

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

23

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretaria Adjunta
ROSA NIELSEN



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE AGOSTO 1984

SUMARIO

América Latina: crisis y opciones de desarrollo. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	7
Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias). <i>Diego Cordovez</i>	31
Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional. <i>Richard Lynn Ground</i>	47
El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global. <i>Carlos Massad y Roberto Zahler</i>	85
Monetarismo global y destrucción industrial. <i>Victor E. Tokman</i>	111
La crisis estructural de la industria argentina. <i>Adolfo Dorfman</i>	127
Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque. <i>Branislav Gosovic</i>	139
La participación: una visión desde arriba. <i>Marshall Wolfe</i>	159
Publicaciones recientes de la CEPAL	185

América Latina: crisis y opciones de desarrollo

Secretario Ejecutivo de la CEPAL
Enrique V. Iglesias

Las exposiciones del Secretario Ejecutivo en los períodos de sesiones de la CEPAL constituyen una de las expresiones más cabales del pensamiento de la institución. El presente artículo recoge la que realizó en la tercera sesión plenaria del 20° período de sesiones (abril de 1984), guiado por el propósito de presentar una visión de conjunto de la actual situación económica de América Latina.

La primera y segunda secciones están destinadas a caracterizar los orígenes y perfiles propios de la crisis y el decisivo papel que en ella cumple la deuda externa, las políticas de ajuste que se han estado aplicando—de carácter marcadamente recesivo— y los costos y tensiones que ellas han provocado. La tercera sección se refiere a las perspectivas inmediatas, que no parecen demasiado promisorias, mientras la cuarta examina las perspectivas mediatas y sus principales condicionantes externos e internos.

En la quinta y última sección esboza algunas opciones de política que podrían seguirse, sin olvidar las considerables diferencias existentes entre los países. Por una parte, subraya los objetivos prioritarios que deberían orientar dichas políticas: eficiencia y crecimiento económicos, equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento, y autonomía del desarrollo. Por otra, analiza algunos de los medios y condiciones que son particularmente importantes para promover dicho desarrollo. Así, se refiere a la necesidad de combinar los impulsos de la demanda interna y externa—esta última apoyada en las políticas de promoción de exportaciones, el fortalecimiento del mercado regional y el aprovechamiento de los mercados internacionales— y a la modernización del Estado, que debe cumplir un decisivo papel en los difíciles años venideros. En los párrafos finales recuerda la importancia de los elementos políticos, tales como la movilización social que debe sustentar los esfuerzos en pos del desarrollo y la construcción de sociedades democráticas y participativas, y la necesidad de alcanzar un consenso social que reduzca el costo de los conflictos.

Introducción

En este trabajo me propongo efectuar algunas consideraciones sobre la evolución reciente de la economía de América Latina y sus perspectivas en esta etapa crítica. Estas son, fundamentalmente, el producto de reflexiones personales, apoyadas en el seguimiento sistemático de las tendencias de la economía latinoamericana que realiza la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

Sorprende la profundidad y rapidez de los cambios que han tenido lugar en el mundo y en la región durante los últimos años, tanto en el plano político como en el económico y social. La modificación del sistema internacional que prevaleció durante la postguerra, las mutaciones estructurales en los centros y el cambiante perfil de las relaciones centro-periferia, se han conjugado con la transformación experimentada por las estructuras económicas y sociales en la mayor parte de los países de la región y constituyen otras tantas fuerzas que interactúan entre sí y se desarrollan a un ritmo que en ocasiones supera nuestra capacidad de comprenderlas y elaborarlas en un marco coherente de ideas.

Con la perspectiva que nos proporcionan estos cambios, podemos observar que la búsqueda de fórmulas que permitieran poner al día las estrategias de desarrollo aplicadas por los países de la región en la postguerra fue seguida por el fracaso de algunas experiencias populistas así como por el ascenso y ocaso de tentativas restauradoras de pretéritos modelos de corte neoliberal. Esta experiencia nos invita a acercarnos con humildad a las nuevas realidades, tratando de comprenderlas y manejarlas mejor que en el pasado, con una actitud tan imaginativa como pragmática y desprejuiciada.

Se ha generado así una suerte de desamparo de la realidad frente a la falta de esquemas coherentes de ideas. Y esta situación no sólo se observa en los países en desarrollo, sino en los propios centros industriales, donde siempre se generaron las grandes síntesis intelectuales que inspiraron las líneas matrices de las políticas nacionales de desarrollo y del escenario económico internacional. La síntesis neokeynesiana, que de una u otra manera predominó hasta los años setenta, ha entrado en crisis, sin haber sido reemplazada aún por ningún enfoque dotado de una influencia equivalente. Al mismo tiempo, también ha entrado en crisis el espíritu del multilateralismo que presidió la organización de las relaciones

internacionales durante la postguerra, y se ha ido creando una peligrosa dicotomía entre las tendencias hacia una economía internacional cada vez más interdependiente y la carencia de instrumentos auténticamente globales para administrar los cambios y dominar la crisis.

Este confuso e inquietante panorama constituye un gran desafío para el pensamiento y las políticas económicas, tanto en los centros como en la periferia. La respuesta a este desafío es la tarea a que deberemos abocarnos en los próximos años, realizando, en primer término, una evaluación serena de las experiencias vividas y luego un balance de las limitaciones y oportunidades que plantean a nuestros países las nuevas realidades surgidas tanto en el plano interno como internacional.

Esta tarea envuelve dificultades formidables.

La primera radica en el carácter original de los problemas a los cuales deberemos dar respuesta. A ello se agrega la incertidumbre imperante acerca de la dirección que tomará la economía mundial y sobre el sentido de los cambios estructurales que se están produciendo en los grandes centros industriales. Se agrega también el hecho de que la gran diversidad de situaciones existentes en América Latina condena de antemano al fracaso las tentativas de buscar fórmulas generales aplicables a toda la región. Las circunstancias no parecen propicias para la creación de grandes paradigmas económicos con pretensiones de validez general, sino más bien para la elaboración de síntesis coherentes, pero equilibradas, basadas en una cuidadosa consideración de las lecciones del pasado y de los desafíos planteados por las nuevas realidades.

I

El perfil propio de la crisis en América Latina

Al comenzar el decenio de los ochenta América Latina debió enfrentar la crisis económica más profunda que ha vivido desde los años aciagos de la Gran Depresión. En el desarrollo de este proceso se aprecia, innegablemente, la acción de causas internas, pero también la de un complejo conjunto de factores originados en el comportamiento de las economías de los países industrializados. Uno de los rasgos más sobresalientes de la crisis es su extensión, con diferentes grados y matices, a prácticamente la totalidad de los países de la región. También asombra su profundidad y duración. El trienio 1981-1983 se caracterizó por una fuerte caída del producto —en términos globales y per cápita—, una marcada reducción de las tasas de inversión, el recrudescimiento espectacular de las presiones inflacionarias, la elevación de la desocupación y la baja del salario real. Estos cambios desfavorables en el frente interno fueron acompañados por otros no menos adversos en el sector externo, cuyas manifestaciones más palpables han sido las crisis de pagos, las alzas en los tipos de cambio, la pérdida de reservas internacionales y, sobre to-

do, el incremento insostenible del servicio de la deuda externa. En síntesis, estamos en presencia de la mayor contracción económica de los últimos cincuenta años, con una importante destrucción o subutilización del capital acumulado durante los últimos decenios y un retroceso de seis años en el avance social de la región, cuyos niveles de vida llegaron a ser en 1983 los mismos que en 1977.

Si bien los antecedentes de la crisis se remontan a la primera mitad de los años setenta —cuando la región sorteó relativamente bien la primera crisis del petróleo, debido a un conjunto de factores, entre los cuales el endeudamiento externo representó un papel muy significativo— su agudización a comienzos de los años ochenta tuvo consecuencias particularmente graves, al poner fin al ciclo dinámico que vivieron las economías latinoamericanas durante las tres décadas pasadas.

La crisis también marcó el colapso de aquellas políticas económicas que hicieron uso en forma desmedida del endeudamiento externo, como consecuencia de una deficiente apreciación

—no obstante las diferencias registradas en los distintos países— acerca del papel del financiamiento internacional y de las ventajas y riesgos del endeudamiento. Estas políticas fueron facilitadas por la permisividad sin precedentes que imperaba en los grandes centros financieros internacionales e inspirada en una experiencia histórica, que en esta ocasión fue desmentida, según la cual la inflación internacional tendía a diluir el peso del endeudamiento con el correr de los años.

Gracias a esas abundantes corrientes de capital privado, los países latinoamericanos lograron mantener altos volúmenes de importaciones que, en parte, contribuyeron al logro de tasas satisfactorias de crecimiento económico. Esas tasas superaron a las registradas en los países industrializados, y permitieron a los países de la región sortear con relativa facilidad la recesión internacional de los años 1974-1975 generada, entre otros factores, por el ajuste que tuvieron que realizar las economías a los nuevos precios de los productos energéticos. Sin embargo, esta situación fue transitoria.

En efecto, ella fue manejable sólo hasta fines de la década de los setenta. A comienzos del presente decenio, se hicieron patentes los riesgos involucrados en la aplicación de políticas económicas basadas en el uso excesivo del endeudamiento externo dentro de un contexto recesivo, al agudizarse la recesión en los países industrializados, elevarse bruscamente las tasas internacionales de interés y al deteriorarse la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo. La creciente carga del servicio de la deuda y la declinación de los ingresos provenientes de las exportaciones hicieron que el mantenimiento de un ritmo aceptable de crecimiento pasara a depender cada vez más de la posibilidad de atraer nuevos recursos externos, a costos extremadamente elevados. Esta posibilidad se redujo en forma radical en 1982 y 1983, cuando cesó la gran permisividad que había mostrado el sistema financiero internacional durante el anterior decenio y se contrajo en forma masiva el ingreso de capitales nuevos a la región, lo cual agravó en extremo la recesión provocada por el ciclo económico de los grandes centros industriales a través de la elevación de las tasas de interés y la disminución del ingreso proveniente de las exportaciones de los países latinoamericanos. Tal es, en

apretada síntesis, el itinerario de la crisis que actualmente enfrenta la región.

En estas circunstancias se plantean, con respecto a este proceso, tres tipos de preguntas: a) ¿cómo se llegó a esta situación y cuáles son las características que ella presenta en el caso latinoamericano? b) ¿cuáles son las perspectivas que nos plantean en el corto plazo los procesos de ajuste y las políticas de reactivación aplicados en los centros?, y c) ¿qué repercusiones tiene esta combinación perversa de viejos problemas estructurales con los que quedarán como secuela de la crisis en relación con los modelos de desarrollo que podrían ensayar los países latinoamericanos en el mediano y largo plazo? Para responder al primer tipo de preguntas es necesario considerar con mayor detenimiento algunos acontecimientos recientes.

