1976-1980, caracterizándose por una moderada recuperación del crecimiento económico, aunque con importantes diferencias entre los países.

Finalmente, a partir de 1981 la generalidad de los países latinoamericanos se han sumido en una crisis económica y financiera que puede considerarse como la más profunda y prolongada desde la crisis mundial del año treinta.

Diversos factores, de orden interno y externo, contribuyeron a desencadenar la crisis. Los primeros se relacionan con características propias de las economías nacionales y la índole de las estrategias y políticas que han adoptado los gobiernos, las que en muchos casos han sido notoriamente inadecuadas o han amplificado los efectos desfavorables de la

recesión económica mundial y del debilitamiento del comercio internacional. Sin embargo, en el marco de la estructura y funcionamiento actual de las economías nacionales, son los factores externos los que caracterizan más ostensiblemente en la mayoría de los países la naturaleza y los alcances de la crisis; esos factores se han conjugado con las condiciones estructurales internas, que tradicionalmente han obstaculizado el desenvolvimiento de un proceso dinámico y equitativo de desarrollo económico y social.

Se examinan, además, en este trabajo, las perspectivas del crecimiento económico de los países de la región hacia el final de la década. A este respecto, se han preparado previsiones económicas cuya característica esencial es el objetivo de alcanzar hacia 1990 en cada uno de los países de la región un nivel de producto interno por habitante similar al que se registró en 1980. Para la región en su conjunto esto implica

una tasa media de crecimiento global de aproximadamente 4% por año en el período 1984-1990. Las principales conclusiones que pueden derivarse de este análisis son, entre otras, las siguientes: a) el escaso dinamismo económico llevará consigo un considerable empeoramiento del problema del desempleo y del subempleo; b) durante todo el período y hasta fines del decenio la región en su conjunto estaría transfiriendo recursos reales en términos de un excedente de exportaciones con respecto a las importaciones; c) continuarían limitadas las posibilidades de acrecentar las importaciones; d) los países se verían obligados a renegociar continuamente los vencimientos de sus deudas y, e) no obstante las restricciones anteriores derivadas del escaso dinamismo económico y la magnitud que alcanzará el excedente de exportaciones, la deuda externa continuaría aumentando.

Lista de publicaciones de la CEPAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Preparada por la Secretaría de la CEPAL la *Revista* es dirigida por el Dr. Raúl Prebisch. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año —en abril, agosto y diciembre.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1985 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp. (US\$ 29.00)
1981, 863 pp. (US\$ 42.00)
1982, vol. I, 693 pp. (US\$ 42.00)
1982, vol. II, 199 pp. (US\$ 13.00)
1983, vol. I, 694 pp. (US\$ 44.00)
1983, vol. II, (en prensa) (US\$ 13.00)

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp. (US\$ 29.00)
1981, 837 pp. (US\$ 42.00)
1982, vol. I, 658 pp. (US\$ 42.00)
1982, vol. II, 186 pp. (US\$ 13.00)
1983, vol. I, (en prensa) (US\$ 44.00)
1983, vol. II (en prensa) (US\$ 13.00)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980, 617 pp. (US\$ 29.00)
1981, 727 pp. (US\$ 35.00)
1983 (correspondiente a 1982/1983)
749 pp. (US\$ 40.00)

LIBROS DE LA CEPAL

Agua, desarrollo y medio ambiente, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00.)

Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00.)

Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru, 1985, 342 pp. (US\$ 6.00.)

América Latina en el umbral de los ochenta, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp. (US\$ 6.00.)

La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp. (US\$ 6.00.)

Manual de Proyectos de Desarrollo Económico, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp. (US\$ 7.50.)

Manual on economic development projects, 1958, 2nd ed. 1972, 242 pp. (US\$ 6.00.)

¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, 1980, 286 pp. (US\$ 6.00.)

La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos, 1984, 115 pp. (US\$ 6.00.)

Women and development: guidelines for programme and project planning, 1982, 2nd ed. 1983, 123 pp. (US\$ 6.00.)

Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00.)

Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura, vols. I y II, 1983, 720 pp. (US\$ 12.00.)

