

América Latina: crisis y opciones
de desarrollo*

INTRODUCCIÓN

1. 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.

2. 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 procesarlas dentro de un marco coherente de ideas.

3. 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 fueron seguidas por el fracaso de algunas experiencias populistas así como también 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.

4. Se ha generado así una suerte de desamparo de la realidad frente a la falta de esquemas coherentes de ideas. Y esta situación

*Documento presentado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL 21 XXI Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, realizada en Lima en abril de 1984.

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.

5. Este confuso e inquietante panorama constituye un gran desafío al pensamiento y las políticas económicas, tanto en los centros como en la periferia. La respuesta a este desafío constituye 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.

6. 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.

7. La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL ha tratado de colocarse en esta perspectiva. En estas reflexiones nos proponemos señalar alguno de los elementos en torno a los cuales se ha articulado la labor reciente de la Secretaría. Estos trabajos se han orientado, entre otros aspectos, hacia la comprensión de la naturaleza, magnitud y perspectivas que presenta la crisis por la que atraviesan en la actualidad los países latinoamericanos, y de la crisis global en que se inserta ese proceso; un análisis acerca del papel que, en el surgimiento de esta situación, han tenido los factores de origen interno y externo; así como de la interacción que existe entre las dificultades planteadas por la actual coyuntura y los problemas estructurales no

resueltos; un examen de los condicionantes que enfrentarán las políticas económicas de los países latinoamericanos en el plano interno e internacional; una apreciación acerca de las perspectivas de la economía mundial y latinoamericana, a corto y mediano plazo, y una reflexión acerca de los objetivos, orientaciones e instrumentos que podría adoptar la política económica de los países de la región para responder a la crisis, tomando en cuenta dichos condicionamientos.

I. EL PERFIL PROPIO DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

8. 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 recrudecimiento 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 todo, 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.

9. 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 jugó un papel muy significativo— su agudización a comienzos de los ochenta tuvo consecuencias particularmente graves, al poner fin al ciclo dinámico que vivieron las economías latinoamericanas durante las tres décadas pasadas.

10. 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 prácticas fueron facilitadas por la permisividad sin precedentes que imperaba en los grandes centros financieros internacionales e inspirada en una experiencia histórica, que en esa ocasión fue desmentida, según la cual la inflación internacional tendía a diluir el peso del endeudamiento con el correr de los años.

11. Gracias a esas abundantes corrientes de capital privado, los países latinoamericanos lograron mantener altos volúmenes de importaciones que, en parte, contribuían 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.

12. En efecto, ella fue manejable sólo hasta fines de la década de los setenta. A comienzos del presente decenio, los riesgos involucrados en la aplicación de políticas económicas basadas en el uso excesivo del endeudamiento externo dentro de un contexto recesivo se hicieron patentes, al agudizarse la recesión en los países industrializados, elevaron bruscamente las tasas internacionales de interés, y al deteriorarse la relación de precios de 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 pasaran a depender cada vez más de la posibilidad de atraer nuevos flujos de recursos externos, a costos extremadamente elevados. Esta posibilidad se redujo drásticamente en 1982 y 1983, período durante el cual se revirtió 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 del aumento 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.

13. 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 aplicables en los centros? c) ¿Qué implicaciones 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*

14. Si colocamos el análisis en una correcta perspectiva histórica, 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 mil 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.

15. 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.

16. Las políticas económicas seguidas por los países latinoamericanos durante ese período estimularon, con distintos ritmos y modalidades, 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, en muchos casos involucraban períodos de maduración muy prolongados, estaban sobredimensionados o partieron de supuestos excesivamente optimistas acerca del comportamiento futuro del mercado, lo que dio lugar a que una proporción apreciable de esas inversiones permanecieran parcialmente ociosas. 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.

17. 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 enfatizaran 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 desmesuradamente elevada 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.

18. En síntesis, cuando se analizan las causas del proceso, se lle-

ga 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 jugado de una manera diferente en los distintos países, dependiendo de sus etapas de desarrollo, las características de su economía o las políticas económicas aplicadas por cada uno de ellos.

2. *El espiral de la deuda y la contracción financiera*

19. 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 preocupaciones a fines del decenio de los años setenta, cuando ya alcanzaba a 200 mil millones de dólares. Sin embargo, esas inquietudes fueron atenuadas por la evolución del ciclo internacional y el desempeño de la región en el campo de las 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 crecieron 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 el caso de Argentina, un aumento muy modesto del crecimiento 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 éstas no solamente recuperaron el pujante ritmo de expansión que había 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 y —particularmente— de exportaciones acallaron las dudas que pudo haber planteado el elevado monto alcanzado por su endeudamiento externo.

20. Sin embargo, la situación cambió fundamentalmente a comienzos de los años ochenta. En efecto, a comienzos de la presente década la coyuntura internacional cambió espectacularmente de signo, debido al aumento de las tasas de interés y a la persistente y pronunciada caída de la relación de precios de intercambio, con consecuencias particularmente agudas para los países más endeudados de América Latina. Las tasas de interés, tras ser negativas o apenas ligeramente positivas durante todo el decenio pasado, subieron violentamente en términos reales. (Véase cuadro 1). Este fenómeno se vio agravado por el hecho de que, con bastante anticipación, la relación de precios de intercambio se deterioró drásticamente.

Cuadro 1

TASAS DE INTERÉS REAL 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.

21. 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 cómo ellos 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.

22. 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 suministraron el grueso del financiamiento externo de América Latina durante el decenio pasado a través de créditos cuya tasa de crecimiento superó el 20% anual a fines de esa década, redujeron éstos en forma brutal durante los últimos dos años, determinando 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.

23. La CEPAL ha puesto gran énfasis en el impacto de esta contracción financiera, que se sumó a la recesión económica causada por el ciclo internacional mediante la elevación de la tasas de interés y la caída de la relación de precios del intercambio¹. 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 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 mil millones de dólares adicionales en sus cuentas externas, lo que habría permitido hacer frente con mayor celeridad al pago de los intereses de la deuda, que fueron del orden de 35 mil 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 a la contracción experimentada por el financiamiento externo de origen privado, determinó que América Latina pasara a ser exportadora neta de recursos, revirtiendo así una tendencia histórica, en flagrante contradicción con la naturaleza de importadores netos de capital propia de los países en desarrollo.

24. 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 los años setenta, 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, particularmente en términos de su productividad económica y social. Al comenzar el decenio de los ochenta, la agudización del ciclo recesivo de los centros acompañada de la elevación de las tasas de interés y la caída de los términos del intercambio, recortó fuertemente la capacidad de reactivación de las economías latinoamericanas, situación que fue agravada dra-

¹Para un análisis más detallado de estos temas, véase el documento de CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa*, Santiago, febrero de 1984.

máticamente por la contracción que experimentaron los ingresos de capital hacia la región.

II. LA INEVITABILIDAD Y LAS TENSIONES DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE

25. Frente a una crisis que tuvo repercusiones tan profundas sobre los ingresos externos de la región, los países se vieron forzados a realizar inevitables ajustes, con altos costos económicos y sociales. Ciertamente, frente a una situación tan difícil, sería utópico concebir un ajuste "sin dolor". Pero la pregunta que uno se debe formular 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.

26. El ajuste asumió características fuertemente recesivas, que se manifestaron primordialmente en la compresión 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 la 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, al mismo tiempo, se efectuaron serios recortes en la inversión pública, particularmente 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.

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

28. 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.

29. 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 inicios del presente año. 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, consiguientemente, 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.

30. Esta posición crítica, como he dicho, 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 a 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 globales— el costo del ajuste ha recaído hasta ahora casi exclusivamente sobre los primeros; dentro de 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) denun-

ciar 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.

31. 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 recientes desequilibrios externos, y su relación con los desequilibrios domésticos, sugieren que los modelos teóricos corrientes de análisis de balanzas de pagos se apoyan en diversos conjuntos de presunciones poco realistas y demasiado restrictivas, y que han suministrado interpretaciones y recomendaciones de política parciales y a veces erróneas acerca de los desarrollos que han tenido lugar en este campo. En particular, el análisis de los determinantes de los flujos financieros privados internacionales y del impacto de la deuda externa sobre la economía nacional ha sido escaso. Asimismo, las prescripciones de política, presumiendo que la actividad económica mundial, las tasas de intereses internacionales y otras variables fundamentales se mantengan *ceteris paribus*, coloca el peso de la restauración del equilibrio sobre el ‘país problema’, con un limitado o ningún reconocimiento de la interdependencia existente entre los desequilibrios externos entre los países, tanto en sus causas como en sus responsabilidades”².

32. 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 aún políticas, persisten dudas acerca de la capacidad de las sociedades latinoamericanas para seguir soportando los presentes sacrificios. Por ello, en distintos centros financieros 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

²Massad, C. y Zahler, R., “The Adjustment Process”, mimeografiado, Santiago, 5 y 6 de febrero de 1984, pp. 5 y 6.

embargo, que estas proposiciones influyan en las actitudes de las autoridades políticas de los países desarrollados.

33. 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 CEPAL¹⁸. Base, 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.

34. 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, dependerá estrechamente de la evolución de su comercio exterior y, en especial, del éxito que tenga en la expansión 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 limitantes 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

¹⁸Véase, por ejemplo, *Políticas de ajuste y recuperación de la deuda externa*, op. cit., especialmente pp. 85-97.

la deuda externa que podrían tener los países de la región, en el mediano plazo, a través de una expansión de su comercio.

35. 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 debería 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 (SGP).

III. LAS PERSPECTIVAS INMEDIATAS

36. 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 los posibles escenarios de la economía mundial:

“En los próximos años se puede pensar en términos de dos amplios escenarios, dependiendo del tipo de 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 tamaño del ‘peso muerto financiero’ con la cual está cargada. Si así ocurriera, podrían persistir ciertas dificultades en situaciones especiales que afecten a determinados países o empresas pero, en conjunto, la pesadilla de la deuda externa se disolvería gradualmente. Para ello no sería necesario nada más drástico que un fuerte reescalonamiento. El segundo escenario, sin embargo, es el más posible, por lo menos en ausencia de políticas concertadas de recuperación como las que supone el escenario descrito más arriba; las políticas de ajuste financiero convergerían, a escala global, hacia la deflación, y aumentarían las vulnerabilidades económicas, sociales y políticas de los países, en

vez de reducirse. En algún momento, el peso de la deuda acumulada podría ser tal que su repudio no podría evitarse, e incluso podría constituirse en el camino para salir de una trampa explosiva⁴.

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.

37. 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 en el Norte, la reactivación de la economía norteamericana habrá de generar, a su vez, efectos estimulantes sobre el resto de las economías industriales, lo que imprimiría nuevo impulso al comercio internacional y, por esta vía, al entorno externo del cual dependen las economías de los países en desarrollo. Esta es lo 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 de interés real, 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, deberían producirse efectos significativos sobre las tasas de interés y la relación de precios del intercambio, y deberían reanudarse las corrientes de financiamiento externo hacia la región. Es cierto que, si observamos el impacto de la reactivación económica en los Estados Unidos sobre estos tres factores durante el año 1983, las conclusiones no resultan demasiado optimistas. No se ha producido la esperada baja en las tasas reales de interés, no se han revertido en forma vigorosa 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.

⁴Albert Bressand, "Mastering the 'Worldconomy'", *Foreign Affairs*, primavera de 1983.

38. 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 esta perspectiva es positivo lo que está ocurriendo en los Estados Unidos y probablemente, en menor medida, en otros países de la OCDE. Pero esta apreciación debería ser matizada 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 fuertemente a la contracción de la actividad económica global y recortando las posibilidades del mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, parece claro que los países de la región deberían buscar alternativas a las severas políticas de ajuste que han puesto en práctica en los últimos años, buscando estrategias de desarrollo que pongan énfasis en el crecimiento económico. Lo anterior supone, como se señalaba más arriba, la adopción, por parte de la comunidad internacional, de mecanismos que permitan una administración y refinanciación más tolerable de la deuda externa de estos países. Estos mecanismos harían posible liberar un mayor volumen de recursos para aumentar sus importaciones esenciales, particularmente las vinculadas con sus procesos de desarrollo, mecanismos que deberían 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, deberían 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.

39. Con todo, es evidente que durante un período relativamente prolongado las restricciones externas seguirán limitando en muchos de nuestros 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 disponibles, y del incremento de la producción orientada a satisfacer la demanda interna.

IV. LAS PERSPECTIVAS MEDIATAS Y SUS PRINCIPALES CONDICIONANTES

40. Las reflexiones precedentes inducen a 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 de la década pasaba se pensaba que una acción concertada en torno a los

distintos estrangulamientos 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 progresiva solución 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 llaman la atención hacia la presencia de fuertes rupturas o discontinuidades. Sin embargo, ello no nos debe llevar a posiciones derrotistas o desesperanzadas, sino a una búsqueda más intensa de respuestas innovativas a esas nuevas realidades.

41. La experiencia histórica nos indica que las grandes crisis presentan, al mismo tiempo, riesgos y oportunidades. Probablemente sería 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 promisorio, lo que haría esos cambios 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; a su vez, la recuperación e integración económica de Europa surgieron en respuesta a la destrucción causada por la guerra; y, por último, las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización y el "crecimiento hacia adentro", en los propios países latinoamericanos, también surgieron de la Gran Depresión y de la guerra. Por eso, al 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 las experiencias adquiridas.

42. 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 inicialmente estuvieron inspiradas en los más progresistas objetivos y basadas en un amplio consenso terminaron por perderlo debido a que no alcanzaron un nivel razonable de eficiencia. También existe conciencia de que en los últimos años ha aumentado considerablemente la vulnerabilidad externa de las econo-

mías 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 imitaciones y oportunidades— que enfrenta cada país latinoamericano.

1. *Condicionantes externos*

43. 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.

44. 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 amparar la crisis, bajo la hipótesis de que a la salida de ella la economía mundial y las latinoamericanas reanudarán su proceso de crecimiento dentro de estructuras similares a las que prevalecieron durante los tres últimos decenios no lo serían tanto si se postula que esas economías experimentarán profundas transformaciones, tanto a nivel mundial como latinoamericano. Los análisis acerca de la presente crisis no están prestando suficiente atención a la teoría de los ciclos de larga duración, o "seculares", de carácter recesivo. De acuerdo con algunos observadores, la economía mundial estaría entrando en una nueva etapa descendente de los ciclos señalados por Keneratieff en los años veinte, caracterizados por el surgimiento de desequilibrios entre los requerimientos del proceso de expansión económica, de un lado, y la oferta de alimentos, materias primas, insumos y tecnologías disponibles para sostener ese proceso, del 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 creativa. Ya Schumpeter suponía 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 sectores 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.

45. Cualquiera que sea la probabilidad de que se den estas perspectivas, constituiría una actitud de excesivo optimismo pensar que en el curso de los años ochenta la región podrá acceder a un flujo de capitales externos de un volumen similar al que existió 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.

46. Ya he dicho que el contexto externo estará determinado decisivamente por la evolución del comercio internacional. La aplicación de soluciones efectivas 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, doctor Osvaldo Hurtado 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 administrará-

ción pueden hacerla de manera selectiva y discontinua o, en caso necesario, en forma más amplia, intensa y frecuente”⁶.

47. En el Norte no impera una visión más optimista. En opinión de Bressand “la era que tuvo el comercio libre como principio organizativo puede muy bien haberse terminado”. Y agrega que a su juicio no implica que el comercio libre “no sea deseable desde un punto de vista normativo: no se trata de un problema de prescripción, sino de diagnóstico”.

48. 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 imperativa necesidad 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 proveer tasas de crecimiento del comercio mundial semejantes a las del período 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.

48a. 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 estamos 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 prevaleció en los países avanzados durante la postguerra, como lo demuestra el descenso de la tasa de rentabilidad en el sector, la *declinación* de las industrias que lideraron el proceso —como la siderurgia y la metalmecánica— y la consiguiente transformación de las estructuras productivas. A diferencia del pasado, en que con frecuen-

⁶Bases para una Respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional, documento preparado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y el Secretario Permanente del SELA a solicitud del Presidente Osvaldo Hurtado, 16 de mayo de 1983, p. 59.

cia las innovaciones tecnológicas fueron estimuladas por las fuerzas del mercado, las transformaciones actuales parecen lideradas por el cambio tecnológico. Los grandes avances experimentados por el conocimiento durante el último período y el creciente nivel de educación de la fuerza laboral se ha combinado con la intensificación de la competencia entre los grandes centros industriales y con la necesidad de desarrollar tecnologías adecuadas a la escasez de recursos energéticos y a la necesidad 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"⁶. Esa preeminencia del progreso técnico determina que el liderazgo del desarrollo industrial sea asumido por nuevos sectores, como la electrónica, la industria biológica y la informática, para señalar sólo algunos de ellos. Esto, a su vez, influye en las relaciones sociales en los centros y en sus vinculaciones con la periferia.

49. 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 en la provisión de bienes cuya producción se basa en la disponibilidad de mano de obra barata. Sin embargo, también podría 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 anticipar, para incorporarlos en la definición de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

50. 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, si bien, por una parte, ha acentuado la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, por la otra, ha ampliado su gama de posibilidades. El surgimiento de

⁶Fernando Fajnzylber, *La Industrialización Trunca de América Latina*, México, 1983, p. 271.

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*

51. Aunque la tradicional influencia de los factores externos en el desarrollo latinoamericano se ha fortalecido en los últimos años, 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 algunos condicionantes internos. Los primeros se refieren 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 del escenario económico latinoamericano. 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 el doctor 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.

52. 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 aún políticos. El reconocimiento de estos hechos hace más imperativo todavía contar con organismos de cooperación internacional efectivos 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 antinfla-

cionarias, que vendrían a superponerse a los efectos recesivos de las políticas de ajuste.

53. Las restricciones impuestas por estas últimas, como 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, la gravitación del servicio de la deuda continuará siendo muy grande y acaparando una parte considerable de los recursos que pueda generar la región. Basta recordar que, en las actuales condiciones, la mayoría de los países latinoamericanos deben asignar al pago de intereses más del 30% de sus ingresos por concepto de exportaciones, lo cual ciertamente recorta en forma dramática su capacidad de inversión y constituye una suerte de hipoteca que limitará su desarrollo futuro.

54. 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 experimentada por las economías de América Latina durante ese período y he señalado cómo ese proceso contribuye a explicar lo que en otras oportunidades calificara 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 educati-

vo 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”.

55. 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 constituye, 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.

V. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: ALGUNAS OPCIONES

56. 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. Uno de ellos, seguramente el 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: el de las incógnitas que hoy presenta 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 escenarios alternativos de mediano y largo plazo y de avanzar en torno a un conjunto de “puntos pacíficos” alrededor de 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

57. 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 fru-

tos de ese crecimiento, y una mayor autonomía del proceso de desarrollo.

58. Estos tres objetivos están evidentemente muy relacionados entre sí y no siempre son fáciles de compatibilizar entre ellos, como lo demuestra la experiencia histórica. Por eso, vale la pena reflexionar sobre la experiencia de los países latinoamericanos en relación con estas opciones. Aquellos que tendieron a privilegiar 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 incontrollables 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 primar unilateralmente algunos de esos objetivos sobre los demás, procuran alcanzar armoniosamente todas esas metas dentro de una visión global que sólo puede obtenerse dentro del 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*

59. En cuanto al objetivo de crecimiento, vale la pena recordar algunas publicaciones de la CEPAL que proponen algunos escenarios posibles en el período mediano. Para ilustrar nuestro análisis, parece prudente referirse a un escenario en que se analizan las implicaciones 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% anual y una tasa de interés real cercana al 6%. En tal hipótesis—que supone condiciones más favorables que las actuales— la región podría alcanzar un crecimiento promedio del orden de 4% anual durante el resto de los años ochenta. 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 efectiva a los problemas creados por la extrema pobreza, la insatisfacción de las necesidades básicas y el desempleo.

60. Importa destacar que, como ya señalé, en cualquier escenario para el desarrollo económico de la región en el mediano plazo, las oportunidades externas serán mucho más restringidas que en el pasado. Ello implica que el desarrollo de los países de la región deberán 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 fundamentalmente 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"⁷. Esto implica, 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.

61. 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 dicha eficiencia pretendió lograrse fundamentalmente a través de las fuerzas del mercado y la apertura externa. Ciertamente que de esos ensayos surgen algunas experiencias exitosas en cuanto al logro de una mayor competitividad de las actividades expuestas a la concurrencia del 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 contrarios a los esperados. En efecto, si no va acompañada de políticas internas coherentes y de esquemas de apoyo adecuados a la etapa de desarrollo por la que atraviesa cada país, ella podría conducir a un fuerte debilitamiento de su capacidad productiva. De hecho en economías mixtas, como lo son la mayoría de las latinoamericanas, es preciso compatibilizar la búsqueda de la eficiencia mediante la utilización de las fuerzas del mercado con la necesaria presencia del Estado, a través de la aplicación de políticas globales de apoyo a los sistemas productivos y de una gran coherencia en la administración de las principales variables macroeconómicas.

b) *Equidad*

62. En el desarrollo de América Latina, la tendencia hacia la desigualdad en la distribución del ingreso constituye un problema crónico. Basta recordar al respecto, 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

⁷ Véase, CEPAL, *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina*, documento presentado a la reunión de personalidades convocada por la CEPAL en Bogotá, sobre la Crisis Mundial y América Latina. Santiago, julio de 1983, p. 62.

agravadas como consecuencia de la recesión de los años ochenta. Por ello, uno de los imperativos de las estrategias de desarrollo, tanto en lo inmediato como en el largo plazo, apunta a 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.

63. 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 atender las necesidades básicas, mediante una mayor ocupación de los recursos humanos disponibles y una mejor utilización de la capacidad productiva ociosa. A su vez, en una óptica de mediano y largo plazo, se debe acen- tuar la calidad de la inversión, de manera que ésta, junto con im- primir dinamismo al crecimiento económico, contribuya también a subsanar las grandes deficiencias sociales que hoy presenta el des- arrollo. En estos temas, en la región ya se han superado en buena medida los enfoques simplistas que confiaban en la mera redistribución nominal del ingreso. En efecto, en los últimos años, algu- nos países latinoamericanos han realizado experiencias que demues- tran la existencia de mecanismos específicos y diferenciados, según los casos, para conciliar pragmáticamente la equidad con la efi- ciencia⁸.

c) *Autonomía*

64. Junto a los objetivos relacionados con el dinamismo y la equi- dad 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 lle- gan a adquirir la capacidad necesaria para aprovechar los benefi- cios que podrían derivarse de sus relaciones económicas internacio- nales. Para que los países de la región puedan desarrollar formas de inserción más activas y autónomas en el contexto externo, será necesaria que éste comience a mostrar tendencias menos restrictivas que en los últimos años e incluso, que se pongan en práctica algu- nas 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 selecti- va por parte de estos últimos países. Junto al aumento de la gra- vitación de los factores externos, y al consiguiente incremento de vulnerabilidad internacional de nuestras economías, cabe registrar un buen número de experiencias exitosas desde el punto de vista

⁸Sobre el tema de las políticas más efectivas para enfrentar la extrema po- breza, véanse CEPAL-PNUD, *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspecti- vas en América Latina*, Santiago, 1980 y CEPAL-UNICEF, *Pobreza crítica en la ni- ñez: América Latina y el Caribe*, Santiago, 1981.

del manejo de sus relaciones económicas externas, en algunos sectores específicos⁹.

65. La autonomía del desarrollo de los países latinoamericanos se vería considerablemente fortalecida, además, en la medida en que se dinamicen 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 internacional 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

66. 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 relevantes 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.*

67. ¿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 encasillarse en dos vertientes, que suelen presentarse como antagónicas en el debate intelectual y político: la que privilegia 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

⁹Véase a este respecto los trabajos publicados por el proyecto sobre Bienes de Capital, del PNUD y la CEPAL, como *La situación y las perspectivas de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina*, mimeografiado, Santiago, septiembre de 1983. Véase también el proyecto sobre Promoción y Desarrollo de las Exportaciones, de la CEPAL, particularmente el Informe Final de la Mesa Redonda sobre *El financiamiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina*, Santiago, 1981, y el Informe Final de la Reunión Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación, Santiago, 1981, así como el libro *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, Santiago, 1983. Conviene examinar también algunas de las publicaciones del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), otro proyecto del PNUD y la CEPAL, como *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

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 explicitar debidamente todos los elementos centrales que han jugado 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 también 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 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 deben ubicarse la discusión de estas políticas.

68. 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 opción de la industrialización, basada en el aprovechamiento de los mercados internos como motor fundamental del crecimiento. La eficiencia de esa opción no pudo escapar a los riesgos de enfrentar serios límites, al cabo de algún tiempo, debido al predominio de mercados estrechos y desconectados. En ese momento, la CEPAL hizo ver los peligros de estos límites y ya a mediados de la década de los años cincuenta propuso las primeras experiencias de expansión de esos mercados a través del establecimiento de esquemas de integración regional o subregional. Más adelante el propio doctor 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.