1. Orígenes de la crisis: factores estructurales, políticas nacionales y ciclo externo

Si colocamos el análisis en una perspectiva histórica correcta, es necesario reconocer que en la magnitud y características de la crisis los viejos problemas de tipo estructural, tantas veces analizados en los escritos de la CEPAL, tuvieron una influencia importante. Sin embargo, esta consideración no debería servir para restar importancia a la gravitación que tuvieron durante la década de los setenta las políticas internas y el comportamiento del ciclo externo. Unas y otro coincidieron en alentar una utilización desmedida del endeudamiento externo que, por las razones que se anotarán más adelante, se contrató mayoritariamente con fuentes privadas y que en la actualidad, a nivel regional, excede los 330 000 millones de dólares. Este elevadísimo grado de endeudamiento, que constituye la causa inmediata más importante de la crisis que hoy viven los países de América Latina, es a su vez la expresión de una compleja combinación de factores, tanto externos como internos.

Ya mencionamos que ese endeudamiento fue posibilitado por el extraordinario clima de permisividad financiera internacional que imperó a partir del decenio pasado, situación que se generó en factores que estaban presentes desde fines de los años sesenta y que posteriormente se fortaleció debido a la gran liquidez internacional generada por los excedentes acumulados por los

países exportadores de petróleo. Ello dio lugar a un pujante renacimiento de los mercados internacionales de capital, particularmente a través del nuevo mercado de euromonedas, los que pasaron a disponer de un volumen sin precedentes de recursos líquidos, cuya movilización se efectuaba enteramente al margen de las autoridades monetarias nacionales y de los organismos financieros internacionales. De hecho se asignó a la banca privada internacional la responsabilidad de reciclar esos recursos, cosa que hizo con aparente eficiencia durante ese período. Sin embargo, la competencia de los bancos por colocar sus excedentes financieros determinó que en ese proceso se pasaran por alto muchos de los criterios que habían inspirado estas operaciones en el pasado, incrementando su riesgo en una proporción que ha venido a ponerse en evidencia con la crisis.

Con distintos ritmos y modalidades, las políticas económicas seguidas por los países latinoamericanos durante ese período estimularon ese proceso. Ya he señalado que el recurso al crédito externo se utilizó en buena medida para sortear la recesión de mediados de los años setenta y mantener el ritmo de crecimiento de los países. Estos créditos facilitaron la expansión del gasto interno, que tuvo distintos destinos, no todos los cuales contribuyeron en la misma medida a ese objetivo. En algunos casos —tal vez los menos— el gasto interno se volcó hacia programas de inversión productiva que, lamentablemente, muchas veces suponían períodos de maduración muy prolongados, estaban sobredimensionados o partían de hipótesis excesivamente optimistas acerca del comportamiento futuro del mercado, lo que dio lugar a que una proporción apreciable de esas inversiones permaneciera parcialmente ociosa. En otros casos, el incremento de la deuda sirvió para apoyar políticas indiscriminadas de apertura externa, que implicaron una brusca expansión de las importaciones, incluyendo una elevada proporción de todo tipo de bienes de consumo. A veces el endeudamiento externo sirvió para alentar políticas de sobrevaluación cambiaria concebidas para facilitar la estabilización de precios en reemplazo de auténticas estrategias antinflacionarias. En otras oportunidades, la aplicación de políticas macroeconómicas poco coherentes alentó la desconfianza y la fuga de

capitales, con la consiguiente pérdida de reservas. Por último, no faltaron los casos en que dicho endeudamiento estimuló un vigoroso proceso armamentista.

Por lo tanto, atribuir la totalidad de la crisis actual de América Latina a la acción de factores externos sería incorrecto y comprometería la credibilidad de la posición latinoamericana. Lo mismo ocurriría si en el análisis se destacaran unilateralmente los aspectos financieros y monetarios de la crisis que constituyen sus síntomas más graves y evidentes, en desmedro de sus aspectos reales, que son, en último término, los responsables de ella. Entre estos aspectos cabe señalar la recesión y las políticas económicas de los países desarrollados, que afectan la demanda de los productos que exporta América Latina; el proteccionismo prevaleciente en esos mismos países, que limita su acceso a sus mercados; el impacto de la crisis sobre el aparato productivo de los países latinoamericanos, como consecuencia del creciente control de los intereses financieros sobre los sectores productivos, el sobreendeudamiento del sector privado y la quiebra de empresas; la subutilización de la capacidad productiva existente y el desempleo; los efectos negativos que tuvo el exagerado crecimiento de los sistemas financieros nacionales en comparación con el de los sectores productivos; la contracción de la inversión; el impacto de la crisis sobre el ingreso de grandes sectores de la población, que han tenido que soportar una proporción desmesurada de la carga del ajuste, y —en general— la aplicación de políticas internas que estimularon excesivamente el consumo o la inversión, favorecieron la sobrevaluación cambiaria, generaron déficit fiscales o impulsaron procesos de apertura exagerados o demasiado acelerados.

En síntesis, cuando se analizan las causas del proceso, se llega a la conclusión de que entre ellas se cuentan factores externos e internos y de que, detrás de sus aspectos financieros y monetarios, hay aspectos reales que han tenido gran gravitación en el desarrollo de la crisis. Por cierto, todos estos factores han actuado de una manera diferente en los distintos países, según sus etapas de desarrollo, las características de su economía o las políticas económicas aplicadas por cada uno de ellos.

2. La espiral de la deuda y la contracción financiera

Para comprender mejor el comportamiento y la interconexión de estos distintos factores conviene detenerse un poco más en los indicadores recientes. La situación de endeudamiento de los países latinoamericanos comenzó a causar preocupación a fines del decenio de 1970, cuando ya alcanzaba a 200 000 millones de dólares. Sin embargo, esas inquietudes fueron atenuadas por la evolución del ciclo internacional y el desempeño de la región en materia de exportaciones. En el caso de México, por ejemplo, el crecimiento del producto interno entre 1970 y 1979 fue en promedio de 6.4%, mientras que las exportaciones crecían anualmente a una tasa de 11.9%. En el mismo período, las cifras comparables para el Brasil fueron de 6.7% y 9.1%, respectivamente, y en Argentina, un aumento muy pequeño del producto de 2.6% fue acompañado por una tasa de expansión de las exportaciones de 10.7%. Particularmente notable fue el comportamiento de las exportaciones durante la segunda mitad de ese decenio, cuando no sólo recuperaron el ritmo de expansión que habían exhibido con anterioridad a la crisis de 1974-1975 sino que lo superaron: entre 1976 y 1981 las exportaciones de la región crecieron a un ritmo anual de aproximadamente 9%. En suma, el comportamiento de los mercados financieros y comerciales internacionales, y el desempeño de la región en términos de crecimiento económico y —particularmente— de exportaciones, acallaron las dudas que pudo haber planteado el elevado monto alcanzado por su endeudamiento externo.

Sin embargo, la situación cambió fundamentalmente a comienzos del decenio de 1980. En efecto, la coyuntura internacional sufrió un vuelco espectacular debido al alza de las tasas de interés y a la persistente y pronunciada caída de la relación de precios del intercambio, con consecuencias particularmente agudas para los países más endeudados de América Latina. Las tasas de interés, tras ser negativas o apenas positivas durante todo el decenio pasado, subieron violentamente en términos reales. (Véase el cuadro 1.) Este fenómeno se vio agravado por el hecho de que, con bastante anticipación, la relación de precios del intercambio se deterioró en forma marcada.

Cuadro 1
AMERICA LATINA: TASAS REALES DE INTERES
E INGRESO NETO DE CAPITAL

(Porcentajes y miles de millones de dólares)

	Tasas de interés	Ingreso de capital
1973	2.94	8.1
1974	0.11	11.6
1975	-2.21	14.5
1976	-0.22	18.3
1977	-0.50	17.3
1978	1.23	26.4
1979	0.66	29.0
1980	0.86	30.2
1981	6.11	37.9
1982	6.91	16.7
1983	6.71	3.2

Fuente: CEPAL.

La combinación perversa de ambos factores agravó las dificultades creadas por la abultada deuda externa contraída por la región: en efecto, conforme aumentaba su servicio, disminuían los ingresos obtenidos por los países latinoamericanos por sus exportaciones. Es así como se vieron forzados a contratar nuevas deudas tan sólo para hacer frente a los intereses de la deuda acumulada. Para el conjunto de la región, estos pagos llegaron a representar alrededor del 36% de los ingresos por concepto de exportaciones de bienes y servicios en el período 1982-1983. Estas cifras ponen de manifiesto el aumento que ha tenido la influencia del ciclo externo en el agravamiento de la situación por que atraviesa la región.

En el período 1982-1983 se hace presente un factor singularmente influyente de aceleración de la crisis: se trata de la gran contracción financiera provocada por el sistema bancario privado como reacción ante la crisis. Los bancos privados, que suministraban el grueso del financiamiento externo de América Latina durante el decenio pasado con créditos cuya tasa de crecimiento superó el 20% anual a fines de esa década, los redujeron en forma brutal durante los últimos dos años, lo que determinó una brusca caída en el ingreso de capitales a América Latina. (Véase nuevamente el cuadro 1). Esa caída habría sido aún mayor de no haber mediado la acción de los organismos financieros internacionales y, en especial, del Fondo Monetario Internacional.

La CEPAL ha atribuido gran importancia al

impacto de esta contracción financiera, que se sumó a la recesión económica causada por el ciclo internacional mediante la elevación de las tasas de interés y la caída de la relación de precios del intercambio.¹ Para apreciar la magnitud de los problemas que esta contracción ha creado a los países latinoamericanos basta considerar que si durante 1983 la relación de precios del intercambio hubiera alcanzado tan sólo el nivel de 1980 y si las tasas reales de interés hubieran sido inferiores en un 4% (lo que aún las situaría muy por encima de los promedios históricos), la región habría dispuesto de 25 000 millones de dólares adicionales en sus cuentas externas, lo que habría permitido hacer frente con mayor holgura al pago de los intereses de la deuda, que fueron del orden de 35 000 millones de dólares, sin tener que acudir a la violenta contracción de las importaciones que debió llevarse a cabo en los últimos dos años. La ausencia de estas condiciones, unida al descenso experimentado por el financiamiento externo de origen privado, determinó que América Latina pasara a ser exportadora neta de recursos, invirtiéndose así una tendencia histórica, en flagrante contradicción con la naturaleza de importadores netos de capital propia de los países en desarrollo.

