

# 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 ABRIL 1984

**SUMARIO**

Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	7
Conferencia Económica Latinoamericana	39
La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias	53
Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional. <i>Oswaldo Sunkel</i>	81
La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a la solución unilateral? <i>Robert Devlin</i>	107
La energía en el modelo tecnológico agrícola predominante en América Latina. <i>Nicolo Gligo</i>	123
La exportación de productos básicos desde América latina. El caso de la fibra de algodón. <i>Alberto Orlandi</i>	139
La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico. <i>Raúl Prebisch</i> .	163
Publicaciones recientes de la CEPAL	183

## Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional

*Oswaldo Sunkel\**

El autor elabora en este artículo una interpretación de la crisis actual que permita a la vez comprenderla en sus causas profundas y actuar con éxito sobre la misma.

Primero esboza el marco histórico que permite ubicar la situación actual, desde la constitución del patrón de desarrollo hacia afuera en el siglo pasado, hasta el proceso de creciente transnacionalización de las últimas décadas que culmina en la presente crisis. Luego examina la naturaleza de la crisis actual, tanto en los centros como en la periferia, con la finalidad de aclarar si se trata de un fenómeno pasajero y superficial o, por el contrario, de síntomas que indican una perturbación profunda y prolongada y presenta algunos pronósticos sobre el futuro de la economía mundial, de manera de evaluar las condiciones probables que deberán enfrentar los países periféricos en los próximos decenios.

Finalmente, en las conclusiones, sugiere el curso de acción que debería seguirse frente a la crisis; los principales aspectos del mismo son la reactivación y apertura de las economías centrales, la distribución equitativa interna y externa del costo de la deuda externa, colocando su servicio sobre nuevas bases, la orientación de las políticas de desarrollo a fin de impulsar las exportaciones y satisfacer las necesidades de los más desposeídos, y el énfasis en la cooperación regional.

\*Coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y Professorial Fellow, Institute of Development Studies, University of Sussex. Este documento fue preparado a pedido de la Third World Foundation a la que se le agradece el permiso otorgado para su publicación en la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en el mismo son personales y no comprometen a ninguna de las instituciones mencionadas.

## I

### La disyuntiva actual

Las políticas de desarrollo de América Latina se han inspirado durante la posguerra en dos fuentes teóricas principales: el desarrollismo poskeynesiano y el monetarismo neoliberal. La primera se asocia con R. Prebisch y la CEPAL y la segunda con M. Friedman y la Escuela de Chicago. La realidad evidentemente es siempre más compleja y matizada que las distinciones analíticas; pero éstas cumplen una función útil de definición conceptual. Se trata aquí de distinguir dos concepciones teóricas, que inspiran políticas diferentes, y dos períodos históricos, en que predominan primero una y después la otra, hasta desembocar en la crisis actual, en que de nuevo se disputan el papel protagónico.

El desarrollismo poskeynesiano, en lo interno, pone el acento en el desarrollo de las fuerzas productivas materiales en la industria, la agricultura, la infraestructura de capital social básico y los recursos humanos, y, en lo externo, en la integración regional y la cooperación internacional pública. El Estado y la planificación desempeñan un papel principal en la promoción del desarrollo económico y social y en las relaciones internacionales. Predominó en los decenios de 1950 y 1960, con diferente intensidad y coherencia en distintos países.

El monetarismo neoliberal, con su énfasis en la liberalización de los mercados de dinero, bienes, servicios y trabajo, en la apertura comercial y financiera externa, en el desarrollo del sistema financiero privado interno, y su promoción de los agentes económicos privados y del mercado en preferencia al Estado y la planificación, comenzó a aflorar en el decenio de 1960 y a predominar en muchos países en el decenio siguiente.

Esta transición —moderada, pragmática, compleja e inteligente, en algunos casos, y no tanto en otros— alcanzó extremos de radicalización ideológica en unos cuantos, particularmente en los países del Cono Sur. Si bien estas diferencias nacionales fueron determinadas en gran medida por la experiencia histórica y las estructuras económicas, sociales y políticas de cada país, la tendencia general de transición de unas estrategias de desarrollo más proteccionistas y estatistas hacia otras más abiertas y privatizantes tuvo indudable conexión con el cambiante panorama

internacional de la posguerra. En efecto, la crisis mundial de 1929-1932 y la segunda guerra mundial estimularon al comienzo las estrategias desarrollistas. Por su parte, el proceso de expansión del sistema financiero privado internacional, iniciado a mediados de los años sesenta, acentuó la influencia del monetarismo, lo que culminó en la actual crisis económica internacional. Esta plantea ahora en todos los países, con mayor o menor

relieve según los casos, una disyuntiva crucial de política económica: someterse a un extremo ajuste recesivo de corte monetarista, como procura imponer el capitalismo financiero transnacional, o recuperar y mantener los grados de libertad suficientes para adoptar políticas reactivadoras, encuadradas en una estrategia de desarrollo de las fuerzas productivas y sociales nacionales y regionales.

## II

### La privatización del sistema financiero internacional

Hay, a mi juicio, una relación estrecha entre el grado de integración o desintegración de la economía internacional, en particular de los mercados financieros internacionales, y el grado de proteccionismo o apertura de las economías nacionales, sus orientaciones en materia de asignación de recursos, sus opciones entre consumo e inversión, la configuración de sus estructuras de poder y el grado de intervención del Estado, todo lo cual se traduce en reformulaciones conceptuales y de política económica.

En el período de desarrollo hacia afuera, que se extendió del siglo XIX hasta 1930, había una estrecha integración económica, comercial y financiera internacional que se traducía en el predominio de la libra esterlina —moneda fuertemente respaldada tanto económica como militarmente— y se expresaba en amplias y crecientes corrientes internacionales de comercio, créditos, inversiones e incluso migración. A esa configuración global del Imperio Británico y sus zonas de influencia, como la de América latina, correspondían situaciones nacionales de escasa protección y economías muy abiertas tanto en el centro como en la periferia, lo que se traducía en un proceso de asignación de recursos en función de las ventajas comparativas. Como las ventajas comparativas adquiridas por el centro se encontraban principalmente en las manufacturas, sus exportaciones se especializaron en productos fabriles, y como los países de la periferia no habían

adquirido esas ventajas, se especializaron en sectores de uso intensivo de recursos naturales y mano de obra.

A esta situación estructural corresponde determinada organización del poder político: forman una coalición dominante los sectores exportadores (manufactureros en el centro, productores de materias primas en la periferia), los sectores importadores (de materias primas en el centro, de manufacturas en la periferia), los grandes comerciantes y sobre todo los sectores financieros. Su interés por maximizar el comercio y las finanzas internacionales redundaba en una intervención relativamente escasa del Estado en la economía, salvo para crear los servicios de infraestructura que necesita el modelo de crecimiento hacia afuera e imponer sus reglas del juego. Predomina el *laissez-faire*, y la racionalización de esas políticas en términos teóricos e ideológicos, es decir, la teoría liberal clásica de la asignación de recursos por medio del mercado, tanto en el plano nacional como internacional (teoría estática de las ventajas comparativas).

Esta fase del desarrollo capitalista termina con la crisis de 1930, seguida de un largo interregno que antecede a la hegemonía estadounidense después de la segunda guerra mundial. Durante ese interregno se produce una serie de profundos reajustes: se desintegran los mercados internacionales; desaparecen tanto el mercado financiero privado internacional como las in-

versiones privadas directas; y sólo se conservan algunas reducidas corrientes de comercio. La crisis generalizada del comercio, las finanzas y las inversiones internacionales privadas se expresa en cada país en graves desequilibrios en sus transacciones internacionales y en una fuerte depresión de la actividad económica. La mayoría de los países se retraen del sistema internacional y aíslan sus economías aplicando medidas proteccionistas en lo comercial y de control cambiario en lo financiero.

Importa recalcar que este proteccionismo ocurre simultáneamente en el centro y la periferia. La sustitución de importaciones no es un invento perverso de los países periféricos y de Prebisch y la CEPAL, como parecieran creer algunos economistas de escasa cultura histórica: es también y al mismo tiempo el recurso a que acuden los países centrales para enfrentar la crisis. Cada uno protege y fomenta lo que antes importaba: los países centrales protegen en esencia su agricultura, y de ahí surge todo un aparato institucional de apoyo y fomento a la agricultura que todavía —50 años después— es grave impedimento para el comercio internacional y la producción agrícola en el Tercer Mundo.

En nuestros países, por su parte, la crisis del año treinta lleva a la protección generalizada de la industria manufacturera y marca el comienzo de la fase de industrialización sustitutiva deliberada. Se produce así una separación entre el sistema de precios interno y el internacional, que se refleja en un cambio en los precios relativos de los productos agrícolas y de los industriales. En consecuencia se reajusta la asignación de recursos: en la periferia hacia el desarrollo manufacturero y en el centro hacia el desarrollo agrícola. Este proceso no ocurre automáticamente, sino por efecto de la acción decidida del Estado y de la rearticulación en ambos tipos de países de la coalición hegemónica del poder entre las clases dirigentes. Esta coalición, dominada por intereses exportadores, importadores, comerciantes y financieros, es desplazada, no sin profundos conflictos políticos, por una coalición basada principalmente en los sectores empresariales, grupos medios y clases obreras organizadas, lo que se refleja en la importancia atribuida a la producción, el empleo y la distribución del ingreso para superar la crisis.

Se trata de las décadas del treinta al sesenta,

caracterizadas en muchos países de América Latina por gobiernos que propician una intervención activa del Estado en apoyo del desarrollo industrial; las inversiones en infraestructura; algunas reformas estructurales; la redistribución del ingreso mediante la expansión de los gastos sociales; y las políticas públicas favorables a los sectores medios y de menores ingresos.<sup>1</sup> En el plano internacional se promueve decididamente la integración y cooperación regionales, así como la cooperación económica y técnica públicas entre países desarrollados y subdesarrollados, sin perjuicio de denunciar las inequidades e injusticias características del sistema de relaciones económicas internacionales.

Con las salvedades del caso, no es tan distinto el cuadro que presentan en la posguerra los países industriales, tanto Estados Unidos como los europeos y el Japón. El Estado asume también funciones principales en la reactivación y reconstrucción económicas; el desarrollo y renovación tecnológica de las fuerzas productivas; la corrección de las injusticias distributivas aplicando el concepto del Estado providente; y la adopción de políticas sistemáticas de pleno empleo. En Europa, además, es muy marcado el énfasis que se coloca en la integración y cooperación regionales.

La modernización institucional del Estado y la planificación aparecen en ambos mundos como instrumentos orientadores que modifican y complementan el mercado. Las teorías económicas en boga giran en torno al crecimiento económico en el centro, y a las políticas de desarrollo en América Latina, adquiriendo especial relieve el tema de la planificación. El debate teórico se centra en la crítica de la teoría económica tradicional neoclásica y keynesiana (estática), en función de las necesidades de una teoría del crecimiento (dinámica poskeynesiana), el cambio estructural y el desarrollo.

Mientras esto ocurre en el plano interno, el sistema económico internacional procura también resurgir del desastre de 1930. En la década siguiente se recuperó el comercio internacional, pero las inversiones privadas tanto directas como financieras habían desaparecido por completo.

<sup>1</sup>Estoy hablando de los planteamientos, intenciones y medidas contenidas en la política de desarrollo, y no de lo que lograron efectivamente.

Se crearon en cambio algunas instituciones públicas, como el Eximbank en los Estados Unidos, para facilitar el crecimiento de sus exportaciones. Ante la desaparición del sistema financiero privado internacional, después de finalizada la segunda guerra mundial, se creó un sistema financiero internacional de carácter público, de conformidad con los acuerdos de Bretton Woods, en especial del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). A estas instituciones se sumaron después los bancos regionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo, las instituciones públicas bilaterales y multilaterales de asistencia financiera, y los organismos estatales encargados de extender créditos de exportación. Hacia mediados del decenio de 1960 se había terminado de establecer un sistema financiero internacional de carácter público.

En los decenios de 1950 y 1960 reapareció la inversión privada internacional directa, encarada ahora en la empresa transnacional, al comienzo únicamente norteamericana y luego también europea y japonesa. Esta aprovechó los mercados nacionales creados en los países periféricos al amparo de las medidas proteccionistas y las políticas de fomento industrial, instalando filiales locales para saltar las barreras comerciales.

