

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1989

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Diciembre de 1989

Número 39

---

**SUMARIO**

El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. <i>Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.</i>	7
Características y fases del "modelo sueco". <i>Olof Ruin.</i>	19
Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	29
Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin. <i>Francisco C. Weffort.</i>	33
La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo. <i>Cecilia López M. y Molly Pollack E.</i>	39
Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. <i>Sonia Miriam Draibe.</i>	49
Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. <i>Cláudio Salm y Luiz Carlos Eichenberg Silva.</i>	65
La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe. <i>Wilfred Whittingham.</i>	77
El potencial tecnológico del sector primario exportador. <i>Mikio Kuwayama.</i>	101
En torno a la integración económica argentino-brasileña. <i>Daniel Chudnovsky y Fernando Porta.</i>	125
El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. <i>Edgardo Floto.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones de la CEPAL.	169

# El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas

*Gert Rosenthal*  
*Secretario Ejecutivo de la CEPAL*

Ahora que estamos en el umbral de un nuevo decenio, ¿qué se puede decir del que termina, respecto al proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe? Tanto se ha insistido en la profundidad y duración de la crisis económica de los últimos tiempos, que poco de novedoso se puede agregar, al menos en cuanto a la caracterización de su origen, su alcance y sus consecuencias. Con todo, el horizonte temporal de diez años nos brinda una visión extraordinariamente rica para hacer un breve balance y formular algunas observaciones sobre las perspectivas futuras, teniendo en cuenta el legado que nos deja esta década que algunos califican como “perdida” para el desarrollo.

Este calificativo ciertamente no es el más feliz, ya que implica que hubo retroceso en todos los órdenes y en todos los países. Lo cierto, como se señala más adelante, es que el decenio también fue testigo de algunos avances: parciales y precarios en el ámbito económico, considerables en el político. Con todo, si se mide la evolución de la región por el criterio más convencional y general —la evolución del producto interno bruto por habitante— el calificativo resulta acertado. En rigor, al final de 1989, el producto medio por habitante en la región será inferior en casi 10% al de 1980, y equivalente al de 1976. Trátase, además, de un fenómeno generalizado: sólo en tres o cuatro países de la región mejorará este indicador en 1990 en comparación con el registrado al inicio de la década. Si a ello se suma que el deterioro del ingreso medio<sup>1</sup> tuvo un sesgo marcadamente regresivo, se puede afirmar, en relación con el nivel de bienestar material de la población latinoamericana y caribeña, que los años ochenta trajeron consigo un retroceso de proporciones mayúsculas.

Pero éste es sólo uno de los resultados finales del período, que seguramente marcará un hito o un quiebre en la historia económica de la región. El calificativo de “crisis” es aplicable al comportamiento de la vasta mayoría de las economías, y también a la eclosión de insuficiencias y fallas seculares de diversa índole que fueron puestas al descubierto por las circunstancias económicas internacionales desfavorables.

Al hacer el balance del decenio, conviene tener presente que las principales tendencias observadas no se presentaron con la misma intensidad en todos los países, ni dentro de un mismo país, en distintos momentos durante la década. Tampoco afectaron por igual a todos los sectores, estratos y regiones de un país determinado. Más bien, como se señaló, dentro del panorama generalmente adverso surgieron fenómenos de signo positivo: en todos los países, empresas que mejoraron su competitividad internacional, aun en el marco de circunstancias adversas; comunidades que aumentaron su nivel de bienestar al afianzar su capacidad de autogestión; aprendizaje generalizado respecto de lo que tuvo resultados positivos y de lo que fracasó; el acicate que significaron las restricciones de diversa índole, para agudizar la creatividad humana; y en algunos casos —pocos, hasta ahora— un ajuste estructural relativamente exitoso (no sin haber ocasionado elevados costos sociales). Sobre todo, hay que señalar una franca tendencia hacia la apertura democrática, acompañada por regímenes políticos más pluralistas, tolerantes y participativos.

En todo caso, el balance de la década deja un saldo mucho mayor en el pasivo que en el activo. A continuación se mencionan diez fenómenos que recogen los principales acontecimientos de la década

<sup>1</sup> Este fue aun superior a la caída del producto, debido a la evolución negativa de la relación de los términos del intercambio en casi todos los países.

en el dominio económico y social. Los dos primeros constituyen los rasgos principales de lo que correctamente se ha llamado la "crisis de los años ochenta"; los demás se derivan de una u otra manera de los primeros. Todos ellos, por cierto, se interrelacionan e interactúan.

