

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/AGOSTO DE 1983

Revista de la
C E P A L

Santiago de Chile

Número 20

SUMARIO

Nota de la Dirección	7
Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador Don Osvaldo Hurtado a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA	9
Carta de los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA al Presidente Constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado	11
Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. <i>Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso</i>	17
La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983	49
La crisis del capitalismo y el comercio internacional. <i>Raúl Prebisch</i>	53
América Latina: crisis, cooperación y desarrollo. <i>Guillermo Maldonado, Eduardo Gana y Armando Di Filippo</i>	77
Renegociación de la deuda latinoamericana: Un análisis del poder monopólico de la banca. <i>Robert Devlin</i>	103
Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes. <i>Victor E. Tokman</i>	115
¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? <i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	131
La deuda externa y los problemas financieros de América Latina. <i>Carlos Massad</i>	153
Algunas publicaciones de la CEPAL	169

¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?

Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL

Adolfo Gurrieri
y Pedro Sáinz*

Los desequilibrios monetarios, financieros y comerciales que ha provocado, o que ha agravado a veces, la crisis actual, están siendo enfrentados en la mayoría de los países latinoamericanos mediante políticas de ajuste de tipo convencional. Dichas políticas, que no siempre alcanzan los resultados esperados, imponen enormes sacrificios económicos y sociales no sólo por sus consecuencias en el patrimonio productivo, la actividad económica y el nivel de empleo, sino también por su marcada tendencia a distribuir los costos de la crisis de manera inequitativa entre los grupos sociales.

Dadas estas circunstancias, los autores sostienen que es necesario elaborar otros esquemas de política, que, basados en principios normativos diferentes, permitan no sólo superar la crisis sino reorientar el desarrollo para remediar sus problemas estructurales. Este artículo, que ellos confían pueda contribuir a esa tarea, esboza un esquema alternativo de política basado en algunas ideas centrales del pensamiento de la CEPAL sobre el desarrollo. En el primer capítulo describen los rasgos principales de la crisis y analizan críticamente los procesos de ajuste en marcha; en los capítulos segundo y tercero exponen de manera general la modalidad de desarrollo que sugieren y los cambios estructurales que deberían realizarse; en el cuarto capítulo examinan las políticas a corto plazo, para finalizar—en el capítulo quinto—con algunas reflexiones acerca del orden institucional que debiera regir el proceso político de toma de decisiones sobre cuestiones cruciales que afectan a la crisis y al desarrollo.

*Secretario de la Revista y Director Adjunto del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL, respectivamente. Ambos autores agradecen los comentarios y sugerencias de Claudio Marinho.

Introducción

América Latina enfrenta en la actualidad la situación económica y social más grave de la posguerra, pues en ella se combinan de manera acumulativa factores negativos de origen externo e interno¹. En efecto, el deterioro causado por la crisis de los países desarrollados a menudo ha sido agravado por la aplicación de políticas internas las que han empeorado aún más la depresión económica y sus efectos en el empleo y el ingreso. Esos factores han puesto de relieve otra vez la persistencia de antiguos problemas estructurales que las altas tasas de crecimiento económico de los años de bonanza no consiguieron superar.

La amalgama de problemas estructurales no resueltos con políticas inadecuadas y un marco externo desfavorable ha ocasionado una crisis que, en los países de América Latina, no sólo se manifiesta en los indicadores económicos y en los sucesos políticos, sino que ha calado hondo en la conciencia de todos. El hombre común se siente invadido por una mezcla de frustración, confusión e impotencia al ver desmoronados sus proyectos vitales y desvanecidas sus esperanzas de llevar una vida mejor. En los estratos dirigentes predominan la perplejidad y la desorientación, reacciones comprensibles ante una crisis que ha hecho tambalear las más sólidas creencias.

Dadas estas circunstancias, es urgente presentar un conjunto de ideas que constituya un instrumento adecuado para interpretar los problemas actuales y enfrentarlos. En épocas normales, ante los problemas habituales, los hombres recorren los caminos trazados por las generaciones anteriores, y lo que deben hacer en esos casos es apurar la marcha caminando con energía. Pero en épocas críticas ello no basta; es nece-

¹En varios trabajos publicados recientemente en la *Revista de la Cepal* se ha tratado también este tema. Además de los artículos aparecidos en este mismo número, véanse en especial, Enrique V. Iglesias, "El receso internacional y la América Latina", N° 17, agosto de 1982, pp. 161 a 170; Centro de Proyecciones de la CEPAL, "Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial", N° 19, abril de 1983, pp. 53 a 86; R. Prebisch, "Un recado histórico en la periferia latinoamericana", N° 18, diciembre de 1982, pp. 7 a 23; Pedro Sáinz, "¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual", N° 18, diciembre de 1982, pp. 25 a 45.

sario saber hacia dónde se está caminando, y si no se lleva el rumbo correcto, rectificarlo.

Las épocas críticas requieren, entonces, un esfuerzo de reflexión que permita esclarecer la naturaleza y falencias de la situación imperante y también las líneas básicas de la que se desea construir. En este artículo se tiene la intención de contribuir a esa tarea con una crítica y una propuesta. Una crítica al intento de enfrentar la crisis siguiendo las pautas esenciales de una modalidad de política económica y social que ha fracasado en los hechos. Una propuesta, en el sentido de introducir cambios profundos en dicha modalidad, que abra cauce a una salida de la crisis.

A partir de 1965, el dinamismo del comercio internacional y el crecimiento económico de muchos países de la región pusieron en tela de juicio las afirmaciones cepalinas acerca de la necesidad de transformar las relaciones económicas en los planos internacional, regional y nacional. Desde mediados de los años setenta el abundante financiamiento externo acentuó la convicción que la mejor solución del desequilibrio externo sería la liberalización del comercio internacional, pues la orientación de la actividad productiva debía atribuir importancia creciente a la demanda del mercado externo. De seguirse ese camino, se argumentaba, a largo plazo disminuiría la vulnerabilidad externa, aumentarían la autonomía respecto al exterior y el crecimiento económico, y terminaría por lograrse mayor equidad social.

La crisis dispuso estas esperanzas, y con ello resurgieron las dudas formuladas por la interpretación cepalina acerca de la validez de ese derrotero, haciendo que volviera nuevamente el interés por las propuestas de acción que emanan de la misma.

Como toda interpretación relevante del desarrollo, la cepalina es una combinación de principios normativos, sugerencias metódicas para orientar el análisis, proposiciones sobre hechos empíricos y propuestas de acción. La velocidad de los cambios económicos y sociales hace necesaria una revisión continua de las sugerencias analíticas, las proposiciones empíricas y las propuestas prácticas a fin de evaluar de manera sistemática su validez y modificarlas siempre que sea necesario. Sin embargo, los principios normativos, elementos básicos del pensamiento cepalino,

mantienen todavía su vigencia y actualidad. La necesidad de establecer relaciones económicas internacionales más autónomas y equitativas, reducir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de los más pobres, impulsar el crecimiento económico para absorber productivamente a la fuerza de trabajo, y fortalecer un orden político más democrático es hoy, ciertamente, tan imprescindible como en el pasado.

La presentación exhaustiva de esos principios requeriría espacio y esfuerzo bastante mayores que los que podría destinárseles en este artículo. No obstante, existen algunos principios de índole social y política que conviene destacar pues siempre han tenido, junto a los económicos, un papel principal en el enfoque cepalino.

En especial, debe subrayarse la importancia del principio de equidad que está presente en todas las relaciones sociales. En el campo internacional, la distribución desigual del progreso técnico y de sus frutos ha sido quizá el hecho más saliente de las interpretaciones de la CEPAL, y el establecimiento de un orden económico internacional donde ellos se distribuyan de modo más equitativo, su bandera de lucha más relevante.

Sin embargo, la creación de un nuevo orden internacional más equitativo, en el que todos los países tengan un nivel semejante de desarrollo económico y social requiere, a su vez, una transformación profunda de la distribución internacional de poder para que los países en desarrollo puedan tener mayor grado de autonomía en sus decisiones. Como es bien sabido, la capacidad política de negociación de un gobierno con otros gobiernos, con empresas transnacionales y con organismos internacionales dependerá, en buena medida, del apoyo político que tenga internamente y del que encuentre en la región y en el resto de los países en desarrollo. En un caso límite —al que aspira el principio de equidad internacional—, el poder político de los países en desarrollo debería fortalecerse hasta lograr el establecimiento de nuevas reglas en las relaciones económicas internacionales. No obstante los progresos que se logren en el plano político nacional, regional e internacional, el aumento en el grado de autonomía de las economías periféricas encontrará un límite en su vulnerabilidad externa. Es decir, la relación de dependencia comercial y financiera de los países latinoamericanos siempre ha constituido un obstáculo formidable

para la consecución de mayor autonomía, y su superación debería ser un objetivo principal de la política de todo gobierno.

En las relaciones económicas internas, el principio de equidad también ocupa un lugar central. El desarrollo económico exige un esfuerzo sostenido de acumulación de capital que debe ser realizado mediante procedimientos que fortalezcan la equidad. La incorporación del progreso técnico debe llevarse a cabo de manera que reduzca la heterogeneidad regional, sectorial y social, y se manifieste en la absorción productiva de la fuerza de trabajo; la distribución de los frutos de aquel desarrollo debe también ser equitativa para lo cual es necesario poner el acento en los mecanismos que tienden a una distribución homogénea del progreso técnico, como asimismo en medidas directas de distribución y redistribución. Igualmente, la equidad debería expresarse en una amplia movilidad social que permitiese a todos los miembros de la sociedad tener iguales oportunidades para alcanzar niveles superiores, reducir las actuales desigualdades sociales, y satisfacer las necesidades elementales de los desposeídos.

El principio de equidad se vincula también de manera estrecha con el principio democrático, que se refiere al establecimiento de una organización social donde exista una distribución más

igualitaria del poder². Como se ha señalado, en el plano internacional la equidad y la democracia deben apoyarse mutuamente, y desde los primeros escritos cepalinos se advirtió que detrás de la desigualdad distributiva existía una desigualdad de poder entre las naciones, y que ésta sólo se corregiría si las naciones desfavorecidas fueran capaces, por su esfuerzo, de cambiar el papel y función económicos que desempeñan; el nuevo orden económico internacional requiere, también un nuevo orden político mundial. En el plano de las relaciones políticas internas, la posición política cepalina hizo hincapié inicialmente en la necesidad de lograr que el Estado diera una orientación eficaz al desarrollo, pero ya en esa posición estaba el germen del principio democrático. En efecto, esa orientación estatal era necesaria porque las instituciones del Estado podían asumir, al menos en potencia, una representación más cabal de los intereses generales de la sociedad que los grupos privados que fundaban su influencia en el control del proceso económico. Con el paso del tiempo, el principio democrático se ha ido afirmando en el pensamiento de la CEPAL debido a que la experiencia acumulada en los países latinoamericanos ha confirmado una y otra vez que si se desea un desarrollo equitativo, éste debe ser conducido por un Estado democrático.