La reseña que acabo de hacer pone de manifiesto los profundos cambios que ha experimentado la relación centro-periferia, que ha estado

siempre presente en los análisis realizados por la CEPAL acerca del desarrollo latinoamericano. Así, a partir de los años cincuenta, el escaso dinamismo del comercio mundial y las restricciones de los mercados internacionales sirvieron de marco propicio para que los países latinoamericanos optaran por apoyarse preferentemente en el mercado interno y siguieran políticas de sustitución de importaciones, a escala nacional y regional. A partir de mediados de los años sesenta el comercio mundial tuvo una expansión sin precedentes, lo que alentó la aplicación de políticas de fomento y diversificación de exportaciones por parte de los países latinoamericanos, creando un nuevo perfil en la estructura del comercio exterior de la región. Desde la primera mitad del decenio de 1970, la situación de permisividad financiera internacional anteriormente mencionada estimuló políticas de endeudamiento externo que hicieron posible la expansión del gasto, con distintos objetivos y resultados, en particular en términos de su productividad económica y social. Al comenzar el decenio de 1980, la agudización del ciclo recesivo de los centros, acompañada de la elevación de las tasas de interés y la caída de la relación de precios del intercambio, recortó fuertemente la capacidad de reactivación de las economías latinoamericanas, situación agravada por la contracción que experimentaron los ingresos de capital a la región.

II

La inevitabilidad y las tensiones de las políticas de ajuste

Frente a una crisis que tuvo repercusiones tan profundas sobre los ingresos externos de la región, los países se vieron obligados a realizar inevitables ajustes, con altos costos económicos y sociales. Por cierto que frente a una situación tan

difícil, sería utópico concebir un ajuste "sin dolor". Pero la pregunta que cabe formularse es si el ajuste, además de inevitable y doloroso, ha sido justo en términos de la distribución de sus costos entre los distintos sectores involucrados en la crisis, tanto en el plano interno como internacional.

El ajuste asumió características fuertemente recesivas, que se manifestaron en la compresión

¹Para un análisis más detallado de estos temas, véase CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa* (E/CEPAL/G. 1299), Santiago de Chile, febrero de 1984.

de las importaciones para obtener un superávit comercial con que atender el servicio de la deuda externa; en la reducción del gasto, tanto de consumo como de inversión; en la erosión de las reservas internacionales, y en fuertes devaluaciones. Como corolario de lo anterior, a las tradicionales presiones sobre los precios, se agregaron las originadas en las alzas de los tipos de cambio, que estimularon la inflación, en tanto que se introducían fuertes reducciones en la inversión pública, sobre todo en la destinada a la esfera social. No es de extrañar, entonces, que junto con un proceso de destrucción o subutilización del capital instalado se haya producido una fuerte concentración de los efectos negativos de la crisis sobre los sectores más pobres de la población.

En las políticas de ajuste, la región aplicó los mecanismos ortodoxos recomendados por el Fondo Monetario Internacional, los cuales debieron enmarcarse en los estrechos límites impuestos por una difícil situación de pagos y por una comunidad financiera internacional reuente a otorgar nuevos créditos. En ese contexto, las políticas de ajuste fueron marcadamente recesivas, sobre todo en la medida en que no se cumplía la esperanza de una rápida recuperación de la economía mundial, con efectos favorables sobre las tasas de interés y la relación de precios del intercambio.

Nadie podría imaginar que una salida a la presente crisis dejara de pasar por ajustes tan dolorosos como inevitables. Sin embargo, el impacto de circunstancias internacionales que escapan al control de los gobiernos nacionales, la retardada reacción del ciclo externo y la profundidad de los costos económicos y sociales implicados por el ajuste, han ido suscitando una creciente insatisfacción frente a los mecanismos aplicados para llevarlo a cabo.

La máxima expresión política de este malestar se dio en la reciente Conferencia Económica Latinoamericana convocada por el Presidente del Ecuador, Doctor Osvaldo Hurtado, en Quito, a comienzos de 1984. En la Declaración y el Programa de Acción aprobados en esa Conferencia, por primera vez desde el comienzo de la fase más aguda de la presente crisis se llevó la consideración de estos problemas a un plano político, y se sentó el principio de que el servicio de la deuda externa y, por consiguiente, la intensidad del ajuste deberían ser, en mayor medida, objeto de

proposiciones formuladas por los propios países latinoamericanos. Estas proposiciones deberían tener en cuenta fundamentalmente la necesidad de mantener un cierto ritmo de crecimiento económico y condiciones aceptables de vida para sus sociedades.

Esta posición crítica tiene un fundamento preponderantemente político. En efecto, si las relaciones entre los países latinoamericanos, por una parte, y sus acreedores y los países industrializados, por la otra, no se colocan en un nivel político diferente, cualquiera que haya sido la gravitación relativa de los factores internos e internacionales en la gestación de la crisis, su administración se hará prácticamente incontrolable. Estas consideraciones de tipo político deberían incluir los siguientes aspectos: a) cuestionar la viabilidad a largo plazo de un proceso de ajuste generalizado, en el cual todos los países sean llevados al mismo tiempo a contraer sus importaciones y a tratar de expandir sus exportaciones, en momentos en que avanza un creciente y cada vez más sutil sistema de proteccionismo por parte de los países industrializados; se reconoce aquí que, si bien el comportamiento comercial deficitario de los Estados Unidos constituye una excepción importante y positiva en este estado de cosas, la crítica sigue siendo válida para los demás países con los cuales la región tiene relaciones comerciales; b) señalar que, existiendo una clara corresponsabilidad entre los distintos actores que intervinieron en la generación de la crisis —los países deudores, la banca internacional, los países industrializados, los organismos financieros internacionales y el propio sistema de relaciones económicas mundiales— el costo del ajuste ha recaído hasta ahora casi exclusivamente sobre los primeros; en esta situación, la banca internacional no sólo no ha asumido una justa proporción de los costos del refinanciamiento de la deuda, sino que ha aumentado en forma desconsiderada sus márgenes de beneficio a través de los costos de la intermediación financiera; al mismo tiempo, ha obtenido una presencia vigilante del Fondo Monetario Internacional en la gestión de la política económica interna de los países deudores, a fin de asegurar la capacidad de pago de esos países, y ha logrado extender en muchos de ellos la garantía del Estado a la casi totalidad de sus créditos, incluyendo aquellos que originalmente no contaban con la garantía pública; c)

denunciar la brusca restricción de los flujos de capitales externos puesta en práctica por el sistema financiero internacional y el hecho de que América Latina haya pasado a ser exportadora neta de recursos; se considera que esta situación es incompatible con una mínima recuperación de la economía latinoamericana, e incluso con las perspectivas de reactivación de la economía mundial.

El método de ajuste aplicado por varios países latinoamericanos ha merecido, además, críticas teóricas que la CEPAL ha explorado en el pasado y ha reiterado en algunos de sus análisis recientes.

“La magnitud, naturaleza y persistencia de los desequilibrios externos recientes y su relación con los desequilibrios internos sugieren que los modelos teóricos estándares de análisis de balanza de pagos descansan en diversos conjuntos de supuestos no realistas y bastante restrictivos, que han derivado en interpretaciones y recomendaciones de política parciales y a veces erróneas sobre los acontecimientos en este campo. En particular, los análisis de los determinantes de los flujos financieros internacionales privados y el impacto de la deuda externa en la economía interna han sido insuficientes. Así también, las prescripciones de políticas —dado el supuesto *ceteris paribus* con respecto de la actividad económica mundial, tasas de interés internacionales, etc.— asignan al ‘país problema’ la carga de restablecer el equilibrio con escaso o ningún reconocimiento de la interdependencia, tanto en las causas como en las responsabilidades, respecto de los desequilibrios externos entre países”.²

A pesar de que la región ha reaccionado con gran sentido de responsabilidad frente a esta situación, tomando medidas para corregirla que han traído consigo dolorosas consecuencias económicas, sociales y aun políticas, persisten dudas acerca de la capacidad de las sociedades latinoamericanas para seguir soportando los presentes sacrificios. Por ello, en distintos centros financie-

ros y políticos han surgido llamados de atención frente a las posibles consecuencias de la situación interna de los países latinoamericanos, y, en especial, por las repercusiones que soluciones extremas tendrían sobre la estabilidad de los mercados financieros mundiales. Algunas de las proposiciones más audaces e innovadoras encaminadas a buscar fórmulas globales que trasciendan las políticas actualmente en curso se han originado en círculos intelectuales de los países industrializados y, en forma creciente, en los dirigentes políticos y las propias autoridades económicas de los países latinoamericanos. Falta, sin embargo, que estas proposiciones influyan en las actitudes de las autoridades políticas de los países desarrollados.

En el futuro inmediato, un tema central consiste en establecer mecanismos de carácter global que faciliten el servicio de la deuda y creen un margen de maniobra que permita un mayor flujo de importaciones y, por esta vía, hagan posible un proceso reactivador de la economía latinoamericana. Con tales objetivos, se ha propuesto, en términos generales, un conjunto de medidas que propician una rebaja considerable de los costos de la intermediación financiera, una reprogramación del pago de los intereses de la deuda de modo que éstos no comprometan una proporción exagerada de los ingresos por concepto de exportaciones, y una extensión de los plazos de los créditos. No entraré en esta ocasión en el análisis de estos temas, que ya han sido tratados en otros documentos de la CEPAL.³ Baste, sí, reconocer que, en las presentes circunstancias, el financiamiento de su deuda externa constituye para la mayoría de los países latinoamericanos el punto neurálgico de cualquier política de reactivación económica.

Sin embargo, las consideraciones anotadas indican que una de las características fundamentales del nuevo patrón de desarrollo que deberá seguir la región en el futuro consistirá en una menor dependencia respecto del financiamiento externo. Ello, a su vez, estará vinculado estrechamente con la evolución de su comercio exterior y, en especial, con el éxito que tenga en la expan-

²Véase Carlos Massad y Roberto Zahler, “El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global” en este mismo número de *Revista de la CEPAL*.

³Véase *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa*, op. cit., pp. 85 a 97.

sión de sus exportaciones. Es preciso reconocer aquí que las modestas perspectivas de la economía internacional, y el lento crecimiento que probablemente experimentará el comercio mundial durante los próximos años, continuarán constituyendo severos factores limitativos para las exportaciones latinoamericanas. Es probable que a ello continúen sumándose los defectos del neoproteccionismo que practican crecientemente los países desarrollados. En efecto, durante los últimos años ha perdido impulso el proceso de apertura comercial que caracterizó la evolución de las economías de los centros durante el período de postguerra, proceso que ha sido reemplazado por un conjunto cada vez más abigarrado de medidas proteccionistas, discriminatorias y poco transparentes, que han llevado a que una parte cada vez mayor del comercio internacional se desarrolle al margen de las reglas del GATT. Con ello se ha comprometido el avance hacia una nueva división internacional del trabajo, que constituía, precisamente, una de las oportunidades abiertas a los países en desarrollo antes de la crisis. El nuevo proteccionismo de los países industrializados amenaza seriamente las posibilidades de reducir el peso de la deuda externa que podrían tener los países de la región, en el media-

no plazo, a través de una expansión de su comercio.