## I

### La pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento

En primer término, con diferencias de grado de un país a otro, las principales fuentes de dinamismo económico de las tres décadas anteriores —un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios, y una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna— tendieron a perder fuerza o incluso a agotarse. En lo que al sector exportador se refiere, en la mayoría de los países, el valor (aunque no el volumen) de las ventas externas de productos tradicionales cayó en forma notable debido a que bajaron sus precios unitarios; incluso el valor de la exportación total se estancó o cayó en 11 de los 19 países principales de la región. Al parecer, el deterioro en la demanda de productos básicos no obedece tan sólo a una baja cíclica secular, sino que refleja mutaciones importantes en la estructura de dicha demanda.<sup>2</sup> Según cálculos de la CEPAL, un índice ponderado de los precios reales de 19 productos básicos que la región exporta, sin contar los combustibles, revela un deterioro de más de un tercio entre 1980 y 1988. Si se incluyen los combustibles, ese deterioro alcanza a casi la mitad.

En cuanto a la industrialización, se constató que el valor agregado de su producción creció a ritmos mayores que el producto en períodos de expansión, pero también que su contracción resultó superior a la del producto en períodos recesivos, al menos en aquellos países donde se orientaba fundamentalmente al abastecimiento de la demanda interna. Así, en los años ochenta, la participación relativa del valor agregado industrial en el producto tendió a disminuir en la mayoría de los países; para la región en su conjunto, el valor agregado industrial creció apenas 0.5% anual, por lo que el grado de industrialización medio de la región bajó de 25.2% a 23.8% entre 1980 y 1988. En consecuencia, el sector manufacturero, en vez de impulsar con fuerza el crecimiento, contribuyó a acentuar el panorama recesivo.

La pérdida de dinamismo de los dos "motores" del crecimiento plantea de inmediato el interrogante de si éstos son rescatables como fuentes de estímulo al crecimiento; de no ser así, cabría preguntarse de dónde vendrá el impulso para las economías latinoamericanas y caribeñas en el futuro. Se vislumbra una respuesta en el caso de los países que tuvieron un mejor desempeño relativo en los últimos años, y que son precisamente aquellos que avanzaron en la senda de la transformación productiva. En algunos casos, se logró un mayor grado de competitividad internacional de las manufacturas. Por ejemplo, su participación relativa en las exportaciones de México pasó de 12.7% a 44.5% entre 1980 y 1988; en el caso de Brasil, dicho coeficiente pasó de 56.5% a 71.3% en el mismo período.<sup>3</sup> En otros países, como Colombia, la mayor competitividad de las manufacturas se combinó con la incorporación de nuevos bienes primarios al sector exportador. En otros más, la creciente

<sup>2</sup>Más allá del conocido fenómeno de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos en el mercado mundial, muchos de los alimentos y bebidas se han visto afectados por un cambio de preferencia en los consumidores de los países industrializados; otros han tenido que enfrentar la competencia de la producción, frecuentemente subsidiada, de los propios países industriales; y otros más se han visto afectados por innovaciones tecnológicas que tienden a sustituir algunos minerales por sucedáneos de menor costo o cuya producción consume menos energía.

<sup>3</sup>Se ha señalado con frecuencia que el repunte de las exportaciones de manufacturas refleja simplemente la necesidad imperiosa de los empresarios de colocar sus bienes, ante la profunda recesión de la demanda interna. Sin embargo, si bien ese

incorporación del progreso técnico a las actividades primarias —hortalizas, productos del mar, productos forestales— hizo posible una fuerte expansión del sector exportador, como por ejemplo, en Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay.

## II

### El carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos

Los desequilibrios macroeconómicos que afectaron a numerosos países de la región en el decenio de 1980 tuvieron, tanto en sus características como en sus consecuencias, ciertos rasgos que los distinguen de fenómenos similares de décadas pretéritas. En cuanto al primer aspecto, esos desequilibrios fueron, en general, mucho más acentuados que los anteriores. Si bien muchos países lograron ajustar su balance comercial a las nuevas realidades de la economía mundial, frecuentemente mediante políticas de ajuste recesivas, fueron muy escasos los que lograron avances simultáneos en sus intentos de combatir la inflación, reducir el déficit externo, y a la vez crecer.

Uno de los factores que más influyeron en esta situación fueron las consecuencias del servicio de la deuda externa en las finanzas del sector público y en la cuenta corriente del balance de pagos. Este fenómeno ha sido ampliamente descrito en numerosos documentos, y no precisa mayor elaboración aquí.<sup>1</sup> Basta señalar que los países que tuvieron mayor éxito en el ajuste y a la vez en la estabilización son aquellos donde existe un vínculo directo entre la capacidad de efectuar la transferencia de recursos al exterior y la de mejorar la situación financiera del sector público. Así, cuando el valor de las exportaciones producidas por empresas estatales subió (como ocurrió con el cobre en Chile), tendieron a mejorar directa y simultáneamente el balance de pagos y las cuentas fiscales, permitiendo con ello un mayor crecimiento y menor inflación. Lo mismo es válido a la inversa: cuando el valor de las exportaciones cayó (como en general ocurrió en años recientes con los exportadores de petróleo), tendió a ampliarse el déficit fiscal y se agudizó el desequilibrio externo.