I

La crisis y el proceso de ajuste

Dilucidar la naturaleza de la crisis constituye una tarea ineludible en el momento actual. A partir de 1974, América Latina entró en un período de inestabilidad e incertidumbre; los cambios que se gestaron en el contexto internacional no han tenido una interpretación unánime, como tampoco han coincidido los pronósticos acerca de la evolución de las economías desarrolladas.

Es cierto que los países latinoamericanos han sido afectados de forma muy distinta por la nueva situación externa, y que sus reacciones han sido también muy diferentes. Para algunos, como los exportadores netos de petróleo, parecía iniciarse una nueva etapa en su desarrollo en que las restricciones de balance de pagos pasarían a

ser sólo un mal recuerdo del pasado. Otros enfrentaron esas restricciones mediante audaces intentos de transformación productiva tendientes a reemplazar insumos importados básicos y a expandir aceleradamente las exportaciones. Finalmente, otros creyeron que lo sucedido con el petróleo marcaba el inicio de un nuevo auge de las materias primas y, encandilados por el fácil financiamiento externo, liberalizaron sus econo-

²El desarrollo de las ideas democráticas en el pensamiento de la CEPAL se debe a Medina Echavarría. Véase *La obra de José Medina Echavarría, selección y estudio preliminar de Adolfo Gurrieri*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1980.

mías suponiendo que con los antiguos esquemas comerciales basados en las ventajas comparativas estáticas podrían restablecer su crecimiento económico.

Pese a ello, entre 1975 y 1980 declinó en la región el ritmo de crecimiento económico, y si en algunos países logró mantenerse, aunque disminuido, se debió a la aplicación sistemática de políticas orientadas a ese fin y, sobre todo, al sustento que le brindó el caudaloso financiamiento externo. Sin embargo, la mayoría de los países parecía persistir en su convencimiento de que el mundo desarrollado estaba superando paulatinamente el aumento de los precios del petróleo —supuesta raíz fundamental de sus problemas— y que, por lo tanto, retomaría un ritmo de crecimiento parecido al del período 1965-1973 e impulsaría con similar dinamismo el comercio mundial. En realidad, aunque se basaran en diferentes interpretaciones y aplicaran políticas diversas, los gobiernos, en su mayor parte, se mostraban hacia fines de la década pasada bastante optimistas acerca de las posibilidades de expansión que ofrecía la modalidad de desarrollo vigente.

Durante los años setenta le correspondió a la Secretaría de la CEPAL, por mandato de la Asamblea General, evaluar cada dos años el desarrollo de la región. En medio de un ambiente optimista, estas evaluaciones siempre pusieron una nota discordante pues, aunque la institución reconocía la existencia de importantes progresos en numerosos campos, no podía tampoco dejar de señalar, con la visión económica y social a largo plazo que le es propia, que persistían, o estaban agravándose, los antiguos problemas estructurales. Así, en su evaluación de los años setenta³ señaló que los tres principales problemas que enfrentaba la región eran: la conformación de sociedades extremadamente inequitativas, la declinación del ritmo de crecimiento económico y sus consecuencias en el empleo y la distribución, y la persistencia de una situación de desigualdad y vulnerabilidad en las relaciones económicas externas.

Esas evaluaciones evidenciaban una gran contradicción. La región en su conjunto acrecentaba su capacidad productiva y tecnológica, demostrando poseer un gran potencial productivo

y exportador. Sin embargo, esta creciente capacidad no lograba solucionar los problemas estructurales del crecimiento económico, la desigualdad social, la vulnerabilidad y dependencia externas, y la desarticulación regional. En suma, América Latina no lograba integrarse ni nacional ni regionalmente.

Por estas razones, la Secretaría de la CEPAL afirmaba, a comienzos de los años ochenta, que la región se encontraba inmersa en un proceso cuyas tendencias no mostraban perspectivas favorables y recomendaba dar a éste una nueva orientación a fin de encaminarlo hacia el desarrollo económico y la transformación social.

A la luz de esas evaluaciones, los problemas suscitados desde 1981 no pueden interpretarse como la crisis pasajera de una modalidad de desarrollo que sería exitosa en términos generales. Más bien, los efectos negativos que han provocado en los sectores externos de los países de América Latina la segunda alza del petróleo y la política económica del gobierno del Presidente Reagan, adelantaron y agravaron una crisis externa que, de todos modos, hubiera sido difícil evitar. En cualquier caso, es indiscutible que los países tienen ahora como punto de partida de su política económica una situación estructural con problemas más graves que los de 1980. Si antes de ese año eran escasas las posibilidades de resolver los problemas económicos y sociales con la modalidad de desarrollo vigente, resulta evidente ahora que las estrategias para enfrentarlos requieren una revisión profunda; en gran medida son los hechos mismos, y no la convicción doctrinaria, los que están obligando a efectuar esa revisión.

En general se acepta que el detonante de la actual crisis fue el extraordinario aumento del desequilibrio externo que se inició en 1981, y se acentuó con posterioridad. En verdad, desde años atrás existía ya un acentuado desequilibrio externo de origen estructural, y la mejor prueba de ello era el abultado endeudamiento con el exterior que se venía acumulando. Ya en 1978 el nivel y perfil de ese endeudamiento hacían suponer a la CEPAL que sería imposible mantener a mediano plazo la tendencia que caracterizó el segundo quinquenio de los años setenta⁴. Sin

³CEPAL, *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, Serie Estudios e Informes, noviembre de 1981.

⁴CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, Serie Cuadernos, N° 20, Santiago de Chile, 1978.

embargo, hasta 1981, la banca internacional juzgó que la situación evolucionaba de manera favorable, de modo que continuó financiando los cuantiosos déficit de la cuenta corriente. Pero, dos hechos contradictorios se registraron cuando coincidieron el aumento de las tasas reales de interés, el elevado endeudamiento (parte importante del cual vencía a muy corto plazo) y la interrupción del crecimiento, cuando no la caída, del volumen y del valor de las exportaciones. Estos fueron el considerable incremento del servicio de la deuda y la pérdida de la confianza que la banca internacional tenía en la solvencia de los países de la región. En pocos meses, éstos se vieron imposibilitados para cumplir sus compromisos externos y comenzaron el difícil proceso de renegociación.

Haciendo un paréntesis, es interesante destacar que la posibilidad de que los países de la región no cumplan esos compromisos, con las obvias consecuencias en las relaciones económicas internacionales, es percibida por círculos importantes de los centros y de América Latina como una peligrosa amenaza al corazón del sistema. No obstante, se da la paradoja que durante los años setenta e incluso ahora no ha provocado alarma alguna en esos círculos el hecho que América Latina tuviese 40% de su población en situación de extrema pobreza.

Dada la importancia otorgada al desequilibrio externo, el llamado "proceso de ajuste" ha tenido como finalidad principal equilibrar las cuentas externas, tarea en la que han participado activamente los gobiernos de la región, la banca internacional y el Fondo Monetario Internacional. La renegociación de la deuda es esencial para el logro de ese objetivo, por lo que la banca internacional procura establecer condiciones a la política interna y externa de los países de la región a fin de garantizar el cumplimiento de los nuevos compromisos derivados de la renegociación; para reforzar ese criterio suele exigir a cada país la firma de un convenio, o carta de intención, con el FMI como prerequisite para la renegociación.

La tónica general de esos convenios sigue la doctrina tradicional propugnada por el FMI. Con relación a la orientación general del desarrollo, esa doctrina reafirma las supuestas ventajas de la liberalización de las economías, la reducción del sector público y la ampliación del

sector privado, y subraya el importante papel que el comercio internacional debería tener como orientador de la asignación de los recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, hace hincapié en el exceso de gasto público y en la inadecuación del sistema de precios a las nuevas circunstancias y, muy especialmente, del tipo de cambio. Como corolario, las políticas nacionales persiguen en general reducir el déficit fiscal y el nivel real de los salarios, limitar la expansión del crédito interno y el endeudamiento del sector público, incrementar algunos impuestos, aumentar o liberalizar los precios controlados, eliminar los subsidios, restablecer el pago de la deuda externa y lograr un superávit de la cuenta comercial. Si se los compara con convenios de otras épocas, se nota cierto cambio de énfasis, pues ahora la cuestión central para el FMI es restablecer el equilibrio externo, adoptando una posición algo más flexible en algunas metas internas, como las relativas al déficit fiscal o a la inflación.

Esta orientación de los procesos de ajuste ya recibió en el pasado numerosas críticas⁵. Sin embargo, en esta ocasión, sus recomendaciones parecen ser especialmente desafortunadas.

En primer lugar, no obstante estar en presencia de una profunda desarticulación del comercio internacional, y del fracaso de éste como estímulo al desarrollo, atribuye a estos hechos un mero carácter coyuntural, reiterando los principios relativos a la liberalización de las relaciones económicas externas para los países en desarrollo mientras se acentúa el proteccionismo de los centros.

En segundo lugar, propugna una distribución de los costos de la crisis que castiga fuertemente a los países latinoamericanos y premia a la banca internacional. Las renegociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos hubiera sido de exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera pérdida algu-

⁵Raúl Prebisch, "Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica", *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, agosto de 1982; Sidney Dell, "El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad", *Revista de la CEPAL*, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981; Octavio Rodríguez, "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL", Siglo XXI Editores, México, 1980; Samuel Litchensztejn, "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", *Economía de América Latina*, N° 1, septiembre de 1978.

na que compartir. Además, en ellas se aplican sobretasas, multas y costos que elevan aún más las tasas de interés y la utilidad potencial de los bancos. Asimismo, son ampliamente conocidas las presiones que ejerce la banca internacional para obtener la garantía del Estado de créditos que, sin ella, otorgaron al sector privado⁶.

En tercer lugar, la utilización de los instrumentos de política económica parece responder a una teoría del funcionamiento de la economía que no tiene validez en la situación actual. En términos generales, la heterogeneidad de las economías latinoamericanas, cuyas consecuencias se acentúan durante la crisis, obliga a emplear un instrumental de política menos homogéneo. Además, en la medida en que la crisis se profundiza, esas disposiciones no sólo perjudican a los flujos económicos sino que pueden afectar la situación patrimonial y la capacidad productiva de las economías. En estas circunstancias, se requiere una gran selectividad que el instrumental ortodoxo no puede ofrecer, al menos en el grado necesario.