Es el comienzo del proceso de transnacionalización de la estructura productiva, que luego se extiende a los patrones de consumo, los estilos de vida y la cultura.<sup>2</sup> Al terminar el decenio de 1960 comenzó a recrearse un mercado financiero privado internacional, cuya expansión durante la década siguiente alcanzó dimensiones extraordinarias. Se llegó así a un nuevo período de integración económica internacional —esta vez de carácter transnacional— que se inició con la recuperación del comercio y la transferencia de patrones de consumo y estilos de vida, siguió con la expansión de la inversión privada transnacional y los patrones tecnológicos y de producción, y culminó, sobre todo después de 1973, con la creación de un mercado financiero transnacional de carácter privado, controlado por unos pocos grandes bancos transnacionalizados, que fueron

adquiriendo gran libertad de maniobra al quedar crecientemente fuera de la supervisión de las autoridades financieras nacionales.

Me interesa aquí destacar cinco características centrales de este proceso. En primer lugar, la recreación y expansión acelerada de este nuevo mercado internacional de capitales, que había desaparecido 40 años antes y que creció de 12 000 millones de dólares en 1964 a casi 700 000 millones en 1982 (véase el cuadro 1). En segundo lugar, la privatización del financiamiento externo: en 1961-1965 el 60% de la entrada de recursos financieros externos hacia América Latina era de origen público y el 40% de fuentes privadas; en 1978 el financiamiento público se había reducido hasta casi desaparecer, al 7%, y el privado había subido al 93% (véase el cuadro 2.) En tercer lugar, el predominio del sistema bancario en este mercado de capitales: en 1961-1965, del 40% de las entradas de capital privado extranjero, 25% era inversión privada directa y sólo 2% era financiamiento bancario, proporciones que en 1978 cambian radicalmente; el financiamiento bancario se eleva al 57% y las inversiones privadas directas bajan al 16%. Ambos fenómenos significaron también que la gran expansión del crédito se orientara fundamentalmente a los países exportadores del petróleo y los semiindustrializados, dejando de lado a los países más pobres que no constituyen un mercado atractivo para los bancos privados.

En cuarto lugar, cabe citar la oligopolización y ulterior monopolización del mercado internacional de capitales. La gran afluencia de financiamiento externo a múltiples países y empresas fue organizada por unos treinta grandes bancos transnacionales, que obtuvieron proporción considerable del financiamiento de parte de cientos de bancos medianos y pequeños mediante el sistema de los préstamos sindicados. Para administrar la crisis y extraer rentas monopólicas de la renegociación de las deudas, el oligopolio se ha transformado en un monopolio formado por unos 7 u 8 grandes bancos norteamericanos que se conciertan y protegen solidariamente en comités *ad hoc*.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Sobre este tema véase O. Sunkel y E. Fuenzalida, "Capitalismo transnacional y desarrollo nacional", en *Estudios Internacionales*, año XI, N° 44, octubre-diciembre 1978, y la amplia bibliografía ahí citada.

<sup>3</sup>R. Devlin, "Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia", y "Renegociación de la deuda latinoamericana: Un análisis del poder monopólico de la banca", en *Revista de la CEPAL* N° 9, diciembre de 1979 y N° 20, agosto de 1983, respectivamente.

Cuadro 1  
VOLUMEN NETO DEL MERCADO DE  
EUROMONEDAS, 1964-1982

Fin de año <sup>a</sup>	Volumen neto del mercado definido rigurosamente (miles de millones de dólares)
1964	12
1965	13
1966	16
1967	21
1968	20
1969	44
1970	57
1971	71
1972	92
1973	132
1974	177
1975	205
1976	247
1977	300
1978	375
1979	475
1980	575
1981	661
1982	686

Fuente: Stephany Griffith-Jones, *International finance and Latin America: past and future*, ALIDE (en prensa), cuadro 7.

<sup>a</sup> Para los años 1964 a 1981 referido a diciembre; para 1982 se refiere a septiembre.

En quinto lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, la falta total de control y responsabilidad públicas sobre este proceso de expansión del oligopolio financiero privado internacional, aspectos que están en el centro de la crisis financiera actual y que comparten por igual los bancos transnacionales, los gobiernos de los países industriales, sedes de esos bancos, y los gobiernos de los países sobreendeudados.

Los gobiernos de los países de la OPEP y del Tercer Mundo, en general, desperdiciaron aquí una oportunidad única para transformar las obsoletas instituciones de Bretton Woods en un sistema público internacional verdaderamente representativo de los intereses de la comunidad de naciones y responsable antes sus gobiernos, orientado hacia la promoción del desarrollo del Tercer Mundo y la preservación del dinamismo y estabilidad de la economía mundial.

Así como Monsieur Jourdain hablaba en prosa sin saberlo, durante el decenio de 1970 hemos vivido el equivalente de un Plan Marshall, sin mentarlo ni percibirlo. Las recomendaciones de la Comisión Brandt fueron en realidad aplicadas, sólo que *avant la lettre*, de acuerdo con los criterios del mercado, y por la banca transnacio-

Cuadro 2  
AMERICA LATINA<sup>a</sup>: DISTRIBUCION PORCENTUAL Y ENTRADA NETA DE  
RECURSOS EXTERNOS, 1961-1968

Distribución porcentual	Promedios anuales				
	1960-65	1966-70	1971-75	1976	1977
Sector público: ingreso neto	60.2	40.1	25.2	19.6	12.0
A. Multilateral	19.5	15.7	13.4	14.4	7.4
Para desarrollo	16.6	17.1	11.6	6.6	8.4
Compensatorio	2.9	-1.4	1.8	7.8	-1.0
B. Bilateral	40.7	24.4	11.8	5.2	4.6
De Estados Unidos	36.9	23.6	6.8	2.6	1.7
Otros <sup>b</sup>	3.8	0.8	5.0	2.6	2.9
Ingreso privado neto <sup>c</sup>	39.8	59.9	74.8	80.4	88.0
A. Bancos <sup>d</sup>	2.1	9.3	43.8	61.0	48.3
B. Proveedores	7.7	13.8	2.3	3.7	5.8
C. Bonos	5.0	2.5	2.5	3.3	14.8
D. Inversión directa	25.2	33.3	26.2	12.4	20.1
Total porcentual	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total real (Miles de dólares)	1 575.8	2 641.3	7 561.9	15 301.5	15 637.0

Fuente: Stephany Griffith-Jones, *op. cit.*, cuadro 4.

<sup>a</sup> Comprende países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo y sus filiales subregionales.

<sup>b</sup> Comprende los países socialistas y miembros del OCDE, salvo los Estados Unidos.

<sup>c</sup> Comprende créditos para nacionalización.

<sup>d</sup> Comprende instituciones financieras distintas de los bancos.

nal, en lugar de serlo por un mecanismo internacional público, serio, responsable y controlado por los estados nacionales. El resultado ha sido una fundamental contribución keynesiana al mantenimiento de cierta expansión de la economía internacional en el decenio de 1970, lo que ha permitido superar parcialmente su tendencia al estancamiento desde fines de la década de 1960, y por otra parte, un colosal desperdicio de recursos productivos durante ese período, ya que éstos se destinaron, al menos en parte, a financiar inversiones de tipo faraónico, sobredimensionadas, que han quedado incompletas o en uso parcial; a un gran aumento del consumo superfluo; a la producción y compra de armamentos; e incluso a la fuga de capitales y la corrupción.

Esta situación caótica contrasta con la del sistema financiero internacional público y, en general, con todo el sistema internacional de cooperación y asistencia bilateral y multilateral al desarrollo que predominó en los decenios de 1950 y 1960. Con todas sus deficiencias, ese mecanismo implicaba ciertos criterios sociales de estabilización anticíclica y de asignación de recursos, que fueron desplazados por criterios privados, bancarios, de mercado, y en último término, por lo que se ve, por la falta de criterio. La asignación de los recursos financieros públicos internacionales pasaba en ese primer sistema por la mediación del Estado, tanto en el país donante como en el receptor. Se establecían criterios públicos de asignación de recursos que reflejaban opciones sociopolíticas de largo plazo, como promover la industrialización, dotar de capital social básico, instaurar reformas estructurales y modernizar la agricultura, ahorrar divisas y dar empleo. Respondían a criterios que los parlamentos de los países desarrollados imponían a sus propios Estados y a sus organismos de asistencia y financiamiento, y que negociaba el Estado del país subdesarrollado, en la medida en que también reflejaba intereses nacionales a largo plazo.

En su lugar, los criterios del mercado responden a la maximización de utilidades en el menor plazo posible, a la distribución inequitativa del ingreso, a las preferencias de los consumidores de rentas más altas y a las estrategias de mercado de los grupos privados nacionales y transnacionales de mayor poder y dinamismo. Hay aquí una diferencia trascendental: los go-

biernos y los empresarios tuvieron gran libertad para obtener y asignar enormes masas de recursos externos, pero esa mayor libertad no fue necesariamente ventajosa para los países que recibieron esta gran afluencia de capital privado. Aparte el costo financiero mucho mayor que éste tiene, y que se ha transformado en un lastre terrible por efecto de las elevadas tasas de interés, el problema radica en que cuando no se trata de gobiernos comprometidos firmemente en una política de desarrollo, la holgada disponibilidad financiera privada externa de corto plazo sustituye al ahorro interno y externo de largo plazo y se desvía al consumo, en lugar de contribuir a ampliar y diversificar la capacidad productiva, y en que el mercado por —sí solo— no es el instrumento más adecuado para orientar los recursos hacia el desarrollo de un sistema de producción diversificado, con justicia social, y sostenible a largo plazo.

En los casos en que el Estado continuó controlando esa asignación de recursos para el desarrollo, ante la abundancia de recursos externos, se perdió también con frecuencia toda mesura y se cayó en una especie de ilusión financiera, olvidando que es limitada la capacidad real, institucional y humana, de aprovechar racionalmente los recursos financieros y que el endeudamiento externo desproporcionado de corto plazo, no constituye nunca base adecuada para una estrategia de desarrollo. En los países exportadores de petróleo, otro gran espejismo fue confundir los reajustes estructurales de los precios del petróleo con una tendencia sostenida de largo plazo, sobre la cual basar fantásticos planes de inversión y un aumento desenfrenado del consumo. Pareciera que todos estos temas, ampliamente debatidos en la literatura sobre el desarrollo, se olvidaron también en el gran festival de ilusionismo financiero de los años setenta.

La integración financiera transnacional, el reinicio del acceso fácil y amplio al sistema financiero privado internacional y la posibilidad de endeudarse en gran escala, ejercieron una gran presión para adoptar políticas de apertura y liberalización comercial y financiera. Cuando el conflicto político entre diversas coaliciones se define así, se produce un aumento exagerado de las importaciones de bienes de consumo y de los sectores de servicios comerciales y financieros y una reasignación de recursos hacia los sectores

de ventajas comparativas naturales —incluyendo en algunos países actividades con ventajas adquiridas durante el proceso de sustitución de importaciones—. Todo esto va acompañado de intentos de consolidación de la nueva coalición hegemónica: aparecen con renovado vigor —apoyados en el financiamiento privado internacional— los exportadores, los importadores y el comercio, comandados por el sector financiero, que procuran reemplazar la coalición que formaron los sectores industriales, los grupos medios y los sectores obreros. Hay un claro esfuerzo de reducción de la intervención del Estado para dejar que el mercado —o sea los principales grupos económicos— funcionen lo más libremente posible, una reactualización de las políticas de *laissez faire* y de toda la ideología del mercado, el libre cambio, las ventajas comparativas estáticas, la iniciativa privada y el individualismo. Todo ello, por supuesto, con un decidido apoyo de los nuevos centros de poder financiero transnacionales.

En un comentario escrito en la víspera de la crisis se planteaban al respecto las siguientes preguntas: ¿por cuánto tiempo se mantendrá el péndulo en el extremo de la integración financiera

transnacional en que se apoya tan decididamente la estrategia de apertura externa? ¿Hasta dónde puede estirarse la ya tirante cuerda del endeudamiento externo privado, sobre todo a la luz de tendencias al estancamiento y el proteccionismo en los centros y de sus efectos sobre las exportaciones periféricas? ¿Qué límites tiene una estrategia de crecimiento económico con apertura externa apoyada fundamentalmente en la expansión del consumo importado, los sectores financieros y de servicios y las actividades primarias de exportación? ¿Recuerdan 1930? ¿Cómo pueden los países deficitarios de petróleo mantener y aun acentuar un estilo de desarrollo que estimula las importaciones en general, y con ello las de combustibles, a precios reales crecientes a largo plazo y con abastecimiento incierto? E inversamente, en el caso de los países exportadores de petróleo, ¿qué pasaría con semejante estrategia si los precios del combustible dejan de subir? ¿Cuáles serán los efectos de esta estrategia sobre la diversificación del sistema productivo, la acumulación de capital, el empleo y la distribución del ingreso?<sup>4</sup>

### III

## Una reactivación sin futuro

Una recesión en las economías centrales, menos aguda pero más prolongada que la de 1974-1975, ha bastado para dar respuesta a esas preguntas. Han quedado al descubierto en Chile y México, en Argentina y Brasil, en Uruguay y Ecuador, las insuficiencias tanto del monetarismo, como del desarrollismo. Incluso en Colombia, país que siguió durante el último decenio políticas prudentes, inspiradas en un sano pragmatismo, sin dejarse engatusar por los abanderados de uno y otro lado, afloran ahora la vulnerabilidad y las debilidades estructurales y sociopolíticas, características de una economía subdesarrollada y dependiente, que no se pudieron superar ni siquiera con una combinación reconocidamente razonable de políticas desarrollistas y monetaristas. En un arranque de optimismo sin base, muchos consideraron esas debilidades su-

peradas o inexistentes al observar que la economía latinoamericana seguía creciendo durante el decenio de 1970 pese al estancamiento relativo de la economía de los centros y la crisis del petróleo.

