

---

## UNA APRECIACION DE CONJUNTO\*\*

Pedro Vuskovic\*

Transcurrido la primera mitad de esta década de los ochenta, la situación económica de América Latina, así como sus proyecciones en los planos sociales y político, aparecen caracterizados por la continuidad de una crisis de sorprendente extensión y profundidad extraordinaria. La relativa similitud con que se proyectan sus signos en las diferentes economías nacionales —no obstante las notorias diferencias tanto en sus situaciones políticas como en sus antecedentes económicos y en las políticas que venían poniendo en práctica— han motivado también respuestas similares, a las que de modo general se ha identificado bajo la denominación de “políticas de ajuste”.

En el transcurso de los meses, ha crecido la insatisfacción por los resultados que se registran en la aplicación de esas políticas, así como la preocupación por el grado de correspondencia de ellas con la naturaleza misma de la crisis. Por su parte, las tensiones sociales acrecentadas por sus resultados inmediatos, motivan preocupaciones adicionales respecto de las perspectivas próximas, económicas

---

\*/ *Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina, del CIDE (Centro de Investigación, docencia y Económicas, A.C.) México 10, D.F.*

\*\*/ *El presente artículo es parte de un trabajo más extenso denominado “La Crisis Económica de América Latina” preparado por el CIDE, México, 10, D.F., Junio de 1985.*

tanto como sociales y políticas, y comienzan a difundir convicción sobre necesidades de unas "políticas de reactivación" complementarias.

Todo ello viene abriendo interrogantes de la más diversa índole y favoreciendo un esfuerzo de esclarecimiento que gradualmente ha venido asumiendo la dimensión de una revisión muy amplia del conjunto del "diagnóstico económico latinoamericano", en sus contenidos de reflexión sobre el pasado tanto como del análisis del presente, base a su vez para una exploración más sistemática sobre las opciones y estrategias del futuro.

Estas notas se proponen contribuir también a ese esfuerzo, comprendido igualmente con esa amplitud.

En esta primera parte se busca proponer una visión de conjunto, referida a cuatro áreas temáticas principales: la crisis actual, su naturaleza y factores determinantes; las políticas anteriores de desarrollo, en particular la experiencia histórica del "desarrollismo" y el proyecto "neoliberal"; las políticas de ajuste y reactivación; y los elementos que vienen configurando la percepción de nuevas estrategias y políticas de desarrollo. En la segunda parte se examina con mayor detenimiento algunas áreas particulares en los marcos de la concepción general que anima al conjunto de estas notas. Finalmente, una tercera parte se dedica a un análisis referido en particular a las economías latinoamericanas de menor dimensión absoluta.

## **1. LA CRISIS ACTUAL; NATURALEZA Y FACTORES DETERMINANTES**

Los datos más visibles de la crisis actual de las economías latinoamericanas han llegado a ser de dominio público. Nadie duda hoy día de que los años 1982 y 1983 marcaron para América Latina

los peores registros económicos del último medio siglo y llevaron las cifras del ingreso por habitante a niveles que involucran el retroceso a dimensiones que se habían excedido hace mucho tiempo. Los resultados algo más favorables que se registraron en 1984 no cambiaron significativamente la gravedad de la situación global. Las tasas de desocupación de la población activa y los indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo que han llegado a registrarse, no tenían precedente histórico. Los salarios reales han sufrido descensos extraordinariamente pronunciados, determinando el deterioro en las condiciones de vida de amplias capas de las poblaciones nacionales. Las obligaciones externas han llevado a contener e incluso reducir drásticamente las importaciones, lo que ha acentuado las tendencias recesivas de la formación de capital y los niveles de actividad económica. Los desequilibrios financieros y las tasas de inflación alcanzan intensidades sorprendentes.

Con tal gravedad, es explicable que el tema de la crisis se haya constituido en preocupación dominante de quienes ocupan las más altas posiciones de gobierno, dirigentes políticos y de organizaciones empresariales y de trabajadores, de la población misma, y desde luego de los investigadores sociales y las instituciones académicas correspondientes. Se viene conformando así, en América Latina, un esquema de pensamiento sobre la crisis económica de la región que se proyecta de modo más general sobre los problemas del desarrollo económico y social latinoamericano en esta fase de su historia.

En una apreciación de conjunto, podrían advertirse varios rasgos que caracterizan lo que ha sido la evolución reciente de ese pensamiento y lo que son sus principales contenidos actuales.

En sus primeras fases, fue ostensible una tendencia muy generalizada a entender la crisis como una expresión de los efectos de factores *externos* sobre las economías de la región, y muy particularmente a asociar estrechamente la crisis con la deuda externa y el peso agobiante de su servicio. Por lo mismo, se tendió a atribuir

a la crisis un carácter coyuntural, una condición transitoria cuya superación, muy dependiente de las relaciones económicas externas, permitiría regresar a la "normalidad" anterior. Más tarde, comenzó a abrirse paso la comprensión de la crisis como un fenómeno estructural y no sólo de coyuntura; se empezó a reconocer que sus raíces son también de orden *interno*, y quizás tan profundas que pueden comprometer la esencia misma de los patrones de desarrollo que han prevalecido en las últimas décadas. En la medida en que se alcanza —todavía de modo gradual e insuficiente— este entendimiento más amplio, se advierte sobre la no correspondencia entre tal naturaleza de la crisis y las políticas "de ajuste" que se han puesto en práctica para encaminarla. Y empieza a extenderse también la impresión de que no se tiene una interpretación cabal de los procesos en marcha, que han quedado desactualizados los "diagnósticos" del desarrollo latinoamericano y, con mayor razón, las políticas que se sustentaban en él: en algún sentido, la crisis económica pone en evidencia una crisis también de lo que en términos generales se ha considerado como el pensamiento económico latinoamericano.

La situación presente parece caracterizar así una fase de incertidumbres y perplejidades, y de disposición a reconsiderar entendimientos y propuestas que prevalecieron largamente. Vuelven a ganar terreno, como en los mejores tiempos "cepalinos", los análisis que buscan reconstruir una visión global de los problemas del desarrollo latinoamericano, opacada por el optimismo fácil de unos tiempos y retraído durante varios años frente a la agresividad ideológica neoliberal. Un número inusitado de seminarios y reuniones, así como la colocación constante de estos temas en la información diaria de los medios de comunicación, dan cuenta de ese clima de inquietud y de expectativas por el surgimiento de nuevas propuestas; con la particularidad de que la participación en todo ello de los dirigentes políticos pareciera adelantarse a la elaboración más rigurosa de instituciones técnicas y centros académicos.

El desafío de la acción inmediata frente a los problemas de urgen-

---

cia se constituye también en compromiso del trabajo teórico. Controversias que dominaron su escenario por largo tiempo, así como las conclusiones diferenciadas que derivaban de ellas, encuentran hoy un cuadro nuevo de datos y condiciones que obligan a reconsiderar entendimientos y proposiciones, a reformular unos diagnósticos que no logran explicar cabalmente la crisis; con la condición además de que cualquier reflexión exploratoria sobre un futuro que vaya más allá de las circunstancias inmediatas, no podría dejar de tener en cuenta los términos de ese diagnóstico actualizado que se echa de menos.

La crisis ha puesto en evidencia un conjunto de importantes transformaciones en el funcionamiento de la economía; en el ámbito internacional se han registrado cambios en los flujos financieros y comerciales, así como en el conjunto de las relaciones que enmarcan la inserción de América Latina en la economía mundial; y los procesos de crecimiento interno agudizan contradicciones de toda índole. Constataciones que no podrían dejar de entenderse como un cuestionamiento al cuerpo de doctrinas que había llegado a calificarse de "pensamiento económico latinoamericano", y como determinantes de un reto que hay que afrontar tanto por lo que representa en términos teóricos como en términos de la práctica del desarrollo económico.

#### a. La incidencia y la naturaleza de los factores externos.

Por cierto, la preocupación generalizada por los factores externos que inciden en la crisis está plenamente justificada, a la luz de las tendencias recientes del comercio y los flujos financieros internacionales y los signos de la revolución tecnológica en marcha. Tendencias y signos cuyo resultado ha sido que, en cortísimo tiempo, se pasara de unas situaciones singularmente expansivas del comercio a otras extraordinariamente restrictivas; de las corrientes más activas de préstamos externos a la virtual paralización de ellos.

Procesos y propósitos que hasta hace poco recibían gran relevancia en el plano internacional han quedado relegados al pasado o han modificado su carácter. Algunas expresiones de las tendencias que apuntan a una nueva división internacional del trabajo fueron interrumpidas por la reinstalación del proteccionismo en las potencias centrales y sugieren hoy otras perspectivas. Prácticamente han desaparecido de la agenda del debate mundial los empeños del Tercer Mundo por lograr el conjunto de reivindicaciones que dieron forma a la imagen de un "nuevo orden económico internacional". La relativa autonomía de unas filiales de empresas transnacionales que se orientaban principalmente a los mercados internos, ha sido superada por unas administraciones crecientemente centralizadas, en los marcos de una concepción más global de los sistemas transnacionales que conforman las casas matrices y el conjunto de sus sucursales.

Se justifica también la preeminencia que en el cuadro global de las relaciones económicas externas se atribuye a la deuda: para el conjunto de América Latina, su monto se aproxima a los 400 mil millones de dólares; en 1984, representó casi cuatro veces el valor de las exportaciones y más de seis veces el valor de las importaciones; los compromisos de su servicio —más de 70 mil millones de dólares— habrían absorbido casi tres cuartas partes de los ingresos corrientes por exportación de bienes; y el sólo pago de intereses ha llegado a significar la transferencia al exterior de proporciones importantes del total del producto generado internamente. Con tales dimensiones, es natural que la deuda haya dejado de ser asunto exclusivo de banqueros y ministros, para constituirse en un problema *nacional*; y no sólo como problemas económicos, sino esencialmente político.

El debate se extiende así a ámbitos muy diversos del asunto. Entre ellos, y no lo más frecuente, a las responsabilidades del pasado, que condujeron a tales niveles de endeudamiento; responsabilidades de prestamistas y de prestatarios, por los montos prestados y por los solicitados, y también por los destinos que se dió a los re-

---

cursos financieros correspondientes.

Esta última consideración, tal vez la menos frecuente en el análisis del tema, merece sin embargo una atención especial; y ello no sólo por propósitos —que no dejarían de ser legítimos— de identificación de “culpabilidades”, sino por su significado económico inmediato y su proyección futura. A este respecto, las situaciones nacionales no son homogéneas y combinan con ponderaciones muy diferentes las varias áreas de aplicación de esos recursos externos, principalmente: su utilización para financiar déficit en la balanza comercial influidos por aumentos inusuales en la importación de bienes de consumo (o de componentes para la producción interna de ellos); su aplicación a fortalecer la capacidad productiva interna, en el conjunto de la economía o en sectores determinados; su empleo para atender a los compromisos de la propia deuda acumulada, en los marcos de una dinámica de endeudamiento que resulta ser estéril para cualquier otro propósito; o su uso como recursos compensatorios de los desajustes que ocasionan, por vías no siempre identificadas, la fuga de capitales y las compras de armas y equipamientos policiales.

De hecho, las velocidades mayores de endeudamiento no se correspondieron con tendencias particularmente adversas de las exportaciones, ni coincidieron con ascensos igualmente significativos de las tasas globales de acumulación de capital. Si bien en algunos países cuando menos una proporción de los recursos provenientes del endeudamiento sirvió para ampliar la capacidad de producción de algunas actividades importantes, lo cual los coloca en posición relativamente más favorable para el futuro, en otros no llegó a cumplir ninguna finalidad productiva duradera; y prácticamente en todos, los servicios de la misma deuda y la fuga de capitales nacionales al exterior representaron proporciones considerables del aumento de la deuda acumulada.