La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe, 1984, 349 pp. (US\$ 8.00.)

SERIES DE PUBLICACIONES

Cuadernos de la CEPAL

1. *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America the new regional and world setting* (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 120 pp. (US\$ 4.00.)
2. *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 71 pp. (US\$ 4.00.)
2. *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd ed. 1985, 82 pp. (US\$ 4.00.)
3. *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00.)
4. *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00.)
5. *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00.)
6. *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp. (US\$ 4.00.)
7. *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 117 pp. (US\$ 4.00.)
8. *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 118 pp. (US\$ 4.00.)
9. *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp. (US\$ 4.00.)
10. *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 145 pp. (US\$ 6.00.)
11. *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 66 pp. (US\$ 4.00.)
12. *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 84 pp. (US\$ 4.00.)
13. *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp. (US\$ 3.00.)
14. *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 48 pp. (US\$ 4.00.)
15. *Los recursos hidráulicos de América Latina*, 1977, 60 pp. (US\$ 3.00.)

- 15 *The water resources of Latin America*, 1977, 2nd. ed. 1985, 80 pp. (US\$ 4.00.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 62 pp. (US\$ 4.00.)
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00.)
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 95 pp. (US\$ 4.00.)
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 67 pp. (US\$ 4.00.)
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1979, 2ª ed. 1978, 63 pp. (US\$ 3.00.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 4.00.)
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 128 pp. (US\$ 4.00.)
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp. (US\$ 4.00.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 4.00.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 2ª ed. 1983, 69 pp. (US\$ 4.00.)
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 158 pp. (US\$ 6.00.)
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 165 pp. (US\$ 6.00.)
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 95 pp. (US\$ 4.00.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00.)
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 67 pp. (US\$ 4.00.)
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp. (US\$ 3.00.)
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 243 pp. (US\$ 6.00.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 77 pp. (US\$ 4.00.)
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp. (US\$ 4.00.)
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp. (US\$ 4.00.)
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 240 pp. (US\$ 6.00.)
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00.)
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp. (US\$ 4.00.)
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 5.00.)
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por Juan Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp. (US\$ 4.00.)
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp. (US\$ 6.00.)
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00.)
- 40 *Regional Programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 66 pp. (US\$ 4.00.)
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00.)
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00.)
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00.)
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00.)
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp. (US\$ 6.00.)
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp. (US\$ 6.00.)
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00.)
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00.)
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 114 pp. (US\$ 4.00.)
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 106 pp. (US\$ 4.00.)
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 108 pp. (US\$ 4.00.)
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 3.00.)
- *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 3.00.)
- *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp. (US\$ 4.00.)
- *The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp. (US\$ 6.00.)

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp. (US\$ 6.00.)
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 8.00.)
- 3 *Series históricas del crecimiento en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 206 pp. (US\$ 8.00.)
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp. (US\$ 8.00.)

- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp. (US\$ 6.00.)
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00.)
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00.)

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp. (US\$ 4.00.)
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, por Aníbal Pinto y Héctor Assael, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp. (US\$ 6.00.)
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (US\$ 5.00) (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, por Nicolo Gligo, 1981, 4ª ed. 1985, 138 pp. (US\$ 6.00.)
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp. (US\$ 5.00.)
- 5 *Latin America development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp. (US\$ 6.00.)
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp. (US\$ 4.00.)
- 6 *Latin America development projections for the 1980s*, 1982, 2nd ed. 1983, 89 pp. (US\$ 4.00)
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (US\$ 5.00.)
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 174 pp. (US\$ 5.00.)
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1982, 100 pp. (US\$ 4.00.)
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp. (US\$ 4.00.)
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 pp. (US\$ 5.00.)
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. (US\$ 5.00.)
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones: El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp. (US\$ 6.00.)
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp. (US\$ 5.00.)
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd ed. 1984, 188 pp. (US\$ 6.00.)
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 4.00.)
- 18 *La financiación a las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00.)
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp. (US\$ 6.00.)
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp. (US\$ 6.00.)
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00.)
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 6.00.)
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile*, 1974-1980, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00.)
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantención de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp. (US\$ 6.00.)
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp. (US\$ 6.00.)
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 140 pp. (US\$ 6.00.)
- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00.)
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp. (US\$ 6.00.)
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00.)
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp. (US\$ 4.00.)
- 30 *Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00.)
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 2ª ed. 1983, 141 pp. (US\$ 6.00.)
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00.)
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00.)
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00.)
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00.)
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp. (US\$ 4.00.)
- 38 *Estabilización y liberación económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00.)
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp. (US\$ 6.00.)
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00.)
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 78 pp. (US\$ 4.00.)
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00.)
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp. (US\$ 6.00.)

- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00.)
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 248 pp. (US\$ 6.00.)
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 118 pp. (US\$ 4.00.)
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp. (US\$ 6.00.)

Estas publicaciones pueden obtenerse más rápida y económicamente enviando sus órdenes de compra desde:

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile,
Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay a:
Unidad de Distribución
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Europa y África a:
Sección Ventas
Naciones Unidas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Resto de América, Asia y Oceanía a:
Sección Ventas, DC-2-866
Naciones Unidas
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América

Los precios arriba indicados no incluyen costos de envío; sin embargo, las Naciones Unidas costean el franqueo de pedidos cuyo pago se reciba por adelantado. Ahorre tiempo y dinero incluyendo el pago con su orden de compra. Sólo se aceptan cheques en dólares de los Estados Unidos de América.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

**Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andréu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, María C. Tavares, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuentes, Luis Yáñez, Norberto González y Emilio de la Fuente (Secretarios).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón y Augusto Mateus.

Nº 6 (528 páginas)

SUMARIO

Julio-Diciembre 1984

EL TEMA CENTRAL: «CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL»

- *Cambio social en América Latina:* Enzo Faletto y Germán Rama.
- *El Estado y las clases: tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay:* Carlos Filgueira.
- *Estilos de desarrollo, papel del Estado y estructura social en Costa Rica:* Rolando Franco y Arturo León.
 - *La estratificación social en Chile:* Javier Martínez y Eugenio Tironi.
 - *La construcción nacional en la países andinos:* Julio Cotler.
- *Panamá: un caso de «Mutación social»:* John Durston y Guillermo Rosenblüth.
 - *Transición y polarización sociales en México:* José Luis Reyna.
 - *El Caribe: la estructura social incompleta:* Jean Casimir.
- *Modernización de la sociedad española (1975-1984):* Luis Rodríguez Zúñiga, Fermín Bouza y José Luis Prieto.
 - *Portugal nos últimos vinte anos: estruturas sociais e configurações espaciais:* João Ferrão.
 - *Las ideas económicas de Juan B. Justo:* Leopoldo Portnoy.
 - *Jesús Prados Arrarte (1909-1983):* Juan Velarde Fuentes.
 - *La obra de Jesús Prados Arrarte:* Javier Baltar Tojo.
 - *El paralelismo de Bernácer y de Prados Arrarte en la macroeconomía:* José Villacis.
 - *En recuerdo de Jorge Sábato:* Amílcar O. Herrera.
 - *Algunas referencias representativas de Jorge Sábato:* Sara V. Tanis.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen dieciocho reseñas temáticas en las que se examinan 150 artículos realizados por **G. Pierre-Charles, R. Rama, G. Rozenwurcel, E. de la Piedra, G. Granda**, etc. (latinoamericanas); **T. Parra, C. San Juan, I. Santillana, A. Torres**, etc. (españolas); **C. Lilaia, A. Oliveira, M. L. Quaresma, R. Roque**, etc. (portuguesas).
- **Resúmenes de artículos:** 200 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante 1983-84.
- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 140 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.
- **Suscripción por cuatro números:** España y Portugal, 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.
- **Número suelto:** 1.000 pesetas o 12 dólares.
- **Pago mediante talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.**
- **Redacción, administración y suscripciones:**

Instituto de Cooperación Iberoamericana
Dirección de Cooperación Económica. Revista Pensamiento Iberoamericano
Teléf. 244 06 00 - Ext. 300. Avda. de los Reyes Católicos, 4. 28040 MADRID

