

LA CRISIS ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DEMOCRATICO EN AMERICA LATINA: LOS CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS

PEDRO VUSKOVIC (*)

Marzo, 1985

(Ponencia para el Seminario sobre "América Latina en una perspectiva democrática: respuesta a la crisis", Buenos Aires, marzo de 1985).

Los factores políticos y económicos en el presente de América Latina

En el presente de América Latina, destaca como rasgo muy importante el notorio contraste entre las esperanzas puestas en su desarrollo político y las enormes dificultades económicas en que se desenvuelven esos procesos políticos.

La crisis que se ha hecho manifiesta con toda su intensidad en los últimos años, ha venido a coincidir con cambios políticos también muy significativos, que sin duda están relacionados con ella. Lo que no deja de ser desconcertante en su apariencia, es que estos cambios marquen tendencias de signo diverso dentro del conjunto de las situaciones nacionales latinoamericanas: en unos casos, es la reapertura de procesos democráticos en países que estuvieron bajo dictaduras militares y en los que predominaron políticas económicas "neoliberales"; en otros, bajo gobiernos civiles y donde han estado en práctica políticas de corte desarrollista y reformista, la evolución reciente apunta más bien hacia mayor autoritarismo y perspectivas más conservadoras.

No se trata, por cierto, de sugerir una relación directa y mecánica entre los hechos económicos que vienen teniendo lugar y las expresiones políticas que se percibe. Pero sí parece importante avanzar en la comprensión del grado y la forma en que unas y otras están interrelacionadas y se condicionan recíprocamente. Porque la dimensión económica no podría por sí sola explicar la

(*) Estas notas se apoyan en los avances del programa de investigaciones que lleva adelante el Instituto de Estudios Económicos de América Latina del CIDE y recogen partes de los documentos internos que dan cuenta de esos avances. Sin embargo, la formulación específica de este texto, las interpretaciones que sugiere y las propuestas que puede involucrar su contenido, constituyen responsabilidad exclusiva del autor.

profundidad de la crisis: es indispensable reconocer simultáneamente sus dimensiones sociales y políticas; pero a la vez, y por la misma razón, las tendencias registradas por la evolución política y sus perspectivas de futuro no podrían separarse de lo que han sido consecuencias de una crisis económica tan profunda y de lo que serán hacia adelante las proyecciones y secuelas de esa crisis.

El reconocimiento efectivo y no sólo formal de esa interrelación se hace perentorio en las condiciones presentes, cuando preocupan en tal grado las incertidumbres de la evolución política y se está ante los términos de una crisis económica que marca una fase histórica de extraordinaria trascendencia. Más aún desde que, no obstante la aceptación generalizada de que los procesos sociales involucran la integración inseparable de sus contenidos económicos y políticos, los análisis actuales sobre las perspectivas del desarrollo democrático en América Latina con frecuencia parecieron subestimar o no tener en cuenta el marco de condicionamientos económicos en que habrán de desarrollarse.

Los datos de la crisis y sus antecedentes

Los datos básicos que dan cuenta de la crisis son suficientemente conocidos. Los años 1982 y 1983 marcaron los peores registros económicos del último medio siglo: en casi todos los países de la región, aparte de la situación especial de Cuba, los procesos productivos acusaron escenarios en los niveles reales del producto interno o del producto por habitante, que en los casos más adversos significaron volver a las cifras de hace diez o veinte años; se deterioraron las situaciones de empleo de la fuerza de trabajo, ya muy adversas; los severos desequilibrios financieros y la presiones inflacionarias alcanzaron intensidad extraordinaria y motivaron políticas que en la mayoría de los casos agravaron las tendencias recesivas, impusieron descensos considerables de los salarios reales y redujeron los niveles de consumo de amplios sectores de las poblaciones nacionales; y las relaciones económicas externas agregaron a los desajustes tradicionales del comercio unos desenlaces inmanejables en la espiral del endeudamiento externo e indujeron a contraer drásticamente las importaciones, añadiendo otras consecuencias depresivas. Y en 1984, no obstante un mejoramiento significativo del sector externo, los niveles de actividad económica recuperan apenas una parte de lo perdido en los dos años anteriores y en términos del producto por habitante prácticamente no hubo recuperación (si bien el producto per cápita del conjunto de la región aumentó ligeramente, la mayoría de los países individualmente considerados registraron un nuevo descenso); las tasas de desocupación urbana volvieron a incrementarse y los procesos inflacionarios alcanzaron la mayor intensidad conocida hasta ahora. En suma, un tercer año consecutivo de severa crisis.