Entretanto, en la confusión del debate suele perderse de vista unos hechos simples pero a la vez fundamentales. Uno de ellos es que

los procesos de renegociación cumplidos hasta ahora ha estado ausente cualquier fórmula que abra perspectivas de resolución del problema: en todos los casos, aún en los de las renegociaciones más exitosas, lo que se logra es sólo postergarlo, y a unos niveles de endeudamiento que siguen creciendo; lo cual no hace más que poner de manifiesto un proceso bastante inevitable hasta que se reconozca que la cuestión de fondo no está tanto en los plazos de amortización, sino en las tasas de interés. Y otro hecho que es preciso recoger se refiere a las consecuencias del servicio actual en las economías deudoras y en las economías acreedoras: en las primeras, está obligado a contraer sus importaciones en proporciones tales que afectan severamente a los abastecimientos internos; y como contrapartida, las economías acreedoras deberían aceptar déficit significativos en su balanza comercial; sin embargo, en las circunstancias actuales sólo Estados Unidos está en condiciones de aceptar tales déficit de manera sistemática, por el papel de su moneda a nivel internacional. Estos déficit comerciales, de magnitud poco usual y motivados parcialmente por el signo de sus relaciones financieras, más allá de significar una manera de cobrar la deuda y su servicio por la vía del comercio, sirven para financiar el proceso de reestructuración industrial y tecnológica en curso en ese país y aliviar sus costos sociales.

Esta significación de la deuda en lo inmediato, no obstante su indudable gravedad, no debería llevar a que se subestimaran las tendencias que se dan simultáneamente en el contexto más general de las relaciones económicas externas de la región. Como es bien sabido, los patrones de comercio con el resto del mundo se han visto afectados por una reestructuración productiva que ha motivado un mayor proteccionismo por parte de los países industrializados, hasta el punto de que aproximadamente la mitad del comercio mundial ha llegado a quedar sujeto a algún tipo de restricciones. Se explican pues las dificultades para penetrar con productos manufactureros en los mercados internacionales, las que se suman al deterioro que han seguido experimentando los precios relativos de los productos primarios.



En ese marco se sitúan los datos de la evolución reciente del comercio latinoamericano. La rápida expansión de las exportaciones que se registró a lo largo de la década del setenta se frenó rápidamente, mientras las exportaciones siguieron creciendo pronunciadamente hasta 1981, sustentadas en el aumento correspondiente del ingreso neto de capitales externos. Este se redujo violentamente en los dos años siguientes, obligando a una contracción también extraordinariamente fuerte de las importaciones, que no podía dejar de proyectar sus efectos sobre los niveles de la actividad económica interna. La crisis aparece así influenciada tanto por aquellos procesos de reestructuración como por las tendencias depresivas de la economía mundial, cuya contracción redujo la demanda por productos de la exportación latinoamericana y deterioró aún más los términos de intercambio de la región, a lo que se sumó el alza persistente de la tasa de interés determinando un cambio fundamental en la estructura del balance de pagos de las economías latinoamericanas.

A partir de esos datos, las perspectivas de superación no dependían sólo de la reactivación de la economía mundial y las posibilidades que ofreciera para que volvieran a expandirse las exportaciones de la región. En efecto, aunque de hecho hubo una expansión importante de la economía norteamericana en 1984, ella no tuvo los efectos esperados, lo que ha tendido a prolongar la incidencia de los factores externos en el cuadro coyuntural de la crisis; confirmando, además, que algunos de esos procesos continuarían presentes en una perspectiva de mediano y largo plazo, como expresión de tendencias que habría que entender como estructurales y no de simple coyuntura.

#### b. Las raíces internas de la crisis.

Reconocidos los hechos que se acaba de reseñar, será preciso aceptar también que los factores externos, por sí solos y más aún apreciados sólo en una perspectiva coyuntural, no podrían dar cuenta

---

cabal de la crisis económica de América Latina.

De modo gradual, se viene abriendo paso la convicción de que es preciso hacerse cargo de sus raíces internas, de larga gestación, que tienen que ver con el patrón esencial de desarrollo que ha predominado en las últimas décadas; entre otros, con los procesos de concentración, de desigualdad, de estructuración "incompleta" de los sistemas productivos nacionales. La crisis sería así el resultado, a la vez, de factores externos e internos y en unos y otros se reconoce la presencia tanto de circunstancias coyunturales como de problemas estructurales.

Desde esta óptica, se acepta que el largo recorrido del desarrollo económico latinoamericano en lo que de modo general se identifica como "patrón de industrialización sustitutiva", condujo a expansiones y transformaciones muy considerables: se multiplicaron las cifras del ingreso, las sociedades latinoamericanas pasaron a ser predominantemente urbanas, avanzaron considerablemente en su industrialización, acrecentaron y diversificaron sus corrientes de comercio exterior, se "modernizaron" en el sentido más general de esta expresión. Pero se acepta también que incluso unas tasas significativas de crecimiento económico global no fueron suficientes para llegar a forjar unas estructuras económicas que aseguran una dinámica propia y sostenida de desarrollo, ni para superar pronunciadas heterogeneidades económicas y sociales, ni para asegurar empleo productivo a la fuerza de trabajo y su crecimiento, ni para resolver graves carencias sociales. Junto a sus frutos ciertamente positivos, esa evolución de las últimas décadas configura así una "herencia" que limita la capacidad de respuesta inmediata a los desafíos de la crisis y condiciona los caminos del desarrollo futuro: una herencia que se expresa en los déficit en la condición de vida de amplias capas de la población; en la persistencia de altos grados de concentración social del ingreso; en un insuficiente abatimiento del subempleo, tradicionalmente enorme y un simultáneo crecimiento acelerado de las tasas de desempleo abierto de la fuerza de trabajo; en las pronunciadas heterogeneidades de las estructuras

---

productivas, en la escasa integración interna de los sistemas económicos nacionales.

Cuando se encara la crisis, nadie podría ignorar o subestimar el antecedente de tales problemas. Pero difieren las formas en que se entiende su relación con la crisis misma; y en consecuencia difiere también la manera de situarlos en el marco de las respuestas que se ofrecen a ella.

Para algunos, se trata de un conjunto de problemas que existen *además* de la crisis; de modo que se enfrentaría hoy un doble desafío: actuar frente a la crisis como cuestión inmediata y nueva; y combinar esa acción, decidiendo las ponderaciones y secuencias que corresponda, con otras acciones complementarias que se propongan corregir gradualmente los desajustes estructurales de origen más remoto. Puesto que no serían estos desajustes la causa directa de la crisis del presente, se puede definir una estrategia que comprenda dos fases: una primera cocentrada en las causas y manifestaciones inmediatas, que busque "reestablecer la normalidad", a partir de lo cual podría entrarse en una segunda fase en la que se daría prioridad a la remoción de los obstáculos de orden estructural que entorpecen la continuidad de un desarrollo a largo plazo.

Para otros, aquellos problemas *forman parte* e de la esencia misma de la crisis; ésta es la manifestación extrema de ellos, precipitada o agudizada pero no determinada por las situaciones coyunturales. Y por lo tanto, las políticas para encarar la crisis no podrían ser eficaces si no incorporan desde ahora —en el diseño de una sola fase estratégica— las acciones encaminadas a corregir unos desajustes estructurales que están en su propia base.

Por cierto, las respuestas que se sugieren no son siempre tan explícitas ni tajantes como para situarlas claramente en uno u otro entendimiento. En algún caso, tampoco guardan una coherencia estricta: en sus elementos de "diagnóstico" aparece reiteradamente la conclusión de que se asiste al agotamiento del "modelo de

crecimiento" o "estilo de desarrollo" que ha predominado y que se impone su reconsideración; sin embargo, en lo inmediato preconizan unas políticas transitorias a las que se pide no olvidar los objetivos de desarrollo, pero respecto de las cuales tampoco colocan a los desajustes estructurales como el centro principal de su atención.

En un plano más general, las diferencias de ponderación que se atribuya a los factores coyunturales y a las raíces estructurales, no se asocian tampoco de modo directo a unas correspondientes expresiones políticas: si bien son las corrientes más progresistas de pensamiento las que comúnmente atribuyen más jerarquía a los problemas estructurales, hoy día éstos son reconocidos también por algunas de las expresiones más conservadoras, aunque, por supuesto, unas y otras los identifican de modo diferente y preconizan proyectos completamente distintos en respuesta a ellos.

En la medida en que la visión que se tenga del asunto se sustente en una valoración mayor de los factores estructurales, la crisis actual asume también una dimensión histórica mayor y más profunda. Su misma cronología termina por ser apreciada de modo distinto: el modelo de desarrollo, como tal, entró en crisis una década antes; y si no se desencadenaron entonces, a comienzos de los setenta, las manifestaciones plenas de esa crisis, fue porque las postergaron, primero, una expansión muy pronunciada del comercio exterior latinoamericano, y luego, el crecimiento insólito de los flujos financieros externos. Miradas así las cosas, los factores externos, desde los primeros años de la década del setenta y hasta el inicio del decenio actual, contribuyeron a postergar una crisis estructural que comenzaba ya entonces a manifestarse plenamente; y la reversión del signo de esos factores, desde 1981, cumplió la función de precipitarla abruptamente.

La latencia de la crisis con anterioridad a su desencadenamiento abierto se la aprecia desde distintos ángulos. En particular, resulta especialmente sugerente una afirmación en el sentido de que las

grandes transformaciones estructurales que habían acompañado al crecimiento económico de América Latina se habrían agotado a mediados de los setenta, e incluso antes. De hecho, para varios países de la región, el descenso continuo del coeficiente de importaciones encontró sus límites a mediados de la década de los sesenta, cuando por lo menos en tres economías nacionales las importaciones llegaron a representar bastante menos de 10 por ciento del producto interno, a la vez que registraban una composición que les daba extraordinaria rigidez. La reversión de la tendencia histórica expresada en el ascenso posterior de ese coeficiente refleja así no sólo una situación más favorable para las exportaciones latinoamericanas, sino también la necesidad interna de unos sistemas económicos que, en los marcos del patrón de desarrollo predominante, difícilmente podían funcionar y menos aún crecer con una representación tan baja de las importaciones.

Por su parte, en una apreciación general latinoamericana se constata cómo la producción agropecuaria tendió a frenarse desde comienzos de los años setenta, por lo menos en lo que se refiere a las producciones para el mercado interno; desde entonces, las importaciones de alimentos crecieron rápidamente y se llegó al punto en que la región en su conjunto prácticamente dejó de ser exportadora neta de productos agropecuarios. De modo similar, el desarrollo industrial agotó su función como principal fuente de impulso dinámico al desarrollo a mediados de la década del setenta; su crecimiento se hizo más pausado, en varios países tendió a estabilizarse el coeficiente de industrialización —expresado como relación entre el producto manufacturero y el producto global— y en algunos incluso descendió significativamente. Es decir, una evolución muy desfavorable de los dos principales sectores de la producción material, compensada por una rápida expansión de servicios que no contribuían a fortalecer el sistema económico y su capacidad de reproducción.

Esta fase que precede al desencadenamiento de la crisis, de crecimiento que no se acompaña de la continuidad de cambios estruc-

turales, resulta particularmente ostensible en algunas experiencias nacionales. Considérese por ejemplo, como una ilustración que podría igualmente hacerse extensiva a otros países, la experiencia de México. En ella, es notorio cómo los grandes cambios estructurales parecieran haber tenido lugar, principalmente, en las décadas del cuarenta y el cincuenta y en algunos aspectos en la de los años sesenta; desde entonces, la evolución ha seguido marcando expansiones apreciables en los niveles de producción, pero en los marcos de una estructura productiva más estable, con cambios menores o circunscritos a algunas relaciones específicas. El descenso de la participación del producto agropecuario en el producto global de la economía es muy rápido entre 1950 y 1970, pero desde entonces esa proporción tiende a estabilizarse. La ponderación relativa de las manufacturas predominantemente de consumo corriente decrece significativamente entre 1950 y 1960, y luego mantiene sorprendentemente constantemente la proporción registrada en este último año; por su parte, las manufacturas predominantemente intermedias y las de consumo durable y bienes de capital, la acrecientan notoriamente entre 1960 y 1970, sin grandes variaciones posteriores. El salto en la participación de las actividades que se reúnen bajo la denominación de "otros servicios" tiene lugar también en la década de los sesenta y apenas se modifica a partir de entonces. La misma observación puede hacerse en otros planos. Por ejemplo, los grandes cambios en el perfil técnico del sector agropecuario —según lo caracterizan las proporciones de insumos industriales respecto de los valores brutos de producción, así como las proporciones de valor agregado— tuvieron lugar en la década de los cincuenta; los mayores cambios en la composición del sector industrial tuvieron lugar en las décadas del cincuenta y el sesenta, así como los grados de integración interna de este sector y su articulación con el sector agropecuario.