O P C I O N E S

(Ex Alternativas)

Nº 5, Enero-Abril 1985

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)
de la Academia de Humanismo Cristiano.
(Catedral 1063, 5º piso, Santiago-Chile)

Director: Heraldo Muñoz. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Carlos Bascuñán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Carlos Huneeus, Heraldo Muñoz, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

Artículos: G. Roth, *Duración y racionalización: Aproximaciones a la historia en Fernand Braudel y Max Weber* • M. Caciagli, *¿Caída o persistencia del Partido de Inscritos? El caso de la CDU* • A. Guardia, *Chile: Del fracaso neoliberal a los desafíos de la economía mixta*.

Ensayo bibliográfico: J. Mc Camant, *Reflexiones sobre el tema de la intervención: el caso de Guatemala*.

Reseñas de libros: M. Gongora, *Cultura y modernización en América Latina: un comentario* • M. R. Stabili, *La gran ilusión de las oligarquías*.

ISSN 0046 - 001X

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Vol. 24

Enero-marzo 1985

Nº 96

DANIEL CHUDNOVSKY: La difusión de tecnología de punta en la Argentina: el caso de las máquinas herramientas con control numérico, el CAD/CAM y los robots.

CESAR ALBERTO AGUIAR: Uruguay: escenas políticas y subsistemas electorales.

MARCELO DE PAIVA ABREU: La Argentina y Brasil en los años treinta. Efectos de la política económica internacional británica y estadounidense.

HILDA SABATO: La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880.

Notas y Comentarios

EDUARDO L. MENENDEZ: El modelo médico dominante y las limitaciones y posibilidades de los modelos antropológicos.

ALDO A. ARNAUDO Y RAFAEL CONEJERO: Anatomía de las quiebras bancarias de 1980.

LUIS A. BECCARIA: Algunas reflexiones sobre las investigaciones empíricas de la distribución del ingreso.

Reseñas Bibliográficas-Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$a 4.000.—; Países limítrofes, U\$S 36; Resto de América, U\$S 40; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 44. Ejemplar simple: U\$S 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
Güemes 3950 / 1425 Buenos Aires / República Argentina.

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario
de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA
Año II - N° 1 - Enero-Marzo, 1985

Artículos: A. Franco Montoro, *O caminho da democracia na experiencia Latino Americana* • F. Cumplido Cereceda, *El sistema democrático en América Latina: su eficacia. El régimen presidencialista y las posibilidades del régimen parlamentario* • W. C. Suárez, *El gabinete en América Latina: organización y cambio* • J. Macón, *El rol de los sistemas tributarios subnacionales*.

Temas: J. B. Donges, *¿Se puede sanear la economía argentina?* • J. Schvarzer, *Comentario* • E. Setti, *Comentario* • D. F. Carvalho, *Una estrategia para que Argentina vuelva a crecer*.

Documentos: R. von Weizsäcker, *Elogio en honor de Octavio Paz* • O. Paz, *El diálogo abre las puertas de la paz*.

Suscripción anual U\$S 32. Suipacha 1380 - 10° Piso - 1011 Buenos Aires, República Argentina

EL Bimestre
político y económico



Publicación del Centro
de Investigaciones
Sociales sobre el Estado
y la Administración (CISEA)
Le ofrece en sus secciones:

Sumario del N° 19 (Enero-Febrero de 1985)

Editorial: La crisis de la transición.

Temas para el debate: Elecciones en la UOM: Un espejo de la normalización sindical, por H. Palomino.

Cronología: Metodología y fuentes. Enero-Febrero de 1985.

Documentos: H. Iglesias: No se puede amenazar a "los dueños de la tierra" con expropiaciones, impuestos y retenciones.

Antecedentes: Comisión parlamentaria: Aportes a la investigación del caso Italo.

¿Qué es EL BIMESTRE?