Varias son las medidas que podrían sugerirse para corregir esta situación. Ante todo, los países latinoamericanos deberían concertar su acción para combatir los diversos tipos de escalonamiento arancelario y las restricciones no arancelarias puestas en vigor por los países industrializados durante el último período. En segundo término, reviste gran importancia para América Latina la aprobación de un nuevo mecanismo de cláusulas de salvaguardia, que sólo permita utilizarlas para enfrentar circunstancias excepcionales, y no para restringir unilateralmente sus exportaciones cuando entran en competencia con los productores de los países industrializados. En tercer lugar, se deberían combatir también los subsidios otorgados por estos últimos países a la producción y exportación en sectores tan fundamentales como la agricultura, la ganadería y ramas de la actividad industrial que son importantes en América Latina, así como los propios países desarrollados vigilan atentamente el uso de subsidios por parte de los países en desarrollo. También deberían ampliarse los beneficios derivados de los sistemas generalizados de preferencias.

III

Las perspectivas inmediatas

Ciertamente, no resulta fácil ofrecer una visión clara de las perspectivas de la economía internacional en el período inmediato ni, por lo tanto, de las hipótesis en que podrían basarse los mecanismos de ajuste patrocinados por la comunidad financiera internacional y el FMI. En un artículo reciente, Albert Bressand planteaba en los siguientes términos las posibles visiones futuras de la economía mundial:

“Para los próximos años pueden proyectarse dos tipos generales de evolución, según sean las relaciones que prevalecerán entre la esfera *real* y la *financiera*. En el primero, más optimista, la economía real será capaz de crecer más rápidamente que el *peso muerto finan-*

ciero con que está cargada. Si así ocurriese, podrían persistir algunas dificultades en situaciones especiales que afecten a determinados países o empresas pero, en conjunto, la pesadilla de la deuda externa se disiparía en forma paulatina. Para ello no sería necesario nada más radical que un fuerte rescalonamiento. En el segundo caso, sin embargo, que es el más posible, por lo menos a falta de políticas concertadas de recuperación como las que supone la evolución descrita anteriormente, las políticas de ajuste financiero convergerían, a escala mundial, hacia la deflación, y aumentaría la vulnerabilidad económica, social y política de los países, en vez de

reducirse. En algún momento el peso de la deuda acumulada sería tal que no podría evitarse su repudio e incluso podría éste constituir el camino para salir de una situación explosiva".⁴

He aquí las perspectivas encaradas desde el ángulo de los países desarrollados. En este enfoque son innegables las reminiscencias de los problemas financieros de los años treinta.

Estas perspectivas tienen su réplica en las visiones con que se aprecia el futuro inmediato en los países de la región. Para algunos observadores, ubicados entre las autoridades monetarias de algunos países latinoamericanos, que comparten el punto de vista de sus colegas del Norte, la reactivación de la economía norteamericana habrá de generar efectos estimulantes sobre el resto de las economías industriales, lo que imprimiría nuevo impulso al comercio internacional y, por esta vía, al medio externo del cual dependen las economías de los países en desarrollo. Esta es la que ha dado en llamarse la "teoría de la locomotora". Al bajar las tasas reales de interés y mejorar los precios de los productos de exportación de estos últimos países, el problema de la deuda podría administrarse en mejores condiciones, y dejaría margen para iniciar políticas de reactivación económica. Por otra parte, existen enfoques que cuestionan el significado y perdurabilidad de la recuperación en los grandes centros industriales, o al menos la capacidad de transmisión de la reactivación registrada durante los últimos meses en los Estados Unidos hacia otros centros y, con mayor razón, hacia la periferia. Desde el primer ángulo, se destaca la persistencia de elevadas tasas reales de interés, un lento ritmo de las inversiones, desempleo y capacidad ociosa en los países industrializados, conjuntamente con la sobrevaluación de la divisa norteamericana. Desde el segundo, se recuerda que, para que la recuperación en los centros se transmita hacia la periferia, deben producirse efectos significativos sobre las tasas de interés y la relación de precios del intercambio, y reanudarse las corrientes de financiamiento externo hacia la región. Si observamos el impacto de la reactivación económica en

los Estados Unidos sobre estos tres factores en 1983, sin embargo, las conclusiones no resultan demasiado optimistas. No se ha producido la esperada baja en las tasas reales de interés, ni se advierte un vuelco vigoroso en las tendencias al deterioro de la relación de precios del intercambio, ni se percibe tampoco una reacción positiva en las fuentes de capitales privados, salvo en la medida estrictamente necesaria para contribuir al financiamiento de una parte del pago de los intereses que adeudan los países latinoamericanos.

Con todo, un requisito indispensable para que se ponga en marcha la reactivación económica en los países de la región radica en la recuperación de las economías industriales. Desde ese ángulo, es positivo lo que está ocurriendo en los Estados Unidos y quizás, en menor medida, en otros países de la OCDE. Pero esta apreciación debe matizarse por el hecho de que las políticas monetarias y fiscales y las altas tasas de interés prevalecientes en el primero de esos países están contribuyendo en alto grado a la contracción de la actividad económica global y recortando las posibilidades del mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, es claro que los países de la región deben buscar alternativas a las severas políticas de ajuste que han puesto en práctica en los últimos años, buscando estrategias de desarrollo que pongan el acento en el crecimiento económico. Lo anterior supone la adopción, por parte de la comunidad internacional, de mecanismos que permitan una administración y refinanciación más tolerables de la deuda externa de estos países. Estos mecanismos harían posible liberar un mayor volumen de recursos para aumentar sus importaciones esenciales, en particular las vinculadas con sus procesos de desarrollo, mecanismos que deben aplicarse paralelamente con un mayor grado de sustitución de importaciones —aunque bien sabemos que estas estrategias tienen sus limitaciones. Las políticas comercial y financiera, en el frente externo, deben combinarse entre sí y con las políticas de reactivación internas, para converger en torno a los objetivos de aumentar la inversión, expandir las importaciones básicas, e iniciar un proceso sostenido de recuperación en los países latinoamericanos.

Con todo, es evidente que durante un período relativamente prolongado las restricciones externas seguirán limitando en muchos de nues-

⁴ Albert Bressand, "Mastering the 'world economy'", *Foreign Affairs*, segundo trimestre de 1983.

tros países la velocidad de la expansión productiva y el radio de maniobra de las políticas económicas. Por ello, el ritmo de crecimiento no sólo será menor que en los dos decenios anteriores, sino que dependerá mucho más estrechamente

del aumento del ahorro interno, del aprovechamiento más pleno y eficiente de los recursos humanos y de la capacidad instalada disponible, así como del incremento de la producción orientada a satisfacer la demanda interna.

IV

Las perspectivas mediatas y sus principales condicionantes

Las reflexiones precedentes hacen pensar que ni las políticas económicas coyunturales, ni los grandes objetivos de la estrategia de desarrollo, podrán permanecer inalterados ante los efectos y las lecciones que dejará la crisis de los años ochenta. A fines del decenio pasado se pensaba que una acción concertada en torno a los distintos obstáculos de naturaleza estructural que mostraba el desarrollo histórico de la región podía conducir a tasas más dinámicas de crecimiento económico y que, con ellas, podrían crearse las condiciones adecuadas para sentar las bases de un desarrollo económico sostenido y para la solución progresiva de los problemas sociales acumulados. El surgimiento de problemas no previstos y el clima de incertidumbre que rodea la evolución de la economía mundial y latinoamericana no permiten pensar hoy en términos de un proceso incrementalista y progresivo, sino que apuntan a la presencia de fuertes rupturas o soluciones de continuidad. Sin embargo, ello no nos debe llevar a posiciones derrotistas o desesperanzadas, sino a una búsqueda más intensa de respuestas innovadoras hacia esas nuevas realidades.

La experiencia histórica nos indica que las grandes crisis plantean, al mismo tiempo, riesgos y oportunidades. Acaso sea poco realista esperar cambios radicales en las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos, en medio de una de las peores recesiones por las que ha atravesado la región en el presente siglo y con un entorno internacional poco propicio, lo que haría que esos cambios fueran política y socialmente poco viables. Pero tampoco debemos olvidar que con

frecuencia una situación de crisis precedió la adopción de grandes transformaciones: en los Estados Unidos el *New Deal* fue una respuesta a la crisis de los años treinta; la recuperación e integración económicas de Europa surgieron en respuesta a la destrucción causada por la guerra; y las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización y el "crecimiento hacia adentro", en los propios países latinoamericanos, surgieron también de la Gran Depresión y de la guerra. Por eso, igual que en esa época, la crisis actual podría proporcionar los elementos básicos para una revisión profunda de los estilos de desarrollo y las políticas económicas de los países latinoamericanos. Para ello habría que evitar experimentos extremos, cuyos costos económicos y sociales pudieran sobrepasar la tolerancia política de esas sociedades, e imponer cierto equilibrio y racionalidad a esas políticas con el fin de asegurar su eficiencia económica, aprovechando la experiencia adquirida.

El análisis de las opciones entre las cuales podrían moverse esas políticas supone una interpretación desapasionada de las distintas experiencias discernibles en la región en el pasado reciente y de los márgenes de maniobra dentro de los cuales, a la luz de ellas, puede moverse la política económica. Esas experiencias indican que estrategias que al comienzo se inspiraron en los objetivos más progresistas y se basaron en un amplio consenso terminaron por perderlo al no alcanzar un nivel razonable de eficiencia. También hay conciencia de que en los últimos años ha aumentado considerablemente la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas y se

han reducido en igual proporción los márgenes de maniobra de los gobiernos. Pero estos márgenes, ciertamente, no son los mismos para todos los países de la región, porque no lo son su situación socio-política, su estructura económica y sus formas de inserción en el entorno internacional. Lo importante es determinar, dentro de un marco de análisis correcto, el margen de maniobra —el balance de limitaciones y oportunidades— que enfrenta cada país latinoamericano.

1. *Condicionantes externos*

Como ha sucedido en la historia económica de la región en el pasado, el margen de maniobra de las políticas que podrían aplicar los gobiernos continuará ligado al tipo de relaciones establecidas con los grandes centros. Proyectar el futuro de esas relaciones implica proponer, en primer término, una hipótesis sobre el comportamiento de la economía mundial y de las corrientes financieras y comerciales internacionales, con una visión de mediano y largo plazo.