Los desequilibrios económicos mencionados tuvieron, como subproducto, otras consecuencias dignas de mencionar. Entre éstas se señala, por ejemplo, la marcada prioridad que adquirió la política económica de corto plazo por sobre las previsiones de mediano y largo alcance; si se quiere, la sobrevivencia, en vez del desarrollo. Por la misma razón, la política económica tendió a prestar mayor atención a corregir los desequilibrios, y particularmente a combatir la inflación, que a crecer e impulsar el cambio. Finalmente, el reducido margen de maniobra en la conducción de la política económica impuesto por la nueva escasez de divisas, debilitó considerablemente la capacidad de acción estatal, como se comenta enseguida.

fenómeno existe indudablemente, no basta para explicar el notable y sostenido aumento de las ventas de productos no tradicionales en el exterior.

<sup>1</sup>Véase, por ejemplo: CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (L.C/G. 1488 (SES. 22/3)), Santiago de Chile, 14 de enero de 1988, especialmente pp. 3-9.

### III

## El fuerte descenso de la inversión

Un fenómeno muy vinculado con la pérdida gradual de dinamismo de la oferta latinoamericana y caribeña en el decenio de 1980 es el notable descenso de la inversión neta en numerosos países. En décadas precedentes, la expansión de la capacidad productiva —exportadora y de oferta interna— se apoyó en un nivel relativamente elevado y ascendente de inversión privada y pública (entre 22 y 25% del producto interno bruto).

El panorama en los años ochenta fue muy distinto. El deterioro de los términos de intercambio y el servicio de la deuda externa, normalmente acompañados por la disminución de ingresos netos de capital externo, redujeron de manera considerable la disponibilidad de recursos netos susceptibles de destinarse a la inversión. Así, el coeficiente de inversión neta para la región cayó de 22.7% en 1980 a 16.5% en 1988. Este fenómeno afectó a la mayoría de los países, y refleja también la evolución generalmente adversa de las finanzas públicas, por las razones que se comentan más adelante.

Por añadidura, diversas modalidades de financiamiento del déficit fiscal tuvieron efectos negativos: dificultaron la inversión privada, debilitaron el margen de maniobra del sector público en el ámbito financiero y, en general, retroalimentaron la crisis. Así, en algunos casos se redujo la disponibilidad de crédito para el sector privado mediante el uso de mecanismos de ahorro forzoso, en un contexto de represión financiera que fomentaba las fugas de capital. En otros, se emitieron títulos de la deuda pública en situaciones en que contribuían a aumentar considerablemente la tasa de interés, a la vez que generaban expectativas de futuros impuestos. También hubo casos en que sencillamente se emitió dinero, lo que estimuló la demanda, la inflación y la crisis cambiaria.

A consecuencia de las tendencias descritas, muchos países enfrentan en la actualidad la creciente obsolescencia de la planta productiva y un alarmante deterioro de la infraestructura física.

### IV

## El descenso de los niveles medios de bienestar material

Si bien la mayoría de las economías dejaron de crecer, no ocurrió lo mismo con la población. Al iniciarse la década había 362 millones de habitantes en la región; al concluir, éstos eran 448 millones. Por la inercia demográfica de décadas precedentes, y por la gradual incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la población económicamente activa creció, en promedio, al 2.8% anual durante este período. Las estadísticas generalmente revelan que, si bien el desempleo abierto aumentó, sobre todo en las zonas urbanas, no lo hizo en forma proporcional a la contracción del nivel de actividad económica. El deterioro se ha evitado a costa de una creciente degradación de la productividad por persona empleada y del rápido crecimiento del mercado de trabajo informal.

La falta de dinamismo económico, el aumento del desempleo y el subempleo, los crecientes niveles de ocupación en los sectores informales (acompañados por un deterioro del salario real en la mayoría de los países), contribuyeron de una u otra manera, junto a la restricción del gasto público, a aumentar la incidencia de la pobreza extrema. Se estima en forma muy burda que en 1980 unos 112 millones de latinoamericanos y caribeños (36% del total) vivían bajo la línea de pobreza; esa cifra se elevó a 160 millones en 1985 (38% de la población total). Asimismo, en la vasta mayoría de los países surgieron islotes de modernización productiva, generalmente asociados a la exportación de bienes no tradiciona-

les, que contrastan con el panorama descrito en párrafos precedentes. De este hecho se desprende que la tradicional segmentación del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe se ha agudizado en los últimos años, y que la distancia entre los estratos de mayores y menores ingresos ha aumentado.