El Bimestre consta de distintas secciones: la **Cronología** procesa y sintetiza las noticias publicadas por todos los diarios de Buenos Aires, las ordena cronológicamente y las agrupa por temas, en un trabajo sistematizado; **Los temas del Bimestre** es una introducción a la **Cronología**, que destaca a los ejes dominantes de la información en cada bimestre y desarrolla una interpretación propia sobre la misma; **Temas para el debate** está dedicada a realizar análisis en profundidad sobre temas puntuales de coyuntura; **Documentos**, como su nombre lo indica, reproduce textualmente las piezas documentales más importantes del período; en **Antecedentes** se realizan síntesis de material documental muy extenso, o que por razones de sistematización no puede ser publicado textualmente; finalmente, en el **Editorial**, el CISEA opina sobre la actualidad.

**MAS DE TRES AÑOS REGISTRANDO
LA INFORMACION ARGENTINA**

Suscripciones: Un año (6 entregas): América, U\$S 25; resto del mundo, U\$S 30. Cheque sobre plaza USA a nombre de CISEA, Pueyrredón 510, 6° piso - 1032 Buenos Aires - Argentina.

comercio exterior

órgano mensual de

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR S.A.

vol. 35, núm. 3

México, marzo de 1985

Artículos: V. L. Urquidí, *La militarización del Tercer Mundo. Consecuencias para el desarrollo* • M.S. Wionczek, *Las industrias militares y el proceso de subdesarrollo* • H. Wulf, *La industria sin límites. Efectos económicos de la producción armamentista en los países en desarrollo* • A. Viñas, *Principales interacciones del gasto militar y el subdesarrollo. Un resumen de la literatura reciente* • I. Ahmad, *La carrera armamentista mundial y sus efectos en el desarrollo* • F. Blackaby, *Armamentismo y desarme en 1983. Hechos y cifras*.

Documentos: *Jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania* • *En favor de la humanidad y por la paz* • A. G. Robles, *En el desarme están en juego los intereses vitales de todos los pueblos* • Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas, *Los conflictos y el militarismo* • SIPRI, *Gastos y producción militares en el mundo* • E. Viélikov y J. Ruina, *La guerra en el espacio exterior* • SIPRI, *Siglas y definiciones de términos de la carrera armamentista* • C. Salinas de Gortari, *El nuevo Reglamento de la Ley de Obras Públicas y los ajustes presupuestales* • *Recuento nacional. Sumario estadístico*.

Departamento de Publicaciones
Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen,
Coyoacán, 04100 México, D.F.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alams Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raul Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello y Manuel Uribe Castañeda. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantino V. Vaitos. Chile: Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LII (2)

México, abril-junio de 1985

Núm. 206

Sumario

Artículos: F. Rodríguez y J. Salas, *Estructura y funcionamiento del mercado de crédito interbancario en México* • S. Bitar, *La inversión norteamericana en el Grupo Andino* • J. A. Moreno, *El "otro desarrollo": Una nota sobre su viabilidad* • J. Salazar-Carrillo e I. Tirado de Alonso, *Comparaciones de productos reales y precios entre la América Latina y el resto del mundo* • J. Abalos, *Introducción al estudio de los movimientos regionales* • C. Ominani y R. Hausmann, *Crisis e internacionalización* • T. Peñaloza, *La productividad de la banca en México 1980-1983* • G. Alarcón, *Los ingresos del trabajo y las determinantes de sus diferencias* • V. M. Gómez, *Informática y desarrollo económico. Elementos para la formulación de una política nacional de investigación y desarrollo en informática* • F. Modigliani, *La controversia monetarista o ¿deberíamos desechar las políticas de estabilización?*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975, 03100 México, D.F.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS



Boletín
demográfico

Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.



Suscripción anual (3 números): US\$ 20

Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

centro latinoamericano de economía humana
C.L.A.E.H.

cuadernos del claeH

Nº 32

Diciembre 1984

SUMARIO

P. Mieres, *Los partidos uruguayos: imágenes y desafíos* • A. Viña, *Democracia liberada en un país bloqueado* • J.L. Castagnola, *Comunicación, democracia política y sociedad civil* • J. R. Caro y H. Nalbandian, *El agro y la banca en los programas de los partidos políticos: un análisis comparado* • C. Pareja, *Las instancias de concertación: sus presupuestos, sus modalidades y su articulación con las formas clásicas de democracia representativa* • O. Beltrand, *El batallismo y el radicalismo: notas para un análisis comparativo*.