Las urgencias a que nos aboca la crisis hace que este último ejercicio no sea muy corriente en América Latina. Sin embargo, es importante hacerlo. Las medidas que parecerían razonables para superar la crisis, en la hipótesis de que a la salida de ella la economía mundial, y las latinoamericanas reanudarán su proceso de crecimiento con estructuras similares a las que tenían en los últimos treinta años, no lo serían tanto si se postula que esas economías experimentarán profundas transformaciones, tanto en el orden mundial como latinoamericano. Los análisis acerca de la presente crisis no están prestando atención suficiente a la teoría de los ciclos de larga duración, o "seculares", de carácter recesivo. Según algunos observadores, la economía mundial estaría entrando en una nueva etapa descendente de los ciclos señalados por Kondratieff en los años veinte caracterizados por el surgimiento de desequilibrios entre las exigencias del proceso de expansión económica, por un lado, y la oferta de alimentos, materias primas, insumos y tecnologías para sostener ese proceso, por el otro. Interesante es que, en caso que estos ciclos históricos tengan asidero en los hechos, la superación de su fase recesiva no podría lograrse mediante la simple proyección de tendencias pasadas, sino a través de una respuesta creadora. Ya Schumpeter su-

ponía que la emergencia de nuevas combinaciones de productos, tecnologías y comportamientos empresariales era condición necesaria para salir de la fase recesiva de un ciclo. La posibilidad de que estemos viviendo una de esas fases se ve avalada por la creciente importancia que han pasado a tener en la evolución de la economía mundial los factores relacionados con la productividad, la inversión, la innovación tecnológica, la formación de los recursos humanos y el surgimiento de nuevas actividades productivas como elementos dinámicos del proceso de desarrollo. La posibilidad de que esta hipótesis sea la correcta obliga, por una parte, a mirar más allá de las políticas de ajuste con miras a prepararse para las condiciones futuras y, por la otra, plantea a los países en desarrollo una perspectiva más optimista o, al menos, más dinámica, en la medida en que tengan capacidad para responder a la nueva situación en forma activa.

Cualquiera que sea la probabilidad de que se den estas perspectivas, sería pecar de excesivo optimismo pensar que en el curso de los años ochenta la región podrá acceder a un caudal de capitales externos de un volumen similar al que se dio durante el decenio pasado. Más adecuado resulta pensar en términos de un contexto externo mucho más restrictivo y de una tónica de sobriedad en las políticas diseñadas para la asignación de los recursos. Es evidente que el presente decenio se caracterizará por una marcada selectividad por parte de las fuentes de crédito internacional, tanto en términos de países como del destino final de los recursos, selectividad que debería inspirar también las políticas económicas internacionales.

Ya he dicho que el contexto externo estará determinado decisivamente por la evolución del comercio internacional. La aplicación de soluciones eficaces y duraderas sólo puede provenir de un aumento de la capacidad de generar divisas a través de la expansión del volumen y el mejoramiento de los precios de las exportaciones. Por ello resulta fundamental preguntarse por el comportamiento de los mercados internacionales. Estos ¿tenderán a abrirse o se agudizarán las actuales tendencias proteccionistas? El documento presentado por la CEPAL y el SELA en respuesta a la invitación del Presidente del Ecuador señala a este respecto:

“Las exportaciones latinoamericanas de productos básicos y de manufacturas—cuya expansión es fundamental para el desarrollo de la región—enfrentan en los mercados de los países industrializados escalonamientos arancelarios (de acuerdo al grado de procesamiento de los productos exportados) y barreras no arancelarias. Ambas modalidades proteccionistas tienen un carácter limitativo y discriminatorio y están llevando progresivamente a una situación en la que los países centrales han adquirido la capacidad para administrar su comercio con las naciones en desarrollo y particularmente con América Latina. Esa administración pueden hacerla de manera selectiva y discontinua o, en caso necesario, en forma más amplia, intensa y frecuente”.⁵

En el Norte no impera una visión más optimista. En opinión de Bressand “es muy posible que haya terminado la era que tuvo al libre comercio como principio de organización”. Y agrega que su juicio no implica que el libre comercio “no sea deseable desde un punto de vista normativo: no se trata de un problema de prescripción, sino de diagnosis”.⁶

Frente a esta situación, no podría dejar de manifestarse honda preocupación por las posibles consecuencias de un agravamiento del proteccionismo y de una pérdida aún mayor de transparencia en el comercio internacional, dada la necesidad imperativa de los países latinoamericanos de aumentar sus exportaciones. Por todo lo anterior, no parece prudente proyectar condiciones comerciales muy diferentes a las actuales. Tampoco parece adecuado prever tasas de crecimiento del comercio mundial semejantes a las de los años sesenta y setenta, en que se alcanzaron tasas del 8% anual. Sin embargo, tomando en cuenta la violenta contracción que experimentó el comercio internacional en los primeros años de este decenio, parecería posible una modesta recuperación, que tendría favorables consecuencias para el comercio exterior latinoamericano y

para la evolución de la relación de precios del intercambio.

Al referirme a los condicionantes externos, comenzaba diciendo que el primer problema que era necesario dilucidar se refiere a la naturaleza del ciclo que está viviendo la economía mundial y a la posibilidad de que estemos asistiendo al término de un ciclo de larga duración y al surgimiento de otro. Sostenía también que esta hipótesis abriría nuevas perspectivas a América Latina. De allí la importancia de reflexionar sobre los efectos que tendrán los cambios estructurales que se están registrando en los patrones de producción y de consumo de los grandes centros industriales sobre las relaciones económicas internacionales, la división internacional del trabajo y la estructura de ventajas comparativas con que han contado los países en desarrollo durante los últimos decenios. Está en vías de agotamiento el patrón de expansión industrial que predominó en los países avanzados durante la postguerra, como lo muestran el descenso de la tasa de rentabilidad en el sector, la declinación de las industrias que llevaron la delantera en ese proceso, como la siderurgia y la metalmecánica, y la consiguiente transformación de las estructuras productivas. A diferencia del pasado, en que con frecuencia las innovaciones tecnológicas fueron estimuladas por las fuerzas del mercado, las transformaciones actuales parecen impulsadas por el cambio tecnológico. Los grandes avances experimentados por el conocimiento durante los últimos años y el creciente nivel de instrucción de la fuerza laboral se han combinado con la intensificación de la competencia entre los grandes centros industriales, la necesidad de desarrollar tecnologías adecuadas a la escasez de recursos energéticos y la exigencia de mantener el equilibrio ecológico. No debe extrañar, por eso, que se compruebe una “preeminencia del ‘progreso técnico’ y la ‘eficiencia’ en el ‘discurso’ político-económico a nivel nacional e internacional”.⁷ Esa preeminencia del “progreso técnico” determina que a la cabeza del desarrollo industrial se encuentren nuevos sectores, como la electrónica, la industria biológica y la informática, para señalar sólo algunos. Esto, a su vez, influye en las relacio-

⁵ Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso, “Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional”, *Revista de la CEPAL*, N° 20, agosto de 1983, p. 42.

⁶ A. Bressand, *op. cit.*

⁷ Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, 1983, p. 271.

nes sociales en los centros y en sus vinculaciones con la periferia.

Debe recordarse que una de las causas importantes de las transformaciones experimentadas por los centros radica en la creciente competencia de los productos manufacturados provenientes de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, conocemos muy poco acerca del impacto que estos cambios tendrán sobre la inserción internacional de los países de la región. Ello podría vulnerar las ventajas que podrían tener en la producción de alimentos o de otros bienes que se basan en la disponibilidad de mano de obra barata. Sin embargo, también podrían ampliar sus posibilidades de acceder a las últimas tecnologías y de participar en forma más diversificada en una nueva división internacional del trabajo. El mundo se encuentra en una tercera revolución industrial, que habrá de dar lugar a nuevas formas de relación entre los centros y la periferia, y que seguramente traerá consigo ciertos peligros pero también determinadas oportunidades, que importa conocer y prever, para incorporarlos en la definición de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

Tampoco pueden dejar de mencionarse, entre los factores de origen externo que han influido y continuarán influyendo en las relaciones de la periferia con los centros, las grandes tendencias del sistema internacional contemporáneo. El incremento de la interdependencia, al vincular de múltiples maneras a los distintos grupos de países en función de una variedad cada vez más amplia de intereses, ha vuelto más diversificado y más complejo el patrón tradicional de relaciones centro-periferia, y si bien es cierto que ha acentuado la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, no lo es menos que les ha abierto nuevas posibilidades. El surgimiento de problemas globales, como los de la energía, el medio ambiente o el armamentismo, entre otros, ha contribuido también a involucrar más a los países en desarrollo en la solución de esos problemas. El recrudecimiento de las tensiones Este-Oeste y los intentos por extrapolarlas a las distintas regiones del mundo en desarrollo han influido también —generalmente en forma negativa— sobre las relaciones Norte-Sur.

2. *Condicionantes internos*

Aunque se ha fortalecido en los últimos años la tradicional influencia de los factores externos en el desarrollo latinoamericano, las tendencias fuertemente restrictivas que se proyectan sobre el escenario internacional indican que las opciones que podrían adoptar estos países dependerán, tal vez en mayor medida que en el pasado, de algunas condiciones internas. Ellas se refieren, en primer lugar, a las deficiencias estructurales de vieja data que se resumen en la caracterización del subdesarrollo económico y social de la región. En efecto, las tasas de acumulación de capital aún insuficientes, la debilidad de sus estructuras productivas, un desarrollo industrial desequilibrado e incompleto, el retraso de la agricultura y las limitaciones de su desarrollo tecnológico persisten entre los rasgos de la economía latinoamericana. Subsiste también la tendencia hacia la concentración en la distribución del ingreso y permanecen sin resolver los grandes problemas planteados por la desigualdad entre los distintos grupos sociales, la marginalidad de amplios sectores de nuestras sociedades y la insuficiente capacidad de las economías para generar empleo. Lo que es peor, estos problemas incluso han tendido a agravarse, al menos en términos relativos. Se trata de los elementos que Raúl Prebisch ha incluido en su descripción del síndrome del capitalismo periférico e imitativo que prevaleció en los países de la región durante los últimos decenios.

Junto a estas dificultades, en la mayoría de los países se presenta además, con características graves, el problema de la aceleración de las presiones inflacionarias, que han tenido un repunte notable en los últimos años, en estrecha vinculación con los problemas que he descrito anteriormente. Estas presiones, muy difíciles de administrar, aun cuando se trate de "inflaciones viejas", pueden volverse más incontrolables en los países que han adquirido recientemente este síndrome, con sus inevitables traumas de tipo social y aun político. El reconocimiento de estos hechos hace más imperativo todavía contar con organismos de cooperación internacional eficaces que, al atenuar en el tiempo la repercusión de estos problemas, permitan a los países disponer de un mayor

margen de maniobra para reducir los efectos depresivos de las políticas antinflacionarias, que vendrían a superponerse a los efectos recesivos de las políticas de ajuste.

Las restricciones impuestas por estas últimas, a consecuencia de la necesidad de atender el servicio de la deuda externa, podrían continuar constituyendo uno de los más rígidos condicionantes de las opciones que podrían encarar los países latinoamericanos en un plazo mediano. Aunque mejorara la evolución de las tasas de interés o de la relación de precios del intercambio, continuará siendo muy grande la gravitación del servicio de la deuda y acaparando una parte considerable de los recursos que pueda generar la región. Baste recordar que, en las condiciones actuales, la mayoría de los países latinoamericanos debe asignar al pago de intereses más del 30% de sus ingresos por concepto de exportaciones, lo cual ciertamente recorta en forma notoria su capacidad de inversión y constituye una suerte de hipoteca que limitará su desarrollo futuro.