Es difícil exagerar el significado de estas tendencias recientes. De hecho, todos los países latinoamericanos con la excepción de Cuba registraron en 1984

cifras de ingreso real por habitante inferiores a las de 1980 o 1981, y respecto de cuando menos siete de ellos esos niveles quedaron por debajo de los del año 1970 (véase el cuadro adjunto). Esto significa, además, que buena parte de los esfuerzos actuales y del futuro próximo no harán más que procurar que se recupere unas situaciones ya alcanzadas en el pasado; y ello en una perspectiva bastante adversa, como lo ilustra la siguiente reflexión hipotética: si se superara de inmediato la crisis actual y cada país retomara desde este año 1985 una tasa de crecimiento del producto por habitante igual a la que registró el conjunto de América Latina en el período 1970 — 1979, la mayoría de ellos no alcanzaría a recuperar el nivel alcanzado en alguno de los años 1979—1981 sino en 1990 o con posterioridad.

AMERICA LATINA: CIFRAS DEL PRODUCTO POR PERSONA

(dólares de 1970)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	1,346	1,334	1,231	1,147	1,166	1,177
Bolivia	390	382	370	329	295	288
Brasil	930	887	853	840	798	809
Colombia	808	824	825	815	804	812
Costa Rica	994	974	926	836	834	837
Chile	980	1,045	1,088	917	895	928
Ecuador	709	723	730	722	678	673
El Salvador	488	432	384	356	354	339
Guatemala	584	589	577	541	512	497
Haití	108	114	108	103	99	100
Honduras	353	357	349	335	318	314
México	1,296	1,365	1,437	1,391	1,284	1,280
Nicaragua	314	337	343	329	331	322
Panamá	1,051	1,174	1,196	1,234	1,212	1,188
Paraguay	593	642	676	650	612	611
Perú	670	690	698	683	593	598
República Dominicana	579	601	611	606	615	611
Uruguay	1,350	1,426	1,443	1,294	1,226	1,195
Venezuela	1,243	1,310	1,267	1,239	1,147	1,097

Fuente: Datos básicos de la CEPAL, en *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982 y 1983*, y *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984*.

La crisis se manifiesta así con dos rasgos sorprendentes: su extraordinaria intensidad y su extensión simultánea a casi todos los países del área, no obstante las notorias diferencias tanto en sus situaciones políticas como en sus antecedentes económicos y en las políticas económicas que venían poniendo en práctica.

La interpretación que se dio en un primer momento sobre los orígenes de la crisis, tendió a identificarlos con los efectos sobre las economías latinoamericanas de una recesión coyuntural y una fase transitoria de importantes desequilibrios en el funcionamiento de las economías capitalistas más avanzadas; lo cual constituiría, además, el factor común que explicaría esa generalidad con que se manifiesta en las economías de la región. Entre tanto, la evolución de los hechos ha venido reclamando una comprensión más amplia de la naturaleza esencial de la crisis. En ella se reconocerá sin duda una incidencia importante de los factores externos: pero será preciso reconocer también que tales factores cumplieron, a la vez, la función de precipitar procesos que se gestaban desde largo tiempo al interior de las propias economías latinoamericanas y que tienen que ver con lo que han sido los rasgos esenciales del patrón global de desarrollo que ha prevalecido en las últimas décadas.

Desde este ángulo, la crisis actual viene a ser la expresión de los límites de ese modo de desarrollo del agotamiento de sus posibilidades. Y también, de la esterilidad que terminan por exhibir las políticas que se impulsaron sucesiva o alternativamente para preservarlo e impulsarlo, las que de modo general se les puede simbolizar en las concepciones del "desarrollismo" y el "neoliberalismo". Un patrón de desarrollo que permitió ciertamente ampliaciones cuantitativas muy importantes de las economías latinoamericanas; pero que aún así no resolvió problemas básicos de la condición de vida de amplias capas de las poblaciones nacionales, generó desajustes estructurales crecientes y motivó desequilibrios financieros progresivamente mayores toda vez que se propuso corregir tales desajustes.