En otro orden de consideraciones, se advertirá cómo la maduración que con bastante anterioridad venían alcanzando los factores determinantes de una crisis estructural se expresa también con elocuencia en el carácter de los "proyectos económicos" que busca-

ron responder a ellos y que se manifestaron igualmente en el plano político. Particularmente en los países del sur de la región, los primeros años de la década del setenta se caracterizaron precisamente por los intentos de poner en práctica unas estrategias alternativas de desarrollo, sustentadas en procesos de transformaciones sociales importantes; y más tarde, a partir de la derrota política (o similar) de esas propuestas, por otros intentos que involucraban una respuesta distinta, esta vez de sello regresivo, a los mismos problemas estructurales.

La precipitación de la crisis en 1982 no marca pues un hecho abrupto, imprevisible, atribuible a un cambio súbito en determinados parámetros externos. Es la culminación de procesos que se desenvolvían con mucha anterioridad y que ponían de manifiesto desajustes estructurales que se agravaban progresivamente y que abarcaban tanto a las relaciones de funcionamiento interno de los sistemas económicos nacionales como a los términos de su articulación exterior. Comprendida así la naturaleza de la crisis, quiere decir que las políticas para encararla no pueden circunscribirse a determinadas variables externas y otras internas de orden coyuntural; ni limitarse a buscar una combinación de ponderaciones y secuencias entre unas acciones inmediatas que busquen superar la crisis y otras que se propongan complementarlas para que se recuperen dinámicas de crecimiento de largo plazo. La superación misma de la crisis, más allá de algún alivio transitorio, no quedaría así garantizada y seguiría reclamando una respuesta global única, capaz de hacerse cargo conjunta y simultáneamente de los elementos coyunturales y estructurales, de los determinantes externos e internos y de la interrelación entre ellos.

Estos es lo que configura la dimensión del desafío que se enfrenta en la actualidad; y que por lo mismo obliga no sólo a la consideración cuidadosa de lo que probablemente serán los condicionamientos del futuro próximo, sino también el análisis sistemático de lo que fueron los hechos y las políticas del pasado y sus proyecciones en la crisis del presente.

## 2. EL AGOTAMIENTO DE LAS POLITICAS ANTERIORES DE DESARROLLO

Las consideraciones expuestas sugieren la necesidad de tener muy en cuenta, ante la crisis y los términos en que se responde a ella, las experiencias que derivan de las políticas que se sustentaron en las dos concepciones básicas que han predominado en el curso del desarrollo anterior: la que se reconoce bajo la denominación general de "desarrollismo" y la que representó las versiones más recientes del proyecto "neoliberal".

Tal reconocimiento de experiencias debería ayudar no sólo a situar la crisis de hoy en una perspectiva histórica más amplia, sino también a fortalecer la idea de que será imprescindible encararla con una visión nueva de estrategias y políticas, que reconozca el agotamiento de aquellas concepciones.

### a. La experiencia histórica del desarrollismo

La mayor parte de la evolución económica de América Latina desde la inmediata postguerra estuvo influenciada por una política económica que respondió a lo que de modo general se caracteriza como un pensamiento desarrollista. Como se sabe, esta concepción situaba a la velocidad del crecimiento económico como la cuestión central de un proceso de modernización y tecnificación, que aproximaría progresivamente los niveles de producción y las estructuras productivas de las economías latinoamericanas a los de las economías más avanzadas, elevando consecuentemente el ingreso y las condiciones de vida material de las poblaciones nacionales y extendiendo los atributos de la "modernidad" a todas las manifestaciones de la vida social. La incorporación de progreso técnico en los sectores productivos se constituía en la clave del impulso a esos procesos, lo cual suponía un cambio constante de la estructura económica que modificaría las ponderaciones sectoriales, disminuyendo relativamente la de los sectores primarios y acrecentando



la de un sector industrial en rápido desarrollo. La estrategia industrializadora resultaba además concordante con la necesidad de superar la tendencia al desequilibrio externo inherente al esquema de intercambio que expresaba la naturaleza de las relaciones "centro-periferia" en el plano mundial.

Un patrón de desarrollo de esa naturaleza requería, en primer lugar, de una contribución temporal pero muy significativa del capital extranjero, principalmente bajo la forma de inversiones directas que cumplirían un triple papel: como complemento de unos ahorros internos insuficientes, por la propia condición de subdesarrollo, y sin embargo decisivos para acelerar el crecimiento; como vehículo de transferencia de la tecnología más adelantada que era preciso incorporar; y como forma de ampliar una capacidad para importar más allá de lo que permitirían las exportaciones primarias. Y en segundo lugar, reclamaba que se constituyera al Estado en agente primordial de la gestión económica en su conjunto: para sostener una política proteccionista que ampara la industrialización y para complementar directa e indirectamente, incluso mediante el desarrollo de empresas públicas, a un sector privado que no reunía el vigor suficiente para hacerse cargo de tales tareas.

De esa manera se esperaba generar una dinámica de desarrollo en cuyo curso encontrarían solución los principales problemas de orden económico y social. La tecnificación de la agricultura liberaría mano de obra que quedaría disponible para su absorción en la industria, a niveles superiores de productividad y de ingreso, lo cual ampliaría el mercado interno y diversificaría las demandas, motivando nuevos estímulos al crecimiento y la diversificación productiva, que facilitarían absorber el aumento global y a las migraciones rural-urbanas de la fuerza de trabajo. El carácter predominantemente "sustitutivo" de la industrialización atenuaría la demanda de importaciones y ayudaría mantener un equilibrio externo compatible con un proceso rápido de crecimiento, sin perjuicio de los resultados potenciales de unas políticas adicionales de fomento de las exportaciones. La progresiva asimilación del

progreso técnico, la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado interno disminuirían la dependencia y la vulnerabilidad externas. El crecimiento se vería acompañado también de mejoramientos constantes de la distribución, en parte como fruto espontáneo del mismo crecimiento y en parte como resultado de unas políticas deliberadas con ese propósito, a través de la expansión de los servicios sociales públicos y el funcionamiento de un sistema apropiado de incentivos y subsidios.

Las formas específicas que asumió el desarrollo latinoamericano no conducían sin embargo al logro de esos objetivos, debido a un complejo de circunstancias de diversa índole; entre ellas, algunos factores condicionantes heredados de la dominación colonial, los términos en que se resolvieron las contradicciones entre las nuevas fuerzas sociales que se hacían cargo del proyecto industrializador y las capas oligárquicas que detentaban el poder, así como la naturaleza de las relaciones económicas con los centros del capitalismo mundial. El resultado fue la conformación de un modelo que involucraba, en su esencia misma, una elevada heterogeneidad de la estructura productiva y una creciente dependencia externa. En contra de lo esperado, la aceleración del crecimiento global no tendía a resolver los desajustes estructurales, sino que se acompañaba de una agudización de ellos: se ampliaban los desequilibrios internos intersectoriales e intrasectoriales, se profundizaba cuantitativa y cualitativamente el desequilibrio externo, el déficit fiscal se incrementaba progresivamente; la expansión económica —aún con ritmos relativamente altos— no lograba absorber productivamente el crecimiento de la fuerza de trabajo, particularmente en el medio urbano, donde el incremento del empleo industrial fue insuficiente para ocupar el crecimiento de la población económicamente activa, sobre todo considerando las grandes migraciones campo—ciudad de la postguerra; y se acentuaban la inequidad de la distribución del ingreso y las desigualdades sociales.

El patrón básico de desarrollo empujaba constantemente hacia unos límites reales que tendían a frenarlo o reclamaban acciones

adicionales de política económica que permitieron ampliar tales límites. Las formas de incorporación del progreso técnico y la superposición de nuevas unidades productivas antes que la modernización de las ya existentes, acentuaban la heterogeneidad del sistema económico y favorecían procesos de rápida concentración del poder económico; las altas cuotas del ingreso nacional que los estratos de mayor ingreso convertían en demanda suntuaria externa, así como los mayores requerimientos de importación de las nuevas unidades productivas, acrecentaban el desequilibrio externo, aún con una conducta razonablemente expansiva de las exportaciones; las políticas redistributivas "compensatorias" resultaban insuficientes para neutralizar el efecto de los bajos salarios y la conformación del patrón de consumo excluyente que suponía el proceso de acumulación, de modo que la distribución del ingreso acentuaba su regresividad en lugar de atenuarla y limitaba así la dimensión de los mercados internos; la creciente complejidad técnica y la mayor densidad de capital de los nuevos desarrollos industriales, a medida que se cubrían los campos de sustitución menos exigentes, planteaban la necesidad de coeficientes más altos de ahorro e inversión; las presiones sobre el gasto público emanadas de los requerimientos de inversiones estatales en infraestructura y empresas, así como de los servicios sociales, motivaban déficits fiscales cada vez más altos.

En la medida que tales límites se hacían ostensibles, las políticas que se definían en concordancia con esta concepción del desarrollo procuraban movilizar nuevos instrumentos que permitieran abrir otros horizontes al crecimiento. La persistencia del desequilibrio externo llevó a proponer una atención más equilibrada de sustitución de importaciones y fomento de exportaciones, especialmente mediante una mayor diversificación de éstas hacia nuevas líneas de exportaciones de productos industriales. La estrechez de los mercados nacionales, que no se la rompían por la vía de una mayor difusión del ingreso y la capacidad de compra, motivó la propuesta de esquemas de integración económica regio-

nal y subregional. Las presiones sobre los presupuestos públicos y los recursos limitados de inversión justificaron empeños sistemáticos en favor de una planificación del desarrollo y particularmente de la acción estatal, así como para la adopción de reformas tributarias y administrativas. La ineficacia de las políticas redistributivas más directas indujo a acentuar las de servicios sociales públicos y diversas formas de subsidios para proteger a las capas más desfavorecidas de la población. Al mismo tiempo, se pusieron en práctica diversos expedientes que ampliaron notoriamente la participación en el ingreso de los tramos superiores de las capas medias, cuya incorporación al consumo resultaba imprescindible para el desarrollo de las ramas industriales de bienes de consumo durable; pero ello en desmedro de las capas de ingresos más bajos, con lo cual un grado alto y creciente de concentración del ingreso —con esas características— resultaba ser una condición para el dinamismo del sistema económico.

En tanto la concentración se constituía en condición de dinamismo, se explican igualmente otros rasgos del patrón de desarrollo. Entre ellos, el hecho de que el proceso de industrialización contribuyera mucho más a diversificar las producciones de consumo que a una integración del proceso productivo capaz de asegurar la continuidad de su desarrollo, como lo ilustra el escaso avance de las industrias de bienes de capital. La misma orientación del desarrollo industrial lo separa y hasta lo hace antagónico con el desarrollo agrícola, y no lo aproxima hacia la industrialización de los recursos naturales básicos de cada economía latinoamericana; su articulación es mucho más estrecha con las economías externas desarrolladas que con el conjunto de la economía nacional. Se explica también por esa dinámica de concentración, acentuada por el proceso simultáneo de extanjerización, la naturaleza de la absorción tecnológica y el carácter cada vez más dependiente de los sistemas económicos nacionales. Y en otro plano, se combinan los efectos de ese tipo de desarrollo tecnológico con los que provienen de aquellos rasgos de demanda y orientación productiva, determinando los

problemas de desocupación y subempleo en la dimensión que se ha llegado a conocer.

En distintos momentos y con diferentes intensidades, se hizo manifiesta en las diversas situaciones nacionales la insuficiencia de las respuestas del desarrollismo. Los signos de su incapacidad para resolver los problemas de fondo se expresaron en dos planos principales (circunscribiéndose a la esfera propiamente económica, sin entrar a considerar sus manifestaciones políticas): bajo la forma de un control creciente de las ramas más dinámicas por el capital extranjero, profundizando la dependencia; y bajo la forma de desequilibrios financieros y tensiones inflacionarias que amenazaban el funcionamiento del sistema económico y la continuidad de su crecimiento.

La agudización de los desajustes financieros resultaba ser así una consecuencia directa de las políticas desarrollistas y su incapacidad para romper sus límites estructurales. La *estabilidad* pasaba a ser un objetivo y un requerimiento tan importante como el crecimiento, o al menos una precondition de ésta. Las "políticas de estabilización" que tendieron entonces a generalizarse en América Latina no reconocieron sin embargo aquella raíz estructural: se propusieron corregir directamente las manifestaciones financieras, mediante la acción de los instrumentos monetarios globales; sin más horizonte que restablecer unas "normalidades" a partir de las cuales pudieran impulsarse de nuevo los propósitos anteriores del desarrollismo. De ahí la secuencia con que se alternaron, en diversas experiencias latinoamericanas, políticas expansivas y estabilizadoras, motivadas por el grado que alcanzaron los desequilibrios financieros que generaban las primeras y las condiciones recesivas a que conducían las últimas, cumpliendo funciones de hecho complementarias, sin perjuicio de que protagonizaran la controversia que enfrentaba a "monetaristas" y "estructuralistas".