Analícese, por ejemplo, el efecto que tendría una modificación pareja del tipo de cambio para toda la economía que no fuera al menos acompañada de medidas correctivas para grupos de operaciones o sectores. Por un lado, no se conseguiría aumentar el valor de las exportaciones de los productos primarios, pues al ser aplicada esa medida con cierta simultaneidad por todos los países en desarrollo —en momentos en que los países desarrollados restringen su demanda, liquidan sus existencias de productos primarios y establecen todo tipo de medidas proteccionistas— sólo se lograría deteriorar los términos de intercambio de los bienes primarios y no se incrementaría el volumen exportado. Por otro lado, en economías que liberalizaron sus mercados financieros internos y externos y donde se generalizó el endeudamiento en moneda extranjera, la devaluación produce terremotos financieros y patrimoniales que terminan deprimiendo la producción por motivos que no tienen relación directa con la demanda ni con el abastecimiento de insumos importados. Además, en los países en que se subestimó la capacidad de defen-

sa de los grupos afectados por la devaluación, ella terminó trasladándose con rapidez a los precios; por último, en muchos casos parecen haberse subestimado los efectos indirectos y negativos, económicos y sociales, de la devaluación en la producción, el empleo y los salarios reales.

En cuarto lugar, es contraproducente pretender restringir la acción estatal en momentos en que la magnitud de los problemas impide la reacción de los sectores privados, que en la mayoría de los casos están agobiados por la crisis y reclaman la acción pública.

Por todo ello, no sorprende que las políticas adoptadas hayan producido consecuencias que resultan insatisfactorias en numerosos aspectos. En principio, sea por sobrevaluar la capacidad de maniobra de los gobiernos, por subestimar los efectos laterales de las políticas, o por suponer condiciones inexistentes de financiamiento de las economías, han provocado resultados que se apartan de las metas y objetivos originalmente propuestos. A menudo los convenios no han podido ser cumplidos a poco de su firma, comenzando un proceso reiterado de firma y revisión.

Asimismo, aquellas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. Ya se señaló la naturaleza inequitativa de la renegociación de la deuda externa; en lo interno, gran parte de los costos se ha transmitido a los sectores de menores ingresos, pruebas elocuentes de lo cual son los altos índices de desocupación y las caídas del salario real.

También, la merma de la producción ha solido sobrepasar los márgenes originalmente supuestos, y el primer semestre de 1983 en vez de recuperación muestra estancamiento o acentuación de la depresión. Estos resultados ponen de manifiesto el esfuerzo pertinaz por lograr un superávit en la balanza comercial de bienes y servicios. Del mismo modo, son graves los efectos que la depresión está teniendo en la capacidad productiva de los países. En algunos casos se desmantelan plantas en un proceso que amenaza ampliarse; en otros, se abandonan proyectos de ampliación debido al desaliento empresarial. Es difícil prever hoy con precisión las consecuencias de esta actitud, pero parece indudable que las políticas aplicadas han provocado una apreciable desinversión en muchos rubros productivos.

Pero quizá la consecuencia de más largo alcance de estas políticas radique en el agrava-

⁶Véase el artículo de Robert Devlin en este mismo número de la *Revista*.

miento de algunos problemas que ya eran serios antes del proceso de ajuste. La deuda externa neta de América Latina habrá aumentado en el período 1981-1983 en alrededor de 90 000 millones de dólares; la desocupación abierta y la subocupación, que en 1980 eran consideradas como un problema muy serio, habrán aumentado aún más. En efecto, sólo el incremento de la fuerza de trabajo debido al crecimiento de la población significa más de siete puntos porcentuales; téngase en cuenta que en este período la información disponible indica que en muchos casos el número absoluto de fuerza de trabajo ocupada no sólo no ha aumentado sino que probablemente se ha reducido. Asimismo, la caída de los niveles de inversión ha alejado la posibilidad de alcanzar a corto plazo el dinamismo económico que a comienzos de los años ochenta se consideraba imprescindible para dar empleo productivo a la fuerza de trabajo y solucionar los principales problemas sociales de la región.

Finalmente, el funcionamiento de las economías se está convirtiendo día a día en más

costoso e ineficiente. Los apremios financieros que enfrentan los sectores empresariales se agravan a medida que no se recupera, o que se deprime aún más la demanda, y la preocupación de éstos se traslada desde los problemas productivos a la lucha por los recursos públicos que garanticen su supervivencia; cualquier consideración de eficiencia o cálculo económico pierde importancia ante la necesidad de sobrevivir. A su vez el Estado, sometido a múltiples exigencias, se ha visto a menudo obligado a asignar recursos con criterios que responden más al poder económico y político de los solicitantes que a una visión a largo plazo del proceso de desarrollo, lo que ha ido cercenando su capacidad operacional. La depresión productiva y sus secuelas han hecho crecer las demandas de nuevos gastos y simultáneamente han erosionado la fuente de los ingresos públicos, tanto tributarios como no tributarios. En la práctica, más allá de las posturas ideológicas, todos solicitan la salvadora intervención estatal, justamente cuando la situación priva de recursos al Estado.

II

Hacia una nueva modalidad de desarrollo

El examen de la evolución económica y social de los países latinoamericanos desde los años setenta hasta la crisis actual permite extraer tres conclusiones principales:

a) la modalidad de desarrollo vigente ya estaba en crisis al finalizar el decenio pasado y la recesión de comienzos de los años ochenta sólo ha acentuado las dificultades externas e internas debido a que su costo se está distribuyendo de manera desigual, tanto entre los países centrales y periféricos como en el interior de estos últimos;

b) las llamadas "políticas de ajuste" han sido incapaces de enfrentar con éxito la crisis; en realidad más bien han intensificado las deficiencias estructurales y no han conseguido frenar el deterioro de la actual coyuntura; y

c) ya no resultaría suficiente volver atrás, dado que la crisis ha aumentado la magnitud de algunos problemas —como la deuda externa, la vulnerabilidad externa, los niveles de desempleo

y subempleo, la distribución del ingreso, el deterioro de la capacidad productiva—, los que no se solucionarían de modo automático si la situación externa en lo referente a demanda y precios volviera a ser la de fines de la década pasada. Tampoco es deseable volver atrás, pues la crisis ha puesto en evidencia los defectos de una modalidad de desarrollo que la evolución de los años setenta ocultó de manera transitoria y parcial.

Por lo tanto, es necesario reorientar la política económica y social hacia una nueva modalidad de desarrollo. Esa reorientación exige un gran esfuerzo en muchos aspectos, referidos tanto a la reflexión intelectual como a la acción práctica. En el campo de la reflexión, deben cumplirse dos tareas principales: definir a grandes rasgos las características de la sociedad que se desea construir y formular criterios para avanzar en la dirección deseada. La formulación de estos criterios debe tomar en cuenta, desde la partida, las

restricciones y posibilidades del momento actual para, de ese modo, dar a los mismos un sentido pragmático.

Naturalmente, aquella reorientación sólo será viable si logra concitar el apoyo mayoritario de la población, pues se trata de una tarea eminentemente política. Sin embargo, no debe subestimarse la utilidad de las tareas intelectuales. A fin de colaborar en ellas, en las páginas que siguen se proponen algunas ideas que podrían servir en la formulación de una política económica y social acorde con una nueva modalidad de desarrollo.

Esas ideas —no podría ser de otro modo— son de carácter general y se asientan en los principios mencionados en la introducción de este artículo. Su traducción en políticas concretas debe considerar las características propias de cada país y los problemas específicos que éstos enfrentan a corto plazo. Esta ha sido la manera habitual en que la CEPAL ha formulado sus sugerencias, pues si bien se ha esforzado por encontrar denominadores comunes a todos los países de América Latina, también ha insistido en la necesidad de tomar en consideración las diferencias existentes entre ellos, sean éstas de naturaleza estructural o coyuntural. La existencia de problemas comunes a toda América Latina justifica la propuesta de ideas generales para abordarlos; la heterogeneidad de situaciones entre los países y dentro de ellos, exige prudencia en las generalizaciones y especificidad en las políticas concretas.

Los períodos en que la mayoría de los países padece problemas económicos y sociales y restricciones a corto plazo muy semejantes, favorecen las propuestas de política de tipo general. Así, la generalización de problemas y restricciones durante la actual crisis facilita el esbozo de algunas ideas para reorientar los procesos de transformación económica y social.

En este sentido, es posible distinguir dos ámbitos:

a) Las políticas estructurales referidas a la asignación de recursos por un tiempo prolongado en aquellas áreas básicas del desarrollo donde

para obtener los resultados deseados, también se requieren largos períodos de maduración. Dichas políticas pueden ser consideradas eslabones intermedios entre los principios y las políticas a corto plazo. Ejemplos destacados son las políticas relativas a la transformación productiva, el sector externo, el empleo y la productividad, la acumulación de capital y la distribución del ingreso.

b) Las políticas a corto plazo destinadas a paliar los problemas coyunturales más graves, como los niveles de consumo y empleo de los estratos bajos y medios, el deterioro de la capacidad productiva, los desequilibrios del sector externo, la insolvencia financiera de gran cantidad de empresas, las finanzas públicas, la inflación y la definición del papel del sector público en la crisis.

Antes de presentar de manera sumaria algunas ideas en estos dos ámbitos conviene reiterar que el establecimiento de una nueva modalidad de desarrollo es una tarea de largo aliento que debe orientarse por los principios generales que rigen la conformación de sociedades económicamente desarrolladas, menos dependientes y vulnerables con relación al exterior, con una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso, y con una organización política democrática.

Sin embargo, aunque muchas estrategias de desarrollo aceptan estos principios, ellas suelen asignarles órdenes de prioridad muy distintos. Así, por ejemplo, en la última década se pusieron en práctica numerosas estrategias que consideraban al crecimiento económico como el objetivo central que —se suponía— permitiría alcanzar a largo plazo, y en forma más o menos automática, los demás objetivos.

Por el contrario, la modalidad de desarrollo que aquí se sugiere coloca en lugar preferente, desde un comienzo, al principio de equidad, considerándolo no sólo un fin en sí mismo sino un medio imprescindible para avanzar en la consecución de los demás objetivos. En realidad, dado su carácter multifacético, la equidad puede influir decisivamente en todas las orientaciones de política.