En esto radicaría la gran dificultad y el enorme desafío del presente. Se trata de una fase en la que han venido a cristalizar problemas, limitaciones y agotamientos que están en la base de las estrategias de desarrollo que se han perseguido, como culminación de un proceso que lo precipitan factores externos, pero que tiene también poderosas raíces internas de más larga gestación.

De ahí la dificultad para definir respuestas nuevas que se correspondan con la profundidad y complejidad de los antecedentes que desembocan en la crisis. Y que reconozcan las enseñanzas y herencias de los principales proyectos que han dominado el escenario latinoamericano en la evolución económica de las últimas décadas.

El desarrollismo y sus límites

En primer lugar, de lo que fueron las políticas del "desarrollismo" y sus resultados.

Como es bien sabido, la clave estratégica del proyecto desarrollista fue la aceleración del crecimiento global. Para ello se proponía movilizar el máximo de recursos internos, buscar el cumplimiento (supuestamente transitorio) de la contribución financiera externa, y favorecer la mayor participación posi-

ble de la inversión extranjera directa que contribuyera a ampliar y diversificar la estructura productiva interna. El Estado debía asumir su papel como agente primordial de la gestión económica en su conjunto, con un amplio ámbito de acciones directas —fortalecimiento de la infraestructura, creación y expansión de empresas públicas— e indirectas, mediante una activa política económica ejercida en diversos planos.

Se esperaba alcanzar así una dinámica de crecimiento que garantizara la absorción productiva del aumento de la fuerza de trabajo; una redistribución progresiva del ingreso, en parte como fruto espontáneo del mismo crecimiento y en parte como resultado de políticas "compensatorias" específicas: expansión de servicios sociales públicos y mantenimiento de un sistema de incentivos y subsidios; una ampliación persistente del mercado interno, determinada por el crecimiento del ingreso y su mejor distribución; un equilibrio de las relaciones económicas externas, sustentado en políticas de fomento de las experiencias y políticas proteccionistas frente a las importaciones; y una atenuación de la dependencia externa, como consecuencia del "crecimiento hacia adentro" y el fortalecimiento y diversificación del sistema productivo.

La evolución real no se correspondió sin embargo con tales expectativas. Los ritmos de crecimiento global llegaron a ser relativamente altos, pero inestables, a la vez que se conformaba un modelo de desarrollo cuya condición terminaba por ser una elevada heterogeneidad de la estructura productiva y una dependencia externa creciente. Los problemas estructurales se agudizaban y adquirían modalidades más complejas: profundización cuantitativa y cualitativa del desequilibrio externo, incremento sostenido del déficit fiscal, acentuación de la desigualdad y de los desequilibrios internos inter e intrasectoriales.

Paulatinamente pero persistentemente se conformaban los que habrían de constituirse en límites reales a la continuidad de esa política. Límites que surgían, en primer lugar, de la dimensión creciente de un desequilibrio externo determinado por los requerimientos de importación cada vez mayores de las nuevas unidades productivas, así como por las elevadas cuotas del ingreso nacional que los estratos de alto ingreso convertían en demandas suntuarias sobre el exterior. En segundo lugar, por la incompatibilidad manifiesta de las inversiones estatales en infraestructura y otras demandas de gasto público con los propósitos de reducir el déficit fiscal. Por su parte, disminuía rápidamente la eficacia de las políticas compensatorias para neutralizar el bajo nivel de los salarios y la conformación del patrón de consumo excluyente que suponía el proceso de acumulación. La agudización de la heterogeneidad productiva que motivaban los diferentes ritmos de incorporación del progreso técnico y los procesos de concentración llevaban asimismo a sus límites la dimensión de los desequilibrios internos. Y lo mismo ocurría con los grados de profundización de la dependencia, frente al creciente control de las ramas más dinámicas por el capital extranjero, la extensión de la internacionalización productiva y el

galopante endeudamiento externo como medio para compensar los desequilibrios en la balanza de pagos y los déficit fiscales.

Límites que en definitiva llevaban inexorablemente a debilitar el crecimiento y agudizar los desequilibrios.

El neoliberalismo y sus límites

Las consecuencias perturbadoras de los desequilibrios en sus expresiones financieras, resumidas en presiones inflacionarias que amenazaban hacerse incontrolables, motivaron en diversos momentos el giro de la política económica hacia unos objetivos "estabilizadores". Se proponía entonces sacrificar temporalmente el propósito del crecimiento en favor de la estabilización; pero la búsqueda de tal estabilidad resultó asociada, sin embargo, a tendencias recesivas, que a corto andar reclamaban la adopción de nuevas medidas expansivas.