El marcado deterioro del nivel de vida de amplios estratos de la población latinoamericana frecuentemente se ha traducido en situaciones de tensión social. Una de sus muchas manifestaciones es el notable aumento de la delincuencia, en particular en los grandes centros urbanos. Con todo, al parecer, la mayor eficiencia del gasto público corriente en el área social a veces ha contrarrestado los efectos de la reducción de los fondos asignados al sector.<sup>5</sup> No hay evidencia, al menos hasta ahora, de que se haya producido un claro retroceso en los indicadores de salud y de educación, con algunas excepciones.<sup>6</sup> No obstante, será difícil mantener esta evolución en aquellos casos en que no se hayan efectuado gastos en instalaciones de salud y educación o en que no se haya invertido en la capacitación tendiente a mejorar la nutrición y la salud.

Finalmente, otra manifestación del desgaste económico y social de la región es la importancia cada vez mayor de las migraciones de latinoamericanos y caribeños, sobre todo hacia Estados Unidos y Canadá. Ese fenómeno se suma a los movimientos migratorios causados por conflictos políticos y militares, como ocurrió, por ejemplo, en el caso de los desplazados y refugiados en Centroamérica, que se han movilizado dentro de la subregión o que han emigrado hacia otros países. Se estima que actualmente el 8% del total de la población de esa subregión está desarraigada.

## V

### La pérdida gradual de posición relativa de América Latina y el Caribe en la economía mundial

Existe la idea generalizada de que América Latina, como región, redujo su presencia relativa en la economía internacional, sobre todo cuando se compara su desempeño en los años ochenta con la experiencia del sudeste asiático. Ciertamente, esa apreciación es empíricamente comprobable, al menos si su alcance se limita a las corrientes comerciales y financieras.

Si bien el sector exportador mostró dinamismo en algunos países, la región en su conjunto ha ido perdiendo gradualmente participación relativa en el comercio mundial, lo que se aceleró en el decenio de 1980. En 1960, el valor total de las exportaciones latinoamericanas representaba alrededor de 7.7% del de las exportaciones mundiales. Veinte años más tarde se había reducido a 5.5%, y en 1988 a 3.9%. En el caso de las importaciones, la participación bajó de 7.6% en 1960 a 5.9% en 1980 y a 3.3% en 1988. Las cifras revelan no sólo la contracción del nivel de actividad económica, sino también un deterioro de la capacidad negociadora de los países de la región frente a terceros.

Otro tanto se puede decir de la participación de América Latina y el Caribe en la movilización de

<sup>5</sup>En parte, el fenómeno descrito se debe a que la reducción del gasto, expresada en términos nominales, no se refleja en una reducción en términos reales. Así, los sueldos de los maestros y de los trabajadores de los centros de salud pueden haber disminuido sin que haya ocurrido lo mismo con el número de puestos. Este hecho podría estar denotando, sin embargo, un deterioro gradual de la calidad de los servicios, a medida que las personas más calificadas buscan empleo mejor remunerado, frecuentemente fuera del sector público.

<sup>6</sup>La tasa de escolarización de la enseñanza primaria se había reducido a mediados de la década en algunos, pero no en la mayoría, de los países de la región. Lo mismo se observa en el caso de la población con acceso al agua potable, aunque se puede notar —en aquellos casos en que ha habido retrocesos— una reducción mayor de la cobertura en áreas rurales. A su vez, los indicadores de inmunización de niños tienden a mejorar, con número limitado de excepciones, entre 1981 y 1986. (Fuente: UNICEF, *Estado mundial de la infancia*, 1984 y 1988.)

recursos financieros internacionales. La región, que tradicionalmente era importadora neta de recursos, se convirtió en exportadora neta. Asimismo, en 1970, un 18.8% de la inversión directa que las empresas estadounidenses tenían en el exterior se encontraba en América Latina y el Caribe; esa proporción había disminuido al 13.2% en 1986. En cambio, de los 17 países más endeudados del mundo en desarrollo, 12 se encuentran actualmente en la región.

## VI

### El debilitamiento del Estado

Con contadísimas excepciones, durante el decenio entraron en crisis los sectores públicos. Si en décadas pretéritas se habían cometido excesos, reflejados, por ejemplo, en la burocratización, la ineficiencia y la asignación inadecuada de los recursos, éstos quedaron dolorosamente en evidencia durante las graves restricciones financieras que caracterizaron el panorama económico de los años ochenta en la mayoría de los países.

En un comienzo, hubo una merma en la recaudación de los ingresos fiscales como consecuencia de la recesión, y para contrarrestarla se hicieron reformas fiscales. Además, las tarifas de los servicios públicos tendían a rezagarse durante los procesos inflacionarios. En cambio, el gasto corriente tendía a crecer, en parte como resultado del pago del servicio de la deuda pública, interna y externa. La carga financiera derivada de esta última, expresada en moneda local, se vio magnificada por las devaluaciones sucesivas y las altas tasas internacionales de interés; la derivada de la deuda interna se vio afectada, las más de las veces, por tasas de interés excepcionalmente elevadas. Ante los crecientes déficit en cuenta corriente que caracterizaron el panorama a lo largo de la década, se optó por recortar la inversión pública y el gasto social, áreas consideradas más prescindibles, pero cuya restricción tuvo un alto costo social.