III

Las políticas estructurales

I. Las relaciones económicas internacionales

Durante los años setenta América Latina modificó sus formas de inserción internacional; en la mayoría de los casos, guiados los gobiernos por el dinamismo del comercio internacional y el abundante financiamiento externo, liberalizaron sus relaciones económicas internacionales. En mayor o menor grado, los esquemas de liberalización se fundamentaron en una postura teórica, sustentada por importantes círculos de los centros, que asigna un papel central en la organización del comercio internacional y de la producción a versiones más o menos estáticas del principio de las ventajas comparativas. En la segunda mitad de la década pasada se difundió también la creencia que la liberalización estaba brindando resultados muy positivos: el volumen de las exportaciones crecía a tasas elevadas y gracias al abundante financiamiento externo la región resistía la merma del crecimiento de los países centrales. Los países latinoamericanos más perjudicados por el primer aumento del precio de los combustibles parecían absorber el impacto del mismo; mientras que los que habían avanzado más en el proceso de industrialización conseguían modificar la composición de sus exportaciones, incorporando proporciones significativas de bienes semimanufacturados y manufacturados.

Todos estos cambios fueron interpretados como un éxito en el camino hacia una incorporación más dinámica en el comercio internacional y como un notable avance en la capacidad de defensa de la región frente a los ciclos de los centros. Lamentablemente, la crisis puso en evidencia que todo el gran esfuerzo realizado por esas vías —no obstante existir algunos progresos— no había alterado en lo sustancial la asimetría de las relaciones comerciales externas y, por el contrario, las nuevas relaciones financieras habían aumentado la vulnerabilidad externa⁷.

⁷El significado de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo de América Latina ha sido examinado de manera penetrante por Aníbal Pinto. Véase de este

En efecto, hoy se puede constatar que cerca de dos tercios de las exportaciones de la región siguen estando constituidos por materias primas y combustibles que se venden a los países desarrollados y que, no obstante el éxito de algunos países en sus intentos de alterar la composición de las exportaciones, la región como un todo sigue manteniendo un comercio esencialmente asimétrico. Asimismo, la coyuntura actual ha venido a poner nuevamente en evidencia los costos de esta situación, pues las aparentes ventajas de los períodos de auge se ven más que contrarrestadas por los profundos estragos de los períodos de declinación. No cabe duda que los postulados que los países en desarrollo han expuesto reiteradamente en las Estrategias Internacionales de Desarrollo, que estipulan la necesidad de alcanzar un nuevo orden internacional en que la distribución de la producción y del comercio se haga más simétrica, han salido revitalizados después de la experiencia de los años setenta y de la crisis presente.

La coyuntura actual está, por la fuerza de los hechos, restableciendo la importancia de la industrialización y el comercio regionales ya que la imposibilidad de disponer ahora del abastecimiento de importaciones que se tuvo en los últimos años de la década pasada está recreando un espacio potencial para la industria latinoamericana. Las restricciones comerciales de los centros están evidenciando la necesidad de reemplazar, en alguna medida, el comercio extrarregional por el intrarregional. Este último debe prestar especial atención al intercambio de manufacturas, pues es allí donde existen los mayores problemas de abastecimiento dada la imposibilidad de mantener los anteriores niveles de intercambio con los centros y dado el hecho que, en cuanto a

autor, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia, significados y consecuencias", *Revista de la CEPAL*, N° 9, Santiago de Chile, diciembre de 1979; y "La apertura al exterior de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 11, Santiago de Chile, agosto de 1980.

las materias primas, las oportunidades más claras ya han sido aprovechadas. Naturalmente, los países grandes y las empresas transnacionales estarán, en principio, más preparados para aprovechar estas oportunidades, pero ellos deberían compartir esas posibilidades con el resto de los países. Una manera de lograrlo consistiría en proporcionar estímulos selectivos para que los países pequeños pudiesen elaborar industrialmente sus recursos naturales y para que sus materias primas o recursos energéticos encontrasen colocación en los países grandes —de los cuales sólo son en muchos casos proveedores marginales— fundamentalmente mediante mecanismos de compensación. Se trata, pues, de dar un horizonte estable y a largo plazo a un camino que se está imponiendo por la fuerza de las circunstancias.

La asimetría de las relaciones en el campo financiero es aún más acentuada. Es bien conocida la crisis a que está sometida la organización monetaria y financiera internacional; sin embargo, la constante del sistema parece ser la concentración del poder de decisión en manos de unos pocos países y, muy especialmente, de los Estados Unidos. Los actuales efectos de la política monetaria impuesta por este país ilustran adecuadamente cómo la periferia se ve afectada por ella sin haber tenido, naturalmente, ninguna participación en su formulación.

Al endeudarse abundantemente con la banca privada internacional durante los años setenta, en condiciones y plazos bien diferentes de los convenidos en la posguerra, la región se hizo extremadamente vulnerable a las fluctuaciones del mercado financiero internacional. Así, si bien pudo defenderse de la caída del ritmo de crecimiento de los países centrales en la segunda parte del decenio de 1970 se volvió muy dependiente de la suerte de un sistema que estaba fuera de su control. En la medida que la recesión de los centros provocó la caída del valor de las exportaciones latinoamericanas se hizo evidente que el nivel de endeudamiento había sobrepasado los límites prudentes. Al mismo tiempo, la región perdió ante los bancos privados su calidad de deudor confiable, lo que produjo una abrupta caída del financiamiento neto externo que agravó la situación económica regional.

Quedó entonces en claro que la liberalización de los mercados financieros, lejos de haber dado lugar a una política eficiente como consecuencia del predominio del sector privado en el mercado bancario internacional, provocó el uso inadecuado de los recursos y colocó a las economías de la región ante una dramática encrucijada externa e interna. A diferencia de lo ocurrido en decenios anteriores en que los recursos de la banca pública internacional, que constituían el grueso del financiamiento externo, fueron facilitados en la mayoría de los casos para realizar grandes proyectos y en condiciones de plazos e interés económicamente recuperables, en los años setenta los recursos se diseminaron de manera inadecuada por la economía, no siempre financiaron la inversión y —en los últimos años— se otorgaron a costos que pocas actividades económicas no especulativas pudieron afrontar. En consecuencia, la crisis actual se difundió a todo género de actividades e hizo que la adopción de medidas clásicas para afrontar los problemas de balanza de pagos, como las devaluaciones, produjera efectos internos negativos de una magnitud desconocida en la posguerra.

En suma, la crisis ha puesto en evidencia un funcionamiento perverso del sistema monetario y financiero internacional. La urgencia de transformarlo es manifiesta. Junto a la necesidad de compartir pérdidas, alargar los plazos y reducir las tasas de interés, medidas imprescindibles para afrontar la deuda externa, deben replantearse las numerosas propuestas que la región impulsó en el pasado y que merecen retomarse hoy con las modificaciones que las circunstancias aconsejan. En este sentido, el restablecimiento del papel preponderante de los organismos públicos regionales e internacionales y la reforma de sus estatutos para dar la debida participación a la periferia constituyen algunos de los criterios centrales que deberían guiar la reestructuración del sistema financiero internacional. La aplicación de medidas urgentes en la actual coyuntura tales como la expansión de los fondos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de los Bancos Regionales y la ampliación de los Derechos Especiales de Giro vinculados al desarrollo de la periferia no debería ser sino el comienzo de una reforma que es hoy muy necesaria.

2. La transformación productiva

La transformación productiva de América Latina en la posguerra se ha caracterizado por la rápida expansión industrial y la modernización de parte de los sectores primarios y de los servicios. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en etapas anteriores en los países desarrollados, estos progresos no trajeron consigo en la región un grado significativo de integración de los sectores o dentro de ellos, en tanto que se acrecentó la heterogeneidad productiva dentro de las ramas y entre ellas⁸. Tampoco este desarrollo alteró significativamente el intercambio comercial externo, y salvo laudables y aislados intentos, el comercio exterior siguió caracterizado por la asimetría. Los esfuerzos por romper esta asimetría, especialmente en el campo de las manufacturas, han chocado con el creciente proteccionismo de los centros. De otro lado, parte apreciable de la explicación de estos fenómenos se encuentra en la desigual distribución del ingreso, que creó un mercado interno en el que la demanda de la mayoría de los rubros era más reducida y dispersa que la de esos mismos rubros en los países desarrollados, si se consideran los grupos de niveles de ingreso per cápita similares.

A partir de 1975 se pueden advertir cambios en la transformación productiva. La liberalización de las reglas del comercio exterior o del financiamiento externo, o de ambas a la vez, en momentos que existía un abundante financiamiento externo y un fuerte estímulo a sus exportaciones por parte de los países centrales, debilitó tanto el impulso industrializador como el dinamismo económico general y fortaleció las actividades comerciales y financieras, especialmente las vinculadas al comercio exterior. A comienzos de los años ochenta la necesidad de restringir las importaciones ya evidenció el aumento de la vulnerabilidad externa y en 1982 se produjo la depresión productiva más intensa de la posguerra.

Es, pues, obvia la gran influencia que en la estructura productiva y en su transformación han ejercido la distribución del ingreso y las formas de inserción externa.

⁸CEPAL, *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, Serie Estudios e Informes N° 9, 1981.

La política de transformación productiva que debiera regir una nueva modalidad de desarrollo debería fundamentarse, en lo esencial, en los principios de mayor equidad y autonomía y menor vulnerabilidad externa. La equidad distributiva debería orientar el esfuerzo público y privado de acumulación y reestructuración de la capacidad instalada. El apoyo a la agricultura campesina, a la industria y a los servicios proveedores de las grandes mayorías daría una nueva estructura al empleo, lo que sumado a la adopción de medidas distributivas generaría una demanda nacional compatible con una estructura productiva más homogénea y menos vulnerable.

La demanda se concentraría en menos productos, que debieran ser técnicamente menos complejos y exigir, por lo tanto, menos insumos importados. Se facilitaría así una mayor concentración del esfuerzo industrial en grupos de productos de uso difundido y una mayor integración vertical en el abastecimiento. De este modo, la industria podría abastecer una proporción apreciable de la demanda interna y, al mismo tiempo, reducir la asimetría del intercambio industrial con el exterior. Naturalmente, el consumo público, sobre todo el de bienes y servicios destinados, en general, a los grupos de menores ingresos y, en especial, a los afectados por situaciones de pobreza extrema, debiera tener un papel central en la nueva estructura de la demanda.