Una alternativa estéril, en tanto no hacía más que sugerir los lími-

tes de un patrón de desarrollo que había predominado a lo largo de varios decenios y cuyos rasgos esenciales se resumían en el concepto de "industrialización sustitutiva". Entendido que no era la "industrialización" por sí misma, ni el propósito de "sustitución" como tal, lo que conformaba lo fundamental de esa estrategia, sino el complejo de condiciones, circunstancias y propósitos en que se desenvolvía: los términos de articulación de los intereses de las capas dominantes con los intereses de fuera, los patrones de vida y consumo que se constituyeron en aspiración y reclamo de amplios sectores de la población, los intentos de reproducir en el subdesarrollo elementos característicos de las sociedades capitalistas más avanzadas; y los precios que todo ello imponía, principalmente en términos de creciente desnacionalización de las economías nacionales y concentración de los recursos económicos internos, de acentuación progresiva de las desigualdades sociales, de unas situaciones de desempleo y subempleo que llegan a afectar a proporciones enormes de la fuerza de trabajo.

Difícilmente pudieran explicarse las limitaciones encontradas como resultado de desaciertos parciales, o de insuficiente habilidad en la conducción de las políticas económicas correspondientes. Sus rasgos negativos estuvieron presentes incluso en fases de crecimiento económico relativamente muy rápido y de expansión acelerada de las relaciones de comercio con el exterior; así como en algunos de los proyectos nacionales que contaron con las condiciones más favorables para su realización exitosa, incluido el marco de cooperación externa que en su momento definió la "alianza para el progreso". Habrá pues que reconocer que se trata de procesos cuyas raíces están en la esencia misma del esquema y son sus resultados, por así decirlo, "naturales", susceptibles de atenuarse de cuando en cuando, pero no de corregirse en lo fundamental, porque es precisamente en algunos de ellos donde han radicado las fuentes de impulso dinámico a ese patrón específico de crecimiento.

## b. El proyecto neoliberal

En aquellas experiencias nacionales en que fueron más evidentes los límites del desarrollismo, pugnaron por abrirse paso otras propuestas que reconocían las raíces estructurales de esos límites; por lo mismo, planteaban la necesidad de transformaciones económicas y sociales profundas e involucraban un esquema concordante de correlación de fuerzas políticas. Entre los triunfos revolucionarios de Cuba y Nicaragua, con la distancia de veinte años que medió entre ellos, se situaron, en efecto, una diversidad de procesos nacionales que tenían ese signo fundamental y se constituían en una alternativa al desarrollismo en un sentido mucho más progresivo y transformador. La derrota política de estas experiencias no desautoriza necesariamente la validez de sus propuestas económicas, las que por el contrario tienden más bien, hoy día, a recobrar legitimidad frente lo que ha sido el curso posterior de los hechos.

Entretanto, ante los fracasos desarrollistas y más aún ante la amenaza de los proyectos de transformación revolucionaria, tomó cuerpo la estrategia alternativa, de signo social y político opuesto, que de modo general se la identifica bajo la denominación "neoliberalismo". Aunque su presencia histórica ha sido relativamente breve y su aplicación integral se haya limitado a algunos países, se justifica considerarla como la otra concepción que ha gravitado decisivamente en la evolución económica de América Latina que ha precedido a la crisis actual; más aún si se tiene en cuenta que algunos de sus elementos han estado presentes y han influido profundamente en la conducción económica de casi todos los países latinoamericanos, aunque en muchos de ellos no llegaran a ponerse en práctica como proyecto global; y sobre todo porque las enseñanzas recogidas respecto de ella condicionan el carácter de las respuestas a la crisis del presente y a las estrategias y políticas alternativas del futuro.

Aunque incorpora mucho del diagnóstico y el instrumental del

pensamiento monetarista que sustentó las políticas estabilizadoras tradicionales, el neoliberalismo, tal como se lo preconizó en la experiencia reciente de América Latina, representa un proyecto mucho más trascendente. Su referencia básica de partida es una crítica a la industrialización sustitutiva y al intervencionismo estatal, es decir, a lo esencial de la concepción desarrollista, situando en ellos la responsabilidad por el debilitamiento progresivo del crecimiento y la agudización de los desequilibrios. Y su diagnóstico destaca, entre sus identificaciones principales, lo que califica como “sobredimensionamiento” de las conquistas sociales, profundos desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, graves presiones inflacionarias, retroceso de sectores exportadores competitivos, retraso tecnológico.

De ahí que su prescripción normativa coloque como cuestión central el restablecimiento del “libre mercado”: los capitales privados —nacionales y extranjeros— deben asumir la responsabilidad y la rectoría económica. Propicia en consecuencia el principio de subsidiariedad del Estado: lo que se requiere es un Estado fuerte (de orden), pero económicamente prescindente, que garantice la libertad de mercado; así como la “privatización” y la apertura externa de la economía, productiva, comercial y financiera. Un segundo componente principal de su prescripción normativa se refiere a la limitación, e incluso la reversión, de las “conquistas sociales”; la desigualdad social es entendida como el factor de sostenimiento de la conformación “natural” de las élites políticas y económicas que impulsan el progreso económico; es preciso, se dice, retomar una dinámica distinta de crecimiento, que impone unos “costos sociales” ineludibles en lo inmediato y que serán retribuídos espontáneamente en el futuro por un sistema económico “sano”.

Situadas las propuestas neoliberales en una fase histórica de creciente internacionalización de la vida económica del sistema capitalista a nivel mundial, confían en los beneficios que derivarían de



una participación plena en ese proceso de internacionalización. Propician en consecuencia una reasignación de los factores productivos según el patrón de funcionamiento de los mercados internacionales, caracterizados por una racionalidad competitiva y una lógica de optimización; y por tanto, una reestructuración del aparato productivo nacional orientada al aprovechamiento de las ventajas comparativas dadas por la dotación de los recursos materiales. De ese modo, se supone que se daría una tendencia espontánea a cerrar la "brecha externa", merced al desarrollo de las exportaciones y al aumento de la competitividad de la industria nacional, así como por la liberalización de los mercados de capitales.

En los hechos, la dimensión de los "costos sociales" que se reconoce como insoslayables es tan grande, que sólo pueden imponerse bajo regímenes políticos de fuerza, marcando la articulación estrecha que se dió en varios países de la región entre la práctica de las políticas neoliberales y la instauración de dictaduras militares que alcanzaron los extremos represivos bien conocidos. La justificación que se ofrece es doble. De una parte, ante las fuerzas armadas se esgrime como amparo ideológico la "doctrina de la seguridad nacional", en cuyo nombre son convocadas a actuar como cuerpo rector de los procesos políticos que buscan garantizar las prácticas económicas neoliberales. Y de modo general, se sostiene que la recuperación de la libertad económica es la base para el sostenimiento de la libertad política, y que en consecuencia hay que estar dispuestos a sacrificar "temporalmente" esta última en beneficio de la primera. En este sentido, las proyecciones del pensamiento neoliberal van mucho más allá de ofrecer la perspectiva de nuevas dinámicas de crecimiento con estabilidad: es la perspectiva estratégica de una nueva organización de la economía y del todo social, en los marcos además de una integración plena de la economía internacional.

Particularmente en las experiencias latinoamericanas en que la concepción neoliberal se aplicó con mayor rigor, quedó en evidencia

tanto lo erróneo de su sustentación teórica como el fracaso rotundo de las políticas consiguientes. La implantación de condiciones que aseguraran un funcionamiento más “libre” del mercado no significó competitividad, sino que llevó a una concentración extrema de la propiedad y el ingreso. La apertura externa no abrió ningún espacio nuevo relevante en la división internacional del trabajo y sólo benefició a intereses externo; más aún desde que la expectativa de unas tendencias a la internacionalización *productiva* del capital encontró la realidad de un proceso de internacionalización principalmente *financiera* del mismo. Se acentuaron las desigualdades sociales y disminuyeron drásticamente los niveles de vida y consumo de las capas mayoritarias de la población. El desempleo ya creciente desde varias décadas; y el subempleo, originalmente cercano a la mitad de la población económicamente activa, registraron intensidades sin precedentes. La apertura, la privatización y la concentración no eliminaron los desequilibrios monetarios—financieros interno y externo, ni llevaron a un patrón “normal” de precios relativos que asegurara una mejor asignación de los recursos. Los fenómenos inflacionarios y especulativos siguieron siendo el signo dominante, agravaron la descapitalización y tuvieron efectos destructivos sobre la planta productiva y el empleo. Se configuró un proceso severo de “desindustrialización”. En suma, se agudizaron a niveles sin precedentes los desequilibrios estructurales previos y se generaron nuevos obstáculos y tensiones.

\* \* \*

De este modo, terminaban de quedar manifiestas las incapacidades e insuficiencias de las dos grandes concepciones que venían presidiendo la conducción del desarrollo latinoamericano y se apresuraban las condiciones que habrían de desembocar en una situación de crisis. El desarrollismo se había mostrado incapaz de afirmar un crecimiento equilibrado, autosostenido y estable en condiciones de menor desigualdad en los patrones distributivos y de bienestar social; y esa incapacidad se expresaba en graves y crecientes dese-

---

quilibrios financieros. Por su parte, el neoliberalismo se demostró incapaz de conducir, desde el ámbito financiero, a una nueva organización económica; y esa incapacidad se expresó en la agudización extrema de los desajustes estructurales.

Los distintos países de la región llegaron al momento de culminación de la crisis desde experiencias y fases diversas de su evolución económica en los períodos inmediatamente anteriores. Algunos lo hicieron desde condiciones de rápido crecimiento, favorecidas por aumentos importantes de sus ingresos corrientes de exportación o por considerables ingresos de recursos externos a través del endeudamiento, de modo que el estallido de la crisis vino a cambiar abruptamente el signo de unas tendencias expansivas; en otros, donde predominaba la estrategia neoliberal, los retrocesos y regiones eran ya manifestas con anterioridad, y el estallido de la crisis viene a acentuarlos violentamente. Esto marca por cierto situaciones también distintas desde el punto de vista de la capacidad para reaccionar ante la crisis y de la tolerancia social a las consecuencias de ella. Pero aún así ambos grupos de países comparten en lo esencial dos rasgos fundamentales: primero, la herencia común dejada por los largos tiempos de vigencia del patrón global de desarrollo que ha enmarcado la evolución económica de América Latina desde la segunda guerra mundial; y segundo, la ausencia de una visión estatégica que viniera a reemplazar el agotamiento de las dos concepciones hasta entonces predominantes: las políticas neoliberales, en sentido pleno, se habían hecho ya insostenibles, y una reedición de las políticas desarrollistas vendría a encontrar, además de sus limitaciones originales, las secuelas dejadas por los propios experimentos neoliberales, donde ellos tuvieran lugar.

### **3. LAS POLITICAS DE AJUSTE: AJUSTE Y REACTIVACION**

Desde el momento en que las circunstancias externas precipitaron

abiertamente la crisis, fue evidente que se enfrentaban nuevos retos y situaciones inéditas. Los grados de eficacia de la política económica se estrechaban drásticamente, disminuyendo su capacidad de respuesta ante una realidad deteriorada e inestable. Era de presumir, además, que lo que estaba en juego no era sólo el ámbito instrumental y operativo de la política económica, sino la matriz misma en donde surge y se procesa como una práctica social específica, es decir, en la relación Estado—economía.

#### a) Significado de las políticas de ajuste

La misma denominación “política de ajuste” que se dá a las acciones que se definen frente a la crisis, sugiere la intención de búsqueda de nuevas formas de relación entre el Estado y los procesos económicos, de modo que posibiliten un reordenamiento de las relaciones sociales capaz de constituir una salida efectiva a la crisis, en una perspectiva de corto plazo.

Respecto de su contenido, aunque no se lo reconozca así de modo explícito, el diseño de tales políticas de ajuste, en sus orientaciones centrales, involucra una concepción determinada sobre las causas de la crisis y las estrategias que conducirían a su superación, por lo menos en dos aspectos fundamentales. De un lado, la misma generalidad que exhibe la crisis en el conjunto de la región ha favorecido su identificación con el supuesto origen común de una recesión coyuntural y una fase transitoria de graves desequilibrios en el funcionamiento de las economías capitalistas avanzadas; las consecuencias de tales fenómenos se estarían reflejando de modo amplificado en las economías latinoamericanas, a las que correspondería —según esa interpretación— adoptar las medidas necesarias para absorber ese impacto en los mejores términos posibles, a la espera de que la recuperación de las economías “centrales” ofrezca condiciones más propicias para una recuperación consecuente de las economías subdesarrolladas. En segundo lugar, se

sostiene que las políticas expansivas que se siguieron en los años inmediatos anteriores, estimuladas por unas condiciones entonces muy favorables del comercio exterior y del influjo de recursos financieros externos, habían de resultar insostenibles frente a los desequilibrios financieros que motivaban, los que además se vieron agravados abruptamente cuando cambiaron aquellas condiciones externas, obligando a implantar políticas muy restrictivas para neutralizar aquellas tendencias.

Tal asociación de la crisis con los factores externos define los contenidos y se constituye en la clave de la eficacia de las políticas de ajuste. Su preocupación fundamental inmediata es la situación de la balanza de pagos, frente a la cual preconizan una combinación de renegociación de la deuda externa, mayores estímulos a las exportaciones y severa reducción de las importaciones; todo ello no sólo para restablecer condiciones de mayor equilibrio, sino también para garantizar el servicio de la deuda. Proponen al mismo tiempo actuar sobre variables internas que incidan significativamente en las cuentas externas, haciéndose cargo a la vez de las condiciones que a este respecto impone el Fondo Monetario Internacional como requisito para dar su respaldo a la renegociación de la deuda. De ahí la difusión de unas políticas salariales, de reducción del gasto público y reestructuración tributaria, controles de los niveles de endeudamiento público y privado, y en términos generales, de "administración de la inflación".

Estos últimos contenidos aproximan la práctica de las políticas de ajuste a las anteriores políticas estabilizadoras y también a determinados componentes de las políticas neoliberales; pero sin identificarse con unas u otras. Su perspectiva es más transitoria que la de la aplicación de los esquemas neoliberales, puesto que no llegan a configurar propiamente una opción de desarrollo; y a diferencia tanto del neoliberalismo como del monetarismo clásico, asigna funciones activas al aparato estatal y las extiende a una esfera más amplia de acciones. Distingue así como uno de sus rasgos centra-

les asumir una responsabilidad activa del Estado en la regulación y equilibrio de "los mercados": de trabajo, de bienes, crediticio, cambiario, y no rehuye la implantación de programas de ayuda financiera directa al sector privado.

En el tiempo transcurrido desde su implantación, los programas de ajuste vienen mostrando de manera general su incapacidad para resolver los desequilibrios macroeconómicos que se propusieron corregir y haciendo cada vez más ostensibles el fracaso en términos de sus objetivos de estabilización y ajuste. Los resultados positivos que pudieran exhibir, particularmente en términos de tornar en superavitarios los saldos de la balanza comercial, son transitorios y se han logrado al costo de una depresión profunda de los niveles de salario real y de las finanzas públicas, acentuando el cuadro recesivo e inflacionario. De hecho, la "recuperación" del crecimiento del producto en 1984 apenas equiparó el crecimiento demográfico y las tasas de inflación alcanzaron intensidades que no tenían precedente histórico en la evolución de las economías latinoamericanas. Los efectos renovados por atraer capitales extranjeros no lograron restablecer un flujo significativo de inversión extranjera directa; más bien, se insinuaron tendencias a capitalizar los pasivos de empresas locales con el exterior, frenando así el crecimiento de las deudas nacionales pero aumentando correlativamente los grados de enajenación y vulnerabilidad.

Por lo menos dos circunstancias inmediatas han contribuido a limitar la eficacia de las políticas de ajuste. En primer lugar, si bien ha habido signos positivos recientes de recuperación en los niveles de actividad de la economía mundial, ello no benefició como se esperaba a las economías de la región; en parte, porque aquellos mejoramientos se han encauzado en un marco deliberadamente proteccionista, de modo que no se reflejan en una correspondiente expansión de su demanda externa. Y segundo, por la extrema prioridad que se ha atribuido al cumplimiento de los compromisos derivados del endeudamiento externo, subordinando a ello otras consi-

deraciones fundamentales, bajo la imposición del Fondo Monetario Internacional: limitado el ingreso de nuevos flujos financieros desde el exterior y con un crecimiento modesto de las exportaciones, la exigencia del servicio de la deuda ha involucrado disminuciones en varios casos extraordinariamente drásticas de las exportaciones, con los efectos depresivos correspondientes. El peso enorme de la deuda se ha constituido así en un factor irreconciliable con cualquier propósito de reactivación de las economías internas y de antenuación de los costos sociales en que se ha venido incurriendo.

Además de los factores mencionados, el destino de las políticas de ajuste está marcando en todo caso por la no correspondencia de sus contenidos con la intensidad y la naturaleza esencial de la crisis, ante la cual no abren la perspectiva de una verdadera salida. Se disipa así la expectativa que se tuvo en el inicio de su implantación, en el sentido de que el reordenamiento propuesto por las políticas de ajuste cubriría una fase a partir de la cual los sistemas económicos reaccionarían espontáneamente y recuperarían sus dinámicas anteriores de crecimiento. Por lo mismo, se comienza a hablar insistentemente del paso de las políticas de *ajuste* a unas políticas de *reactivación* económica como necesidad inmediata.

## b) Del ajuste a la reactivación

A la luz de la experiencia recorrida, no es difícil anticipar que la eficacia de tales políticas de reactivación, que todavía no han definido con más precisión los términos en los que se las entiende, dependerán del grado en que se las conciba articuladas con las raíces estructurales y no sólo coyunturales de la crisis. Si se tratara sólo de un programa de acciones complementarias en la misma perspectiva de corto plazo, su destino probablemente no sería muy distinto del de las políticas de ajuste en práctica; en cambio, su relevancia sería tanto mayor cuanto más se las integra como parte

de una nueva política de desarrollo de largo plazo. Dicho de otro modo, lo que cabe preguntarse hoy es acerca de cuáles podrían ser unos contenidos de corto plazo dentro de una sola política global de desarrollo, que busque cumplir con propósitos de reactivación al mismo tiempo (y no como supuesta condición previa) que emprende las readecuaciones estructurales que una comprensión cabal de la naturaleza de la crisis identifica como insoslayable.

En la sección siguiente de estas notas se propondrán algunas consideraciones respecto del significado de esas readecuaciones estructurales en la configuración de unas estrategias alternativas de desarrollo, sin perjuicio de lo cual se sugieren a continuación algunos de sus posibles contenidos en la perspectiva más inmediata. Es decir, se trata de identificar algunos elementos de políticas económicas alternativas que cumplirían con propósitos reactivadores, pero cuya eficacia dependería en última instancia de que formen parte de una política de desarrollo de más largo plazo.

Sabra advertir sobre el carácter esencialmente ilustrativo de esas consideraciones siguientes. El diseño estricto de una política alternativa constituye precisamente el gran desafío del momento, frente al cual apenas si cabe aquí la identificación de algunas áreas de discusión que parecen sugerentes.

Una primera consideración en ese sentido tiene que ver con el contraste que exhiben muchas de las situaciones nacionales entre otros niveles muy deprimidos de la actividad económica y las potencialidades muy insuficientemente aprovechadas de diversos recursos y factores productivos. En las condiciones presentes de la crisis y frente a las enormes dificultades que ella entraña para sostener las corrientes de inversión, ese contraste marca un área importante de atención inmediata; más aún, si se las refiere no sólo a los márgenes de capacidad productiva ociosa del equipamiento industrial, sino al conjunto de posibilidades en su sentido más amplio. Se trataría pues de emprender un reconocimiento riguroso de todas las



---

potencialidades productivas susceptibles de movilizarse —capacidad de producción ociosas, fuerza de trabajo desempleada o subutilizada, recursos naturales no aprovechados plenamente— y diseñar un amplio esfuerzo expansivo sustentado en tales potencialidades, incluido un conjunto de proyectos “dinamizadores” en áreas en que esas potencialidades sean más fácilmente movilizables. Por cierto, es preciso reconocer la naturaleza no sólo técnica sino esencialmente social de los obstáculos que ahora mismo se oponen a un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles; de modo que lo anterior implica plantearse a la vez el problema de los agentes sociales que podrían impulsar esos proyectos dinamizadores, así como las condiciones económicas, sociales y políticas en que se los podría emprender.

Hoy día, es evidente el contraste entre la atención que reciben los problemas de la movilización de cuotas razonables de ahorro nacional y externa, y la mucho menor que se presta a la asignación de las inversiones, la composición del acervo de capital que se conforma y la eficacia en la utilización de los activos productivos nacionales. Las acciones más inmediatas frente a las manifestaciones de la crisis, tanto como los requerimientos de las estrategias de largo plazo, reclaman en cambio una consideración muy especial de estos últimos aspectos; entendido además que no se trata sólo de cómo propender a un uso algo más intenso de los equipamientos directamente productivos, sino de la identificación y aprovechamiento del conjunto de las potencialidades productivas: los recursos naturales no incorporan plenamente, al grado de utilización de los diversos componentes de la infraestructura económica, el capital social y el capital productivo, la propia fuerza de trabajo con los altos índices de desocupación abierta y subempleo. En suma, un área muy decisiva que justificaría un capítulo especial en los diseños de política económica, por lo general muy distante de ese ámbito de problemas.

Un segundo ámbito de cuestiones tiene que ver con la jerarquía

que se atribuye a los fenómenos financieros y a los procesos reales. Como es bien sabido, en el curso de la evolución anterior y con mayor razón durante la crisis misma, la esfera financiera y especulativa se ha dilatado extraordinariamente, en desmedro de las actividades de la producción material; por su parte, las políticas predominantes se han adecuado pasivamente a esa tendencia y se concentraron principalmente en el manejo de las variables financieras en desmedro de unas políticas de producción que sin embargo son básicas para la superación de la crisis. En cambio, una política económica alternativa, independientemente de las diversas variantes que puede asumir, tendrá que comenzar por recuperar la jerarquía de los procesos reales —de la producción material, de los servicios sociales— frente al dominio que han llegado a ejercer los procesos financieros. Dicho de otro modo, un propósito clave de nuevas políticas de desarrollo habrá de ser revertir el carácter que tiene a ser predominante, de unas economías de especulación a favor de la reconstrucción de unas economías de producción; subordinar los factores financieros a los factores y requerimientos reales; redefinir el papel de los circuitos monetario—financieros de la economía, lo cual puede significar, entre otras cosas y en lo inmediato, una ampliación considerable del crédito y una rebaja sustancial de las tasas de interés de los préstamos para fines productivos, y muy especialmente, un mayor control social sobre las actividades financieras.

En tercer lugar, será preciso tener en cuenta la estrecha dependencia de los niveles de actividad económica interna respecto de los suministros de productos intermedios y bienes de capital importados, dependencia que es característica de los sistemas económicos latinoamericanos. De hecho, los límites de la reactivación están dictados en buena medida por la capacidad para importar que pueda retenerse y la composición de las importaciones en la que se la emplee; lo cual involucra a su vez la implantación de políticas consecuentes con ello por lo menos en dos planos: primero, la imposición de una asignación rigurosa de los recursos externos, es

decir, el control y la programación de las importaciones, incluido un presupuesto de importaciones esenciales; y segundo, una resolución positiva de los problemas de la deuda externa acumulada.

Se comprende la relevancia de esta última condición. Los compromisos del endeudamiento limitan gravemente las posibilidades de asignación de recursos a propósitos de reactivación y desarrollo de las economías nacionales: su servicio representa proporciones altísimas del producto interno y los ingresos corrientes de exportación y en varios casos alcanza a casi la mitad del presupuesto público, comprometiendo severamente la acción del Estado y la eficacia de las políticas económicas. Entretanto, la renegociación de los términos de pago, en la forma en que se viene dando, sólo posterga el problema, mientras siguen aumentando los niveles globales de endeudamiento y se sostiene una carga muy pesada de pago de intereses. De ahí que, no obstante las dificultades de diverso orden que han encontrado las primeras iniciativas, resulta imperiosa la definición de un conjunto de principios comunes de los países latinoamericanos respecto de la deuda externa; entre ellos, la compatibilidad del servicio con una perspectiva de desarrollo nacional, con niveles normales de funcionamiento de los sistemas económicos nacionales y con la atención a las necesidades básicas de la población.