Los problemas financieros mencionados pusieron de manifiesto las carencias e insuficiencias preexistentes y muchas veces también la necesidad de reformar y modernizar el sector público y fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Para conseguirlo se optó por liberalizar la reglamentación, licitar concesiones y, especialmente, privatizar empresas públicas. En algunos casos —los menos— se eligió esa modalidad para cumplir con el objetivo explícito de reducir la dimensión del Estado; en la mayoría, se trató de un expediente para redimensionarlo, adecuarlo a las limitaciones financieras, y procurar que las acciones que desarrollase en un ámbito más reducido se ejecutaran con mayor eficiencia y eficacia. Con todo, como era de suponer, el debate sobre la redefinición de la frontera entre la acción pública y la privada no ha estado exento de sesgos doctrinarios.

## VII

### La degradación de los recursos naturales y del medio ambiente

En los años ochenta, algunos fenómenos ya mencionados —el imperativo de generar divisas, los niveles cada vez más altos de marginación urbana y rural, el deterioro de la infraestructura física— contribuyeron a poner de relieve ciertos problemas ambientales y de sobreexplotación de recursos naturales, que muchos países de la región han enfrentado a lo largo de su historia. Si bien el menor crecimiento agrícola en la primera mitad de la década se reflejó en un incremento mínimo del área

agropecuaria total, lo que indica que prácticamente se detuvo la expansión de la frontera agrícola, la pauperización de contingentes importantes de la población rural y el imperativo de aumentar las exportaciones en el menor plazo posible llevaron a una mayor sobreexplotación de los recursos; el caso de la pesca es uno de los más evidentes. Simultáneamente, la contracción del gasto público redujo las posibilidades de adoptar medidas de conservación de los recursos naturales y de fiscalización del proceso de deterioro ambiental.

En esta década también adquirieron suma gravedad los problemas de los residuos industriales —tóxicos químicos y farmacéuticos— y de la contaminación ambiental en las grandes ciudades latinoamericanas. Se difundió, además, la percepción del inicio de un proceso de cambios climáticos que, de continuar, podría tener efectos particularmente serios para América Latina y el Caribe.

Lo anterior se vincula al notable aumento de la conciencia y la movilización de la opinión pública en torno al medio ambiente, así como a la intensificación de la búsqueda y aplicación de mecanismos jurídicos e institucionales para hacer frente a los problemas ambientales. Pero también se plantean nuevos problemas. Por un lado, la exigencia de incurrir en gastos en momentos de graves restricciones. Además, muchas veces las inversiones nacionales en defensa del medio ambiente deparan beneficios que trascienden la frontera del país, pero en cuyo financiamiento no participan los demás beneficiarios. De otra parte, las distintas opiniones sobre la importancia relativa del tema y la manera de abordarlo han introducido una nueva fuente de tensión en las relaciones entre los países industrializados y en desarrollo. Entre estos últimos tienen un lugar prominente algunos de América Latina.

## VIII

### El deterioro de la interdependencia económica intrarregional

Otro fenómeno propio del decenio de 1980, es que las restricciones económicas aceleraron el retroceso gradual observado en el decenio anterior del grado de cumplimiento de los compromisos integradores. Este hecho no deja de ser paradójico. Por un lado, cabría pensar que el intercambio comercial regional y subregional ofrecía una vía para paliar o incluso contrarrestar la caída en el volumen del comercio con el resto del mundo, aprovechando la capacidad instalada e intensificando acciones conjuntas para resolver problemas comunes. Por otro, la tendencia hacia regímenes políticos más pluralistas y participativos establecía una comunidad de intereses que, ciertamente, facilitaba mucho la comunicación y la confianza mutuas entre los gobiernos participantes en procesos subregionales de integración.

Sin embargo, en general la integración no desempeñó una función atenuadora de los efectos recesivos provenientes del sector externo; más bien, el proceso se convirtió en una víctima más de la crisis. Así, la combinación de inestabilidad cambiaria, ausencia de divisas, reducción del ingreso real y falta de políticas para amortiguar el impacto de estos fenómenos sobre la integración, condujo a caídas drásticas del comercio intralatinoamericano en la primera mitad de la década. En 1980, este comercio representaba 15.4% de las exportaciones totales de América Latina, y se redujo a 11.1% en 1985, para luego recuperarse un tanto en años posteriores.<sup>7</sup> Se debilitaron también las instituciones responsables de la promoción y seguimiento de los procesos de integración, al tiempo que se apreciaba una creciente distancia entre los objetivos de los compromisos formales de la integración y las políticas económicas

<sup>7</sup>El coeficiente de importaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe pasó de 13.7% en 1980 a 15.8% en 1983, para luego descender a 13.5% en 1986 y posteriormente recuperarse de manera discreta.

nacionales, que reaccionaban ante desequilibrios urgentes de corto plazo y a menudo seguían una senda de ajuste y de liberalización comercial incompatible con los compromisos integradores históricos.