Pero la presencia de estos problemas, antiguos y nuevos, no nos debe hacer olvidar el notable desarrollo que experimentó América Latina durante los últimos tres decenios ni su significación desde el punto de vista de la capacidad de la región para responder a la crisis y encarar nuevas opciones. En mis exposiciones de Guatemala, La Paz y Montevideo he analizado el crecimiento y la transformación experimentados por las economías de América Latina durante ese período y he señalado cómo ese proceso contribuye a explicar lo que en otras oportunidades calificué como una mayor capacidad de defensa de la región para enfrentar las contingencias provenientes del ciclo externo. Creo que el violento impacto que tuvo la crisis sobre la región en los dos años pasados, como consecuencia de los factores externos e internos a que ya me he referido, no ha erosionado sino parcialmente los avances logrados en los últimos treinta años ni ha anulado esa mayor capacidad de defensa a que me refería,

por lo que aquellos análisis continúan siendo válidos. En la reunión de Montevideo, en 1981, señalaba:

“Para juzgar la magnitud y entidad de aquel proceso de crecimiento y transformación basta reiterar que en el curso de los tres decenios pasados el producto global de América Latina se quintuplicó, en términos reales, en tanto que el de la industria manufacturera más que se sextuplicó. Al mismo tiempo —y especialmente a lo largo de la década pasada— se registró un avance considerable y una importante diversificación en la agricultura, se ampliaron y modernizaron las actividades financieras y se elevó gradualmente, pero con persistencia, el coeficiente de inversión. Lo que es, empero, aún más importante, es que en el correr de esos treinta años —y nuevamente con mayor fuerza en los períodos recientes— mejoraron marcadamente tanto el nivel educativo como la estructura de calificaciones de la fuerza de trabajo en prácticamente todos los países de la región. Como resultado de estos avances y cambios, América Latina posee en la actualidad una base productiva más amplia, diversificada y flexible que en el pasado”.⁸

No creo necesario ahondar en el análisis de este proceso puesto que me he referido más extensamente a él en mis exposiciones pasadas. Quisiera, sí, señalar que el crecimiento y la transformación de las economías y las sociedades latinoamericanas constituyen, junto con los factores negativos anteriormente mencionados, un elemento fundamental del punto de partida que deberán adoptar las nuevas estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

⁸ Enrique V. Iglesias, “Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta”, *Revista de la CEPAL*, N° 15, diciembre de 1981, p. 16.

V

Las políticas de desarrollo: algunas opciones

Sería una pretensión exagerada la de presentar en esta ocasión un nuevo paradigma económico para América Latina. Ya he señalado los argumentos por los cuales creo que es imposible hacerlo. Muchas razones fuerzan a ser modestos y prudentes en estas circunstancias. Una de ellas, seguramente la más importante, consiste en la notoria diversidad de situaciones que presentan los distintos países de la región; basta comparar la distancia existente entre países de dimensión continental, como el Brasil, y los microestados del Caribe para desalentar cualquier aventura generalizadora. A esta razón se agrega otra no menos convincente: la de las incógnitas que hoy presentan el proceso de transformación y las políticas económicas de los grandes centros industriales y, en consecuencia, la forma que podrían asumir en el futuro las relaciones entre éstos y los países latinoamericanos. El reconocimiento de estas limitaciones no implica restar importancia a la tarea de trabajar con hipótesis y proyecciones alternativas de mediano y largo plazo y de avanzar en un conjunto de "puntos pacíficos" en torno a los cuales podría irse diseñando un futuro patrón de desarrollo. Estos puntos tienen que ver tanto con los grandes objetivos del desarrollo como con la renovación de los instrumentos de la política económica. Sin pretender tratarlos exhaustivamente, conviene referirse a aquellos aspectos que aparecen como más relevantes.

1. *A propósito de los objetivos de una política de desarrollo*

Parece importante destacar tres objetivos que deberían proponerse las políticas de desarrollo en el futuro: una mayor eficiencia de la economía, acompañada de un aumento considerable en la tasa de crecimiento; una mayor equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento, y una mayor autonomía del proceso de desarrollo.

Estos tres objetivos están evidentemente muy relacionados entre sí y no siempre son fáciles de compatibilizar entre ellos, como lo muestra la experiencia histórica. Por eso, vale la pena reflexionar sobre la experiencia de los países latino-

americanos en relación con estas opciones. Aquellos que tendieron a preferir a cualquier costo la eficiencia económica, sacrificaron el avance social, y dieron lugar a una acumulación de problemas que terminaron comprometiendo los logros iniciales y creando explosivas situaciones desde el punto de vista político. En otros casos, la exclusiva concentración de la estrategia de desarrollo en los objetivos sociales llevó a formas incontrolables de populismo económico que, al poco tiempo, fueron víctimas de la ineficiencia general del sistema productivo. La experiencia señala, pues, que las opciones más factibles son las que, en vez de hacer predominar unilateralmente algunos de esos objetivos sobre los demás, procuran alcanzar armoniosamente todas esas metas con una visión global que sólo puede obtenerse en el marco de un proyecto integral de desarrollo económico y social y a partir de un enfoque equilibrado, sereno y respetuoso de la realidad.

a) *Crecimiento*

En cuanto al objetivo de crecimiento, vale la pena recordar algunas publicaciones de la CEPAL que proponen visiones posibles del período mediano. En una se analizan las repercusiones que tendría para la región una tasa de crecimiento del producto del orden de 3.5% en los países de la OCDE hasta fines de la presente década, con un crecimiento anual de las exportaciones de la región de alrededor de 3% y una tasa de interés real cercana al 6%. En esa hipótesis—que supone condiciones más favorables que las actuales— la región podría alcanzar un crecimiento medio del orden de 4% anual durante el resto del decenio de 1980. Con esa tasa de crecimiento sólo en 1990 América Latina recuperaría los niveles de ingreso per cápita que tuvo en 1980, con lo cual se habría perdido toda una década desde el punto de vista del progreso económico y social de la región, con el consiguiente agravamiento de las condiciones de vida de la población. Estas consideraciones alertan acerca de la ineludible necesidad de emprender políticas y programas distintos a los que están sustentando esta tendencia, no

sólo en el plano cuantitativo, sino también cualitativo, a fin de poder atender en forma más eficiente los problemas creados por la extrema pobreza, la insatisfacción de las necesidades básicas y el desempleo.

Importa destacar que, en cualquier hipótesis, a mediano plazo las oportunidades externas serán mucho más restringidas que en el pasado. Ello implica que el desarrollo de los países de la región deberá basarse en mayor medida en un proceso de acumulación interna, en la movilización de sus propios recursos y en la utilización de sus mercados, en vez de confiar en la afluencia de capitales foráneos y en los mercados externos. En otros términos, como se señala en otro documento de la Secretaría, la región "deberá aprender a hacer más con menos".⁹ Esto supone, por una parte, un aumento sustancial del ahorro interno y, por la otra, una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, en particular la mano de obra y la capacidad productiva instalada.

El concepto de la eficiencia ha tenido diversas connotaciones en la literatura económica y en los ensayos realizados para incorporarlo en las políticas económicas. En los últimos años pretendió lograrse fundamentalmente aplicando las fuerzas del mercado y la apertura externa. Ciertamente que de esos ensayos surgen algunas experiencias bien logradas de ampliación de la capacidad de competencia de las actividades expuestas al mercado externo. Sin embargo, también resulta claro que, aplicada unilateralmente y en circunstancias como las que hoy prevalecen en la economía internacional, esta política puede producir efectos contraproducentes. En efecto, si no va acompañada de políticas internas coherentes y de sistemas de apoyo adecuados a la etapa de desarrollo por la que atraviesa cada país, podría conducir a un fuerte debilitamiento de su capacidad productiva.

En economías mixtas, como lo son la mayoría de las latinoamericanas, es preciso armonizar la búsqueda de la eficiencia mediante la aplicación

de las fuerzas del mercado con la presencia del Estado, que actuará con políticas globales de apoyo a los sistemas productivos y de una gran coherencia en la administración de las principales variables macroeconómicas.

b) Equidad

En el desarrollo de América Latina, la tendencia hacia la desigualdad en la distribución del ingreso constituye un problema crónico. Basta recordar la enorme magnitud de los sectores sociales que se encuentran en situación de pobreza crítica, desempleo o subocupación. Estas y otras dificultades se han visto agravadas a consecuencia de la recesión de los años ochenta. Por ello uno de los imperativos de las estrategias de desarrollo, tanto en lo inmediato como a largo plazo, es dar más importancia a los objetivos vinculados con la equidad del crecimiento —cuya prosecución, por lo demás, es indispensable para lograr la necesaria ampliación de los mercados internos.

En lo inmediato, adquiere importancia decisiva diseñar programas destinados a atender las carencias más urgentes, como la falta de empleo o de productos orientados a satisfacer las necesidades básicas, mediante una mayor ocupación de los recursos humanos disponibles y una mejor utilización de la capacidad productiva ociosa. A su vez, por un prisma de mediano y largo plazo, se debe acentuar la calidad de la inversión, de manera que, junto con imprimir dinamismo al crecimiento económico, contribuya a subsanar las grandes deficiencias sociales que hoy presenta el desarrollo. En estos temas, en la región se han superado ya en buena medida los enfoques simplistas que confiaban en la mera redistribución nominal del ingreso. En efecto, en los últimos años, algunos países latinoamericanos han realizado experiencias que muestran la existencia de mecanismos específicos y diferenciados, según los casos, para conciliar pragmáticamente la equidad con la eficiencia.¹⁰

⁹Véase CEPAL, *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina* (E/CEPAL/G. 1249), presentado a la Reunión de personalidades sobre la crisis mundial y América Latina, Santiago de Chile, julio de 1983, p. 62.

¹⁰Sobre las políticas más eficaces para erradicar la extrema pobreza, véase CEPAL/PNUD, *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina* (E/CEPAL/G. 1139), Santiago de Chile, diciembre de 1980; y CEPAL/UNICEF, *Pobreza crítica en la niñez: América Latina y el Caribe*, compilador Fernando Galofré, Santiago de Chile, 1981.

c) *Autonomía*

Junto a los objetivos relacionados con el dinamismo y la equidad del crecimiento se plantea la aspiración vinculada con el logro de un margen razonable de autonomía en el proceso de desarrollo, sin el cual los países quedan a merced de fuerzas externas y no llegan a adquirir la capacidad necesaria para aprovechar los beneficios que podrían derivarse de sus relaciones económicas internacionales. Para que los países de la región puedan desarrollar formas de inserción más activas y autónomas en el contexto externo será necesario que éste comience a mostrar tendencias menos restrictivas que en los últimos años, e, incluso, que se pongan en práctica algunas de las reformas estructurales que los países en desarrollo han venido planteando desde hace ya largo tiempo. Pero también se requiere una estrategia externa más dinámica, pragmática y selectiva por parte de estos últimos países. Junto con la mayor gravitación de los factores externos, y consiguiente incremento de la vulnerabilidad internacional de nuestras economías, cabe registrar un buen número de experiencias exitosas desde el punto de vista del manejo de sus relaciones económicas externas, en algunos sectores específicos.¹¹

Además se vería considerablemente fortalecida la autonomía del desarrollo de los países latinoamericanos en la medida en que se estimulen los procesos de integración y de cooperación regional, los que, por lo demás, están llamados a desempeñar un papel de renovada importancia en las estrategias de desarrollo que formulen los países para hacer frente a un contexto interna-

cional restrictivo e incierto. Similares consideraciones deben hacerse valer para redoblar los esfuerzos encaminados a incrementar la participación de América Latina en el proceso de cooperación Sur-Sur.