Una nueva inserción internacional y regional contribuiría también a reorientar la transformación productiva. Las restricciones externas ya han afectado significativamente el nivel de las importaciones y todo indica que las mismas se mantendrán, en buena medida, en los próximos años. Se abre así una nueva oportunidad para los procesos de sustitución de importaciones. En la medida que estos procesos se combinen con una mayor integración regional y con mercados internos que respondan a una distribución más equitativa, la influencia y el alcance de los mismos serán más amplios que los de la posguerra. Asimismo, si la región logra alterar las reglas proteccionistas que hoy rigen el comercio internacional, le será posible dar un mayor grado de elaboración a los productos primarios que exporta.

La experiencia de países hoy desarrollados muestra que un esfuerzo de este tipo, si bien requiere persistencia en el tiempo, no es utópico. Más aún, en ciertos rubros industriales algunos

países latinoamericanos han tenido éxito en la medida que sus mercados internos tuvieron bastante amplitud y que realizaron esfuerzos persistentes para ingresar en los mercados mundiales.

La transformación productiva propuesta requiere una infraestructura física e industrial y un apoyo financiero que sólo el Estado puede hacer posible. Si se lograra concentrar la acción pública en estas grandes tareas y dotarla de los recursos necesarios pueden alcanzarse éxitos importantes.

A este respecto, la demanda regional de bienes de capital, tales como los asociados al transporte o a la generación de energía, ofrece grandes perspectivas para una sustitución eficiente de importaciones a escala regional. La complejidad que caracteriza al desarrollo industrial exigirá acompañar las medidas tradicionales de impulso al sector con otras medidas relativas a la compra programada del sector público, la creación de sistemas de financiamiento a largo plazo, la no adquisición de tecnología extranjera en bloque, y el fomento de la participación de la ingeniería regional en el diseño de plantas y de programas de producción.

3. El crecimiento económico y la absorción productiva de la fuerza de trabajo

Entre los criterios económicos y sociales decisivos para orientar las políticas a largo plazo frente a la crisis debe considerarse, en especial, la exigencia de dar empleo productivo a la mayor proporción posible de la fuerza de trabajo. Uno de los problemas más pertinaces del desarrollo de América Latina ha sido la incapacidad de los sistemas económicos —variables según los países— para dar empleo productivo a todas las personas en edad de trabajar que quieran hacerlo. A consecuencia de ello, persisten el desempleo, el subempleo y el empleo redundante, este último sobre todo en el sector terciario. Las causas de este problema deben buscarse en el escaso dinamismo relativo del proceso económico, en la heterogeneidad estructural del sistema productivo, y en el elevado ritmo de crecimiento de la población. Este último, impulsado por el propio desarrollo económico y social que ha contribuido de manera notable a reducir las tasas de mortalidad, ha impuesto con-

diciones muy exigentes a la capacidad de absorción productiva. Esto se explica no sólo porque se trata de uno de los mayores ritmos de crecimiento demográfico del mundo sino también porque sus consecuencias en el aumento de la fuerza de trabajo se manifestarán aún muchos años después de que la fecundidad haya reducido su ritmo. Además, la rápida urbanización ha cambiado la distribución de la fuerza de trabajo, poniendo al descubierto en las zonas urbanas los problemas que eran menos evidentes en las áreas rurales.

La crisis actual ha agravado este problema al menos de dos maneras principales: ha impedido que continúe el ritmo anterior de absorción productiva —que aunque insuficiente fue alto—⁹ y ha estimulado el cambio tecnológico en los centros desarrollados hacia formas de uso más intensivo del capital. En muchos de los países centrales existe clara conciencia que una de las causas principales de la crisis por la que atraviesan es la reducción del ritmo de aumento de su productividad y que su incremento es condición necesaria para superar dicha situación. Cualesquiera sean los mecanismos económicos que utilicen para lograr ese objetivo, no caben dudas que tarde o temprano se traducirán en cambios tecnológicos que suponen gran densidad de capital, que quizá incluso den forma a una tercera revolución industrial.

América Latina no estará ajena a esos cambios desde el punto de vista del consumo, y no debiera estarlo en tanto productora y exportadora de bienes manufacturados; si desea aumentar gradualmente su importancia como exportadora de estos bienes, deberá realizar ingentes esfuerzos de acumulación y modernización de su capital físico y de capacitación de su capital humano para acompañar los cambios tecnológicos en ciertos, al menos en sectores cuyas capacidades son actualmente relativamente mayores.

¿Cómo compaginar estos esfuerzos enormes e inevitables por reactivar economías deprimidas por la crisis y participar en los nuevos modos de producción que están germinando en los países desarrollados con la exigencia de dar

⁹Norberto E. García, "Absorción creciente con subempleo persistente", *Revista de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, diciembre de 1982.

empleo productivo a una amplia y, por muchos años, creciente fuerza de trabajo?

La experiencia de los últimos años ha dejado en este aspecto algunas enseñanzas. En principio, debe descartarse de manera definitiva la idea de que el crecimiento de uno o de unos pocos sectores traerá aparejado automáticamente el desarrollo de los más rezagados; tales mecanismos automáticos no han funcionado en los países de América Latina donde persiste un alto grado de heterogeneidad sectorial, social y regional en la distribución de los niveles de productividad y de ingresos medios.

A la luz de estos hechos, se formularon algunas estrategias de desarrollo que procuraron impulsar los sectores "de punta" y, a la vez, establecer procedimientos para distribuir parte del excedente generado en ellos entre los grupos rurales y urbanos, que iban quedando cada vez más postergados, con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Estas estrategias tienen como aspecto positivo la preocupación por combinar el crecimiento económico con la equidad social, pero no prestan la debida atención al hecho de que el fundamento más firme para una distribución equitativa de los frutos del desarrollo es el intento sistemático de superar la heterogeneidad estructural elevando la productividad de toda la fuerza de trabajo. En este sentido, las estrategias orientadas a enfrentar las complejas exigencias del crecimiento económico, en una era de profundos cambios tecnológicos, y de la absorción productiva, en un período de rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, deben poder a la vez estimular muy selectivamente aquel crecimiento y establecer mecanismos a propósito para que una parte de los excedentes generados por las ramas más dinámicas contribuya a elevar los niveles de productividad y las condiciones de vida de los que van quedando rezagados. En ese sentido, privilegiar el desarrollo agrícola en función de las potencialidades del propio sector y de su población es importante y urgente en la mayoría de los países de América Latina.

4. La acumulación de capital y la distribución del ingreso

Otro aspecto fundamental de las políticas que deben aplicarse para salir de la crisis y reorientar el desarrollo es el relativo a la acumulación inter-

na de capital, pues es evidente que el ahorro externo no tendrá en el futuro inmediato el papel dinámico que tuvo en años pasados. En cuanto al volumen de capital que debiera acumularse, la respuesta es simple: todo el capital que sea social y políticamente posible. Si antes de la crisis actual las evaluaciones de la CEPAL ya consideraban que el esfuerzo que se estaba realizando en este sentido no era suficiente para dar empleo productivo a toda la fuerza de trabajo y mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, el agravamiento de la situación obliga a redoblarlo.

En realidad, las cuestiones cruciales de la acumulación de capital son de índole política: ¿sobre qué grupos sociales recaerá el peso de esta acumulación?, ¿a cuáles beneficiará?

Los años recientes también brindan al respecto enseñanzas muy útiles que obligan a dejar de lado las respuestas convencionales a estas interrogantes debido a que tienden a ser inequitativas, ineficientes y poco democráticas. Cuando la responsabilidad del ahorro interno y de la inversión productiva recayó en los grupos económicamente poderosos, no se alcanzaron los resultados esperados, pues ellos prefirieron frecuentemente el consumo suntuoso, imitativo de las formas de vida de los países desarrollados, la especulación y la inversión improductiva. No es entonces socialmente justo ni económicamente eficiente que se procure aumentar el ahorro interno mediante políticas convencionales orientadas a transferir ingreso desde el resto de la sociedad hacia los grupos pudientes con el fin de que ellos eventualmente lo inviertan en las áreas económicas y sociales prioritarias de acuerdo con las imposiciones de la crisis y las necesidades del desarrollo. Asimismo, en muchas sociedades latinoamericanas aquellas políticas ya no parecen ser fácilmente aplicables debido a la capacidad de defensa de los asalariados, a la ya considerable reducción de sus ingresos reales como consecuencia de la realización de políticas de estabilización y a la existencia de gobiernos democráticos que tienen una parte importante de su base política en esos grupos.

También es importante señalar que las políticas convencionales suelen ser impuestas como si fuesen la expresión de criterios técnicos objetivos y neutrales, y la distribución social de los costos que de ellas emana debiera ser aceptada como la manifestación inevitable de una ley natural. Es

indudable que existen importantes criterios técnicos que merecen ser tomados en consideración cualquiera sea la estructura sociopolítica donde dichas políticas se apliquen, pero la distribución social de los costos es sobre todo una cuestión de decisión política; si se la presenta como una cuestión puramente técnica se está encubriendo el contenido político de la decisión.

Por ello es necesario aumentar el grado de transparencia de todo el proceso de toma de decisiones en relación con aquellas cuestiones cruciales. La mayor transparencia de los aspectos técnicos y políticos permitiría que todos los grupos sociales definieran con claridad sus intereses y sus orientaciones, sentando las bases para un acuerdo social que expresaría un nivel superior de racionalidad y democracia políticas.

Si por las razones señaladas se rechazan las políticas convencionales de acumulación de capital, ¿qué camino seguir?

En cuanto al origen social de los recursos, debe subrayarse de partida que tanto las medidas relativas a la acumulación y distribución como las fiscales y monetarias debieran ser formuladas en el marco de una política de austeridad general, pues la crisis y el desarrollo exigen sacrificios inevitables. Pero la austeridad debiera ser equitativa, es decir, exigir más a los que tienen más, e ir reduciendo esa exigencia de manera paulatina a medida que se descienda en el nivel de ingreso familiar. A esta política de captación de ingresos debiera acompañar una redistribución dinámica de los mismos que permitiera elevar de manera prioritaria el ingreso de los estratos bajos cuando la evolución económica lo permitiera.

En cuanto a los mecanismos de apropiación y asignación no convencionales que debieran utilizarse, la experiencia de algunos países capitalistas centrales sugeriría dar énfasis al sistema impositivo; en los casos más exitosos se ha utilizado una combinación de elevados gravámenes a las ganancias y al consumo de los grupos de altos ingresos con fuertes estímulos a la inversión productiva selectivamente orientada. Sin embargo, aun en el caso de que el instrumento impositivo pudiera ser utilizado con eficacia en América Latina, debe señalarse que el camino elegido por aquellos países, si bien ha contribuido a impulsar la acumulación y el crecimiento económico en ellos, también ha provocado gran concentración de los medios productivos que, a largo plazo,

podría crear obstáculos importantes al proceso democrático.