Suscripción anual: 4 números de CUADERNOS DEL CLAEH y 6 números del boletín NOTAS DEL CLAEH enviados por correo aéreo U\$S 30.

Pedidos y correspondencia - Casilla Postal 5021. Montevideo - Uruguay



**NUEVA
SOCIEDAD**

Mayo/Junio 1985

Nº 77

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Daniel González V.

ANÁLISIS DE COYUNTURA: Omar Luis Colmenares: CEE: Los aliados proscritos; Andrés Serbin: Cuba: Entre la ideología y el pragmatismo; Juan Carlos Pulg: Malvinas: Tres años después.

TEMA CENTRAL: INSTITUCIONES PARA LA DEMOCRACIA: Alfredo Vázquez Carrizosa: Democracia nominal y democracia real. El problema de las libertades en América Latina; Luis Bustamante Belaúnde: Explorando el parlamento en el Perú; Manuel Gaggero Pérez: Continuidad y ruptura. La legalidad revolucionaria; Aristides Torres: Fe y desencanto democrático en Venezuela; Fernando Cepeda Ulloa: Poder judicial y estabilidad democrática; Jorge Núñez: Teoría y práctica de la pugna de poderes; Rafael de la Cruz: Encuentros y desencuentros con la democracia. Los nuevos movimientos sociales; Humberto Nogueira Alcalá: El presidencialismo en la práctica política.

POSICIONES: Reorientar, reconstruir, renovar el proyecto del MAS.

POLÍTICA-ECONOMÍA-CULTURA: Willy Brandt: Cooperación en un mundo de tensiones; Sergio Bitar: América Latina-Europa: ¿Conflicto o colaboración?; Francisco Iturraspe: ¿Manos a la Obra! Sindicatos nacionales por rama de actividad; Carmen Rosa Balbi: ¿Huelga o participación? Nuevas formas de lucha sindical; Ernesto F. Villanueva: Peronismo: Entre la esperanza y la disgregación; Carina Perelli - Juan Rial: El discreto encanto de la socialdemocracia.

NOTICIAS-INFORMES-RECENSIONES

SUSCRIPCIONES (Incluye flete aéreo)

ANUAL (6 números)

BIENAL (12 números)

América Latina
Resto del Mundo
Venezuela

US\$ 20
US\$ 30
Bs. 150

US\$ 35
US\$ 50
Bs. 250

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

abril 1985
año 10, no. 100

Editorial: *América Latina, Europa y la vulnerabilidad externa* • **Estudios:** S. Sideri, *Europa y América Latina en la crisis mundial* • K. Bodemer, *Perspectivas de las relaciones interregionales entre la Comunidad Europea y América Latina* • G. Pasquini, *Los imperativos de la política exterior en la actual fase de transición* • V. Godínez y L. Bendensky, *La disuasión financiera en América Latina* • **Comentarios:** A. Ferrer, *De la crisis de la deuda a la viabilidad financiera*.

Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadísticas • Bibliografía

Precio de la suscripción anual (11 números): Instituciones: \$a. 13.800.— (US\$ 30.—). Particulares: \$a 9.200.— Casilla de correo 89, Sucursal 1, 1401. Buenos Aires, Argentina.

CLADES

CENTRO LATINOAMERICANO DE DOCUMENTACION ECONOMICA Y SOCIAL

PUBLICACIONES PERIODICAS

PLAN INDEX

Resúmenes de documentos sobre planificación producidos en América Latina.
Publicación periódica semestral. Distribución gratuita.

INFORMATIVO TERMINOLOGICO

Información sobre experiencias y proyectos en terminología en América Latina y el mundo.
Publicado tres veces al año. Distribución gratuita.

INFORMATIVO INFOPLAN

Noticias sobre la marcha del Sistema de Información para la Planificación en América Latina y el Caribe (INFOPLAN).
Publicado tres veces al año. Distribución gratuita.

CEPAL/CLADES

Casilla 179 D.