En síntesis, el tipo de compromiso adquirido en los años sesenta y setenta no resultó funcional en relación con los problemas de los años ochenta. La consigna de la década fue integrarse al mundo, más que a los países vecinos. Algunos países buscaron estrechar sus vínculos bilaterales con naciones industrializadas, mientras otros liberaron su comercio en forma generalizada.

Cabe advertir que esto no quiere decir de modo alguno que la integración no tenga un papel que desempeñar ante las nuevas realidades del desarrollo latinoamericano y caribeño. Lo que realmente significa es que los compromisos también habrán de adaptarse a nuevas circunstancias. El reconocimiento de este hecho motivó algunos arreglos nuevos hacia mediados de la década, sobre todo en el marco de acuerdos bilaterales de alcance parcial. Los acuerdos entre Argentina y Brasil, por un lado, y Uruguay y sus dos países vecinos, por el otro, anuncian un esfuerzo renovado por explorar las potencialidades de la integración. El escaso repunte del comercio intralatinoamericano en los últimos dos años se debe fundamentalmente a ese fenómeno.

## IX

### La revisión de las estrategias económicas

En la crisis de los años ochenta se afianzó el cuestionamiento de las estrategias que caracterizaron la política económica, sobre todo en lo que se refiere al sesgo antiexportador y antirrural que prevaleció durante muchos años en la mayoría de los países de la región. En parte, este hecho refleja el avance de determinados planteamientos conceptuales en el mundo industrializado, en particular en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido; en parte, también, fue la respuesta natural al quiebre de las tendencias observadas durante treinta años, que dio paso a una profunda y prolongada recesión.

A veces, el debate giró en torno a posiciones extremas: los modelos aperturistas en oposición a los de sustitución de importaciones; la "mano invisible" o la planificación; el dirigismo estatal o la iniciativa privada. Sin embargo, la realidad es demasiado compleja y variada como para admitir esos tipos de enfoque, ya que en el mundo real las cosas suelen no presentarse en blanco o en negro, sino en diversas tonalidades intermedias. En todo caso, tanto las estrategias de desarrollo como las políticas de corto plazo se encaminaron a favorecer el surgimiento de un nuevo sector de exportaciones no tradicionales, mediante una mayor apertura externa, que ha significado disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias, combinada con una menor participación relativa del sector público en la economía. En algunos casos, estos esfuerzos se enmarcan dentro de programas de ajuste apoyados por los principales organismos financieros multilaterales.

## X

### La creciente diferenciación entre los países

Muchos documentos de la CEPAL empiezan por aclarar que no se puede hablar de América Latina como si fuera una unidad, ante la creciente diversidad de situaciones que se presentan en la región, pero acto seguido proceden a analizar la evolución de la economía latinoamericana en su conjunto. Lo que hizo posible en los años ochenta este proceder, al parecer paradójico, fue el común denominador de las condiciones adversas creadas por la economía internacional. En la primera mitad de la década,

resultó válido afirmar que el desempeño de *todas* las economías fue muy insatisfactorio; en la segunda mitad, sólo fue así para la *mayoría* de los países. Sin embargo, la manera en que los factores externos afectaron a unos y a otros países, y el conjunto de medidas adoptadas en cada uno de ellos para enfrentar la situación, han marcado una diferenciación progresiva entre los países de la región.

Así, a los cortes tradicionales (países grandes y pequeños, países de grado de desarrollo relativo mayor o menor, países con coeficiente de exportación o grado de industrialización elevado y bajo, países exportadores netos e importadores netos de petróleo, los países altamente endeudados y los demás) se suma hoy una nueva diferenciación: los países que han avanzado de manera considerable en aplicar programas de ajuste y aquellos que no lo han hecho. Acaso resulte prematuro pronosticar que los primeros tienen perspectivas de crecimiento mucho más promisorias (aunque es de suponer que sea así). Se puede afirmar, no obstante, que las restricciones al desarrollo —y, de ahí, el contenido y alcance de las distintas políticas económicas— son muy distintas en uno y en otro caso. En síntesis, si bien la crisis económica de los años ochenta sigue afectando a todos los países, varios de ellos están en situación más favorable que los demás para superarla. Por eso, ya no es tan fácil hablar de tendencias que caracterizan a la región en su conjunto, ni formular propuestas universalmente válidas.

\* \* \*

Sobre la base del somero balance de la experiencia latinoamericana y caribeña de los años ochenta en materia económica y social, ¿qué se puede decir de las perspectivas de desarrollo de los distintos países de América Latina y el Caribe? ¿Prevalecerán en el decenio de 1990 la inercia recesiva y el peso de los cuantiosos pasivos que se arrastraron de un decenio a otro, o se impondrán los avances, a veces vacilantes y parciales, que empezaron a advertirse en los últimos años, al menos en algunos países? ¿Continuará la tendencia hacia una diferenciación cada vez mayor, mientras un puñado de países recupera la capacidad de crecer y el resto se sume en un cuasiestancamiento secular, o bien logrará generalizarse la reactivación, apoyada en la transformación de los procesos productivos de los países de la región?

Ciertamente, es difícil formular apreciaciones al respecto. Quizá sea tautológico señalar que las perspectivas de las economías de la región en los años noventa dependerán de su capacidad de superar las dos principales limitaciones de los años ochenta, o sea, de su capacidad de transformar los sistemas productivos y de corregir los desequilibrios macroeconómicos. Esta capacidad depende, a su vez, de factores condicionantes de origen interno y externo. Toda apreciación de los escenarios del próximo decenio tendrá, entonces, que apoyarse primero, en hipótesis sobre el comportamiento de la economía internacional, y segundo, en ciertos supuestos relativos a la posibilidad de adoptar medidas internas para corregir los desequilibrios macroeconómicos y transformar las estructuras productivas.

En cuanto al primer aspecto, y sin el ánimo de abordar el tema de la importancia relativa de las variables externas frente a las internas en el desempeño de las economías de la región, sin duda la evolución de las principales economías industrializadas del mundo, y su repercusión en los regímenes monetarios, financieros y comerciales en el contexto de la economía mundial, desempeñarán un papel decisivo en la construcción de escenarios alternativos para el futuro de los países de América Latina y el Caribe. Estimar la trayectoria de las tasas reales de interés en los mercados financieros internacionales, la suerte de los precios de los productos básicos y el desenlace del drama de la deuda externa son tan sólo algunos de los ejemplos que ilustran las dificultades y riesgos del oficio de la futurología hoy en día. Sin embargo, no aparecen en el horizonte indicios que hagan suponer que las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a las cuales se podrían sumar algunas economías del mundo socialista, no puedan mantener un nivel aceptable y sostenible de expansión económica en el mediano plazo. Faltaría esclarecer, desde luego, si los países en desarrollo tendrán un acceso oportuno a los mercados del mundo desarrollado, o si repuntarán las presiones proteccionistas que han adquirido fuerza en los últimos tiempos.

En cuanto al segundo aspecto, del balance de los años ochenta se infiere que cabría explorar tres variables decisivas e interrelacionadas, cuya evolución determinará las perspectivas futuras. Se trata de

la posibilidad de superar los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta, de la capacidad de transformar los sistemas productivos con miras a lograr mayor competitividad internacional, y de la viabilidad de movilizar recursos para financiar un proceso de desarrollo sostenido. Resulta obvio que ninguna de estas variables es ajena a la manera como se resuelva a la larga el manejo del servicio de la deuda de los países altamente endeudados con la banca privada internacional; resulta igualmente obvio que una solución en este aspecto no bastaría, por sí sola, para tener acceso al desarrollo sostenido.

La experiencia de los años ochenta aportó importantes enseñanzas acerca de cómo aproximarse a mayores equilibrios macroeconómicos, y en especial de cómo llevar adelante con éxito un programa de estabilización. Hay dos razones que inducen a pensar que se avanzará en esta materia en los próximos años. La primera consiste en la experiencia concreta de algunos países (por ejemplo, Bolivia, Costa Rica y México), que muestra que es posible vencer la inflación, aunque para ello se precisan medidas dolorosas, así como cierto acceso al financiamiento externo. Los casos más exitosos no se han limitado a contraer la demanda; han actuado simultáneamente sobre la oferta, y a la vez han intentado guiar las expectativas y factores de origen estructural (mediante "pactos" sobre políticas de precios y salarios). En todo ello, la reducción del déficit fiscal desempeñó un papel decisivo. La segunda razón consiste en que los procesos de hiperinflación son una advertencia elocuente del elevado costo social que acarrea la falta de una decisión oportuna de enfrentar la situación. De hecho, la política antiinflacionaria domina el panorama económico de 1989, precisamente porque las autoridades económicas han tomado plena conciencia de su imperiosa necesidad.<sup>8</sup>

En lo que se refiere a la transformación de las estructuras productivas, nuevamente hay base para abrigar esperanzas. Aun en el marco del panorama generalmente desolador de los años ochenta, se lograron algunos avances, con diferencias de grado y alcance de un país a otro. De hecho los sesgos antiexportadores y antirrurales que caracterizaron la política económica en décadas pretéritas han ido reduciéndose o desapareciendo en casi todos los países. También se tiene mayor conciencia hoy de que la transformación productiva precisa un complejo conjunto de actividades en campos tan diversos como la superación de restricciones institucionales y de organización, la disponibilidad de recursos humanos y la infraestructura física. No es éste el lugar para profundizar en una materia tan compleja. Sí cabría advertir, sin embargo, que impulsar cambios en la estructura productiva es una tarea de largo aliento, por lo que los resultados de la aplicación de políticas y estrategias no necesariamente se harán notar en los primeros años del nuevo decenio.