Son bien conocidos los problemas estructurales del desarrollo latinoamericano. Aunque las tasas de crecimiento de la producción, sobre todo industrial, fueron excepcionalmente elevadas, la miseria urbana y rural sigue presente en forma masiva con escandalosos islotes de extrema ri-

<sup>4</sup>O. Sunkel, "Comentarios sobre E. Bacha y C. Díaz, Alejandro: mercados financieros: una visión desde la semiperiferia" en R. French-Davis (compilador), *Las relaciones financieras externas, su efecto en la economía latinoamericana*, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas N° 47, México, 1983, p. 69. Las páginas anteriores constituyen una versión revisada de este comentario.

queza; están generalizados el desempleo, el subempleo y la marginalidad; son enormes la desigualdad social y la concentración del ingreso y la riqueza; y continúa el alto grado de vulnerabilidad, desequilibrio y dependencia externa.

En cuanto a la situación coyuntural, las cifras son lamentables: violenta caída de la producción y los ingresos reales por primera vez en cuarenta años; brutal aumento del desempleo, en especial del urbano; gigantescas deudas externas e internas; aceleración de la inflación; desequilibrios fiscales, monetarios y externos; crecientes tensiones y conflictos sociales y políticos. No obstante la heterogeneidad de situaciones en los países latinoamericanos, grandes y pequeños, más y menos industrializados y urbanizados, importadores y exportadores netos de petróleo, y sus diferencias en materia de política económica, la crisis afecta a todos por igual aunque con intensidad diversa.<sup>5</sup>

Por el carácter generalizado de la crisis en América latina muchos, en particular los gobiernos y los responsables de las políticas económica y financiera, tienden a considerarla de origen externo (así como hace pocos años atribuían el *boom*—obtenido gracias al excepcional endeudamiento externo— a la sabiduría de sus políticas internas). La culpa la tendrían las altas tasas de interés engendradas por las políticas monetaristas depresivas iniciadas a fines del gobierno de Carter y acentuadas por los gigantescos déficit fiscales provocados durante el gobierno Reagan, al combinarse con la original contribución de los "ofer-tistas" (*supply siders*), la recesión mundial y la contracción del comercio internacional, el deterioro de la relación de intercambio y la paralización de las corrientes de capital.

Esto no explica, sin embargo, que si bien es cierto que la crisis es generalizada, no lo es menos que su intensidad y características difieren marcadamente de uno a otro país. Así, por ejemplo, las caídas más fuertes de la producción, los ingresos y el empleo se observan sobre todo en los países del Cono Sur y algunos otros que han seguido fielmente las recetas monetaristas y los programas de estabilización del Fondo Moneta-

rio Internacional.<sup>6</sup> Siendo así, aunque la crisis tenga un origen externo común, no cabe duda que han atenuado o agravado sus efectos internos las características de los países, sus estrategias de desarrollo previas y sus políticas de reacción frente a los problemas externos.

Tampoco explica otro hecho de singular importancia. Como ya se ha señalado, y no obstante la frecuente comparación de esta crisis con la de 1929-1932, ambos fenómenos no tienen, hasta ahora por lo menos, gran semejanza. Conviene recordar brevemente que, en esa época, el producto bruto de los principales países industriales descendió cerca de 20% entre 1929 y 1932, mientras que el total de las importaciones mundiales se contrajo a la tercera parte. Se produjeron un desempleo enorme y una caída de los salarios nominales; pero como cayeron los precios en proporción similar, se mantuvieron los salarios reales. Las utilidades se esfumaron y las inversiones cesaron. Las existencias de dinero se redujeron junto a los tipos de interés de corto plazo. El sistema financiero nacional e internacional experimentó una severa crisis; quebraron muchos bancos en Estados Unidos y Europa; y los gobiernos tuvieron que intervenir o abandonar el patrón de oro.<sup>7</sup> Entre 1980 y 1983, en cambio, si bien se redujo el ritmo de aumento del producto y del comercio exterior, no experimentaron bajas significativas en términos absolutos. El desempleo, aunque elevado, no se acerca a las cifras de aquella época, y son muy diferentes los movimientos de precios y salarios, así como las características del sistema financiero.

Por lo demás, en 1974 y 1975 se experimentó una recesión similar, sin que ello significara el menor dolor de cabeza para la política económica de América latina. ¿Por qué ahora, en contraste con recesiones recientes y con la crisis del año treinta, basta que el centro estornude para que la periferia latinoamericana sufra un paro cardíaco? ¿Por qué, cabe preguntar además, este fenómeno se da en esta forma tan explosiva en América Latina, mientras afecta con mucha menos virulencia a las regiones restantes del Tercer Mundo? ¿Por qué, en cambio, parece haber tras-

<sup>5</sup>La descripción detallada más reciente se encuentra en Enrique V. Iglesias, "Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983", que aparece en este mismo número de la *Revista*.

<sup>6</sup>*Ibid.*, cuadro 2.

<sup>7</sup>Charles P. Kindleberger, *The world in recession 1929-1932*, Allan Lane The Penguin Press, 1973.

pasado la Cortina de Hierro, y afectado a varios países del área socialista?

Para poder responder a éstas y otras preguntas atinentes es fundamental comprender la naturaleza de la crisis. Hay en esencia dos posiciones frente a ella. Una sostiene que se trata apenas de una recesión, algo más prolongada que de costumbre, y en que por desgracia han coincidido varios factores negativos que se han conjugado para afectar en forma particularmente severa a América Latina, pero que la recuperación ya se perfila en los Estados Unidos; hay que tener paciencia y "ajustarse" mientras sus efectos positivos empiezan a manifestarse, pues ya llegará una nueva fase de expansión que aliviará los agudos problemas actuales.

Otra versión muy distinta considera que se trata de una crisis profunda, de carácter estructural, en que los problemas recesivos y financieros, así como los desequilibrios más visibles, no son sino síntomas que pueden confundirse fácilmente con una recesión pasajera, pero que en realidad ocultan una profunda crisis de largo plazo, de enorme envergadura y de incierto pronóstico. Es fundamental adoptar una posición frente a estas opciones. En el primer caso, la estrategia apropiada es la de esperar que amaine la tormenta, y seguir adelante con las estrategias de desarrollo tradicionales. En el segundo caso, se trata de comprender que no hay tal tormenta pasajera, sino el fin de una época o fase expansiva del capitalismo, y que se trata de evolucionar por nuevos rumbos, aprendiendo de las lecciones del pasado, pero sin volver atrás, explorando nuevas opciones futuras, y todo ello en un contexto internacional agitado, difícil y muy diferente del que predominó durante los primeros decenios de posguerra. Esta es la opción por la que se inclina el autor de este trabajo, por las razones en que se abundará más adelante.

Antes de intentar una interpretación de lo que considero una profunda crisis de transformación del estilo de desarrollo de posguerra, que a mi juicio exige cambios fundamentales en las estrategias de desarrollo de América latina y entraña una poderosa acción de cooperación regional y del Tercer Mundo, debo referirme a la reactivación o recuperación económica que está teniendo lugar en los Estados Unidos, y en la cual muchas autoridades del mundo económico y fi-

nanciero nacional e internacional tienen cifradas tantas esperanzas.

Es importante apreciar este fenómeno con claridad, porque si se confía en el comienzo de una recuperación que arrastrará a la postre al mundo industrializado a una nueva fase de expansión sostenida y dinámica, creando las condiciones para una nueva etapa de crecimiento acelerado del Tercer Mundo, y con ello los requisitos para aliviar el pesadísimo fardo del servicio de la deuda externa, las políticas de ajuste a corto plazo podrían llegar a tener cierta justificación. Si en cambio la realidad no fuera tan halagüeña, podrían tener costos abrumadores la persistencia en políticas de ajuste y la postergación de cambios fundamentales de estrategia de desarrollo.

En contraposición con las declaraciones optimistas de las autoridades económicas y financieras nacionales e internacionales, empeñadas en crear un clima de confianza, una revisión de la prensa especializada, y de algunos informes recientes de organismos internacionales, revela escasa confianza de que perdure la recuperación de corto plazo, y aún menos a mediano y largo plazo, así como la posibilidad de que el impulso positivo se transmita eficazmente al Tercer Mundo.

Especialmente significativas son unas declaraciones recientes del Presidente del Banco de Pagos Internacionales (BPI) señor Fritz Leutwiler. Este Banco, junto con el Fondo Monetario Internacional, es lo que más se acerca a un banco central mundial. Aparte de que sus informes anuales son de una autoridad indiscutible, el Banco ha estado estos últimos años en el ojo de la tormenta financiera, participando activamente con el FMI en los procesos de renegociación de la deuda de los mayores países deudores y los principales bancos acreedores.

En una presentación reciente señaló que sería peligroso suponer que el mundo industrial está "en vísperas de entrar en una era de crecimiento elevado y sostenido", requisito previo para la expansión de las exportaciones de los países subdesarrollados. "Un crecimiento anémico en los países industriales aniquilaría las esperanzas de los países menos desarrollados de expandir sus exportaciones en forma apreciable", por lo que el problema de la deuda se arrastrará por largo tiempo y no hay otra opción que pedir a los bancos que continúen ayudando a los países a

financiar sus deudas. Agregó que "debemos empezar a buscar otras formas de reducir el peso de la deuda de las naciones en desarrollo". Indicó que una posibilidad era que esos países vendieran algunos de sus activos nacionales a sus acreedores. "Esta es una opción digna de consideración en el caso de aquellos países con amplia dotación de recursos naturales o empresas estatales redituables." (*Financial Times*, 5 de diciembre de 1983, p. 1).<sup>8</sup>

Estos lúgubres pronunciamientos coinciden con los de diversos comentaristas e informes recientes.<sup>9</sup> Se comienza por reconocer que la recuperación de la economía norteamericana es muy vigorosa y que podrían lograrse tasas de crecimiento del 4.5 al 5.4% en 1984 (pronósticos de la OCDE y del National Institute of Economic and Social Research del Reino Unido, respectivamente.) Muchos comentaristas señalan, sin embargo, que el ritmo de la recuperación se atenuará el año próximo cuando se agote el impulso inicial provocado por la demanda de ciertos sectores del gasto de consumo y por la reposición de inventarios. Creen además que el mantenimiento de tasas elevadas de interés reales, reforzadas por enormes y persistentes déficit fiscales y la propia recuperación, junto a la debilidad de otros sectores de la demanda, y la filtración de parte de ella hacia importaciones favorecidas por un dólar sobrevaluado, inhibirán la recuperación de las inversiones, puesto que existe amplio margen de capacidad ociosa que se está ocupan-

do muy lentamente. En estas circunstancias, el impulso inicial derivado de la expansión del gasto de consumo no llegaría a traducirse en un aumento de las inversiones, y sin la recuperación de éstas la expansión no podría sostenerse.

La vigorosa recuperación norteamericana no pareciera sin embargo poder reproducirse en los demás países de la OCDE. En varias de las naciones más pequeñas y en Francia e Italia, las políticas monetarias y fiscales continuarán restrictivas en vista de fuertes déficit fiscales, tasas de inflación todavía elevadas, frágiles cuentas externas y presión sobre las tasas de cambio, acentuadas por los elevados tipos de interés norteamericanos y la fortaleza del dólar. Además, los gobiernos conservadores del Reino Unido y Alemania occidental han declarado que continuarán con sus políticas fiscales restrictivas.

Con un enfoque más monetarista el BPI llega a conclusiones similares. Sostiene que el progreso alcanzado en la reducción de la inflación debiera por sí mismo apoyar la recuperación al desencadenar varios procesos: aumento de la oferta monetaria real, reducción de pérdidas reales de tenedores de activos financieros, expansión del ahorro y de la propensión a gastar, ganancias de capital, confianza empresarial, acumulación de demandas rezagadas de bienes duraderos, de viviendas, de reposición de existencias e incluso de inversión. Advierte, sin embargo, que estos procesos son altamente sensibles al nivel de los tipos de interés, sobre todo en términos reales. Y en este sentido no se habría progresado suficientemente. Si bien los intereses nominales han bajado, lo han hecho menos que la inflación, en particular en el mercado a largo plazo. Por consiguiente, el tipo de interés real se mantiene a niveles históricamente elevados, más aún para un período recesivo. Causa importante son los déficit actuales y previstos del presupuesto norteamericano. De no poder remediarse, persiste el riesgo de que la recuperación se frustre.<sup>10</sup> Recientemente el Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos, Prof. Martin S. Feldstein, provocó gran alboroto al afirmar que "sería poco prudente suponer que la recuperación económica por sí sola va a reducir el déficit a un nivel

<sup>8</sup>No es del caso examinar ahora esta preocupante insinuación acerca de una enajenación masiva del patrimonio natural y público de nuestros países como medio de atenuar el endeudamiento externo, excepto para llamar la atención sobre las estrategias que podría estar explorando la comunidad financiera internacional. Por lo demás, es lógico pensar que este proceso se debe estar llevando a la práctica en el sector privado, aspecto sobre el cual también convendría estar atento.

<sup>9</sup>La sección que sigue se basa principalmente en la documentación siguiente: Bank for International Settlements, *Fifty-third Annual Report*, Basle, junio 1983; United Nations, *World Economic Survey 1983. Current trends and policies in the world economy*, Nueva York, 1983; UNCTAD, *Trade and development report, 1983 (Part I The current world economic crisis)* septiembre de 1983; *Financial Times*, "Financial Times survey: Europe", 5 de diciembre de 1983; Anatole Kaletsky, "West Europe's economies: sink or swim together", *Financial Times*, 5 de diciembre de 1983, p. 16; *International Herald Tribune*, "Euromarkets, a special report", Part I y Part II, 28 y 29 de noviembre de 1983, pp. 7-15 y 9-14, respectivamente.

<sup>10</sup>Bank for International Settlements, *Fifty-third...*, *op. cit.*, p. 31.

acceptable" (*International Herald Tribune*, 6 de diciembre de 1983, p. 13.) Agregó que si el Congreso no actuaba rápidamente para reducir el déficit, se corría el riesgo de empujar nuevamente a la economía norteamericana a la recesión (*Ibid.*, 28 de noviembre de 1983, p. 10).

Las instituciones mencionadas prevén un crecimiento de 3.3% para las economías europeas en 1984, lo que parece bastante aventurado a la luz de las situaciones por países, y frente al 1.5% pronosticado por la Comunidad Económica Europea.

Los pronósticos señalan que el desempleo seguirá creciendo en los 10 países de la Comunidad durante la recuperación e incluso en la visión más optimista no se prevén efectos significativos sobre el desempleo. Economistas privados que prolongan el análisis más allá de 1984, no creen que la recuperación se acentúe en 1985, sino que más bien habrá un nuevo retroceso en 1986.

Aunque se dé una recuperación importante, como señalan los pronósticos más alentadores, no se garantiza de manera alguna un alivio inmediato para los países del Tercer Mundo. Para ello es preciso que se expanda la demanda de productos primarios y manufactureros importados, que los importadores estén dispuestos a aumentar sus compras y sus existencias, y que suban los precios de dichos productos en relación con las exportaciones del mundo industrial (muchas de ellas adheridas al dólar sobrevaluado.) A su vez, para lograrlo será necesario, entre otras cosas, que la expansión del gasto en los centros se oriente hacia sectores que emplean directa o indirectamente importaciones del Tercer Mundo, que las perspectivas de la reactivación sean sostenidas y bajen los tipos de interés, a fin de que los importadores tengan incentivos de mediano plazo para aumentar sus compras y reponer existencias, que se reduzca el desempleo para atenuar el proteccionismo, y que se fortalezcan los ingresos y la demanda de los sectores de menores ingresos.

La diferencia en el ritmo de recuperación de la economía de Estados Unidos y de las economías europeas también tiene importancia para el Tercer Mundo, ya que los países de la Comunidad Económica Europea, que crecerían menos, absorben casi una cuarta parte de las importaciones mundiales totales (excluido el comercio den-

tro de la Comunidad) mientras que los Estados Unidos sólo representaban el 15% en 1980.

Por todas las razones expuestas, parecen muy dudosas las expectativas de que la recuperación se traduzca a breve plazo en incrementos significativos de la demanda y de los precios de los productos básicos, alimenticios y manufactureros exportados por los países subdesarrollados, máxime si la recuperación, como todo parece indicar, no tiene probabilidades de sostenerse.

Por añadidura, el mundo subdesarrollado, lejos de contribuir a la recuperación, como lo hizo en el pasado, ayuda a limitarla. La suspensión del financiamiento externo privado a estos países por su fuerte endeudamiento externo, la insuficiencia del financiamiento oficial para equilibrar la balanza de pagos, la reducción de la asistencia externa y el deterioro del valor de las exportaciones, amén de fuertes pérdidas de reservas, han obligado a muchos países a adoptar políticas muy austeras y a comprimir fuertemente sus importaciones, lo que ha reforzado las presiones deflacionarias en los países industriales.<sup>11</sup>

A la perspectiva de una recuperación relativamente efímera, hay que agregar otro factor con posibles repercusiones explosivas a corto plazo y que puede contribuir a prolongar el estancamiento a plazo mediano y largo: la muy delicada situación financiera internacional.

Un elemento político y estratégico internacional, que sin duda es el que más preocupa a Estados Unidos y Europa, mucho más que la crisis económica y financiera, es la sensación de hallarse a las puertas de un enfrentamiento armado directo o indirecto entre las superpotencias, en los campos estratégicos de Europa, el Oriente Medio, Centroamérica y el Caribe. Aunque resulta casi grotesco mencionar algunas de las consecuencias económicas de un conflicto bélico de incalculables proyecciones, no pueden dejar de mencionarse al menos dos. Por un lado, el temor de un conflicto armado estimula la compra de dólares por motivos de seguridad, lo que debilita las balanzas de pagos europeas y apoya la tendencia a la sobrevaluación de esa moneda, aumentando el déficit comercial norteamericano

<sup>11</sup>El valor corriente de las importaciones latinoamericanas se ha reducido casi a la mitad entre 1981 y 1983: de 98 000 a 56 000 millones de dólares (Enrique V. Iglesias, *Balance preliminar... op. cit.*, cuadro 1.)

y las presiones proteccionistas. Por el otro lado, existe la perspectiva de nuevas ampliaciones de los presupuestos militares norteamericanos y que se mantengan el descomunal déficit fiscal y los elevados tipos de interés. Es una notable paradoja que Europa, la primera víctima de una conflagración bélica, esté contribuyendo a financiar esta política.

Un segundo elemento es la incertidumbre con respecto a la estabilidad del sistema bancario y financiero internacional. William R. Cline, reconocido especialista en la materia, estima que una declaración de moratoria por parte del Brasil por un plazo determinado eliminaría la mitad de las utilidades de los nueve principales bancos norteamericanos, lo que precipitaría una corrida bancaria y obligaría al Banco de la Reserva Federal a apoyarlos. Aunque no eliminara totalmente las utilidades ni afectara seriamente el capital en la mayoría de los casos, sería sin duda un duro golpe para la economía. Los estímulos para declarar una moratoria se han acentuado: en 1982 los intereses pagados por los países en desarrollo no exportadores de petróleo (59 200 millones de dólares) fueron superiores a las entradas netas de capital (57 400 millones). El mismo autor califica esta situación como de "vulnerabilidad estructural subyacente en las finanzas internacionales" (*International Herald Tribune*, 28 de noviembre de 1983, p. 9). Las crisis de no pago de México y Brasil en sus fases críticas, hicieron caer marcadamente el valor de las acciones de los bancos más comprometidos y obligaron al Tesoro norteamericano a montar operaciones de rescate para evitar el riesgo de corrida y quiebra de los bancos. El presidente del BPI advirtió, en la presentación antes citada, que si bien el mundo financiero estaba mucho mejor preparado que hace un año para manejar una situación de moratoria, esta eventualidad no podía descartarse. Se refería sin duda a las operaciones de renegociación de emergencia que se han organizado y a las presiones insostenibles a que se han visto expuestos los gobiernos de los países deudores por parte del Fondo Monetario Internacional, que han hecho tambalear la estabilidad de más de alguno.

La fragilidad de la situación política y financiera internacional tiene sus repercusiones internas en los propios países acreedores. Las autoridades controladoras de los bancos norteamerica-

nos registran actualmente el mayor número de instituciones financieras en peligro de quiebra desde el decenio de 1930. La Corporación Federal de Seguros de Depósitos (FDIC) considera que más de 600 bancos están en peligro de falencia y las autoridades esperaban que ese número aumentara antes de fines de 1983 (*International Herald Tribune*, 26-27 de noviembre de 1983, p. 11.) Dos informes recientes, del Departamento del Tesoro y del Comité de Operaciones Gubernamentales de la Casa de Representantes, señalan que los dos organismos de control bancario más importantes —la Oficina del Contralor de la Moneda y la FDIC— son incapaces de detectar crisis bancarias potenciales e imponer medidas preventivas y correctivas. El Banco Nacional Suizo solicitará cinco nuevos conjuntos de datos informativos a los bancos, incluyendo detalles sobre su actuación externa, esto en virtud de la crisis financiera internacional que ha demostrado que los bancos internacionales no se pueden supervisar efectivamente si no se tienen en cuenta sus subsidiarias externas (*Ibid.*, 30 de noviembre de 1983, p. 13.) Y esto en un país que no presenta casos de bancos demasiado comprometidos en préstamos a países muy endeudados, condición que por cierto los propios banqueros suizos atribuyen a las estrictas disposiciones en materia de coeficientes de activos a capital que deben acatar (*Ibid.*, 29 de noviembre de 1983, p. 12.)

Y no hay que olvidar que el desplazamiento de gobiernos comprometidos con el aperturismo monetarista del último decenio y sus equipos técnicos vinculados con la banca transnacional y responsables del enorme endeudamiento externo y sus consecuencias, implicará importantes cambios en las condiciones de negociación de esos países. No es ajena a esta preocupación la atención que ha prestado la prensa internacional a las recientes elecciones de Argentina y Venezuela, y su complacencia porque en ambos casos se hayan logrado amplias mayorías democráticas. Esto permitiría a los nuevos presidentes imponer severas políticas restrictivas "aceptables para los bancos internacionales" (*Financial Times*, 6 de diciembre de 1983, p. 18.) La disyuntiva planteada al comienzo de este trabajo está aquí expuesta con máxima crudeza: se espera que estos nuevos presidentes gobiernen en función de los intereses de la banca internacional, que no

coinciden por cierto con las necesidades de los pueblos que los eligieron.

Las autoridades financieras del mundo desarrollado están nerviosas y la opinión pública de esos países no ve de buen grado que sus contribuciones tributarias se destinen a subvencionar a banqueros irresponsables e imprudentes al tiempo que deben someterse a políticas restrictivas que les reducen el empleo y los servicios sociales. Lo mismo piensan los bancos medianos y pequeños, que aportaron gran parte del financiamiento externo a través de los préstamos sindicados de los grandes bancos, y que ahora se ven envueltos en los procesos de renegociación que aquellos, que son los más comprometidos, llevan a cabo. El Michigan National Bank se está enfrentando al City Bank en una batalla judicial que está siendo observada con suma atención por los bancos internacionales de todo el mundo. Michigan National rechaza la decisión del City Bank de prorrogar su parte de un préstamo a Pemex sin su consentimiento. Es el primer caso de este tipo en los últimos años y su definición podría tener

importantes repercusiones para la viabilidad de muchas de las renegociaciones de deudas que se han realizado recientemente (*Ibid.*, p. 21.)

En síntesis, el mundo financiero nacional e internacional da la impresión de un campo minado en que están penetrando los principales protagonistas —bancos, instituciones financieras internacionales, gobiernos— con un mayor bagaje de experiencia y dispositivos para detectar y desactivar temporalmente las minas y para atender a los heridos cuando tropiezan con alguna. Pero todavía no se percibe ningún esfuerzo de entidad para montar una operación sistemática de limpieza del terreno. La atención se centra en el cortísimo plazo. Los bancos y los gobiernos de los países industriales y su principal agente —el Fondo Monetario Internacional— pretenden imponer todo el costo del ajuste a los países deudores, sometiéndolos a exigencias económicas, sociales y políticas intolerables, y todo ello en la esperanza de que en el camino de la recuperación se arreglarán las cargas.

## IV

### El agotamiento del estilo transnacional de crecimiento

Para adentrarme en este terreno me haré acompañar por varias autoridades, procurando que representen un amplio espectro ideológico. Según Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía, y situado bien al centro del abanico doctrinario: "Nadie puede predecir el futuro con confianza. Sin embargo, habiéndolo considerado cuidadosamente, pienso que el último cuarto del siglo XX mostrará una tasa de progreso económico muy por debajo de la que se dio en el tercer cuarto."<sup>12</sup>

En la tradición marxista, uno de sus más destacados representantes, el profesor Ernest Mandel, veía ya a comienzos del decenio de 1970

en la presente recesión una de las crisis recurrentes del sistema capitalista, caracterizada desde mediados del decenio de 1960 por una caída de la rentabilidad de las empresas a consecuencia de un doble proceso de sobreacumulación de capital y subconsumo. Hacia 1967 habría terminado la fase de auge del ciclo de larga duración en que el sistema se encuentra actualmente, iniciándose a partir de entonces una larga fase recesiva.<sup>13</sup>

La tercera cita, desde una perspectiva conservadora, proviene del ya varias veces citado BPI. "El proceso de desinflación en que se embarcó el mundo industrial occidental inmediata-

<sup>12</sup>"The world economy at century's end", *Japan Economic Journal*, 10 de marzo de 1983.

<sup>13</sup>*Late capitalism*, New Left Books, Londres, 1975; *The second slump; a marxist analysis of recession in the seventies*, New Left Books, Londres, 1978.

mente después de la segunda crisis del petróleo... fue acompañado, al menos hasta hace poco, por el estancamiento de la producción en el mundo industrial. Es probable que la combinación errada de políticas, es decir, el excesivo peso otorgado a la política monetaria para restringir el gasto global, haya prolongado el estancamiento más allá de lo necesario. Y es efectivo que esa combinación de políticas, al presionar por una elevación de los tipos de interés, ha tenido una influencia particularmente inhibitoria sobre la formación de capital, hipotecando de esa manera el crecimiento futuro. Pero no debería olvidarse que el problema del crecimiento de los países industriales de occidente no comenzó hace tres años, cuando decidieron resistir los efectos de la inflación de costos derivada del segundo embate petrolero. Los primeros signos de un quiebre en las tendencias del crecimiento, al menos en lo que concierne a las inversiones en capital fijo, eran evidentes al final del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, mucho antes del primer embate del petróleo. Las causas más profundas de ese quiebre son inciertas, pero las más inmediatas no: la creciente proporción de los salarios en la distribución del ingreso, la declinante rentabilidad de las empresas, la función cada vez más amplia del sector público, la baja formación de capital y el debilitado incremento de la productividad."

"Tampoco deberían atribuirse los actuales niveles de desempleo sólo a las políticas de restricción de la demanda de los últimos tres años. El desempleo, sobre todo en Europa occidental, venía aumentando desde antes, bajo la influencia conjunta de un menor crecimiento económico, la expansión demográfica, y la elevación de las tasas de participación de la fuerza de trabajo en algunos países. Por último, los incrementos excesivos en los costos salariales reales y las crecientes dificultades para la movilidad del trabajo dieron un fuerte incentivo a las inversiones e innovaciones ahorradoras de mano de obra. Puestas sobre este telón de fondo, las recientes bajas de salarios reales, aparte su contribución directa a la reducción de la inflación, constituyen un elemento positivo de ajuste."<sup>14</sup>

El excepcional auge de posguerra comenzó a esfumarse hacia fines del decenio de 1960.

(Véase el cuadro 3.) En todos los países industriales aumentó la productividad desde mediados del decenio de 1950 y mediados del decenio de 1960. Esta tendencia se invierte en casi todos los casos en el segundo quinquenio de esta década para luego mostrar una ligera recuperación en algunos países en los primeros años del decenio de 1970, y desplomarse en el resto de la década. Este descenso de la productividad hacia fines del decenio de 1960 se reflejó también en los indicadores de la rentabilidad de las empresas, la disminución de la tasa de formación de capital y el aumento del desempleo. La mayoría de los análisis del período, que se basan en las tendencias del producto bruto y del comercio exterior, no perciben esa inflexión fundamental, ya que esos indicadores, después de una reducción en los años 1970 y 1971, se recobraron vigorosamente en 1972 y 1973. Por ello, muchos analistas de la crisis toman el año 1973 como un gran hito demarcatorio lo que a nuestro juicio introduce grave sesgo en el análisis, al atribuir implícita, y muchas veces explícitamente, el fin de la era de expansión de posguerra a la crisis del petróleo. Se pierde así de vista que el proceso de estancamiento comenzó hacia mediados del decenio de 1960.<sup>15</sup>

Para tener una perspectiva más adecuada de este fenómeno, conviene encuadrarlo en un marco histórico más amplio. (Véase el cuadro 4.) Se aprecia así un hecho que los economistas habían olvidado, o que, con su característica arrogancia, pensaban que había sido superado con los avances y perfeccionamientos de la política económica: la naturaleza irregular, cíclica, del desarrollo capitalista, no sólo a corto y mediano plazo, sino también a largo plazo. Se observa que el desarrollo capitalista desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días ha pasado por varias

<sup>15</sup>Este fenómeno está muy documentado. Véase: H. Giersch y F. Wolter, "Towards an explanation of the productivity slowdown: an acceleration-deceleration hypothesis"; A. Lindbeck, "The recent slowdown of productivity growth"; y E.F. Denison, "The interruption of productivity growth in the United States", todos en *Economic Journal*, 93 (marzo de 1983.) Además, D.M. Leipziger "Productivity in the United States and its international implications", *The World Economy*, vol. 3, N° 1, junio de 1980; T.P. Hill, *Profits and rates of return*, París, 1979; S. Rosenberg y T.E. Weisskopf, "A conflict theory approach to inflation in the postwar US economy", *American Economic Review*, vol. 71, N° 2, 1981; OCDE, *Economic Outlook*, diciembre de 1978.

<sup>14</sup>Banco de Pagos Internacionales, ...*op. cit.*, pp. 3-4.

Cuadro 3

## EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN ALGUNOS PAISES DE LA OCDE., 1955-1980

Pais	Fines decenio de 1950	Comienzos decenio de 1960	Fines decenio de 1960	Comienzos decenio de 1970	Fines decenio de 1970
Estados Unidos	1.8	3.0	1.0	1.4	0.3
Canadá	1.7	2.5	2.0	2.8	0.2
Reino Unido	2.2	3.1	2.8	3.1	1.1
Suecia	n.a.	4.5	3.1	2.0	0.4
Dinamarca	5.2	3.7	3.3	2.8	1.3
Noruega	3.8	4.5	3.5	1.5	2.5
Finlandia	3.6	4.7	5.1	4.7	2.5
Países Bajos	4.0	3.1	4.4	4.4	1.9
Bélgica	2.5	5.2	3.9	4.4	2.4
Alemania Occidental	4.6	4.9	4.6	4.1	3.2
Austria	5.0	4.6	6.4	5.2	2.8
Francia	4.3	5.0	4.5	4.7	2.9
Italia	4.6	5.0	6.2	4.2	1.7
Japón	8.4	12.5	8.6	6.3	3.0

Fuente: Herbert Giersch y Frank Wolter, "Towards an explanation of the productivity slowdown: an acceleration-deceleration hypothesis", en *The Economic Journal*, 93, marzo de 1983, cuadro 1.

Cuadro 4

## CARACTERISTICAS DE CRECIMIENTO DE DISTINTAS ETAPAS, 1820-1979

(Promedios aritméticos de los indicadores para los países)

Etapas	Tasas de crecimiento anuales: promedio compuesto			
	PIB	PIB por habitante	Existencia fija de capital tangible, reproducible, no residencial	Volumen de las exportaciones
I 1820-1870	2.2 <sup>a</sup>	1.0 <sup>b</sup>	...	4.0 <sup>a</sup>
1870-1913	2.5	1.4	2.9	3.9
II 1913-1950	1.9	1.2	1.7	1.0
III 1950-1973	4.9	3.8	5.5	8.6
IV 1973-1979	2.5	2.0	4.4 <sup>c</sup>	4.8

Fuente: Angus Madison, *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, 1982, p. 91.

<sup>a</sup> Promedio de 13 países.

<sup>b</sup> Promedio de 10 países.

<sup>c</sup> 1973-1978.

fases largas de expansión y estancamiento de la producción, el ingreso por habitante, la formación de capital fijo productivo y las exportaciones. (Véase de nuevo el cuadro 4.) La primera fase de expansión dura casi un siglo hasta 1913; luego sobreviene una larga onda recesiva entre ese año y 1950; posteriormente un nuevo ciclo

expansivo muy pronunciado, entre 1950 y 1973, y posteriormente entre ese año y 1979 se inicia lo que parecería ser una nueva fase recesiva de larga duración. Este último período comienza en realidad varios años antes y habría que agregar además los últimos años, con lo que se configura un período de cerca de 15 años de relativo estan-

camiento. No es de extrañar, por consiguiente, el resurgimiento del tema de las ondas largas o ciclos de Kondratieff.<sup>16</sup>

Para decidir si este último período constituye en realidad el comienzo de una fase de estancamiento de larga duración o sólo se trata de un largo respiro, o de varios suspiros profundos, antes de remprender el notable ritmo de expansión del período posbélico, es necesario examinar la naturaleza de esa extraordinaria fase de expansión y comprobar si perduran o han desaparecido las condiciones en que se basó. Para ello examinaré algunos aspectos de la evolución de los factores productivos primarios (humanos, naturales, de capital y energéticos), del estado de las fuerzas productivas y su base tecnológica, y de la organización sociopolítica nacional y su contexto internacional.

En lo que se refiere a los recursos productivos, conviene recordar que la fuerza de trabajo creció en forma importante en los países desarrollados, como fruto de la explosión demográfica registrada en los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial y de la inmigración de la población desplazada de los países de Europa oriental en Europa, sobre todo en Alemania occidental. Posteriormente, este contingente de mano de obra siguió expandiéndose en la economía noratlántica a consecuencia de la inmigración desde la periferia europea y norteamericana, el fenómeno de los "Gästarbeiter" en Europa, y de los contingentes de inmigrantes mexicanos, centroamericanos y del Caribe, en los Estados Unidos.

En cuanto a las materias primas, las inversiones en recursos minerales, energéticos y agrícolas se reanudaron rápidamente después de la segunda guerra mundial frente a las perspectivas de expansión de la demanda norteamericana y posteriormente europea y japonesa, tanto para la reconstrucción de estas economías como para abastecer la demanda derivada de la guerra fría y

de conflictos bélicos como la guerra de Corea y otros posteriores. Un factor de importancia para facilitar estas inversiones fue el gradual desmantelamiento de los imperios coloniales europeos en Asia, África y el Caribe, que abrió esos países a las inversiones norteamericanas, alemanas y japonesas.

Por lo que se refiere a la infraestructura de capital, la economía norteamericana no había logrado utilizar su capacidad productiva acumulada en forma plena sino hacia las postrimerías de la segunda guerra mundial. Y ese ritmo de actividad no logró recuperarlo hasta fines del decenio de 1940.

Esta incorporación de factores productivos relativamente ociosos al proceso económico fue posible gracias a una extraordinaria expansión de la demanda global. Tuvo sus manifestaciones principales en la reanudación de los gastos militares para el rearme como consecuencia de la iniciación del período de guerra fría a partir de 1948, el programa del Punto IV para apoyar el desarrollo de los países subdesarrollados, el Plan Marshall para la reconstrucción de los países europeos devastados por la guerra, la creación del Mercado Común europeo, la instauración de un conjunto de políticas redistributivas y de pleno empleo, dentro de la concepción del Estado providente, y la generalización del estilo de vida y de consumo norteamericanos en los países europeos y el Japón primero, y entre los sectores privilegiados del resto del mundo después.

El apoyo logístico a la implantación de la hegemonía política, militar y económica norteamericana es, por lo demás, una de las fuentes principales de la expansión de la gran empresa oligopólica norteamericana hacia el resto del mundo desarrollado y subdesarrollado, o sea una de las bases de la expansión de la empresa multinacional hacia el ámbito mundial para contribuir a generar con el tiempo el sistema transnacional.

Esa expansión sostenida de la demanda y de los mercados internos e internacionales, la utilización de la capacidad productiva acumulada y la ampliación de las escalas de producción en la gran empresa multinacional, la incorporación de las innovaciones tecnológicas derivadas de la segunda guerra mundial y de la carrera nuclear y espacial de posguerra, así como la adopción masiva de la tecnología de avanzada norteamericana

<sup>16</sup>Véase, por ejemplo: Angus Maddison, *Phases of capitalist development*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 1982; W.W. Rostov, "Kondratieff, Schumpeter and Kuznets: trend periods revisited", *Journal of Economic History*, diciembre de 1975, y su libro *The world economy*, Macmillan, Londres, 1978. También Mandel, *op. cit.*, y el número especial de *Futures* (vol. 13, N° 4, agosto de 1981) sobre "Technical innovation and long waves in world economic development", editado por Christopher Freeman.

en las economías europea y japonesa, permitieron un notable aumento de la formación de capital, profundos cambios en la estructura productiva, economías de escala, aglomeración y conglomeración, e incrementos de la eficiencia productiva, elevándose notablemente la productividad del trabajo. A ello contribuyeron en forma muy importante el bajo precio y gradual abaratamiento del petróleo, la fuente energética que llegó a ser predominante en la economía de posguerra. Esta nueva base energética en expansión facilitó el aumento de la productividad del trabajo al promover la sustitución acelerada y masiva de mano de obra por equipo de capital. Ello se tradujo, por otra parte, en un mayor dinamismo de aquellos sectores de la economía más directamente ligados al aprovechamiento de esta fuente excepcionalmente versátil y barata de energía: la industria automotriz, la metalmecánica y la electrónica de bienes de consumo duraderos, la industria petroquímica, así como la artificialización de la agricultura (mecanización, insumos químicos, clima artificial y conservación.)

Este conjunto de factores favoreció una estructura económica altamente oligopolizada, en que la dinámica de la competencia entre las grandes empresas oligopólicas transnacionales se orientó crecientemente hacia la acelerada innovación tecnológica y de diseño, la diferenciación del producto, la promoción desmesurada del consumo y la manipulación del consumidor, mediante las técnicas científicas de publicidad y de ventas así como la extensión casi ilimitada de créditos al consumidor, todo ello apoyado en una verdadera revolución de las comunicaciones.<sup>17</sup> El nivel y patrón de consumo del individuo, las familias y la sociedad en su conjunto pasaron a constituirse en sus objetivos y valores sociales centrales, definiendo su status social en el marco nacional y en el sistema internacional. El efecto de demostración se convirtió en mecanismo orientador de las aspiraciones sociales tanto entre países como entre las clases sociales de un país, y en el criterio de desarrollo y la ideología del crecimiento y de la "modernización" nacionales, entendiéndose por ello la asimilación y reproducción de los patrones de conducta, valores, consumo, tecnología, organización social y hasta

institucional y política característicos de los países industrializados y en especial de los Estados Unidos.

En el caso latinoamericano esta forma de entender la política de desarrollo se plasmó formalmente en la Alianza para el Progreso. Se trataba en esencia de promover el crecimiento económico mediante grandes obras de infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, a fin de facilitar el desarrollo industrial, la modernización agraria (incluyendo su transformación institucional mediante la reforma agraria) y la urbanización, que conjuntamente con la ampliación de la educación general y superior tenían el propósito de lograr la constitución de amplias clases medias urbanas; éstas al compartir el estilo de vida y de consumo así como los valores del mundo desarrollado, constituirían los pilares de un desarrollo económico de corte capitalista en un sistema político democrático, estrechamente vinculado con la Alianza Noratlántica.

Como se ha señalado, el excepcional dinamismo de este estilo de crecimiento de la economía de los países industrializados comenzó a debilitarse a fines del decenio de 1960. Las razones son de diversa índole. En primer lugar, hubo en el período analizado, sobre todo en sus primeras fases, algunas condiciones y elementos iniciales y fenómenos de carácter único, irrepetibles, como la existencia de capacidad ociosa en la economía norteamericana, la reconstrucción europea, la integración de esa región, la modernización industrial y agrícola sobre todo en Europa y Japón, y la liberalización del comercio internacional, que contribuyeron a impulsar la expansión, pero que una vez agotadas desaparecieron.

Otro conjunto de elementos constituyeron factores de impulso, pero en la medida en que se emplearon más allá de ciertos límites cambiaron de signo y comenzaron a transformarse en aspectos limitantes de la expansión. Es el caso del aumento de los costos para el Estado de financiar gigantescos aparatos militares y las funciones de redistribución de ingreso y protección social, así como el creciente costo real del trabajo derivado de las políticas de pleno empleo y el fortalecimiento del poder de negociación sindical. Estos constituyeron en un comienzo factores expansivos de la demanda, pero al superar ciertos niveles se traducían en una menor rentabilidad de las empresas y en presiones inflacionarias, ya sea

<sup>17</sup>F. M. Scherer, *Industrial market structure and economic performance*, Rand Mc Nally, Chicago, 1971.

por efecto del déficit fiscal o el aumento de la tributación.

La expansión de la inversión extranjera por medio de las empresas transnacionales tuvo también una fase extremadamente dinámica y positiva, pero llegó el momento en que a causa de los altos costos reales de la mano de obra, la elevada tributación y los requisitos de protección ambiental, fue mayor la rentabilidad de las filiales que de las matrices. Estas empezaron a trasladar sus operaciones masivamente a otros países, desarrollados, subdesarrollados, y hasta socialistas, no sólo para ampliar sus mercados, sino incluso para reexportar desde ellos hacia sus países de origen, desplazando en el proceso actividades tradicionales y generando problemas de desempleo.<sup>18</sup>

Otro fenómeno de este tipo es el de la reconstrucción acelerada, modernización y extraordinario dinamismo de las economías europea y japonesa, que en sus inicios coadyuvaron a la expansión de la economía del centro industrializado, pero que con el tiempo comenzaron a generar roces entre sus integrantes al aumentar la competencia entre los países europeos, de éstos con los Estados Unidos, y del Japón con todos ellos. Ello generó déficits comerciales en los países menos competitivos, los que adoptaron políticas restrictivas y proteccionistas, limitando con ello no sólo su propia expansión, sino también la de los países más dinámicos, e indirectamente la de los países subdesarrollados y en definitiva de toda la economía mundial.

En el mismo caso se encontraban los países subdesarrollados que diversificaron y ampliaron sus exportaciones no tradicionales y manufactureras y comenzaron a penetrar los mercados de los países industriales: en la medida en que se multiplicaron, expandieron y llegaron a tener éxito, crearon problemas a las actividades equivalentes en los países industriales lo que generó la correspondiente reacción proteccionista.

El creciente déficit comercial norteamericano generado por estas tendencias diferenciales de la productividad y la competencia internacional, agravado por los compromisos militares, de asistencia externa e inversión extranjera y por fenómenos como la guerra de Vietnam, llevaron

finalmente al abandono del patrón dólar/oro en agosto de 1971. Se desbarató así el sistema de instituciones económicas internacionales creado en Bretton Woods, con el dólar como moneda de reserva, basado en el hecho de que Estados Unidos poseía al final de la guerra una reserva de oro mucho mayor que la de todos los demás países juntos. En virtud del proceso descrito anteriormente, esa situación cambió radicalmente. En 1950 Alemania occidental, Italia y el Japón poseían en conjunto una reserva de 1 400 millones de dólares que en 1970 había aumentado a casi 24 000 millones: las reservas norteamericanas en igual período bajaron de 24 000 a 14 500 millones, y seguían descendiendo rápidamente.

Al hacerse cada vez más patente la vulnerabilidad del dólar, comenzaron una serie de maniobras especulativas contra las paridades existentes, facilitadas por la eliminación de los controles de cambio en Europa y la rápida ampliación del mercado de euromonedas, en el cual era fácil obtener créditos para fines especulativos. El acuerdo logrado en diciembre de 1971 para administrar los reajustes cambiarios se anuló en 1973, porque las paridades fijas dejaron de ser posibles ante la creación de un mercado financiero internacional que facilitaba la especulación. De nuevo se produjo un proceso expansivo de liberalización comercial y financiera, que en un mundo de paridades fijas y previsibles facilitó el comercio y las inversiones internacionales durante cierto período, pero que quedó sujeto a la inestabilidad especulativa ante desequilibrios reales crecientes entre los países miembros y la recreación y enorme expansión de un mercado financiero privado transnacional incontrolable. La creación de un sistema de paridades fluctuantes que introdujo la inestabilidad en el sistema, y con ello la incertidumbre y la reticencia de las inversiones productivas, sobre todo de largo plazo.

La crisis energética podría considerarse como un embate exógeno que influyó en la situación en dos momentos claves: 1973-1974 y 1979. Pero en una perspectiva de más largo plazo hemos venido elaborando la hipótesis de que se trataría de otro de los círculos virtuosos que con el tiempo se convierten en viciosos. Por efecto de la extraordinaria dotación de recursos naturales de los Estados Unidos y su escasez relativa de mano de obra, se tendió en ese país desde el siglo

<sup>18</sup>F. Fröbel, J. Heinrichs, O. Kreye, *Die neue internationale Arbeitsteilung*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 1977.

pasado a adoptar tecnologías de uso intensivo de capital. La abundancia de recursos petrolíferos, por su parte, y las ventajas de precios y de otra naturaleza de este combustible, estimularon su amplio uso y difusión en la industria automotriz, la petroquímica y la electrodoméstica. Se generó así el estilo de desarrollo antes descrito, basado, entre otras cosas, en el aprovechamiento intensivo de esa fuente de energía, y en general de todas las riquezas naturales y el medio ambiente que ese país poseía en extraordinaria abundancia. Este estilo se generalizó en el mundo con el proceso de transnacionalización, con lo que la demanda de petróleo creció en forma exagerada y se volvió cada vez más inelástica al incorporarse en mayor o menor medida en los patrones tecnológicos, de producción, de consumo, de organización del territorio y de los asentamientos humanos en todos los países, incluso en los que carecían de petróleo.<sup>19</sup> Fue así como los países exportadores de petróleo se dieron cuenta de que se habían creado determinadas circunstancias geopolíticas que permitían formar un cartel y fijar los precios a un nivel mucho más elevado.

Cualquiera sea la interpretación de este fenómeno, sus efectos sobre la economía internacional han sido importantísimos. Por una parte ha dado lugar a un efecto estructural de inflación

<sup>19</sup>La hipótesis descrita se puede aplicar con las reservas del caso a otros recursos naturales no renovables, así como a los renovables, y en especial a ciertos ecosistemas críticos para la supervivencia humana en determinadas localidades. Este tema ha sido explorado en los últimos años por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente en una serie de estudios: *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Selección de O. Sunkel y N. Gligo, Serie Lecturas N° 36, Fondo de Cultura Económica, México, 1980; O. Sunkel, *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/G.1143, CEPAL/PNUMA, Santiago, 1981; N. Gligo, "Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana", en *Estudios e informes de la CEPAL* N° 4, E/CEPAL/G.1117, CEPAL/PNUMA, Santiago, 1981; "Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina", en *Estudios e informes de la CEPAL* N° 11, E/CEPAL/G.1196, CEPAL/PNUMA, Santiago, 1982; "Informe del seminario regional sobre metropolización y medio ambiente", E/CEPAL/L.266, Santiago, 1982; "Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio", en *Estudios e informes de la CEPAL* N° 28, E/CEPAL/G.1254, CEPAL/PNUMA, Santiago, julio de 1983; *Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina*, CEPAL/CIECA, Madrid, 1983; *Supervivencia campesina en ecosistemas de altura*, E/CEPAL/G.1267, CEPAL/PNUMA, (en prensa.)

de costos a raíz de la restricción de la oferta de un insumo básico; por otra, ha dejado obsoleta buena parte de las estructuras de capital fijo cuyo funcionamiento dependía del petróleo, con las consiguientes pérdidas de capital; además ha ampliado considerablemente los déficit en cuenta corriente de los países importadores de petróleo. Al mismo tiempo ha contribuido a la formación de la banca transnacional y a la inyección de una masa formidable de liquidez de unos 2 000 millones de dólares en el sistema económico internacional en el último decenio. Con ello se evitó una recesión aún mayor, pero se contribuyó a generar presiones inflacionarias adicionales muy fuertes, sobre todo a consecuencia de la crisis petrolera de 1979. Esta dio una nueva orientación a la política económica: se abandonaron las metas de crecimiento económico y de empleo pleno adoptadas después de la segunda guerra mundial y se entró de lleno en el camino de la desinflación y la recreación de los equilibrios sistémicos básicos mediante la purga monetarista.<sup>20</sup>

El estancamiento económico y el desempleo creciente, las presiones inflacionarias cada vez más intensas y las contradicciones derivadas de una sucesión de políticas de corto plazo destinadas a "calentar" y "enfriar" la economía una y otra vez, se tradujeron en mayores tensiones sociales y a la postre llevaron a la ruptura de la coalición entre el capital, los sectores medios y el trabajo, que fue el sostén político del Estado providente y de las políticas keynesianas de pleno empleo y expansión del consumo que caracterizaron el prolongado auge de posguerra. Lo que fue posible en un período expansivo, en el que la pugna distributiva se daba en una situación en que todos podían ganar, se hizo imposible en una situación de estancamiento, en que las ganancias de unas se logran a costo de los demás. Me parece que este hecho político fundamental —la ruptura de un amplio consenso social y político que abarcaba desde los sectores obreros organizados hasta los empresariales, pasando por las amplias capas medias de profesionales, técnicos y empleados burocráticos públicos y privados— es el que está detrás del resurgimiento de una posición altamente reaccionaria en la derecha políti-

<sup>20</sup>Banco de Pagos Internacionales, *Fifty-third Annual... op. cit.*

ca (así como de una radicalmente revolucionaria en la izquierda.)

La posición reaccionaria tiene dos grandes manifestaciones: el uso del modelo monetarista como explicación macroeconómica y, más fundamental, el retorno filosófico-ideológico a las tradiciones clásicas del capitalismo de Adam Smith, es decir, la revalorización radical del individualismo. La sociedad no está constituida por agregados sociales —clases, grupos— sino por individuos; todo puede y debe entenderse en términos de oferta, demanda y mercado, sea el derecho, el Estado, la sociedad, la vida familiar o el matrimonio, a todo se le puede y debe aplicar el análisis económico de costo-beneficio. Todo esto se transforma en una ideología, en un programa político, en que se trata de desmontar el aparato del Estado hasta donde sea posible. Se reduce el sistema del Estado benefactor porque interfiere con la opción de cada cual sobre lo que debe hacer con sus ingresos; limita también la intervención del Estado en materia de inversiones; reduce el peso del Estado en términos tributarios y, en particular, el impuesto sobre la renta, para desbaratar un sistema que le resta estímulos al individuo.<sup>21</sup>

También hay que destruir la organización sindical para evitar interferencias artificiales en el mercado de trabajo, desprender al Estado de todas las empresas y actividades que puedan privatizarse y, por supuesto, no sólo aplicar el *laissez faire* en lo interno, sino propiciar la apertura total de la economía nacional a la economía mundial, de tal suerte que el sistema de precios internos sea regulado por el sistema internacional de precios, a fin de que las ventajas comparativas estáticas determinen la asignación de recursos.

<sup>21</sup> Una buena síntesis, con tendencia neoliberal, se encuentra en H. Lapage, *Mañana, el capitalismo*, Alianza Editorial, 1979. Véase también P. Dews "The nouvelle philosophie and Foucault", en *Economy and Society*, vol. 8, N° 2, mayo de 1979, en relación con la crítica del Estado providente.

En su expresión macroeconómica, el modelo monetarista consiste fundamentalmente en liberalizar al máximo el mercado financiero, eliminar el déficit fiscal y limitar rigurosamente la expansión monetaria para que el tipo de interés alcance su "verdadero" nivel real, y sirva como instrumento central de estímulo al ahorro y asignación de recursos de inversión. Mientras estas políticas monetaristas fueron aplicadas en países industriales de importancia secundaria en el sistema internacional, y en países subdesarrollados, la economía mundial no se vio afectada. Pero cuando este programa se comenzó a aplicar en la economía norteamericana, los tipos de interés nominales y reales se elevaron a niveles altísimos, no sólo en ese país sino en todo el mundo, en circunstancias que estos últimos habían sido apenas positivos en el período de posguerra. Se agudizó y prolongó así la recesión, limitándose las inversiones, sobre todo las de largo plazo, e hizo crisis el problema de la deuda externa e interna en muchos países.

En definitiva, este intento de interpretación del proceso histórico de la economía internacional de posguerra parecería indicar que su fase de expansión dinámica concluyó hacia 1970, en función de la desaparición, agotamiento e inversión de una serie de fuerzas de largo plazo, que operaron en ese período, y que no han sido reemplazadas después. Durante el decenio de 1970 se desplomaron las bases de sustentación política y energética de ese estilo de desarrollo, y se reemplazó definitivamente una concepción de la política económica orientada hacia el crecimiento y el empleo pleno, por otra centrada en la estabilidad monetaria y financiera, nacional e internacional. Se ha generado así un período de grave inestabilidad, incertidumbre y confusión tanto en las políticas económicas nacionales como internacionales, que han desembocado en una recesión aguda y prolongada, superpuesta a la crisis estructural del estilo a largo plazo.

## V

## Un futuro sin reactivación

Es muy posible que esté equivocado este diagnóstico. Pero estoy en buena compañía.

“Los decenios de 1980 y 1990 probablemente serán de profundas transformaciones: cambios en la tecnología, con la introducción masiva de las computadoras y el creciente uso de los robots en los sistemas productivos; transformaciones en materia de energía, siendo reemplazado el petróleo por otras fuentes energéticas; modificación en los gustos de los consumidores y sus repercusiones en los patrones de consumo; cambios en el contexto internacional, especialmente con la creciente competencia de nuevos países industrializados; y por último, evolución de los sistemas financieros y monetarios internacionales por efecto del creciente desorden de los últimos años.

“Durante la mayor parte del período de posguerra, las economías industriales de mercado han mostrado su capacidad de adaptación a patrones cambiantes de producción y consumo; sin embargo, esto se consiguió en condiciones de crecimiento económico relativamente acelerado. Una de las principales incógnitas para los próximos años es si podrán estos países adaptar sus economías de manera flexible a los cambios previstos, dado el deprimido clima económico actual, y si, fuertemente presionados por otros problemas como las elevadas tasas de desempleo, las políticas económicas de corto plazo no implicarán postergar o al menos reducir el ritmo de cambio estructural que se requiere.

“Otra conclusión general del presente estudio es que un crecimiento económico lento y elevados niveles de desarrollo parecen aumentar las rigideces de las estructuras sociales de producción y empleo. En las condiciones económicas en vigor, estas rigideces pueden implicar un largo período de transición ... para lograr las adaptaciones estructurales necesarias.”<sup>22</sup>

<sup>22</sup>UN Economic Commission for Europe, *Structural changes and analysis of labour productivity in the ECE market economies and some implications for future nature economic growth*, diciembre de 1982, pp. 57-59.

Un eminente especialista en tecnología, observa que “El acervo de invenciones e innovaciones disponible actualmente no da la impresión de que pudiera proporcionar el impulso requerido para un crecimiento rápido en los países desarrollados en los próximos años. La experiencia del decenio de 1970 muestra que los cambios estructurales que sirvieron para atenuar el impacto de la desaceleración también parecen haber agotado su influencia. Tampoco parecen estar evolucionando de manera que puedan dar el impulso necesario los factores sociales de más largo plazo (la gestión de la empresa y la economía, el logro de un equilibrio entre intereses conflictivos, una mejor distribución de los ingresos, la reducción de las jornadas de trabajo).”<sup>23</sup>

El excelente y completo estudio de Maddison concluye que la “edad de oro” expansionista de la posguerra terminó en 1973, y que entramos en una nueva era que se diferencia estructuralmente del período 1950-1970. Las razones más profundas se encontrarían en los cambios de la política económica, en que se ha disipado el compromiso de mantener niveles elevados y estables de demanda y se ha caído bajo el influjo del monetarismo, que como teoría económica prekeynesiana, muestra escasa preocupación por el crecimiento y el empleo pleno; el colapso del sistema de Bretton Woods y su reemplazo por un sistema de cambios fluctuantes, que introduce inestabilidad e incertidumbre en el sistema económico internacional; las modificaciones en el mercado de trabajo y de bienes y la creación de fuertes expectativas inflacionarias como factor determinante para la fijación de precios y salarios; los embates derivados de las crisis petroleras; el fin de una etapa de rápida elevación de la productividad en los países europeos y el Japón, al recuperarse del atraso con que partieron en la posguerra y acercarse a una frontera tecnológica en lenta expansión, determinada fundamentalmente por la economía norteamericana; el agota-

<sup>23</sup>S.J. Patel, *Reflections on the economic crisis and the Third World* (mimeo.).

miento de los incrementos de productividad derivados de las transferencias estructurales de la agricultura a la industria y de la especialización internacional; y por último, el establecimiento de políticas restrictivas que reducen la productividad al limitar el crecimiento del acervo de capital y reducir la eficiencia en la asignación de recursos.<sup>24</sup>

En el plano interno latinoamericano el estilo de desarrollo transnacional que se fue imponiendo tan dinámicamente durante la posguerra, basado en la promoción desenfrenada del consumo imitativo, comenzaba a mostrar serias deficiencias y desequilibrios ya en el decenio de 1960. Sin embargo, pudo sostenerse hasta 1980 gracias a la liquidez internacional y la gran tolerancia financiera, que hicieron posible acentuar la expansión del consumo, las inversiones y las importaciones mediante el endeudamiento externo e interno. La recesión internacional reciente ha rebotado por ello en América latina con gravedad excepcional, poniendo de manifiesto además la seriedad de los problemas estructurales que el estilo de desarrollo venía arrastrando desde largo tiempo, y que el auge financiero había permitido ocultar. Se trata fundamentalmente de los problemas del desequilibrio, dependencia y vulnerabilidad externos, de la elevada concentración de los frutos del progreso económico y social, tanto en términos de ingresos y propiedad como de su complemento geográfico, y del desempleo, subempleo, y pobreza; marginalidad sociopolítica de sectores muy amplios de la población.

En relación con el marco estructural externo, a los tradicionales problemas de la inestabilidad y tendencia relativa declinante de los precios de los productos básicos, agudizados en un clima de escaso dinamismo y gran inestabilidad en la economía industrializada, se agregan las fuertes presiones proteccionistas, sobre todo en relación con algunos productos agropecuarios tradicionales y las nuevas exportaciones manufactureras que con tanto esfuerzo han estado desarrollando los países latinoamericanos para diversificar sus

exportaciones y tener acceso a una economía internacional que ahora les cierra las puertas.

Por el lado de las importaciones, el período de expansión y auge del sistema internacional económico y financiero permitió la consolidación de un segmento transnacionalizado de las economías nacionales, caracterizado por unos patrones de vida y consumo que implican una estructura productiva y tecnológica de uso intensivo de capital y petróleo y de un contenido externo elevado y muy dinámico. Este ha sido un grave problema no sólo para las economías importadoras de petróleo, sino también para las exportadoras. Recortar severamente las importaciones para hacer frente al desajuste de largo plazo, en circunstancias de elevados precios del petróleo y un gran endeudamiento externo, significó una reducción radical del consumo y la inversión internos, con efectos nefastos sobre el empleo y los niveles de vida de las mayorías de bajos ingresos. Se han generado entretanto unos patrones de comportamiento, hábitos y expectativas enteramente insostenibles, que junto con la correspondiente agudización del desempleo y la miseria, desembocarán inevitablemente en agudas tensiones sociales y políticas.

Esta es, por lo demás, la razón fundamental de por qué la crisis haya afectado tan severamente a América Latina, e incluso a ciertos países socialistas, donde también irrumpió intensamente el proceso de transnacionalización, con su secuela de crecientes desequilibrios externos y acelerado endeudamiento privado internacional.<sup>25</sup> El resto del Tercer Mundo, relativamente menos infiltrado por el fenómeno transnacional, tanto por razones económicas como culturales, no experimentó en similar medida ni su impulso dinámico pasado ni su crisis presente.

Ante perspectivas de un futuro sombrío en la economía internacional —estancamiento, inestabilidad, incertidumbre y crisis financiera— y la agudización de los problemas estructurales del estilo de crecimiento tanto en los países industriales como en nuestros propios países, no hay duda de que no basta y está equivocado un enfoque concentrado en la superación de los problemas de corto plazo mediante el ajuste a una situa-

<sup>24</sup>A. Maddison, *Phases of ...*, *op. cit.* Una lista similar se encuentra en W. Arthur Lewis, "The slowing down of the engine of growth", *The American Economic Review*, septiembre de 1980, vol. 70, N° 4, pp. 558-559.

<sup>25</sup>UN Economic Commission for Europe, *The impact of international economic relations on medium and long-term trends and prospects*, diciembre de 1982, pp. 16-25 y 34-37.

ción temporal recesiva de la economía internacional. Es de suma urgencia volver a plantear las estrategias de desarrollo a largo plazo, y las medidas de corto y largo plazo conducentes a superar simultáneamente los problemas de la recesión y el desempleo, y a orientar el desarrollo hacia un

estilo más dinámico, justo, autónomo, y sostenible a largo plazo. La cooperación regional entre los países latinoamericanos, y entre éstos y los restantes países del Tercer Mundo, debiera representar un papel fundamental en esta nueva estrategia de desarrollo.

## VI

### Desarrollo y reactivación: condicionantes y opciones

Servir la deuda o no servirla, ésa es la cuestión del momento. Todos los gobiernos latinoamericanos declaran que desean servirla, pero muchos no han podido hacerlo y han dejado la situación en suspenso por periodos que han llegado hasta seis meses. Tampoco han podido prolongar esta situación por más tiempo, viéndose forzados a entrar en negociaciones para lograr un convenio con el Fondo Monetario Internacional. Este impone políticas monetaristas severamente restrictivas de la demanda global, destinadas a generar superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos, a cambio de lo cual facilita el refinanciamiento de la deuda por plazos anuales, con aportes propios y de los bancos acreedores. Estos convenios han logrado sobrevivir en algunos casos pero en otros no han podido resistir las presiones sociopolíticas internas, reiniciándose este ciclo de cortísimo plazo. Así llevamos tres años, esperando a Godot la reactivación mundial que no llega, y que probablemente no llegará.

Esto revela una situación en que tanto servir la deuda como no servirla tiene costos insostenibles en términos de penurias económicas y sociales, y de inestabilidad política. La banca transnacional y los países desarrollados toleran las moratorias temporales y prefieren refinar a corto plazo, señal de que temen las consecuencias de una ruptura financiera, pero no se atreven a refinar ni financiar a largo plazo, señal de que no confían en la reanudación de la dinámica del desarrollo internacional y en la capacidad de pago de los países deudores. Ninguna de las alternativas pareciera ofrecer una salida. Son sólo arreglos de parche, de cortísimo plazo, sin otra perspectiva que un gradual empeoramiento de la situación actual.

Es preciso evitar las opciones catastróficas, así como el deterioro en curso. Para ello sería necesario diseñar una estrategia internacional y nacional de mayor alcance y amplitud. Se trataría de establecer los principios básicos comunes para la creación de una nueva institucionalidad pública internacional de apoyo al desarrollo y a la dinamización y estabilidad de la economía internacional. Dentro de ella cada país podrá o no renegociar su deuda de acuerdo con sus circunstancias particulares, pero en un contexto favorable y no inhibitorio del desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho todos estos años en ese sentido no han tenido eco en los principales países industrializados.

Por otra parte, es absolutamente imprescindible que los países industriales retomen el camino de la expansión económica y reabran sus economías al comercio internacional sobre la base de políticas activas de reestructuración industrial y agrícola y el mantenimiento de políticas de plena ocupación de la capacidad productiva. El propio BPI reconoce que se han ido creando márgenes de maniobra que hacen posible una mayor actividad económica sin riesgo de presiones inflacionarias inmanejables, y que se ha ido demasiado lejos en las políticas monetaristas restrictivas.<sup>26</sup> No obstante, el análisis realizado en las secciones anteriores revela las serias dificultades estructurales y políticas para que ello pudiera ocurrir.

La exorbitante deuda externa acumulada por la mayoría de los países latinoamericanos es de la responsabilidad de la banca transnacional, de los gobiernos de los países industriales y de los gobiernos y las clases dirigentes de los países

<sup>26</sup>Banco de Pagos Internacionales, *op.cit.*, pp. 7 y 31.

deudores. El servicio de esa deuda es imposible sobre la base de comprimir las economías deudoras y reducirlas al estancamiento. Ello llevará inevitablemente a que continúen las cesaciones de pagos. Es además inmoral que el peso de la deuda se lo carguen las políticas monetaristas, por medio del desempleo y las reducciones de los salarios reales, a las generaciones actuales y futuras de trabajadores, que nada tuvieron que ver con ella. Es por ello imprescindible que el costo del servicio de la deuda se comparta entre los responsables de ella y los que disfrutaron de sus efímeros frutos. En el plano internacional, la banca transnacional y los gobiernos de los países industriales deben asumir su cuota de responsabilidad, facilitando el servicio de la deuda mediante la ampliación de los plazos a períodos de veinte a treinta años, el establecimiento de períodos de gracia de por lo menos cinco años y la reducción de los tipos de interés reales a los niveles históricos. Además estos países deben proveer nuevo crédito de largo plazo y tipos similares de interés para permitir la reactivación mediante nuevas estrategias de desarrollo en las economías deudoras. Tampoco es fácil lograr estos objetivos aunque se comienza a reconocer implícita y a veces explícitamente que algo será preciso hacer en este sentido.

En el plano interno, los países latinoamericanos, mientras más endeudados, con mayor razón debieran reformular sus políticas de desarrollo, orientándolas hacia tres objetivos fundamentales: el empleo, la expansión y la diversificación de sus exportaciones y la concentración de los recursos disponibles para atender las necesidades fundamentales de las grandes mayorías desposeídas. Las divisas obtenidas por las exportaciones debieran destinarse sólo en una proporción razonable y sostenible al servicio de la deuda, reservándose el resto a la importación de bienes esenciales directa o indirectamente para el consumo popular y la acumulación de capital, destinada ésta a su vez a satisfacer exclusivamente el consumo popular y la propia acumulación. La restricción del consumo suntuario importado sería la contribución de los sectores privilegiados al servicio de la deuda externa, de la que fueron corresponsables.

Aun en el mejor de los casos, la adopción de medidas que favorezcan una reactivación interna encaminada hacia la aplicación de una nueva

estrategia de desarrollo exige una libertad de maniobra de la política económica que los convenios con el FMI impiden. Como se indicaba al comienzo de este trabajo, la disyuntiva crucial de la política económica en este momento reside en la forma como se logra una fuerte restricción de las importaciones que permita un excedente considerable en cuenta corriente a fin de servir la deuda externa. La receta monetarista, uno de cuyos objetivos es mantener u obtener la apertura externa, consiste en restringir el gasto global en consumo e inversión al punto en que la demanda de importaciones caiga lo suficiente para obtener ese objetivo, al mismo tiempo que de esta manera se supone que se liberan recursos para aumentar las exportaciones. Según nuestro análisis, este planteamiento es errado y excesivamente oneroso en términos económicos y sociales. Errado porque la movilidad de los factores productivos es escasa y las expectativas de corto, mediano y largo plazo de la economía internacional desalentadoras, por lo que es muy poco probable que se logre una expansión rápida y considerable del volumen y valor de las exportaciones, salvo como consecuencia de una política deliberada de mediano plazo a nivel nacional e internacional. Excesivamente costoso en términos de empleo y consumo popular, porque la función demanda de importaciones puede ser alterada por intervenciones directas para restringirlas, mediante impuestos, derechos arancelarios y control cambiario, discriminando entre las esenciales y las menos críticas, y asegurando de esta manera un nivel de inversión, producción y consumo esencial que minimice el efecto de la crisis sobre el empleo y los niveles de vida de los sectores de menores rentas. Esta política, si bien entraña un cambio de precios relativos y seguramente un alza del nivel de precios, no implica necesariamente un fenómeno inflacionario incontrolable en la medida en que exista capacidad ociosa y se aplique una política impositiva que limite severamente los ingresos y el gasto de los sectores más pudientes así como los aumentos injustificados de salarios.

La política económica requiere igualmente suficiente libertad de maniobra para que las medidas reactivadoras de corto plazo constituyan ya parte de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que se destine a los objetivos señalados anteriormente, y se base prioritariamente en los

recursos naturales, humanos y de infraestructura de que estos países disponen con cierta holgura, y que es la única base sólida y permanente de un desarrollo sostenido.

Es evidente que estas políticas tendrán que ser tanto más severas cuanto menos mejore el negativo contexto internacional, y menos apoyo se preste a las propuestas en materia comercial, financiera y de inversiones. Es preciso enfrentar urgentemente la posibilidad de que no se obtenga nada significativo del mundo industrializado y de las instituciones internacionales y explorar cuidadosamente lo que ello implicaría en materia de estrategias de desarrollo destinadas a enfrentar esa realidad.

Es preciso aprender las lecciones de la historia. Un desarrollo de las fuerzas productivas que esté directamente orientado hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de las grandes mayorías populares y a la superación de la dependencia no se podrá lograr mediante la incorporación masiva de un estilo transnacional de desarrollo de tipo consumista-individualista, y de uso altamente intensivo de importaciones de capital, energía y tecnología. Esto no ha sido posible ni mediante la promoción deliberada de esa "modernización" (desarrollismo poskeynesiano), ni mucho menos con el aperturismo y la privatización indiscriminada (monetarismo), no obstante un contexto internacional excepcionalmente favorable. El estilo transnacional simplemente no es generalizable a toda la sociedad. En el mejor de los casos, el del desarrollismo, beneficia a una minoría más o menos amplia, según los países, pero las grandes mayorías permanecen en una pobreza sin destino. En el caso del monetarismo, la inseguridad es mucho mayor, el desarrollo y la diversificación de las fuerzas productivas mucho menor, y la vulnerabilidad y la dependencia externa son abrumadoras.

No puede dejar de reconocerse que un verdadero desarrollo nacional y regional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos y el medio ambiente natural que América latina posee en relativa abundancia, incorporando el esfuerzo de toda su población, con la adopción de estilos de vida y consumo y de técnicas y formas de organizaciones apropiados a ese medio natural y humano, con un aprovechamiento muy mesurado y eficiente del escaso capital disponible, sobre todo importado, y todo ello

con el objetivo explícito de producir los bienes y servicios corrientes y acumular el capital social básico, o medio ambiente construido, que requieren los sectores mayoritarios de la población para mejorar sus niveles de vida y de productividad. No hay que olvidar que en esta materia América latina ha mejorado sustancialmente sus potencialidades en los últimos decenios.

La cooperación regional debe representar un papel importantísimo en estas nuevas tareas internas e internacionales. En el plano de las negociaciones Norte-Sur, persistiendo en la promoción de una reforma del sistema internacional como el sugerido anteriormente, y en ese contexto, apoyando la renegociación de la deuda externa de los países que lo requieran y en las condiciones señaladas, pero explorando al mismo tiempo las alternativas que podrían seguirse en caso de que esta acción fracasara. Un segundo aspecto importantísimo es la revitalización de las instituciones de la integración regional, facilitando el comercio, los pagos y las inversiones entre los países latinoamericanos, para lo cual también se requieren mayores grados de maniobra de la política económica. Un tercer aspecto crucial es el apoyo a todas las posibles formas de integración y cooperación de la región latinoamericana con el resto del Tercer Mundo. Por último no se podría exagerar la importancia de la cooperación económica y técnica, en todos sus aspectos, y en especial en materia de intercambio de experiencia e informaciones sobre todos los temas atinentes a las nuevas estrategias de desarrollo nacional e internacional sugeridas.

Por el tipo de análisis desarrollado en este trabajo es obvio que estas propuestas, tanto en lo interno como en lo internacional y regional, implican transformaciones políticas profundas. En último término es necesario que el predominio de los intereses comerciales y financieros internacionales y sus respectivas bases transnacionales locales sean reemplazados por coaliciones nacionales amplias, representativas de sectores sociales mayoritarios, interesados prioritariamente en la expansión del empleo y la actividad económica, así como en una redistribución del ingreso, más que en una excesiva preocupación por los equilibrios monetarios y financieros. Así ocurrió después de la crisis de 1980 en muchos países, y acaso la crisis actual contribuya a forzar un reajuste similar. Pero no se trata tampoco de

repetir la historia. Hay ahora nuevos sectores sociales, que no existían en el pasado o que fueron desplazados o quedaron al margen de las políticas de desarrollo recientes. Se trata, entre otros, de los amplios sectores urbanos marginados y los bolsones de pobreza extrema rurales, de los nuevos contingentes de jóvenes que tuvieron acceso a la educación, de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, de los importantes

estratos medios altamente calificados, todos los cuales tendrían que tener una representación considerable en la elaboración y ejecución de esa nueva estrategia de desarrollo que ahora se requiere para superar la crisis.

Este es el más importante entre los muchos temas que habrá que abordar muy seriamente como parte del esfuerzo para encontrar nuevas sendas de desarrollo.