Santiago, Chile

ENCUENTRO 35

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

SELECCION DE ARTICULOS
DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y AMERICANAS
REPRODUCIDOS INTEGRAMENTE

ARTICULOS DEL NUMERO TREINTAICINCO

- DEL NAZISMO AL TERRORISMO CONTEMPORANEO / STANISLAS LEM / *ESPRIT* / FRANCIA
- NAZIS EN CHILE / *JAQUE* / URUGUAY
- DISCURSO IMPROVISADO DE PINOCHET / *JAQUE*
- IDEOLOGIA DEL REGIMEN MILITAR URUGUAYO / *JAQUE*
- PERU: SENDERO LUMINOSO Y HORIZONTES OSCUROS / H. FABRE / *PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE* / FRANCIA
- AYACUCHO: POBREZA Y DISTRIBUCION / DAVID MEDIANERO / *SOCIALISMO Y PARTICIPACION*
- TORTURA: INFORME DE AMNISTIA INTERNACIONAL / FELIPE MAC GREGOR / *SOCIALISMO Y PARTICIPACION*
- RELACIONES DE AMERICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS / S. BITAR / *COMERCIO EXTERIOR* / MEXICO
- LA CUESTION DEL ESTADO: ESTADO DE LA CUESTION DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA / I. SOTELLO
- EL ESTADO LATINOAMERICANO EN PERSPECTIVA / JORGE GRACIARENA / *PENSAMIENTO IBEROAMERICANO*
- POBLACION MUNDIAL Y DESARROLLO / J. VALLIN / *LE MONDE DIPLOMATIQUE EN ESPAÑOL* / MEXICO
- LA EVOLUCION DE LA POBLACION MUNDIAL: EL DESAFIO DE LA TRANSICION / J. BOURGEOIS-PICHAT / *LE MONDE*
- MIGUEL DE UNAMUNO FRENTE A CRISTO (II) / F. CASTELLI
- KARL POPPER: "¡SI, SOMOS LIBRES!" / *LE NOUVEL OBSERV.*
- ENFOQUE ANTROPOLOGICO DE LA EDUCACION (III) / JORGE CAPELLA
- DESARROLLO Y EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE / GERMAN RAMA / *PENSAMIENTO IBEROAMERICANO*
- LUCHA INTERNA FRENTE AL DESINTERES SOCIOPOLITICO DE LOS JOVENES / A. FRANCIA / *MISION JOVEN* / ESPAÑA
- CZESLAW MILOSZ: DOSTOIEVSKI Y SARTRE / *CUAD. HISP.*
- CONVERSACION CON C. MILOSZ / *CUADERNOS HISPANOAM.*
- JAROSLAV SEIFERT / *JAQUE*
- POESIAS "INEDITAS" DE OCTAVIO PAZ Y JAVIER SOLOGUEN / *EQUIVALENCIAS* / ESPAÑA
- EL CINEASTA F. TRUFFAUT / J. SICLIER, M. MARDORE
- SPIELBERG: EL HOMBRE QUE CAMINO POR LAS ESTRELLAS
- FICHAS DE CINE: LOS GRITOS DEL SILENCIO, BRASIL, THE COTTON CLUB, LOVE STREAMS, KAOS, HEIMAT, etc.
- EL PENSAMIENTO SOCIAL DE JUAN PABLO II: VENEZUELA, ECUADOR, PERU, 1985
- JUAN PABLO II A LOS JOVENES, 1985
- JUAN PABLO II: LA EDUCACION EVANGELIZADORA
- LUTERO VISTO POR LOS CATOLICOS, QUINIENTOS AÑOS DESPUES DE SU NACIMIENTO / *PRO MUNDI VITA*
- LA REENCARNACION: UN DESAFIO PARA EL CRISTIANISMO / *CHOISIR* / SUIZA

Editado por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA. Jr. Aguarico 586, Breña, Lima - PERU: Telf.: 232809

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Vía superficie, correo certificado, ENCUENTRO (1 al 11, 12 al 22 y 23 al 33): 55 \$ USA.; (34 al 44): 64 \$ USA.

Vía aérea, correo certificado, ENCUENTRO (1 al 11, 12 al 22 y 23 al 33): 65 \$ USA.; (34 al 44): 80 \$ USA.