2. *En torno a algunos instrumentos claves*

Junto con reformular los objetivos de las políticas de desarrollo habrá que revisar también algunos de sus instrumentos claves. En esta ocasión me limitaré a formular algunas reflexiones sobre algunos de ellos, los que parecen más importantes para hacer frente a los desafíos de un nuevo tipo de desarrollo económico y social, y que se relacionan con los motores del crecimiento económico, con el papel del Estado y la planificación en el proceso, y las relaciones económicas externas.

a) *Los motores del crecimiento*

¿Cuáles deberían ser los factores dinámicos del crecimiento económico en esta nueva etapa del desarrollo regional? Cuando se habla del tema, la discusión tiende a deslizarse por dos vertientes, que suelen presentarse como antagónicas en el debate intelectual y político: la que da lugar preeminente a la política del mercado interno y la que opta por la apertura de las economías y la expansión de las exportaciones. La primera vertiente refleja de alguna manera las experiencias de desarrollo de América Latina durante la postguerra en sus diversas variantes. Con respecto a la segunda, cuyo auge es más reciente, corrientemente se traen a colación ejemplos conspicuos de éxitos, como los logrados por los países del Sudeste Asiático, sin explicar debidamente todos los elementos centrales que han actuado en la política de desarrollo de esos países, y que acompañaron tanto el nacimiento como la consolidación de su modelo de crecimiento basado en las exportaciones. Suele omitirse, normalmente, todo lo relativo a las políticas gubernamentales de apoyo a sus sistemas productivos, de protección selectiva de su mercado interno y de redistribución del ingreso y la propiedad de la tierra, así como las particulares características del entorno geográfico y político en sus economías. En el caso de América Latina, cuando se discuten estas opciones se tiende a producir otro vacío en el debate, al no prestarse suficiente consideración a las

¹¹ Véanse a este respecto CEPAL/PNUD, *La situación y las perspectivas de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina* (E/CEPAL/R. 343), Santiago de Chile, septiembre de 1983 (fruto del proyecto conjunto de ambas organizaciones sobre bienes de capital); CEPAL, *Informe final de la mesa redonda sobre el financiamiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina* (E/CEPAL/RJ/282), Santiago de Chile, 1981; CEPAL, *Informe final de la reunión latinoamericana de organismos de seguro de crédito a la exportación*, Santiago de Chile, 1983; *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, Estudios e Informes de la CEPAL, 18 (E/CEPAL/G. 1236), Santiago de Chile, 1983; y CEPAL/PNUD, *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1982 (resultado de otro programa conjunto de ambas organizaciones sobre las relaciones internacionales de América Latina (RIAI).

sustanciales diferencias existentes entre los países de la región en cuanto al tamaño de sus economías, su dotación de recursos, su grado de desarrollo y sus formas de vinculación internacional, elementos insoslayables en la definición de los contextos en que debe ubicarse la discusión de estas políticas.

América Latina ha ido adoptando distintas opciones a lo largo del tiempo, en lo que se refiere a su proceso de desarrollo, las que adquieren perfiles propios según los países y las diferentes etapas históricas en que se han tomado. Así, en los años cincuenta, enfrentados a fuertes presiones demográficas y a una creciente urbanización, animados por el deseo de incorporar el progreso técnico a sus procesos productivos, y encarando mercados internacionales cerrados o poco transparentes, la mayoría de los países de la región optó por la vía de la industrialización, basada en el aprovechamiento de los mercados internos como motor fundamental del crecimiento. Esa opción se enfrentó con el tiempo con serias limitaciones debido al predominio de mercados estrechos y desconectados. En ese momento, la CEPAL hizo ver los peligros de estos límites y ya a mediados del decenio de 1950 proponía las primeras experiencias de expansión de esos mercados a través del establecimiento de sistemas de integración regional o subregional. Más adelante el propio Raúl Prebisch, que encabezó la formulación de esas propuestas, abogó desde la UNCTAD por la apertura de los mercados mundiales a las exportaciones de manufacturas de los países de la periferia. Por estas vías, producto de realidades históricas contingentes, se desarrolló en sus primeros tiempos la industrialización latinoamericana. Por cierto que en la caracterización de esa etapa, no cabe desconocer los excesos del proteccionismo que aplicaron algunos países y el sesgo antiexportador y antiagrícola que adoptaron algunas de esas políticas.

En los últimos quinquenios, con un mercado internacional más dinámico y abierto, los países de la región pudieron aplicar políticas sistemáticas y coherentes que los llevaron a una activa expansión de sus exportaciones, en buena medida tributarias de las etapas de industrialización previas, que generaron una importante experiencia pública y capacidad empresarial en este campo. Se impulsó así, con marcado éxito en algunos casos, la expansión y diversificación de

las exportaciones de manufacturas, con lo cual los mercados internacionales pasaron a desempeñar un papel cada vez más importante entre los factores de estímulo de la demanda y de promoción del desarrollo. Sin embargo, tal como las políticas de industrialización por sustitución de importaciones encontraron ciertos límites y terminaron por encerrarse en marcos de protección muy elevados, estas políticas de apertura externa también cayeron en algunos casos en excesos en materia de desprotección y de reducción de la acción promotora del Estado. Como hace algún tiempo observaba lúcidamente Streeten: "El uso ineficiente de recursos puede tener muchas causas bien diferentes de aquellas directa o indirectamente vinculadas con la industrialización basada en una protección elevada. Es tan posible tener políticas ineficientes de expansión de las exportaciones como tener ineficientes políticas de sustitución de importaciones".¹²

Cuando se analizan la depresión y el retroceso que han caracterizado la evolución de las economías latinoamericanas en los últimos años, con su secuela de efectos económicos y sociales, así como los gravísimos problemas generados por el endeudamiento externo y por la actual incertidumbre internacional, es preciso concluir que en muchos casos se cometieron serios errores al dejar enteramente entregada la dinámica del crecimiento a los impulsos externos. En estas circunstancias, y salvando siempre las grandes diferencias entre los distintos países en cuanto a los factores dinámicos del crecimiento, en el futuro, se habrán de preferir aquellos que tengan relación con la profundización del mercado interno, en todos sus aspectos. Ello, sin embargo, no podría ignorar las lecciones positivas que también dejó el pasado inmediato ni aceptar la reiteración de ineficiencias ya conocidas que terminarían por erosionar este proceso. Por ello, es importante reconocer que un mayor aprovechamiento del potencial interno de nuestras economías debe estar ligado necesariamente a un creciente grado de apertura externa, si bien más dinámica y selectiva que en el pasado. Esto último implica el empleo inteligente de la acción del Estado, la utilización de la capacidad importadora de los países y,

¹²Paul Streeten, *Outward-looking industrialization and trade strategies*, North-South Round Table, 1982.

al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas. Concebidos así ambos objetivos —mayor utilización de los mercados internos y apertura selectiva externa— es necesario buscar las formas en que ambos puedan combinarse según las realidades de los distintos países, convirtiéndose en fuentes de crecimiento complementarias, en vez de antagónicas.

El fortalecimiento de los mercados internos significa, además, impulsar el desarrollo agrícola de la región, que está muy lejos de haber alcanzado sus fronteras físicas y tecnológicas, y que podría dar a América Latina una posición privilegiada en el Tercer Mundo en este campo. También significa explorar las nuevas posibilidades de desarrollo industrial, tanto en la producción de bienes de consumo para atender las crecientes necesidades básicas de la población como en el desarrollo de actividades más complejas en que la región se encuentra rezagada —como la producción de bienes de capital— o en que podría tener posibilidades de acceder en forma más rápida a las nuevas tecnologías. La complementación económica entre los países del área debe ser un elemento fundamental de esta política, sobre todo en lo que se refiere a estos sectores más complejos. En la conciliación de los objetivos de fortalecer los mercados internos y de lograr una apertura selectiva de las economías será determinante el desarrollo de políticas tecnológicas apropiadas, más dinámicas, y dotadas de una mayor prioridad que en el pasado.

Observado desde una perspectiva histórica, el debate entre las distintas opciones acerca de los factores que deberán destacarse como motor del crecimiento parece demasiado simplista y alejado de las realidades históricas que vivieron aquellos países que hoy aparecen como ejemplos de opciones alternativas. También suele olvidarse que el punto de partida de cada país condiciona fuertemente los cambios que éste puede introducir en sus estrategias de desarrollo, no sólo en el plano económico sino también político y social. Así, algunos proyectos encaminados a realizar cambios estructurales profundos apoyados en el mercado interno, en beneficio de la mayoría de la población, terminaron comprometiendo la eficiencia del sistema productivo, creando fuertes

presiones inflacionarias y generando graves cuellos de botella externos.

Una de las grandes tareas que la región tiene por delante consiste en buscar, dentro de cada país, un equilibrio dinámico entre el fortalecimiento del mercado interno y la apertura externa capaz de generar volúmenes crecientes de divisas. Este equilibrio obligará a realizar cambios estructurales en la orientación de la inversión y en las políticas macroeconómicas. En estas circunstancias, resulta más necesaria que nunca la existencia de mecanismos de cooperación internacional capaces de apoyar en forma sustancial e imaginativa los esfuerzos que realicen los países de la región en la difícil tarea de reasignar sus recursos, fortalecer su capacidad de acumulación e imprimir un mayor grado de flexibilidad al sistema productivo, a fin de hacer frente a las cambiantes circunstancias del ciclo externo.

b) *La modernización del Estado*

Un elemento fundamental en las nuevas políticas de desarrollo de nuestros países será, necesariamente, la modernización del Estado. En el futuro, éste deberá apoyar los objetivos centrales de las políticas de desarrollo en forma más deliberada, controlar en mayor medida los procesos de apertura externa, y mediar entre las complejas y conflictivas demandas provenientes de los distintos grupos sociales. Al mismo tiempo, deberá extremar la eficiencia y selectividad de sus actividades.

El tema del Estado no es nuevo en la discusión intelectual y política, tanto en el plano internacional como latinoamericano. En los últimos años, la necesidad de modernizar el Estado se ha planteado como uno de los grandes desafíos que enfrentan tanto las economías capitalistas como los países de economías centralmente planificadas. En un caso, se trató de la crisis del Estado benefactor, mientras que en el otro, de la crisis del Estado burocrático. El análisis de la situación latinoamericana podría beneficiarse de esas experiencias aunque presente aspectos peculiares.