Por último, es obvio que la reactivación supone unas demandas efectivas que la sustenten, y que tanto su intensidad como su significado económico y social dependerán de cuáles serán las capas sociales cuyas necesidades y expectativas quedarán expresadas en esas demandas adicionales. Las políticas de ingresos, de salarios y de precios, con el sello progresivo correspondiente, están llamadas por lo mismo a ocupar un papel clave en el diseño de una política amplia de reactivación.

Movilización intensa de las potencialidades productivas insuficien-

temente aprovechadas, reasignación de prioridad a las funciones de producción por encima de las financiero—especulativas, asignación estricta de los recursos de capacidad para importar y renegociación colectiva de la deuda, y nuevas políticas de salarios y precios que restablezcan ingreso real de los trabajadores, parecerían representar así cuatro ejes de referencia básica en un rediseño de las políticas de corto plazo. Entendido además, que la eficacia de orientaciones de esa naturaleza dependería enteramente de que se sitúe como parte de la redefinición más amplia de una nueva política de desarrollo, que exprese la decisión en favor de una opción estratégica de desarrollo a largo plazo.

#### **4. HACIA NUEVAS ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE DESARROLLO**

Viene extendiéndose la convicción de que en la crisis actual (motivándola o coincidiendo con ella) está presente el agotamiento del “patrón” o “estilo” de desarrollo que ha predominado en las últimas décadas. Y en la medida que se lo reconoce, las tareas inmediatas de la conducción económica asumen mayor complejidad y suponen un desafío y un compromiso mucho más grande, bajo el entendimiento de que la crisis del presente vendría a cerrar toda una larga fase del desarrollo latinoamericano.

Ha cobrado así singular actualidad el tema de las opciones y estrategias alternativas del desarrollo. No del todo nuevo, en verdad, puesto que se lo viene discutiendo desde algún tiempo en medios académicos y políticos latinoamericanos; pero marcado ahora por el signo de la urgencia y vinculado directamente a las políticas que en el futuro próximo habrían de reemplazar a las actualmente en práctica. Más aún desde que se percibe cómo América Latina, en una de sus fases más críticas, aparece desprovista de una política de desarrollo, carente de unas propuestas de política económica

que vaya más allá de los intentos de administrar los desequilibrios financieros inmediatos.

Las anotaciones siguientes se proponen apenas ordenar unos cuantos elementos de juicio, como referencia para avanzar en un esfuerzo colectivo que parece todavía lejos de entregar aportaciones que se correspondan con la magnitud del desafío que está planteando.

**a) Factores condicionantes de las estrategias futuras.**

Desde luego, es útil comenzar por un intento de ordenamiento de algunos factores que, sin duda alguna, habrán de constituirse en condicionantes del desarrollo futuro, y por lo tanto, en unos "datos" que tendrán que tener en cuenta las políticas que se definan. Es decir, un análisis que, de modo general, se lo podría referir a tres órdenes de consideraciones: las "herencias" que deja —apreciadas en una perspectiva de largo plazo— el patrón de desarrollo que ha prevalecido en las últimas décadas, las secuelas más inmediatas de la crisis actual, y algunas tendencias previsibles del "marco externo" en que se desenvolverán las economías latinoamericanas.

i) La mayor parte de los diagnósticos económicos de América Latina coinciden en señalar como características de la región una serie de rasgos que se han conformado en el curso de su evolución histórica y que se constituye en el punto de partida de las evoluciones futuras.

Así, se acepta generalmente que los sistemas económicos latinoamericanos registran unos grados muy altos de concentración y heterogeneidad productiva. Si bien hay diferencias significativas entre distintos países, en muchos de ellos las transnacionales ejercen dominio sobre amplias ramas de actividad, que además suelen

corresponder con las que ocupan posiciones estratégicas en el conjunto del sistema económico; el capital productivo y sobre todo el capital financiero han sido objeto de constante y rápida concentración; estratos muy amplios desde el punto de vista de la fuerza de trabajo vinculada a ellos diferencian situaciones de bajísima productividad y aportan cuotas muy pequeñas del producto global; los sectores "informales" o de "economía subterránea" adquieren dimensiones inusitadas.

Esos mismos rasgos han influido, a su vez, en la gestación y acumulación de graves problemas de empleo de la fuerza de trabajo, según se expresan en índices muy elevados de desocupación abierta y sobre todo de subempleo, que afectan a más de la mitad de la población económicamente activa y por consiguiente reducen los niveles de vida de la mayoría de la población latinoamericana. Los rasgos de desigualdad en la distribución del ingreso son asimismo extraordinariamente pronunciados y tienden a persistir e incluso a acentuarse aún más.

Desde otro ángulo, las modalidades del desarrollo y particularmente de la industrialización, forjaron unas estructuras productivas con escaso grado de integración interna (de articulación inter e intrasectorial), así como atrofiadas en su proyección a la producción de bienes de capital y otros componentes industriales.

En suma, una "herencia" de concentración y heterogeneidades productivas, de desempleo y subempleo, de desigualdades económicas y sociales externas, de alta vulnerabilidad y dependencia externas, de incapacidad de los sistemas económicos nacionales para afirmar una dinámica propia de crecimiento y desarrollo. Y ello no sólo como constataciones estáticas, de datos y estructuras, sino también como relaciones y fuerzas dinámicas que tiendan a perpetuarlas y profundizarlas: unas dinámicas de concentración, de desigualdad, de extranjerización.

ii) En los últimos años, la manifestación abierta de la crisis ha ex-

tendido aún más algunas de esas herencias de largo plazo y ha sumado otras no menos significativas.

Las condiciones recesivas motivadas por las políticas de ajuste han elevado notoriamente los índices de desempleo abierto; las contracciones del ingreso por habitante y los descensos aún mayores de los salarios reales han deteriorado adicionalmente los términos de la distribución del ingreso y ocasionado deterioros severos en las condiciones básicas de vida de amplios sectores de la población; la población asalariada ha llegado en algunos casos a disminuir en sus números absolutos, acrecentando en cambio los ya grandes contingentes de "trabajadores por cuenta propia"; la menor capacidad de defensa de las unidades productivas pequeñas y medianas ha favorecido adicionalmente la concentración; y se han intensificado también las manifestaciones de algunos desequilibrios financieros, como ocurre muy particularmente con las presiones inflacionarias.

De manera que a las "herencias" estructurales de larga gestación se agregan ahora otras que se expresan en demandas sociales muy perentorias, que buscan el restablecimiento de niveles de vida e ingreso ya alcanzados con anterioridad y la recuperación de los puestos de trabajo que se han perdido. No se trata sólo de restablecer unas dinámicas de crecimiento, sino de salvar retrocesos, y de hacerse cargo de enormes déficit sociales acumulados; y ello cuando no se ha logrado tampoco contener desequilibrios financieros que se constituyeron en el tema principal de las políticas económicas de corto plazo.

De otro ángulo, es preciso tener también en cuenta que en el curso de esa acumulación de "herencias" desde fuentes remotas y próximas, la propia capacidad de conducción económica se ha desgastado. La interrelación entre esas distintas manifestaciones tiende a crear condiciones de gran inflexibilidad para el diseño y práctica de la política económica, de modo que los empeños para corregir

algunas suelen repercutir adversamente sobre las otras; y los instrumentos convencionales de la política económica tienden progresivamente a perder eficacia: las políticas parciales no pueden lograr sus objetivos, o lo hacen incurriendo en el costo de otros deterioros. La globalidad de la política económica, según sus expresiones tradicionales, se corresponde cada vez menos con una realidad de persistencia y acentuación de las heterogeneidades estructurales: sus medidas y acciones alcanzan a unos estratos de "agentes" económicos, pero pueden carecer de todo significado para otros estratos.

iii) Los condicionamientos externos, por su parte, constituyen propiamente un dato "exógeno", ajeno a las voluntades nacionales; y en el que se advierte la crisis de todo un esquema de relaciones económicas internacionales, manifiesta tanto en el plano de las corrientes reales de comercio como en el plano de las relaciones financieras.

Diversos análisis parecen apuntar a un mismo conjunto de anticipaciones como los procesos más probables en la configuración del marco externo del futuro. Destacan entre ellos: 1) unos pronósticos muy cautelosos respecto del crecimiento de las economías industrializadas; 2) una valoración de los cambios tecnológicos en marcha en el sentido de que debilitarán las ventajas comparativas de América Latina en el plano internacional, tanto los que derivan de los menores niveles de salarios como de su dotación de recursos naturales, limitando la dinámica potencial de sus exportaciones; 3) una mayor demanda de recursos financieros al interior de las propias economías capitalistas desarrolladas, disminuyendo su interés por la colocación de fondos en el exterior.

ante tendencias de tal naturaleza, las posibilidades de cualquier estrategia que se sustentara en mayores grados de "apertura externa" se reducen sustancialmente, tanto del lado de las corrientes financieras como de las exportaciones. Por su parte, la com-



binación de esfuerzos exportadores con otros simultáneos de sustitución de importaciones, bajo el esquema que éstas asumieron en el pasado, no parece haber conducido a configurar un sistema de intercambio equilibrado, entre otras razones porque las industrias "sustitutivas" generaron unas demandas derivadas de importaciones de magnitudes insospechadas. A todo lo cual se superpone el problema de la deuda externa acumulada que, según van las cosas, seguiría pesando severamente en el futuro; de hecho, no hay todavía en práctica ninguna fórmula que ofrezca una perspectiva de solución y sólo se logran postergaciones a niveles crecientes de endeudamiento: según los últimos informes del Banco Internacional de Pagos la deuda latinoamericana superaría ya los 400 mil millones de dólares y según su tasa de crecimiento actual de 7o/o anual llegaría a cerca de 600 mil millones de dólares hacia 1990, cuando su servicio podría representar un monto superior al valor total de las exportaciones de la región.

Ante este orden de dimensiones, surgen las interrogantes respecto de qué caminos quedan abiertos como perspectivas de solución real de los problemas de la deuda. Cuestión respecto de la cual, por lo menos en abstracto, las posibilidades parecerían reducirse en lo fundamental a tres opciones. Una primera, que no representa propiamente una solución pero que puede seguir por algún tiempo imponiéndose por la fuerza de los hechos, es la prolongación de los términos actuales de una renegociación continua que no cambia (e incluso acrecienta) los niveles absolutos de la deuda; y cuyas consecuencias —teniendo en cuenta su significado como transferencia constante de intereses que equivalen a una proporción importante del producto y como una reducción de la capacidad para importar— se manifestarían en una agudización extrema de los problemas económicos y sus efectos sociales y políticos, por lo que en definitiva desembocaría fatalmente en una moratoria unilateral. Una segunda vía podría consistir en la imposición, por parte de las naciones acreedoras, de otras formas de amortización de la deuda, que no fuera comprometiendo ingresos de exportación ni

imponiendo en lo inmediato mayores gravámenes financieros sobre los deudores, como ocurriría con la transferencia de propiedad de activos nacionales; una posibilidad que ha registrado ya precedentes ilustrativos y que podría llevar a un proceso de "denacionalización" de las economías nacionales cuyos límites serían los de su tolerancia política. Y una tercera, en apariencia la de menos perspectivas próximas, pero en definitiva la única que abre soluciones reales, que implica la renuncia a la utilización de la deuda como instrumento de presión económica y política y la disposición a considerar soluciones económicas verdaderamente eficaces; por ejemplo, a través de una rebaja sustancial de las tasas de interés y la constitución de alguna suerte de fondo internacional que contribuya a amortizarla.

#### **b) Opciones estratégicas y sus componentes básicos**

La identificación de opciones estratégicas y el diseño de nuevas políticas de desarrollo encuentra en los factores condicionantes que se ha reseñado un primer marco de referencia que ayuda a situar un conjunto de datos económicos fundamentales. Por cierto, no es la única consideración determinante: puesto que lo que está envuelto es nada menos que la definición de un nuevo "estilo" de desarrollo, las estrategias alternativas tendrán que ser expresión de aspiraciones y metas sociales, a la vez que suponen una determinada correlación de fuerzas políticas que las sustenten y hagan viables.