Ideas en Ciencias Sociales

Revista de ensayos de la Universidad de Belgrano

Director-Editor: Avelino Porto

Director Ejecutivo: Roberto Martínez Nogueira

Año 11, No. 4

Sumario: R. Russell y B. Kalinsky, Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo • V. Palermo, Cultura política, conflicto y democracia • R. Zorrilla, Sindicalismo y democratización • R. Perina, Sistema electoral y estabilidad política • R. Yáñez G., Epistemología fenomenológica • E.C. de Muchnik y F. Kaufmann, Recursos humanos, desarrollo de instrumentos para su orientación • J. Maiorano, El ombudsman argentino ¿defensor del pueblo y de la democracia? • R. Martínez N., Relaciones entre las metodologías de planificación y del desarrollo científico y tecnológico de los mecanismos institucionales.

Suscripciones países americanos 48 US\$ (correo aéreo).
Teodoro García 2090, 2º piso - 1426 - Buenos Aires.

Estudios

Revista trimestral sobre política económica del IEE-RAL (Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana).

El número correspondiente a enero/marzo de 1985 contiene el siguiente artículo: *Factores críticos en el desarrollo de las actividades agroindustriales en los valles de los ríos Negro y Neuquén*, por Juan de J. Novara.

Suscripción anual en el extranjero (correo aéreo): 32 US\$.

Los interesados pueden solicitar su suscripción a Fundación Mediterránea - Casilla de Correo 1311 - 5000 Córdoba - Argentina.



centro de investigación y docencia económicas, a. c.

NOVEDAD EDITORIAL

ECONOMIA DE AMERICA LATINA, Núm. 12

Enfoques: P. Vuskovic, *Debates actuales sobre el desarrollo industrial de América Latina* • R. Villarreal, *La estrategia de industrialización y comercio exterior en América Latina* • M.C. Tavares y L.G. Coutinho, *La industrialización brasileña reciente: impasse y perspectivas* • J.L. Solís González, *Industrialización, crisis y estrategias alternativas del desarrollo en Centroamérica* •

Estudios transnacionales: B. Suárez y G. Rodríguez, *Agroindustria y el patrón de desarrollo en América Latina* • F. González Vigil, *Reestructuración internacional e industrialización "periférica"* • J. Zoninstein y A. Teixeira, *Joint Ventures en la industrialización brasileña* • L. Krieger Mystelka, *Capitalismo basado en el conocimiento y el cambio de estrategias de las empresas manufactureras* •

ECONOMIA MEXICANA. SERIE TEMATICA, Núm. 2

MODELO MACROECONOMICO

I.J.S. Ruprah y H. Sabau, *Modelos econométricos para la evaluación de la política económica: una perspectiva metodológica* • J. Ros, *Propiedades analíticas del modelo* • G. Aceituno, D. Loyola, S. Marván, J. Máttar y J. Ros, *Descripción del sistema de ecuaciones y simulaciones históricas* • G. Aceituno, S. Marván y J. Ros, *Definición de las variables y métodos de construcción de las series históricas* • S. Marván y J. Ros, *Propiedades dinámicas del modelo: algunos ejercicios de simulación* • G. Aceituno y J. Máttar, *Modelos macroeconómicos en México: un análisis comparativo* •

ECONOMIA MEXICANA: ANALISIS Y PERSPECTIVAS

Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana • J.I. Casar, S. Kurczyn y C. Márquez Padilla, *La capacidad de absorción de empleo en el sector manufacturero y los determinantes del crecimiento de la productividad* • C. Schatan, *México y la pugna por nuevos mercados de exportación* • W. Péres Núñez, *La evolución de las exportaciones manufactureras en 1983* • A. Villagómez, *México y el mercado mundial petrolero: análisis y perspectivas* • G. Rodríguez G. y P. Vusković, *Articulación sector agropecuario - resto de la economía en el proceso de desarrollo: antecedentes comparativos y el caso de México* •

Difusión y Distribución CIDE
Apartado Postal 116-114
01130 México, D.F.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة - قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world.. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres* veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 16.00 Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC - 2 - 866
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Santiago Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza