

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

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

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

*Director de la Revista*  
Raúl Prebisch

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri

*Secretaria Adjunta*  
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1985

**SUMARIO**

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

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

*Enrique V. Iglesias\**

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup>Véase el artículo de Raúl Prebisch en este número de la Revista.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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