Queda el gran interrogante de cómo financiar la modernización productiva y una mayor equidad social en el futuro. Existe una peligrosa acumulación de demandas insatisfechas: infraestructura física en pésimo estado, planta de capital con un grado de obsolescencia cada vez mayor, importantes rezagos en la prestación de servicios sociales, ínfimas asignaciones para la investigación tecnológica y su aplicación al proceso productivo, necesidad de reconversión industrial y de paliar el deterioro del medio ambiente, y muchas otras. Asimismo, si bien persisten en los países de la región, algunas actividades que concentran capacidad ociosa, una expansión sostenida de la oferta tendrá que apoyarse necesariamente en ampliaciones de la capacidad productiva.

Sin embargo, no está claro de dónde procederán los recursos para financiar la inversión necesaria. Por eso, la superación del problema de la deuda externa adquiere tanta importancia. Esto no sólo permitiría reducir la considerable proporción del ahorro interno que hoy por hoy se transfiere al exterior, sino además ofrecería al menos la posibilidad de establecer un "círculo virtuoso" que facilitara la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y diera la posibilidad de revertir las transferencias externas de alrededor del 4% del producto interno bruto que América Latina ha realizado. Dicho de otra manera, si se avanza en la dirección de aliviar el peso del servicio de la deuda externa —y los primeros pasos, acaso tímidos, que anuncia la iniciativa Brady ofrecen cierta esperanza en ese sentido— nuevamente existiría una base para afrontar los años noventa con mayor esperanza. Demás está señalar el papel vital que los organismos financieros multilaterales, y particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo, podrán desempeñar en este esfuerzo.

<sup>8</sup>Véase: CEPAL, *Panorama económico de América Latina, 1989* (L/C/G. 1574), Santiago de Chile, septiembre de 1989.

Para terminar, las perspectivas para el decenio que pronto se iniciará mejorarían si los gobiernos y sociedades civiles aprovecharan mejor las potencialidades de la integración económica. Cabe recordar que los países de la región, individualmente considerados, tendrán que enfrentar macrobloques económicos —la Europa sin fronteras y el mercado ampliado de Canadá y Estados Unidos de América— y el surgimiento de una nueva agrupación de países en el sudeste asiático. ¿Por qué no enfrentar esos macrobloques, entonces, en forma conjunta?

La integración subregional de países latinoamericanos y caribeños y la inserción dinámica en la economía internacional no son, necesariamente, propuestas antagónicas. Por el contrario, ambas podrían fortalecerse mutuamente. El surgimiento de nuevas estrategias nacionales de desarrollo basadas en la liberalización, la transformación productiva y el aumento de la competitividad internacional plantea la posibilidad de que se conciban los mercados regionales como fuentes de mayor competencia, lo que puede contribuir al proceso sistémico de aprendizaje e innovación tecnológicos necesarios para exportar a otros mercados. Por otra parte, con un fuerte apoyo político, se han realizado algunos intentos sectoriales, de carácter bilateral o trilateral, en áreas como la tecnología, los bienes de capital y la agricultura, como lo muestran los acuerdos ya mencionados entre Argentina, Brasil y Uruguay. Asimismo, la posición conjunta de los países centroamericanos ante la comunidad internacional donante, como resultado del avance del proceso de paz en la subregión, ha abierto espacios de cooperación que podrían facilitar la reactivación del comercio intracentroamericano y aumentar la interdependencia existente en las áreas de infraestructura y agricultura. Si se logran avances en esta materia, nuevamente habría base para enfrentar la próxima década con una mayor dosis de aliento.

En síntesis, el propio balance del decenio de 1980 proporciona algunas pistas para construir un escenario de expansión económica progresiva acompañado de mejoras en el nivel de bienestar del latinoamericano medio. Ese escenario supone que el entorno internacional no sufrirá ningún revés importante, y que los gobiernos de la región, apoyados en la dura experiencia de los años ochenta, avanzarán hacia la superación de algunas de las principales limitaciones del desarrollo, en forma individual y conjunta.

Partiendo de ese supuesto, lo positivo es que las economías podrían reactivarse, a diferencia de la década precedente. Lo negativo, sin embargo, es que, aun con tasas de crecimiento sostenidas del 4% anual durante los primeros años del decenio, la mayoría de los países no alcanzarían a recuperar antes de 1995 el nivel de ingreso real por habitante que habían alcanzado ya en 1980. En todo caso, resulta plausible sostener que los países de América Latina y el Caribe superarán la crisis de los años ochenta en el decenio que se avecina, y que, como la legendaria ave fénix, emergerán acaso más fuertes para enfrentar los desafíos que les aguardan en el próximo milenio.