En lo que sigue se busca considerar conjuntamente esas dimensiones económicas y sociales en relación a algunos de los que muy probablemente constituirán componentes básicos de las nuevas estrategias de desarrollo. En particular, se centrará la atención en torno a cuatro áreas temáticas que se consideran decisivas: la orientación productiva, es decir, las prioridades que se atribuya a los distintos destinos del esfuerzo de producción; la articulación exterior de las economías de América Latina y la integración regio-

nal latinoamericana; los "agentes" del desarrollo y la política económica; y los temas del Estado, la planificación y la participación.

1) Vistos en su perspectiva global, se aprecia que los procesos económicos latinoamericanos que precedieron a la crisis se caracterizan, primero, por una estrategia económica que privilegió las posibilidades de un mercado interno fuertemente concentrado, en los que el poder de compra era ejercido por los estratos superiores y medios de ingreso, con demandas altamente diversificadas que anteriormente se satisfacían mediante importaciones; o que fueron "creadas" y estimuladas por el uso masivo de la publicidad comercial, generalmente a cargo de las empresas transnacionales; y más recientemente, por la inclinación a una creciente apertura que buscaba reorientar el aparato productivo interno hacia los mercados externos. Con toda probabilidad, ni uno ni otro de esos rasgos podría proyectarse como eje de los empeños actuales y futuros.

En párrafos anteriores se señalaron los elementos de juicio que sugieren las limitaciones que encontraría una estrategia eminentemente exportadora y cuyo corolario apunta a la necesidad de situar mucho más a las demandas internas como factor dinámico esencial del desarrollo futuro. Pero ello no podría entenderse como una simple reedición de las tendencias que predominaron hasta el año sesenta.

El patrón esencial de desarrollo e industrialización entonces, prevaliente, involucraba de hecho la condición de una creciente concentración del ingreso en los estratos de ingreso más alto y en los tramos superiores de las "capas". Sólo merced a esa concentración podían funcionar unas estructuras económicas que reproducían las de economías que habían alcanzado niveles de ingreso medio considerablemente más elevados; es decir, se construían unas estructuras productivas que guardaban mucha más correspondencia con el grado de concentración del ingreso que con el nivel medio del mismo. El patrón industrial se asoció así estrechamente con la dis-

tribución del ingreso; tuvo como referencia inicial una distribución muy concentrada y requirió posteriormente el mantenimiento de un alto grado de desigualdad, aunque cambió su forma: aumentaron su participación las capas sociales que se situaban inmediatamente por debajo de los ingresos más altos, ampliando el poder de compra para las industrias de bienes de consumo duradero, pero lo hicieron en desmedro de los estratos más pobres y no de las capas que se situaban en la cúspide de la pirámide distributiva.

La persistencia o acentuación de la regresividad en la distribución del ingreso ha constituido por cierto un factor de presión constante hacia formas más autoritarias de gobierno, que en varios casos desembocó en la entronización de las dictaduras militares. En la medida que se lo percibía así, la atención se colocaba en lo que pudieran considerarse como unos límites sociales y políticos de la regresividad. Hoy día, la misma preocupación sigue siendo igualmente legítima, pero comienza a percibirse un hecho nuevo, en el sentido de que se hacen patentes también unos límites propiamente económicos a esa regresividad: la dinámica originaria en la acentuación de las desigualdades parece encontrar una frontera más allá de la cual deja de cumplir la función de agregar nuevos estímulos a la expansión y diversificación de la economía interna y se transforma por el contrario en un obstáculo a la continuidad del crecimiento. Vistas así las cosas, se justificaría decir que la crisis económica actual de América Latina es también, en gran medida, una crisis de desigualdad; y por lo mismo, habría que referir a esa desigualdad una de las grandes reorientaciones estratégicas que habrán de configurar las opciones del futuro.

De este modo, constituir en eje fundamental de nuevas estrategias de desarrollo a una reorientación del esfuerzo productivo en función de las necesidades y demandas básicas del conjunto de las poblaciones nacionales, tiene hoy día no sólo un significado social, sino también el de una propuesta esencialmente económica. La

---

función dinámica se trasladará así a los mercados internos masivos, en lugar de la demanda externa o la de los reducidos grupos internos de alto ingreso, con consecuencia potencialmente muy importantes sobre la intensidad y modalidades del crecimiento y con proyecciones significativas sobre la estructura y funcionamiento del conjunto del sistema productivo.

Ello supone, como relación directa, cambios progresivos en la distribución del ingreso; pero involucra también varias otras transformaciones como condición de eficacia de una estrategia de esa naturaleza. En primer lugar, por la correspondencia que en definitiva tiene que darse entre las formas de la distribución del ingreso y la estructura productiva: de hecho, la estructura productiva actual, apreciada según el destino de los flujos de producción que genera, se corresponde con una distribución muy concentrada del ingreso y las demandas de consumo que de ellas derivan, es decir, una capacidad productiva construída para la desigualdad; y de modo similar, un cambio en la distribución del ingreso no adquirirá significación real sino en la medida que se transforme, en consonancia con ella, la composición del flujo de producción y en consecuencia la conformación del acervo productivo. Los desfases entre uno y otro proceso —la relativa celeridad con que puede cambiar la distribución del ingreso monetario en comparación con la gradualidad de la adecuación productiva— conlleva desajustes que en la experiencia latinoamericana se ha buscado resolver por la vía del racionamiento o han estallado por la vía de la inflación, como reflejo de grandes dificultades de abastecimiento aún con cantidades mayores de producción.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que la forma de la distribución del ingreso no es una variable autónoma, sino que depende a su vez de otros rasgos de la estructura productiva, como ocurre con los grados de monopolización y con las heterogeneidades (de productividad y de ingreso) intersectorial e intrasectoriales. Una relación no necesariamente unívoca, aunque en los debates so-

bre el desarrollo latinoamericano reaparece frecuentemente la controversia sobre si es la concentración del ingreso la que determina la estructura productiva o es el patrón básico de acumulación el que en definitiva lleva a esos grados de concentración.

En cualquier caso, parece evidente que el núcleo distribución del ingreso—composición del consumo—estructura productiva, y las relaciones en su interior, constituyen una clave muy importante para una comprensión más rigurosa de la crisis del desarrollo latinoamericano, y por lo mismo para la identificación de estrategias y políticas alternativas. En el pasado, la dinámica de esa articulación ha operado en un sentido regresivo, cualquiera sea la lectura que se haga de ella: una distribución muy desigual del ingreso diversifica y a la vez restringe las dimensiones de las demandas de consumo, lo que induce la conformación de un sistema económico con baja eficiencia y alta concentración, que reproduce los procesos de desigualdad; o alternativamente, un patrón de acumulación, que determina la consiguiente composición del producto y de la oferta global, exige una distribución del ingreso que se corresponda con tales destinos sectoriales de la inversión y la producción. Hacia el futuro, la reversión del signo de esa dinámica, a partir de la crisis actual, representa no sólo un proyecto socialmente más deseable sino también una condición para la reactivación inmediata y para rescatar nuevas tendencias de largo plazo de crecimiento y desarrollo.

Por añadidura, no sería defícil demostrar que en la medida en que esa dinámica de articulación operase con este último signo, sus efectos serían también más positivos sobre otros problemas fundamentales del desarrollo latinoamericano: serían relativamente menores las exigencias de ahorro y formación de capital, aumentaría la capacidad de absorción de fuerza de trabajo y disminuiría la presión sobre las importaciones.

Es claro que la simplicidad formal del esquema económico no se

reproduce en su significación política, que es ciertamente compleja y conflictiva. Por lo mismo que se ha dicho, una redistribución progresiva del ingreso supone bastante más que unas políticas redistributivas, ya que los resultados de éstas dependerán de que se impulsen simultáneamente políticas que le sean concordantes en el plano de la producción, de las inversiones e incluso de la propiedad; y también, las necesarias para encarar eficientemente esa fase intermedia de desajuste temporal entre la composición de una demanda que surge de la nueva distribución del ingreso y la composición de una oferta que sigue condicionada en alto grado por la vieja estructura productiva.

2) Un componente estratégico como el que se acaba de señalar destaca al mercado interno —a una forma particular de su expansión— como el eje de una estrategia global alternativa de desarrollo. No obstante la diversidad de problemas políticos y económicos que ella involucra, resulta un camino difícilmente soslayable, en tanto las condiciones externas previsibles no podrían sustentar la opción de una nueva estrategia que colocara en su centro la apertura exterior: pero aún así, tampoco podría entenderse un nuevo estilo de “crecimiento hacia adentro” como orientación excluyente de una ampliación complementaria de las relaciones económicas externas.

A la luz de las circunstancias actuales, sería inútil rehuir la definición de un criterio estratégico refugiándose en la afirmación convencional de que no hay antagonismo sino más bien complementariedad entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Que una y otra cosa no sean excluyentes no exime de la necesidad de optar por un eje estratégico determinado. Además, en los hechos, las políticas de ajuste en práctica siguen favoreciendo entretanto una orientación predominantemente exportadora; y en función de ella justifican acciones que, también en los hechos, contraen los mercados internos.

En los marcos de una estrategia que privilegie explícitamente la

atención a las necesidades y demandas del conjunto de las poblaciones nacionales, el tema de las exportaciones queda planteado de otra manera: no en los términos de qué función dinámica puede cumplir la demanda externa, sino cuáles son los mínimos de capacidad para importar indispensables para sustentar un nuevo estilo de desarrollo que reconoce prioridad a ese tipo de demandas internas. Lo cual, aún puesto así, con toda probabilidad no deja de representar la exigencia de un crecimiento apreciable de las exportaciones, incluso si entretanto se alcanzan soluciones idóneas al problema de la deuda acumulada; pero no es la búsqueda de unas oportunidades exportadoras que arrastren por su irradiación dinámica mayor o menor al resto del sistema económico nacional, sino el esfuerzo exportador necesario para sustentar unos desarrollos que buscan satisfacer necesidades internas.

Una visión como ésta lleva también, entre otras consecuencias, a una apreciación algo distinta de la que está en boga a propósito del tema de los tamaños de las economías nacionales y las estrategias alternativas de desarrollo. En efecto, se sostiene con frecuencia que los países más grandes de la región, con mercados nacionales mayores, estarían en mejores condiciones para sustentar una estrategia que privilegie una función dinámica de los mercados internos, mientras los países pequeños no tendrían otra opción de largo plazo que una estrategia predominantemente exportadora; lo cual coincide además con lo que en gran medida fue la experiencia del pasado. Pero precisamente como resultado de esa evolución, los países latinoamericanos más grandes redujeron sus coeficientes de importación hasta niveles muy bajos, incluso en comparación con la mayoría de las economías capitalistas desarrolladas; y al mismo tiempo con unos rasgos de dependencia externa tan pronunciados en líneas esenciales para su funcionamiento y con mayor razón para su desarrollo, que difícilmente podrían mantenerlos si se vieran enfrentados a descensos adicionales de esa relación. La mayoría de los países pequeños, en cambio, registran todavía unos coeficientes de importación relativamente altos y una composición me-



nos rígida de sus importaciones. Por cierto, no se sugiere con estas consideraciones que haya que invertir los términos de aquella propuesta frecuente (en cualquier caso, los coeficientes de importación de las economías pequeñas tenderán a ser mayores); se trata sólo de ilustrar cómo a partir de una visión estratégica determinada, las metas de exportación adquieren también un significado distinto.

En cualquier caso, sigue en pie el hecho de que será necesaria una expansión significativa de las exportaciones; y que ese requerimiento es contradictorio con la constatación de que la crisis actual representa también la crisis del patrón esencial de relaciones económicas externas que ha prevalecido en las últimas décadas: en lo que hace a sus componentes de comercio, como se ha dicho, las líneas tradicionales de exportación de productos primarios no ofrecen perspectivas positivas para América Latina y la diversificación de sus exportaciones a los grandes centros seguirá con toda probabilidad encontrando severas limitaciones.

En tales condiciones, la superación de esa crisis de las relaciones económicas externas queda dependiendo principalmente de una ampliación sustancial de la diversificación *geográfica* de las corrientes de articulación exterior; es decir, una articulación creciente en el ámbito "sur-sur", un impulso decidido al comercio con los países socialistas y, muy especialmente, la apertura de nuevas vías de integración económica latinoamericana.