Las propuestas "neoliberales" que se pusieron en práctica en diversos países de la región, buscaron romper la esterilidad de esos ciclos de expansión y estabilidad, en los marcos de un nuevo proyecto económico más completo y trascendente. Su referencia básica fue la crítica a toda la concepción de la "industrialización sustitutiva" y al intervencionismo estatal que la acompañaba; y su diagnóstico atribuyó especial relevancia a los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, las graves presiones inflacionarias, el "sobredimensionamiento" de las conquistas sociales, las ineficiencias del aparato productivo y el retroceso de sectores competitivo-exportadores.

En ese entendimiento fundaba su prescripción normativa. Comenzando por el restablecimiento del "libre mercado", bajo el cual eran los capitales privados —nacionales y extranjeros— los llamados a asumir la responsabilidad de la rectoría de la economía. Consecuentemente, se definiría, de un lado, el principio de subsidiaridad del Estado: un Estado fuerte, de orden, pero económicamente prescindente, que garantizara la libertad del mercado; y en correspondencia con ello, la "privatización" de la economía y la apertura externa, productiva, comercial y financiera. En segundo lugar, el proyecto involucraba una propuesta de limitación y reversión de las conquistas sociales, como "costo social" supuestamente transitorio de la configuración de una nueva perspectiva de desarrollo; propuesta que, en los hechos, colocaba a la desigualdad social como factor "natural" de sostenimiento de unas élites políticas y económicas sobre las que habría de descansar el progreso económico. Y en el aspecto instrumental, los ajustes monetarios pasaban a ser el mecanismo privilegiado para corregir los desequilibrios.

El proyecto neoliberal buscaba de ese modo 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 a la que supuestamente correspondía adherirse; más en concreto, una

reestructuración del aparato productivo orientada al aprovechamiento de las ventajas comparativas dadas por la dotación de recursos materiales y unos salarios reales suficientemente bajos como favorecer el desplazamiento de actividad de producción para el mercado mundial. Se suponía, además, que un esquema de esa naturaleza originaría espontáneamente una tendencia a cerrar la brecha externa, merced al desarrollo de las exportaciones y el aumento de la competitividad de la industria nacional, así como por la liberalización de los mercados de capitales.

En su perspectiva estratégica, se trataba nada menos que de una nueva organización de la economía y del todo social; que generaría nuevas dinámicas de crecimiento, esta vez con estabilidad; y en la cual la libertad económica se constituiría en una base previa para la recuperación de la libertad política que resultaba entre tanto sacrificada.

Allí donde el esquema se aplicó de manera más completa, fue donde exhibió también su fracaso más rotundo. Los desequilibrios estructurales previos se agudizaron a niveles sin precedentes. La apertura externa, la privatización y la concentración acrecentada de la propiedad y el ingreso, no eliminaron los desequilibrios monetario—financiero 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 se constituyeron aún más en el signo dominante, agravaron la descapitalización y tuvieron severos efectos destructivos sobre la planta productiva y el empleo. La desindustrialización significó a la vez mayor desnacionalización de las economías nacionales. Se acentuaron al extremo las desigualdades sociales y disminuyeron drásticamente los consumos esenciales de las capas mayoritarias de la población.

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

La política económica frente a la crisis

Este recuento, con todo lo que tiene de esquemático, no obedece por cierto a una intención de registro histórico: se lo propone como un antecedente muy importante y directo de las situaciones del presente, que sugiere entre otras cosas la inviabilidad de encararlas reeditando fórmulas comparables a las del pasado.

No es sólo la constatación del fracaso de las dos grandes concepciones que sustentaron las políticas anteriores, sino también el reconocimiento de cómo sus incapacidades e insuficiencias ayudaron a gestar las condiciones que desembocan en la crisis de hoy. El desarrollismo se mostró incapaz de afirmar un crecimiento continuo, autosostenido y estable, en condiciones de menor desigualdad en los patrones distributivos y de bienestar social; y esa incapacidad se expresó en graves y crecientes desequilibrios financieros y reales. Por su parte, el neoliberalismo se demostró incapaz de conducir, desde el ámbito financiero, a una nueva organización económica y a nuevas estructuras del sis-

tema productivo que funcionaran con eficacia social y con estabilidad; y esa incapacidad se expresó en la agudización extrema de los desajustes estructurales. Y frente a esos procesos, los factores externos vinieron a precipitar la crisis que se gestaba en ellos, con la profundidad y la extensión que ella exhibe.