Estas consideraciones ponen de relieve la importancia de que el proceso de acumulación de capital contribuya también a generar una distribución equitativa de la riqueza y a fortalecerla; si las políticas convencionales y keynesianas han tendido a concentrarla, las que debieran aplicarse tendrían que impulsar su diseminación. A ese efecto, debieran tomarse medidas en dos áreas que se refuerzan mutuamente.

Por un lado, el Estado debiera desempeñar un papel importante en los procesos de apropiación y asignación de recursos, pero para ello es imprescindible que se democratice; es decir, que las decisiones que se tomen con relación a los mismos sean el resultado de procedimientos institucionales donde toda la comunidad se sienta cabalmente representada. En realidad, el Estado no siempre ha querido o podido apropiarse los recursos necesarios para la acumulación y a menudo no los ha asignado de acuerdo con las necesidades del desarrollo. Este comportamiento se explica, sobre todo, porque en la apropiación y asignación de los recursos públicos se observa con frecuencia una pugna entre distintas élites que procuran orientar esos recursos en beneficio de sus propias necesidades e intereses en desmedro del conjunto de la sociedad. Los mecanismos democráticos debieran impedir que en aquellos procesos influyeran de manera decisiva dichas élites sectoriales, sean ellas privadas o públicas, civiles o militares.

Por otro lado, la asignación pública de recursos para la acumulación de capital no implica que debiera tenderse a una estatización del aparato productivo. Más bien, en la nueva modalidad de desarrollo debieran coexistir formas diversas de organización productiva, que combinen la propiedad y gestión estatal, privada y cooperativa. La democratización del Estado, la co-gestión en las empresas estatales y privadas y las formas cooperativas son las que encierran mayores esperanzas de una verdadera democratización de la propiedad y la gestión, por lo que debieran ser impulsadas prioritariamente¹⁰.

¹⁰Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

IV

Las políticas a corto plazo

Ya se ha señalado que la situación socioeconómica del conjunto de América Latina durante el primer semestre de 1983 no muestra, en términos generales, síntomas de mejoría con relación a 1982. Aún más, en muchos casos ha empeorado en algunos aspectos como la desocupación, la inflación o el descenso de la actividad productiva. Las condiciones de vida de la mayoría de la población se han deteriorado todavía más, lo que es grave, especialmente si se tiene en cuenta el bajo nivel que ya tenían a comienzos de los años ochenta. Las políticas de ajuste no han producido, como se explicó anteriormente, los resultados deseados. En estas circunstancias, existe la conciencia generalizada de que es urgente tomar medidas a corto plazo; así, aunque materializar una nueva modalidad de desarrollo requiera un lapso prolongado, deberían a corto plazo introducirse medidas que respondan a las nuevas prioridades, sobre todo para aliviar en primer lugar la situación de los estratos más desfavorecidos. Además, y simultáneamente con la aplicación de esas medidas prioritarias, deberían adoptarse otras en aquellas áreas donde parece imprescindible conseguir alguna mejoría o cambiar de orientación. Las más importantes se refieren a la defensa de la economía popular, al establecimiento de una situación de precios y financiamiento interno que permita restaurar un nivel aceptable de cálculo económico en el sector productivo, a la obtención de un monto de divisas que permita un nivel de importaciones que garantice metas mínimas de producción, consumo esencial y empleo, y a la preservación de la capacidad productiva en la infraestructura económica y social y en sectores que determinan el consumo popular, las exportaciones y las inversiones que sean poco exigentes en términos de recursos externos.

1. La defensa de la economía popular

La crisis ha agudizado los problemas de los grupos de menores ingresos. Son numerosos los mecanismos por los cuales se transfiere la crisis a los sectores populares: el alza de los precios, la caída

del salario real, el incremento del desempleo, y la reducción del gasto público que, además de sus efectos económicos, produce el consiguiente deterioro de los servicios de educación, salud, nutrición, vivienda, etc. Los grupos no asalariados de bajos ingresos se ven afectados, además, por las dificultades que existen para transferirles ingresos monetarios que compensen, al menos en parte, sus problemas y cuando por motivos presupuestarios se suprimen los subsidios o se eliminan los controles de precios en rubros básicos de su consumo, tales como el pan y los combustibles de uso popular. Aceptando la variedad de situaciones que presentan los distintos países parece imprescindible, sin embargo, diseñar programas de emergencia para ir en ayuda de los grupos más perjudicados por la crisis.

Así, es imperioso introducir cambios en la política de ingresos. Deberían reemplazarse —o complementarse según fuera el caso— las medidas de carácter macroeconómico destinadas a reducir el gasto público total por otras que aumentarían el gasto dirigido a ciertos grupos y reducirían el orientado hacia otros. A este respecto, las políticas de salarios y precios deberían manejarse con gran selectividad. La caída del salario real de los grupos de más bajos ingresos ha reducido drásticamente, en muchos casos, la demanda de bienes que tienen bajo contenido importado y suponen gran densidad de mano de obra; por el contrario, otros grupos con mayor capacidad de resistencia a la crisis —en parte por su posibilidad de recurrir a ingresos de carácter patrimonial— han mantenido una demanda que afecta seriamente la balanza de pagos y genera escaso empleo. En general, sería deseable conseguir alguna recuperación del salario real de los grupos de bajos ingresos pero la diversidad de situaciones nacionales no admite generalizaciones. El manejo selectivo de los precios es también necesario si se desea estimular una determinada canasta de bienes en sustitución de otra y si se desea defender a los grupos que tienen ingresos que no provienen de ocupaciones formales. Naturalmente, el incremento del empleo, en especial el de la mano de obra menos calificada,

cumplirá un papel importante en la mejoría del ingreso familiar. Asimismo, deberían defenderse en particular los derechos al empleo y al salario conquistados por la lucha sindical; la alta desocupación ha creado en muchos casos condiciones propicias para que el sector patronal reduzca el salario real y el empleo de una manera inaceptable.

El consumo de los grupos de menores ingresos suele estar además muy influido por el gasto público. Este último debe también manejarse con criterios extremadamente selectivos. Por un lado, deberían seleccionarse las inversiones tomando muy en cuenta los criterios ocupacionales; por el otro, con relación al consumo público, debería al menos mantenerse el destinado a los grupos más perjudicados por la crisis. Existen casos en que el abastecimiento de productos de consumo popular depende de importaciones o de subsidios estatales; en esos casos, para garantizar dicho abastecimiento se justifica la ejecución de programas que hagan posible el acceso a estos bienes de los más pobres y eviten las filtraciones de los subsidios hacia otros grupos sociales.

Los mismos criterios de política deberían aplicarse con relación al gasto público social. En situación de crisis resultará muy difícil aumentar la proporción de éste en el total, por lo que las políticas deben propender a reorientar su asignación para hacerla más equitativa.

Desde hace muchos años se ha criticado que las políticas sociales en América Latina han tendido a favorecer de manera especial a los estratos medios en desmedro de los estratos bajos. Si el cambio de esta orientación siguiendo criterios de equidad ya era necesario antes de la crisis mucho más lo es ahora cuando los recursos se estrechan y no es posible satisfacer las necesidades y demandas de los más pobres mediante nuevas expansiones del gasto público social.

2. El financiamiento interno

La actual crisis ha provocado desequilibrios financieros internos de extrema gravedad. Existen numerosas situaciones en que resultaría imposible aplicar políticas destinadas a incrementar la producción o afrontar los problemas de balanza de pagos si previamente no se resolvieran los desequilibrios financieros. Dos son las fuentes

principales de este problema: el endeudamiento externo y las políticas internas.

El endeudamiento externo se ha caracterizado por sus elevados montos y porque los créditos se han obtenido a tasas de interés real sumamente elevadas. Las formas de transferencia de esos créditos a los usuarios internos varían de país a país. En algunas ocasiones, se adoptó el dólar u otra moneda extranjera como unidad de cálculo mientras que, en otras, el riesgo cambiario lo absorbieron el Estado o los intermediarios financieros. La tasa de interés se trató también en forma diferente: a veces se transfirió directamente a los usuarios; otras veces, se fijó por los intermediarios financieros internos, resultando bastante más elevada que las externas; finalmente, muchas veces el Estado subsidió a los usuarios rebajando las tasas.

En estas circunstancias, cuando la crisis del sector externo ocasionó fuertes devaluaciones y agudos procesos inflacionarios se produjo toda clase de transferencias patrimoniales, operándose cambios profundos en la situación operacional y patrimonial de las personas y de las empresas. Algunas sufrieron cuantiosas pérdidas en tanto que otras tuvieron ganancias elevadas, y una liquidez cuyo uso es hoy muy difícil de controlar.

En lo referente a las políticas internas de financiamiento, la situación fue también muy diversa. En muchos países se introdujeron sistemas de contratación de créditos con cláusulas que vinculaban las deudas a monedas extranjeras y quedaban, por lo tanto, sujetas al riesgo cambiario. Los préstamos en moneda nacional se concedieron a la vez con muy diferentes modalidades que incluyeron tasas elevadas de interés real, créditos indizados con la inflación y tasas reales negativas. En la medida que la crisis aceleró la inflación o forzó devaluaciones, la combinación de estos elementos produjo también notables transferencias entre sectores.

El presupuesto público, como era de esperar, no quedó indemne ante estos trastornos. Absorbió, en ocasiones, el problema externo de los agentes productivos y financieros y acudió desordenadamente y bajo la presión de las circunstancias en ayuda de los sectores más afectados. La reducción del nivel de actividad trajo aparejada una caída de los ingresos tributarios y no tributarios, a la par que la crisis acentuaba la presión por el gasto y muchos de los programas

de ajuste tendían a reducirlo. Dadas esas condiciones, la política fiscal se manejó a veces atendiendo más al peso de las presiones económicas y políticas que a la orientación de un programa de objetivos claros.

La economía de los grupos de ingresos medios y altos también sufrió modificaciones importantes. Lamentablemente, en muchos países la inversión especulativa adquirió auge; existe hoy un monto apreciable de fondos en manos del sector privado que se mueve con gran flexibilidad entre actividades relacionadas con sectores especulativos, préstamos de urgencia a los sectores más afectados a elevadas tasas de interés real, presión sobre el mercado de divisas y otras inversiones de carácter especulativo.

En suma, se ha creado una situación financiera interna de muy difícil manejo. A menudo, los empresarios han reemplazado el cálculo económico por el acceso a los recursos a cualquier costo, especialmente a los públicos, para poder subsistir; muchos tienen la esperanza que un futuro arreglo financiero les permitirá transferir esos costos a otros sectores.

En algunos países constituye una necesidad prioritaria poner fin a esta situación, de manera que el Estado recupere el control del mercado financiero a fin de neutralizar la enorme masa de recursos que estimula las actividades especulativas. Para ello, el Estado debiera prohibir—cuando existen legalmente— las posibilidades de especular y crear una o más opciones preferenciales de ahorro a largo plazo que cuenten con su aval.

La reducción de la tasa de interés real es también de suma urgencia, pues en varios países subsisten tasas ajenas a toda posibilidad razonable de retorno. A este respecto, sin embargo, es necesario aplicar un criterio de selectividad del crédito. Su asignación no puede estar en manos de grupos financieros en situación comprometida y también es evidente que no todos los sectores o empresas pueden ser salvados; el establecimiento de una tasa de interés real a un nivel razonable sólo es compatible con una restricción forzada y selectiva de la demanda de créditos.

El presupuesto público requiere, asimismo, una reestructuración. En cuanto al ingreso, las medidas clásicas de captación resultan insuficientes; la política en este campo debiera orien-

tarse hacia la aplicación de medidas para captar ingresos de los grupos que siguen manteniendo un elevado nivel de consumo o cuentan con fondos líquidos destinados a la especulación.

El gasto público debe también orientarse según el principio de equidad social y vincularse con las prioridades que se aprueben en torno al sector productivo; no es posible satisfacer la demanda de la totalidad de los sectores, y todo intento en esa dirección provocará necesariamente un aumento de la inflación causado por los mayores déficit fiscales.

Sólo un manejo financiero y fiscal selectivo puede recuperar los niveles productivos, presupuestarios y de precios que hagan posible un cálculo económico no especulativo, condición imprescindible para el funcionamiento racional de las economías mixtas en que el sector privado tiene un importante papel económico.

Como ya se ha señalado, el problema de los salarios y del empleo constituye un desafío para las políticas de control de la inflación que se definen en la nueva modalidad de desarrollo. No cabe duda que en los países donde la desocupación ha alcanzado niveles muy altos este problema debería solucionarse antes que el de la caída del salario real; sin embargo, en todos los países se planteará este último problema en el momento de diseñar la política. Mantener el salario real en límites compatibles con la oferta interna y externa es una necesidad si se desea evitar una hiperinflación. No obstante, los grupos asalariados difícilmente aceptarán, en regímenes democráticos, un sacrificio parecido al que se les ha exigido en el pasado si no se cumplen al menos dos requisitos: que el sacrificio más grande lo estén haciendo los grupos de más altos ingresos, y que se apliquen fórmulas de acumulación de capital en que se sientan auténticamente partícipes, tanto en los sacrificios como en los frutos.

3. El balance de pagos

Los objetivos prioritarios a corto plazo en esta área son dos: reducir en la medida de lo posible la presión del endeudamiento externo y establecer un manejo de la balanza comercial de bienes y servicios que sea compatible con las políticas selectivas aplicadas en las áreas productiva y financiera.

A corto plazo, la presión del servicio del endeudamiento externo tiene dos manifestaciones. Una, de fondo, que radica en la imposibilidad de afrontar los compromisos a corto plazo y otra, formal, consistente en una situación de crisis constante que obliga a recurrir a negociaciones parciales, créditos puente y otras soluciones de emergencia.

El problema de la deuda externa es muy complejo, como lo son también sus soluciones; cuando se discuten estas últimas se plantean algunas cuestiones que conviene presentar de manera sumaria:

i) si los países latinoamericanos deben negociar separadamente, o en conjunto, o por separado pero utilizando criterios comunes;

ii) si la banca transnacional aceptará las pérdidas de capital, tal como lo están haciendo internamente las bancas nacionales.

iii) si la renegociación cubrirá los créditos a corto plazo, cuya renovación significa mantener latente la crisis;

iv) el monto del financiamiento neto externo que está dispuesta a aportar la banca pública y privada internacional;

v) los costos extraordinarios por concepto de intereses, multas y otros, que deban aceptarse en la renegociación;

vi) el modo en que deben transferirse al interior de las economías los resultados de las renegociaciones de la deuda externa;

vii) si debe darse el aval público a la deuda privada externa;

viii) si deben aplicarse fórmulas que podrían aliviar la situación a corto plazo, tales como períodos de gracia, vínculo de los pagos con los términos del intercambio, u otras medidas relacionadas con el valor de las exportaciones; y

ix) las medidas de política interna que deberían acompañar a la renegociación. Especial importancia tiene el intento de conseguir superávits comerciales que ayuden a pagar la deuda a costa de políticas recesivas.

No es posible responder a todos estos interrogantes, pero, vistos desde la óptica de una nueva modalidad de desarrollo, cabe hacer algunas consideraciones generales que podrían servir para orientar una política de renegociación.

Por un lado, en la medida que se democratizan los procesos políticos, la capacidad de negociación de los gobiernos debería fortalecerse,

pues será evidente para los acreedores la imposibilidad de aplicar políticas que sometan a nuevos sacrificios a la población; similar efecto produciría el progreso en la cooperación e integración regionales. Por otro, la posibilidad de que los países afronten la deuda sin que la banca extranjera acepte pérdidas de capital o el Estado extienda su aval a las deudas privadas sólo encontraría alguna justificación si la renegociación fuera lo suficientemente flexible para evitar que se acentuaran las políticas recesivas, si se dieran períodos de gracia razonables, si no se impusieran tasas de interés reales imposibles de pagar por medio de negocios no especulativos y si se aceptara condicionar el pago de la deuda al mejoramiento del comercio externo en lo referente a volúmenes y precios. En la medida en que no se negocie en estas condiciones se estarán planteando soluciones irrealistas y se estará colocando una pesada piedra en el cuello de los países latinoamericanos con las consiguientes consecuencias sociales y políticas.

En cualquier caso, parece ilusorio esperar en este campo resultados espectaculares a corto plazo; la situación de crisis se prolongará por bastante tiempo en la mayoría de los países, obligándolos a manejar el comercio exterior en condiciones de excepcionalidad.

En el campo del comercio internacional cabe señalar, de partida, que las exportaciones confrontan situaciones muy dispares. Existe una gran cantidad de productos, especialmente primarios, en los cuales los estímulos a la exportación no producen efectos significativos en el incremento de su volumen o de su valor exportado; el problema radica en estos casos en la depresión de la demanda de los países desarrollados y en las medidas proteccionistas que los mismos han tomado. Por ello, una devaluación real u otro estímulo financiero para este tipo de exportaciones comúnmente sólo se traducen en una transferencia interna de recursos y tienen escasa repercusión en la balanza comercial. Para otros productos, especialmente los de origen industrial, el apoyo estatal puede resultar de gran importancia, tanto en las negociaciones para enfrentar el proteccionismo de los centros como mediante la aplicación de medidas de estímulo financiero que les permitan mantener y aumentar su competitividad. De allí que este campo requiera medidas diferenciadas para las cuales el

instrumental homogéneo puede resultar ineficiente.

Las importaciones han sido hasta ahora uno de los instrumentos centrales de las políticas de ajuste; en efecto, su reducción con el fin de obtener superávit comerciales ha sido vista como un elemento indispensable para equilibrar las economías. Los medios utilizados para conseguirla son variados: algunos son selectivos, como la prohibición de ciertas importaciones consideradas prescindibles, los incrementos dispares de aranceles o el manejo diferenciado de los distintos rubros del presupuesto público; otros son generales, como las devaluaciones; en algunos casos también se han provocado, mediante políticas financieras y monetarias, fuertes depresiones que han afectado a la economía en su conjunto.

De acuerdo con la nueva modalidad de desarrollo que aquí se propone es inaceptable aplicar medidas homogéneas que provoquen profundas recesiones productivas con una injusta distribución de los costos para los grupos más desposeídos. Estos grupos, que poseen un escaso patrimonio para utilizarlo como mecanismo de resistencia, son duramente afectados por el desempleo o la caída del salario real. A su vez, el aparato productivo se resiente profundamente con este tipo de medidas. De allí que sea recomendable aplicar tanto políticas selectivas de importaciones como políticas de promoción de las exportaciones que se compadezcan con las medidas del mismo tipo en el campo interno, todas ellas capaces de garantizar niveles mínimos de producción y de consumo.

En la medida que se apliquen políticas de incremento del ahorro interno y de la actividad productiva, la política selectiva de importaciones será complementaria de éstas; en efecto, la limitación del consumo de los grupos de altos ingresos debería coincidir con una caída de las importaciones prescindibles y la dificultad para importar debería abrir paso a políticas de sustitución de importaciones y de mayor actividad productiva interna.

4. *La preservación de la capacidad productiva*

Es probable que haya unanimidad de pareceres en lo deseable que resultaría incrementar la producción y reducir el desempleo; sin embargo,

existen dudas acerca de la posibilidad de lograrlo y de sus consecuencias. Por ello debe subrayarse que la reactivación es posible y necesaria, aunque su significado concreto no debe prestarse a equívocos. Así, suele utilizársela en el sentido de restablecer el anterior nivel de funcionamiento de la economía en todos los sectores y ramas; en las circunstancias actuales esa resulta una pretensión irrealizable y los intentos así orientados provocaron un rápido incremento de los desequilibrios internos y externos.

Lo que sí puede resultar posible es reactivar el nivel productivo de determinadas ramas, aceptando que no podrán reactivarse otras, como las comerciales y financieras destinadas a sustentar el consumo importado de los grupos de altos ingresos.

El primer conjunto de ramas productivas que debe estimularse es el destinado a satisfacer la canasta de bienes y servicios que constituye el núcleo del consumo popular; muchas ramas del sector agropecuario son ejemplos concretos en este sentido. La necesidad de asegurar a corto plazo, tanto el abastecimiento de origen agropecuario como la absorción productiva de una proporción elevada de la fuerza de trabajo rural, hace deseable la recuperación preferente de ese sector.

Asimismo, la infraestructura física e industrial debe preservarse; el esfuerzo creador y de acumulación de muchas generaciones constituye un patrimonio de los pueblos que no puede ser sacrificado en función de metas macroeconómicas coyunturales.

Un tercer grupo de ramas cuya producción debe ser estimulada es aquel cuyas exportaciones pueden verse afectadas por su actual estructura de costos. Especial hincapié debería hacerse en aquellos productos manufacturados que en la década de los años setenta conquistaron para la región mercados que es preciso defender.

Finalmente, deberían estimularse las inversiones que se identifican con los objetivos de la nueva modalidad de desarrollo y que, además, cuentan con financiamiento externo de organismos públicos internacionales o utilizan pocos insumos importados o hacen uso muy intensivo de mano de obra. En todos los casos se trata de estimular sectores que se escogen por su aporte a la nueva modalidad de desarrollo. Así, el corto

plazo se concibe como el período de lanzamiento de un nuevo estilo y no como el de salvamento de

emergencia de la forma pretérita de conducción económica y social.

V

La imprescindible dirección política

Los criterios propuestos para orientar la política económica y social requieren una dirección firme y deliberada por parte del Estado. Sin embargo, la variada experiencia política de América Latina pone de manifiesto que no existen mecanismos ni instituciones privadas o públicas que por sí solos puedan asegurar un desempeño eficiente y una orientación indicada para el proceso económico. A menudo ha existido un movimiento pendular en las ideas que ha llevado a presentar al Estado o al mercado, a las instituciones democráticas o a las autoritarias, sea como un "*deus ex machina*" que todo lo solucionan por su sola presencia, o como los responsables de todos los problemas políticos y económicos.

Ese movimiento pendular guarda estrecha relación con el proceso histórico. La crisis de los años treinta produjo un pesimismo generalizado acerca de los mecanismos de mercado y condujo hacia ordenamientos político-institucionales donde el Estado y la planificación debían desempeñar el papel decisivo; la crisis de estos últimos reverdeció las supuestas virtudes de los primeros que, a su vez, se han visto profundamente desprestigiados por los desequilibrios actuales. De la misma manera, la confianza que se depositó hace algunas décadas en la relación mutuamente fructífera entre desarrollo económico y democracia, fue deteriorada por las dificultades de los regímenes reformistas y populistas, dando paso al redescubrimiento de las supuestas bondades de la disciplina social y del autoritarismo, que ahora se ven amagadas otra vez por el impulso creciente de los ideales democráticos.

En estas circunstancias, la crisis económica actual ha puesto de relieve nuevamente la antigua interrogante acerca de cuál es el ordenamiento político-institucional más favorable para impulsar el desarrollo y enfrentar los conflictos agravados de la hora presente. Si se da una mirada retrospectiva a la historia de América Latina

en búsqueda de una respuesta, la impresión inicial que se recibe coincide con lo expresado antes en el sentido de que ni la mayor intervención del Estado, ni el retorno a los principios democráticos, ni mucho menos el predominio de un orden autoritario o de las leyes del mercado, pueden, por sí solos, garantizar un desempeño y orientación adecuados del proceso económico. El problema de la congruencia de las instituciones y procesos económicos y políticos no admite soluciones simplistas y unilaterales sino que, más bien, requiere que cada una de esas instituciones sea evaluada con objetividad en sus logros y en sus fracasos, en sus posibilidades y en sus limitaciones.

Como es sabido, la revaluación durante los años recientes del papel del mercado en varios países de la región se basó en el convencimiento que su libre funcionamiento orientaría mejor las principales decisiones económicas, pues, además de sus supuestas virtudes para lograr una asignación eficiente de los recursos y una distribución equitativa del ingreso, este mecanismo evitaría las arbitrariedades del poder gracias a su objetividad impersonal basada en el respeto de las leyes económicas.

La crisis económica de los países que confían en los mecanismos del mercado ha puesto de manifiesto otra vez el verdadero carácter del mercado, que no es otro que el de un mecanismo subordinado a la estructura económica existente. Dado ese carácter, no puede conducir el proceso de desarrollo, pues éste tiene objetivos económicos, sociales y políticos que de manera deliberada deben procurar la transformación de aquella estructura. El generalizado abandono actual de los mecanismos del mercado en favor de una creciente intervención estatal a fin de enfrentar la crisis es una corroboración más de que el mercado puede tener virtudes económicas y políticas, pero entre ellas no se cuenta la de poder dirigir el

desarrollo ni enfrentar por sí solo las crisis de manera eficaz.

Debido a las limitaciones del mercado, es imprescindible que el Estado tenga un papel decisivo en la conducción del proceso económico, sobre todo en períodos de crisis. Pero no debe caer en la ilusión tecnocrática de que esa sola intervención garantiza un grado razonable de eficiencia y legitimidad; la intervención estatal en la economía puede ser también ineficiente y poco equitativa. El problema radica en que el Estado con frecuencia ha estado subordinado al influjo de los grupos de poder económicos y políticos, y en lugar de ser el conductor de ellos ha sido conducido por ellos.

El desempeño concreto del Estado y del mercado en la reorientación del desarrollo depende en gran medida de las estructuras en las cuales se sustentan. Así, el mercado podría cumplir algún papel en la orientación eficiente de la producción y del consumo si se asentara en una estructura económica donde la riqueza y el ingreso estuvieran distribuidos de manera igualitaria. Del mismo modo, el aparato del Estado, para ser la expresión cabal de los intereses y demandas de la mayoría de la población, debe no sólo basarse en un sistema político democrático sino democratizarse también a sí mismo.

En este sentido, para alcanzar un mayor grado de eficiencia y legitimidad, muchos Estados latinoamericanos deberán mejorar su desempeño en cuanto a coordinación y concertación. La coordinación se refiere sobre todo a la necesidad de que el aparato estatal en su conjunto —central y regional, administrativo y descentralizado— tenga una actuación coordinada. No caben dudas de que en algunos países de la región se han agravado los efectos de la crisis debido a la acción incoherente del aparato estatal que, por cierto, no expresa sólo la existencia de problemas técnicos y políticos, sino —sobre todo— de intereses burocráticos sectoriales en las principales instituciones y empresas del sector público. La concertación tiene que ver en especial con la capacidad del aparato estatal para representar los intereses de los grupos sociales, orientar su acción y aunar voluntades en torno a propósitos comunes. Si la coordinación del aparato estatal es condición necesaria y principal de su eficiencia, la concertación es el núcleo de la legitimidad estatal en sociedades plurales de eco-

nomía mixta como lo son la mayoría de las latinoamericanas. Como es sabido, la coordinación y la concertación constituyen la esencia de la planificación, que en las actuales circunstancias de América Latina tiene una nueva oportunidad para demostrar su utilidad.

No existe concertación posible sin mecanismos institucionales que permitan y garanticen la participación de los grupos sociales en todas las decisiones estatales importantes. En efecto, para controlar las tendencias autoritarias y tecnocráticas que suelen germinar en quienes controlan el aparato estatal es necesario consolidar las instituciones democráticas; sólo estas instituciones pueden impedir que la intervención estatal sea mera expresión de la arbitrariedad de los grupos poderosos, civiles o militares, estatales o privados. Pero, como ya se ha afirmado, el retorno a la democracia no garantiza que se alcance un grado satisfactorio de eficiencia en la acción estatal; podría suceder lo contrario si todos los grupos sociales creyeran que ese retorno es la ocasión propicia para satisfacer sus demandas postergadas. He aquí una cuestión crucial, pues la "ingobernabilidad" de las democracias ha sido siempre la principal justificación que han enarbolado los regímenes autoritarios.

Por razones tanto valorativas como prácticas, la democracia es el marco adecuado para el desarrollo, pero ella debe lograr un desempeño ordenado, que por la índole misma de este sistema político no puede basarse sólo, ni preferentemente, en la coerción sino sobre todo en el consentimiento espontáneo de los gobernados. Sin embargo, el apoyo que los gobernados brinden a las instituciones democráticas, y a las decisiones que de ellas emanen, depende al menos de dos condiciones esenciales. Primero, que la participación en las decisiones sea amplia y que éstas se refieran a los grandes problemas nacionales y, segundo, que las instituciones democráticas tengan prolongada vigencia en el tiempo para que puedan consolidarse como pilares de la tradición política. Las instituciones democráticas fuertes pueden ayudar mucho a que los ciudadanos sobrelleven los efectos de los conflictos y desequilibrios que toda crisis trae aparejados.

Las políticas para enfrentar la crisis y reorientar el desarrollo requieren decisiones dramáticas que, como se ha afirmado, alterarán de manera profunda la economía y la sociedad de los

países latinoamericanos. A su vez, esas decisiones presuponen un Estado capaz de realizarlas, y esa capacidad no sólo implica elevar al máximo la eficiencia de su gestión, sino también, y sobre todo, lograr consenso social que le sirva de sustento político; sin ese sustento el Estado será simplemente el instrumento de los intereses sectoriales y no podrá realizar la tarea que exige el desafío de la hora presente.

Asimismo, en sociedades como las latino-

americanas, donde los ideales democráticos se han enraizado profundamente, el consenso social no se logrará por imposición sino por acatamiento espontáneo y responsable de los gobernados. Este, a su vez, sólo surgirá de la plena participación en la toma de decisiones, y del íntimo convencimiento que los sacrificios que deben imponerse son inevitables y se distribuyen entre todos de manera equitativa¹¹.

¹¹ En su examen de la actual situación española, en que se combinan las exigencias de enfrentar la crisis y fortalecer la democracia, Fuentes Quintana ha formulado sugerencias que parecen en buena medida ser válidas también para la mayoría de los países latinoamericanos.

"Es evidente que una política de ajuste a la crisis parece reclamar el cumplimiento de tres exigentes condiciones: claridad en el reconocimiento de la situación (*decir al país la verdad*, no ocultar la crisis como mal irremediable del que no conviene hablar), *transparencia y equidad en el reparto de sus elevados costos* (la crisis no puede trasladarse sobre los demás en un imposible y suicida sálvese quien pueda) y crear o ganar un sentido de finalidad común de todos los grupos sociales y políticos para *lograr por la vía de la negociación y el pacto respuestas constructivas* a sus principales problemas. Dicho en otros términos, superar la crisis económica y construir una demo-

cracia es una política que requiere un gran sentido de Estado y no de partido en la contemplación y en las soluciones propuestas a los distintos problemas por parte de los grupos sociales y políticos. Si ese sentido de finalidad común no se crea, si los partidos políticos alientan la lucha cerrada de clases en plena crisis, si empresarios y trabajadores no logran definir las condiciones mínimas para hacer posible el desarrollo de las empresas del país, si quienes disfrutaban de posiciones económicas privilegiadas no transigen con soluciones que reclaman su sacrificio, la crisis se agravará, dificultando irremediablemente esa suma de crisis más democracia, en la que los españoles nos jugamos nuestro futuro". Enrique Fuentes Quintana, "La prioridad política de la economía en la transición española", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 3, Madrid, enero-junio de 1983, p. 127.