No es difícil anticipar que la integración regional está llamada a constituir un componente muy importante de cualquier estrategia futura de desarrollo; y ello no sólo en función de esa necesidad de diversificar la composición geográfica de las relaciones de comercio, sino también como un requerimiento tal vez insustituible para que América Latina pueda enfrentar los desafíos tecnológicos nacionales ejercerán en ese futuro una influencia probablemente mayor que en el pasado, de modo que serán un factor condicionante

incluso para los países más grandes de la región. Conviene no perder de vista ese hecho, que por lo demás queda demostrado elocuentemente con el simple cálculo aritmético que muestra cómo, si a partir del presente las economías latinoamericanas retomaran una velocidad de crecimiento igual a la que registraron en la década de los sesenta, hacia fines del siglo su producto conjunto no representaría más de la mitad de lo que es el producto actual de la economía norteamericana, o apenas excederá al que hoy suman Alemania Federal y Japón.

En esa perspectiva, la integración económica de América Latina asume una significación que va mucho más allá de la puesta en marcha de algunos mecanismos para emprender colectivamente la sustitución selectiva de determinadas importaciones que siguen viniendo desde fuera del área. De lo que se trataría es de avanzar decididamente hacia nuevas formas de integración más plena, que incorporen esquemas no sólo de intercambio comercial y de compensación financiera, sino también de complementariedad y de especialización productiva y que permitan además la sustitución eficiente en el marco regional, de importaciones que ahora proceden de las economías industrializadas.

En este orden de consideraciones, se justifica abrir al menos un breve paréntesis para incorporar alguna reflexión sobre el tema de la homogeneidad y la heterogeneidad de las economías latinoamericanas, tanto respecto de los términos del diagnóstico del desarrollo anterior como respecto de las opciones estratégicas del futuro. Cuestiones que suscitan creciente atención en los análisis regionales, particularmente cuando se refieren sus conclusiones a las economías de menor dimensión absoluta: sus rasgos específicos suelen quedar desdibujados en unos promedios regionales en los que pesan decisivamente los países más grandes y no siempre se advierte suficientemente sobre las diferenciaciones que exhiben las economías latinoamericanas según sus tamaños respecto sobretodo a tres elementos estrechamente vinculados entre sí: potencialidad

productiva, estructura económica y relacionamiento externo.

En la segunda parte de estas notas se comentan con más amplitud algunas consecuencias de tales diferenciaciones a los efectos del seño de nuevas estrategias de desarrollo. Se reconoce que, si bien hay notoria similitud en las tendencias de la evolución económica anterior, y no obstante que las economías pequeñas registraron intensos cambios de estructura en el último cuarto de siglo, sus rasgos estructurales básicos (composición sectorial del producto, estructura ocupacional de la población económicamente activa, etc.), están todavía lejos de aproximarse a los del promedio latinoamericano a comienzos de esta década. Su avance industrial es considerablemente menor y mantienen coeficientes de importación relativamente altos, incluso respecto de determinadas industrias tradicionales. El reducido tamaño del mercado interno y los problemas asociados con las economías de escala y los requerimientos tecnológicos multiplican las dificultades para la articulación de sus sistemas productivos. Su condición es mucho más vulnerable y su capacidad de negociación mucho menor respecto de las influencias y factores externos; y los déficit en la condición básica de vida de sus poblaciones son en general relativamente mayores. En cambio, habría que registrar como circunstancias positivas para ellas una incidencia comprativamente menor de la deuda externa y los compromisos consecuentes, así como la disposición de márgenes todavía apreciables de sustitución de importaciones en áreas que favorecerían nuevos desarrollos industriales sustentados en los mercados nacionales.

En suma, así como los rasgos comunes del pasado justificaban la identificación de unos elementos también comunes en las estrategias del futuro, los factores de diferenciación tienen que proyectarse igualmente en esas dos dimensiones, marcando cuando menos ponderaciones y urgencias distintas. Por ejemplo, los grados de complementariedad que se advierten en las economías más grandes, muy importantes en la perspectiva de proyectos subregiona-

les, no se dan igualmente entre las menores, o entre éstas y aquéllas; como también puede ser notoriamente distinta la influencia de los cambios en los patrones productivos y tecnológicos que están en curso en la economía internacional.

3) Los dos aspectos que se acaban de discutir —reorientación de la producción hacia las necesidades y demandas del conjunto de la población y reestructuración de las relaciones económicas externas sugieren una redefinición estratégica del desarrollo latinoamericano de grandes alcances.

De algún modo, la situación de hoy es comparable a la que registraba la economía latinoamericana en la inmediata postguerra, por los interrogantes efrentados y por la ausencia de propuestas que se correspondan con ellas. En aquel entonces, hubo las contribuciones de la CEPAL, que ofrecieron un marco de interpretación de los problemas y unos lineamientos fundamentales de políticas de desarrollo. Hoy día, el “manifiesto cepalino” de comienzos de los años cincuenta se demuestra agotado, pero no lo sustituye un nuevo proyecto actualizado. Mucho más difícil, porque las condiciones objetivas son menos favorables y es mayor la magnitud de la tarea: esta vez, no se trata de dar más impulso a procesos en marcha, como ocurría entonces con las actividades sustitutivas de importaciones, sino que es necesario reorientar, revertir las tendencias (depresivas, concentradoras, extranjerizantes, de desigualdad) que se han arraigado profundamente en la realidad económica; y por lo mismo, unas nuevas políticas de desarrollo suponen también transformaciones sociales y requerimientos políticos más profundos. No es pues de sorprender que el “nuevo manifiesto económico latinoamericano” se abra paso muy lentamente, redefiniendo el papel de los “agentes” del desarrollo y los contenidos e instrumentos de la política económica.

En efecto, como se ha dicho, el patrón predominante de desarrollo ha tenido a diferenciar crecientemente estratos productivos

con marcados desniveles de aportación productiva, de productividad y de ingresos: trabajadores por cuenta propia y de empresas, empresas grandes y medianas y pequeñas, producciones artesanales y fabriles, agricultura comercial y campesina. En contraste con ello, los objetivos enunciados serían inalcanzables a menos que se reviertan esos procesos y se avance persistente y progresivamente en el sentido de disminuir esas heterogeneidades.

La razón es doble. De una parte, una cuota considerable de las potencialidades productivas corresponde a o depende de los estratos relativamente más “rezagados”; de manera que su participación tendría que ser mucho mayor en las contribuciones al crecimiento económico global y a las adecuaciones de la composición de los flujos productivos a los requerimientos futuros. De otro lado, la misma redistribución progresiva del ingreso —y de modo general el avance hacia una sociedad más igualitaria— supone una atenuación constante de tales diferenciaciones. El avance relativamente mayor de los estratos de agricultura campesina, de actividades artesanales y otras formas de trabajo “independiente”, de las empresas menores, de la absorción productiva de tantas formas actuales de subempleo así como de desempleo disfrazado, constituye por lo tanto otro eje estratégico importante.

Sobre este asunto se viene insistiendo en verdad desde mucho tiempo, lo que obliga a preguntarse por qué una variedad de iniciativas en tal sentido no han llegado a dar frutos relevantes, más aún si se tiene en cuenta que en muchos casos los esfuerzos han sido importantes y han supuesto la movilización de recursos considerables. Aparentemente, la conclusión que sugieren tales experiencias es que su eficacia no puede ser fruto de acciones parciales específicas, en un contexto en que ellas resultan insuficientes frente a las tendencias generales concentradoras y a una política económica que sigue caracterizándose por su globalidad. Merece destacarse, en efecto, la contradicción que envuelve una política económica global aplicada a una realidad en la que se reconoce el rasgo predo-

minante de una elevada heterogeneidad estructural; contradicción tanto más manifiesta cuando más “liberal” y “monetarista” ha sido la inspiración de la política económica en práctica. Es así como, por ejemplo, una activa política agrícola —de crédito, asistencia técnica, provisión de insumos, mecanización— promueve eficazmente el desarrollo de los estratos de agricultura comercial, pero apenas alcanza a favorecer a grandes masas de productores campesinos; ilustración que se reproduce en términos parecidos en relación con otros sectores de actividad.

De este modo, la política económica enfrenta no sólo grandes tareas generales, en el marco de nuevas estrategias de desarrollo, sino también el desafío de declinar su carácter global en favor de políticas diferenciadas, que las aproximen a la heterogeneidad estructural de la realidad a que se aplican y a la necesidad de abrir cauce a procesos de rápida atenuación de tales heterogeneidades. Dicho de otro modo, una política económica alternativa tiene que asumir una redefinición del papel estratégico que corresponderá a los diversos “agentes” del desarrollo (las empresas nacionales y extranjeras, distintas categorías y estratos productores); y consecuentemente, una revisión del carácter de los instrumentos de la política económica, en una dirección crecientemente diferenciada, favoreciendo su selectividad y especificidad más que su globalidad.

4) Esa redefinición necesaria del papel de los agentes del desarrollo, referida a otras estrategias del desarrollo, se aplica por cierto de manera especial a la función económica del Estado.

Tanto las políticas actuales “de ajuste” como las experiencias anteriores de sellos “neoliberal” y las normas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional, han favorecido conductas de prescindencia estatal y de no interferencia en el llamado “libre funcionamiento del mercado”. Hoy día, esa actitud resulta evidentemente contradictoria con los desafíos que plantea la crisis y los reque-

---

rimientos futuros del desarrollo, que por el contrario suponen la recuperación y el fortalecimiento de la capacidad de conducción de la economía sustentada, entre otras cosas, en el funcionamiento pleno de un sistema de planificación y en la práctica sistemática de un proceso continuo de planificación.

La misma conclusión queda avalada también por el reconocimiento de un proceso de continuo desgaste y creciente ineficacia de los instrumentos convencionales de la política económica. Las tendencias de la concentración económica y la fuerte gravitación alcanzada por las empresas transnacionales en las economías internas de América Latina, en efecto, han debilitado grandemente la capacidad de instrumentos tradicionales de acción pública, sin el contrapeso tampoco de un funcionamiento más eficaz de las "fuerzas del mercado". Las políticas de precios encuentran grandes dificultades en el marco de unos sistemas económicos bajo crecientes dominios monopólicos; las regulaciones indirectas del comercio exterior no pueden evitar prácticas de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones en operaciones que, con frecuencia, se realizan al interior de la casa matriz y filiales de una misma corporación transnacional. La capacidad de respuesta de los agentes privados frente a las políticas oficiales es cada vez mayor; hasta tal punto, que en ocasiones asume la dimensión y la forma de una verdadera "contrapolítica económica", como ha llegado a expresarse en los programas de "desestabilización económica" ejercidos conjuntamente por intereses internos y externos. Las cifras exorbitantes a que ha alcanzado recientemente la fuga de capitales nacionales al exterior, en el caso de varios países latinoamericanos, se constituyen en otra demostración elocuente de esa insuficiencia de la política económica tradicional ante las condiciones del presente.

De modo similar, se advierte también la creciente rigidez a que viene enfrentándose la conducción económica, así como la interdependencia cada vez más estrecha de sus campos de acción. Así,

los propósitos de corrección de cualquier desajuste parcial compromete de tal manera a otras variables de funcionamiento del sistema, que a corto andar han quedado anulados sus efectos iniciales y tienen que redefinirse como parte de un programa mucho más amplio de acción económica.

En suma, frente a la crisis y a los requerimientos de nuevas estrategias de desarrollo, la planificación surge de nuevo como una condición necesaria. Tal vez, con dificultades relativamente mayores que las que se enfrentaron cuando se la preconizó en otras circunstancias. Dificultades subjetivas y objetivas: porque ha habido entretanto toda una prédica que ha buscado satinar lo que fueron las experiencias anteriores de la planificación, atribuyéndose consecuencias que estaban en la naturaleza propia de los esquemas de desarrollo que se impulsaba más que en su expresión instrumental; y porque, sobre todo allí donde las prácticas neoliberales se impusieron de manera más plena, hubo retorcesos institucionales muy severos, que dejan abierta la tarea de reconstruir los mecanismos y las prácticas de acción estatal que fueron desmantelados. En todo caso, una reconsideración constructiva del "diagnóstico" de lo que fueron las experiencias anteriores de planificación en América Latina, así como una valoración de los avances que siguieron teniendo lugar en algunos países de la región, pueden constituir bases de referencia muy útiles para retomar nuevos empeños que constituyan a la planificación en instrumento básico para la puesta en marcha de nuevas estrategias y políticas de desarrollo.