En esta parte del mundo, el Estado no fue el resultado de un proyecto nacional, sino de la superposición de varios subproyectos que debieron responder pragmáticamente a las circunstancias del momento y lo hicieron acumulando en el Estado un número creciente y heterogéneo

de funciones, sin una visión integral de cuáles deberían ser los objetivos esenciales de su acción ni de la forma más eficiente de lograrlos. De esta manera se fueron ampliando en forma gradual las funciones que tradicionalmente tuvo el Estado liberal, y su acción comenzó a extenderse al vasto y complejo campo de las políticas macroeconómicas y de la gestión de una parte importante de los recursos del país y de sus actividades productivas. Los resultados de este proceso muestran muchos casos de ineficiencia e incoherencia. Al mismo tiempo, y como consecuencia natural del proceso de desarrollo experimentado por la región durante los últimos treinta años, la sociedad civil se amplió y diversificó considerablemente en esos países, adquiriendo una capacidad creciente para gestionar una gama cada vez más amplia de intereses y compitiendo por esa gestión con el Estado.

La creciente participación que necesariamente tuvo el Estado en la pugna distributiva entre los distintos grupos sociales con frecuencia tuvo mucho que ver en su expansión y crisis. Las limitaciones que hoy enfrenta la acción del Estado en América Latina no se identifican enteramente con aquellas que configuran la crisis del Estado benefactor en los países industrializados. En este último caso, la crisis del Estado se origina principalmente en la elevación excesiva del gasto social, después de que éste desempeñó un importante papel dinamizador en la evolución económica de esos países durante la postguerra. En el caso de América Latina, las políticas sociales del Estado estuvieron orientadas a atender las demandas de distintos grupos sociales, lo que a la larga tendió a desbordar su capacidad de acción, al agregar y superponer una multiplicidad de políticas particularistas destinadas a canalizar recursos hacia determinados grupos. De allí que la reforma del Estado en América Latina, en su función social, constituya otro de los requisitos necesarios para lograr un crecimiento más igualitario y participativo.

Las críticas que se formulan en relación con el Estado, desde un ángulo ideológico, tienden a considerar que todo lo que hace el Estado es malo por definición o a reclamar que éste vuelva a concentrar el grueso de las funciones necesarias para promover el desarrollo económico y social. En el primer caso, el Estado debería ser relevado de todas estas funciones (salvo las tradicionales),

las que deberían ser entregadas al funcionamiento automático del mercado. En el segundo, el Estado volvería a estar fuertemente presente en cada uno de los sectores del proceso de desarrollo, en forma no muy diferente de la que se dio cuando éste atravesaba por sus primeras etapas. Sin embargo, la experiencia de los últimos años ha permitido comprobar claramente que no todo lo que hace el Estado es malo ni todos los proyectos de desarrollo deben ser realizados por éste. Al mismo tiempo, también quedó de manifiesto que las fuerzas del mercado, si bien pueden introducir un mayor grado de eficiencia en el sistema económico, no pueden dar por sí solas respuestas a los complejos problemas de la sociedad moderna —especialmente en el área de las necesidades sociales— ni tampoco pueden prever o anticipar el curso de los acontecimientos, y que, por lo tanto, carecen del “horizonte social” y el “horizonte temporal”, indispensables para encauzar el proceso de desarrollo a mediano y largo plazo.

En las críticas circunstancias actuales, en que se requiere un alto grado de eficiencia de todo el sistema económico para hacer factible un nuevo proyecto de desarrollo, es preciso realizar una revisión profunda tanto de los objetivos como de los instrumentos en que se basa la acción del Estado. Esta revisión debería extenderse tanto a la formulación de las políticas macroeconómicas como a la administración de los recursos y las actividades productivas que le son confiadas. La gestión de toda economía mixta no puede dejar de apoyarse en una plena y activa utilización de todos los instrumentos de política macroeconómica de que puedan disponer los gobiernos, con el mayor grado de coherencia posible. Al mismo tiempo, ningún proyecto de desarrollo será viable si no se inscribe dentro de una visión global de la economía nacional y su contexto externo, y dentro de ciertas previsiones de mediano y largo plazo en que se pueda apoyar un sistema moderno de planificación nacional.

Con el mismo criterio debería procurarse que la gestión de las empresas del Estado, que con el correr de los años se han convertido en una de las principales fuentes de inestabilidad fiscal de los gobiernos de la región, alcance mucho mayor eficiencia. Dado que estas empresas poseen en muchos casos una proporción considerable del capital productivo del país, no sería posible aumentar la eficiencia del sistema económico

en general sin lograr en esta parte del sistema una eficacia creciente.

La modernización del Estado latinoamericano no es ciertamente una tarea fácil, e implica decisiones de carácter político, que muchas veces habrán de entrar en conflicto con intereses creados, con las percepciones de determinados dirigentes o con las expectativas de ciertos grupos sociales. Superar las tentaciones del Estado populista y del Estado prescindente, para pasar a un Estado vigorosamente comprometido con objetivos económicos y sociales, sin desmedro de su eficiencia y de su contribución al dinamismo general del sistema, aparece en la actualidad como una de las grandes tareas políticas de América Latina. Este nuevo Estado estará en mejores condiciones para conciliar la eficiencia económica con la equidad social de sus políticas y, al mismo tiempo, para crear un sistema de incentivos y castigos que induzca también al otro gran agente del proceso de desarrollo —el sector privado— a modernizarse y contribuir al crecimiento económico dentro de los objetivos del interés general.

c) *Las relaciones económicas externas*

Ha quedado en claro, en las consideraciones precedentes, la importancia decisiva del sector externo en las próximas etapas del desarrollo regional. Ciertamente no es novedoso destacar la significación de las relaciones entre el desarrollo interno y sector externo. Por una parte, es evidente que la superación de los actuales problemas de pago dependerá en última instancia del aumento de la capacidad para generar divisas por intermedio del comercio. Por otra parte, en párrafos anteriores se sostuvo que la propia profundización de los mercados internos dependerá de la capacidad de generar divisas al ritmo requerido por un avance eficiente en dicha profundización.

Esto obliga a actuar en tres frentes simultánea y complementariamente: el de la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones; el del fortalecimiento del mercado regional, y el del aprovechamiento de los mercados internacionales.

Lo sucedido en los últimos años permitió avanzar y adquirir experiencia en el manejo coherente de las políticas de promoción de ex-

portaciones; permitió además apreciar la dependencia de estas últimas respecto de estímulos claros y sostenidos provenientes de sistemas de precios adecuados y de apoyos a la promoción interna y a la penetración en los mercados internacionales. Los resultados de la experiencia exportadora de los años setenta, ciertamente aleccionadores a pesar de los costos de sobrepromoción en que a veces se incurrió, muestran sin lugar a dudas que existe un considerable potencial y, en algunos casos, una capacidad ociosa que deberá ser movilizada.

Es indudablemente necesaria una definición clara del papel del mercado regional. En efecto, la cooperación regional tiene, en las presentes circunstancias, una importancia especial. Sería utópico esperar de ella la solución de todos nuestros problemas; igualmente, sería improductivo sumarnos a corrientes de opinión negativas y simplistas que reiteran, sin mucho fundamento, que nada se ha avanzado en esta materia. En cambio, parece adecuado reconocer los proyectos y las experiencias acumuladas, sin olvidar el gran potencial de cooperación regional que se mantiene aún inexplorado.

En primer lugar, es preciso evaluar esas posibilidades de cooperación, así como las desviaciones del comercio desde fuera hacia dentro de la región, lo que facilitaría un uso más adecuado de la capacidad productiva. Pero es preciso también aumentar las corrientes de comercio a partir de proposiciones pragmáticas e instrumentos de cooperación y vinculación regionales adaptados a las presentes realidades y circunstancias. En muchos casos, los errores cometidos pueden atribuirse a un exceso de ambición en la fijación de metas cuyo costo resultaba difícil de evaluar para las autoridades económicas y políticas, lo que en no pocos casos impidió su cumplimiento y condujo, tarde o temprano, a grandes frustraciones. Sin embargo, en este terreno se ha avanzado considerablemente, ya que las reformas y actitudes adoptadas recientemente por los propios sistemas de integración, así como las políticas bilaterales reconocen la necesidad de proceder con gran pragmatismo. Parece por ello necesario insistir en estas aproximaciones pragmáticas por todas las vías posibles, tanto de tipo bilateral y multilateral como de tipo público y privado. Para esto se requieren ciertamente definiciones políticas y una clara actitud preferencial de parte de los gobiernos, con el fin de dar el necesario

impulso a las formas posibles de cooperación y complementación regionales.

Por otra parte, es imprescindible continuar penetrando en los mercados internacionales, donde el surgimiento de nuevos e importantes competidores y el proteccionismo creciente de los centros hacen necesario establecer en nuestros países una clara alianza entre el sector privado y el Estado. Será difícil abordar las etapas ásperas del futuro sin una clara concertación y complementación de intereses, como, por lo demás, lo hacen todos los países del mundo. La apertura de los mercados pasa necesariamente por una creciente diversificación de los clientes. Y en tal sentido, sin ignorar que el mayor potencial seguirá siendo el de nuestros mercados tradicionales, un objetivo realista pero persistente debiera ser la cooperación con países y regiones en desarrollo. Esta es una tarea difícil, por cuanto resulta arduo introducirse en los canales Norte-Sur que hoy predominan en las relaciones comerciales y de cooperación del mundo en desarrollo. Sin embargo, hay que incorporar los objetivos en las políticas externas de nuestros países como una opción tanto política como económica.

* * *

Ciertamente que en las reflexiones precedentes no se ha pretendido plantear o construir un nuevo paradigma para la región, ni menos aún ago-

tar los múltiples objetivos e instrumentos de la nueva etapa de su desarrollo económico. Tan sólo se ha procurado llamar la atención acerca de algunos aspectos que exigirán definiciones importantes, y sobre los que conviene meditar en el diseño de las nuevas políticas de desarrollo.

Hay un elemento clave que necesariamente ha debido quedar al margen del análisis, pero del que sería ingenuo prescindir: se trata del elemento político. No cabe duda de que la movilización de esfuerzos sociales para construir las nuevas etapas del proceso de desarrollo económico deberá enmarcarse en proyectos políticos explícitos. El objetivo ético permanente e irrenunciable de construir sociedades abiertas, pluralistas y participativas adquiere una importancia fundamental en las presentes circunstancias. En efecto, no parece concebible conciliar la pluralidad de demandas sociales postergadas, ni tampoco las que habrán de presentarse, sin procesos democráticos y participativos que permitan alcanzar los nuevos convenios sociales que hacen posible lograr grandes objetivos. Esta conciencia parece estar generando en toda la región. Será responsabilidad de los líderes políticos y sus partidos hacer el aporte indispensable para una sociedad que, al ser rectora de sus propios destinos, se reencuentre en torno a grandes consensos que permitan, si no la eliminación de los conflictos, al menos la reducción de los costos sociales, económicos y políticos que entrañan.