69. 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 claros excesos en materia de desprotección y de reducción de la acción promotora del Estado. Como hace algún tiempo observaba lucidamente Streeten: "El uso ineficiente de recursos puede tener muchas causas bien diferentes de aquella 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"¹⁰.

70. 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 existentes entre los distintos países, entre los factores dinámicos del crecimiento, en el futuro, se deberán privilegiar aquellos que tienen relación con la profundización del mercado interno, en todos sus frentes. 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 de las potencialidades internas de nuestras economías debe estar necesariamente ligado 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, al mismo tiempo, una vigorosa acción en favor de la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto tradicionales como de manufacturas. Concebidos así am-

¹⁰Paul Streeten, "Outward-looking industrialization and trade strategies", North-South Round Table, 1982.

bos objetivos —mayor utilización de los mercados internos y apertura selectiva externa— es necesario buscar las formas en que ambos pueden combinarse de acuerdo con las realidades de los distintos países, convirtiéndose en fuentes de crecimiento complementarios, en vez de antagonicas.

71. 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 dentro del Tercer Mundo en este campo. También significa, por supuesto, 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 particularmente rezagada —como en la producción de bienes de capital— o en que ésta 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, especialmente 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.

72. Observado desde una perspectiva histórica, el debate entre las distintas opciones acerca de los factores que deberían privilegiarse 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.

73. 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 necesario 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 acumula-

ción e imprimir un mayor grado de flexibilidad al sistema productivo, a fin de poder hacer frente a las cambiantes circunstancias del ciclo externo.

b) *La modernización del Estado*

74. 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 redoblar la eficiencia y selectividad de sus actividades.

75. El tema del Estado no es nuevo en la discusión intelectual y política, tanto a nivel 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 de bienestar", mientras que en el otro, de la crisis del Estado burocrático. El análisis de la situación latinoamericana podría beneficiarse de esas experiencias, aunque presenta 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 lograrlo. 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 macro-económicas 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 resultado 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.

76. 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. Como decía hace un momento, las limitaciones que hoy enfrenta la acción del Estado en América Latina no se identifican enteramente con aque-

llas que configuran la crisis del "Estado del bienestar" 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 desempeñara 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.

77. 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 puede prever o anticipar el curso de los acontecimientos —y que, por lo tanto, carecen de un "horizonte social" y un "horizonte temporal", indispensables para encauzar el proceso de desarrollo a mediano y largo plazo.

78. 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 confiados. La gestión de toda economía mixta no puede dejar de apoyarse en una plena y activa utilización de todos los instrumentos de política macro-económica de que pueden disponer los gobiernos, con el mayor grado de coherencia posible. Al mismo tiem-

po, 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.

79. 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 de 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.

80. 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*

81. Ha quedado en claro, en las consideraciones precedentes, la importancia crucial 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, en párrafos anteriores se sostuvo que la propia profundización de los mercados internos dependerá de la capacidad para generar divisas al ritmo requerido por un avance eficiente en dicha profundización.

82. 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.

83. Lo sucedido en los últimos años permitió avanzar y adquirir experiencia en el manejo coherente de las políticas de promoción de exportaciones; 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, no dejan duda de que existe una considerable potencialidad y, en algunos casos, una capacidad ociosa que deberá ser movilizada.

84. Una definición clara del papel del mercado regional es indudablemente necesaria. 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 la gran potencialidad de cooperación regional que se mantiene aún inexplorada.

85. En primer lugar, es preciso evaluar esas potencialidades 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 regional 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 produjo, más tarde o más temprano, a grandes frustraciones. Sin embargo, en este terreno se ha avanzado considerablemente, ya que las reformas y actitudes adoptadas recientemente por los propios esquemas de integración, como también las políticas unilaterales, reconocen la necesidad de proceder con gran pragmatismo. Parece por ello necesario insistir en estas aproximaciones pragmáticas a través de todas las vías posibles, tanto de tipo bilateral y multilateral como de tipo público y privado. Para esto se requiere ciertamente de definiciones políticas y de una clara actitud preferencial de parte de los gobiernos, con el fin de dar el necesario impulso a diversas formas posibles de cooperación y complementación regionales.

86. 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 la potencialidad mayor seguirá siendo la 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 sumamente 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.

NOTA FINAL

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

88. 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 estarse 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.