En las condiciones actuales, las políticas neoliberales, en su sentido pleno, se hacen insostenibles; y una reedición de las políticas desarrollistas vendría a encontrar, además de sus limitaciones originales, las derivadas de las secuelas dejadas por los propios experimentos neoliberales, donde éstos tuvieron lugar. De modo general, para uno y otro esquema las condiciones globales se han modificado sustancialmente: el desarrollismo no encontraría hoy un contexto expansivo de la economía, sino uno de crisis; y el neoliberalismo no encontraría un contexto de auge de unas tendencias a la internacionalización **productiva** de capital, sino sólo el de la internacionalización **financiera**.

En suma, la dinámica de la crisis comporta nuevos retos y situaciones inéditas, que han estrechado drásticamente los grados de eficacia y los márgenes de maniobra de la política económica, disminuyendo su capacidad de respuesta ante una realidad deteriorada e inestable. La significación que tiene la deuda externa como restricción para cualquier proyecto económico es una manifestación singularmente elocuente, pero de ninguna manera la única, del estrechamiento de esos márgenes.

Además, no se trata sólo de su ámbito instrumental y operativo, sino —y por sobre todo— de la matriz misma en donde surge y se procesa la política económica como una práctica específica; es decir, en la relación Estado—economía: el cambio en los patrones de racionalidad de la gestión estatal, la recomposición de un consenso social, la legitimación del poder.

Tal vez sea en este marco de interpretación de las cosas en el que se pueda comprender ese signo de apariencia contradictoria con que se proyecta la crisis económica en el plano político. Porque el fracaso del proyecto neoliberal que sustentaron las dictaduras militares obliga a buscar la definición de un proyecto sustitutivo, con la participación de "agentes económicos" —productores orientados principalmente hacia los mercados internos, empresarios medianos y pequeños— marginados por aquel proyecto, y cuya incorporación presupone alguna instancia "redemocratizadora", lo cual, por cierto, no define automáticamente la naturaleza del proyecto sustitutivo ni garantiza por sí solo su viabilidad tanto política como económica. Y de otro lado, los límites del proyecto desarrollista y las exigencias inmediatas de la crisis llevan, en ausencia de una opción social y económica más trascendente, a que los gobiernos civiles de corte reformista, presionados además por las influencias y los intereses externos, se inclinen hacia políticas más conservadoras cuya imposición requiere a su vez un marco político más autoritario.

El significado de las políticas de ajuste

Las "políticas de ajuste", cuya práctica ha tendido a generalizarse entre tanto a la mayoría de los países de la región, vendrían así a expresar la búsqueda de nuevas formas de relación entre el Estado y los procesos económicos que posibiliten un reordenamiento de las relaciones sociales capaz de constituir una salida a la crisis, en una perspectiva de corto plazo.

Se caracterizan, de modo general, por atribuir al Estado una responsabilidad activa en la regulación y el equilibrio de "los mercados": el mercado de trabajo, de bienes, crediticio, cambiario; y con tal propósito, la implantación de unas políticas salariales, de "administración de la inflación", de reducción del gasto público y reestructuración tributaria, control de los niveles de endeudamiento público y privado, programas de ayuda financiera al sector privado. Ponen especial acento en el ajuste de la balanza de pagos, el fomento de las exportaciones y una severa reducción de las importaciones, de modo que se garantice el servicio de la deuda externa. Pero no configuran una opción de desarrollo propiamente dicha, aunque contienen de hecho un conjunto de elementos reestructuradores implícitos, que las aproximan al neoliberalismo.

En el curso de su aplicación, aunque el período en práctica es todavía relativamente corto para una evaluación definitiva ha venido haciéndose ostensible el fracaso en términos de sus objetivos de estabilización y "ajuste". El peso enorme del servicio de la deuda, entre otros factores, contribuye a que sus pocos resultados positivos sólo sean alcanzables al costo de una depresión profunda de los niveles de salario real y de las finanzas públicas, acentuando los efectos negativos sobre la producción y el consumo, agravando un cuadro a la vez recesivo e inflacionario. Por su parte, los esfuerzos renovados por atraer capitales extranjeros no logran restablecer un flujo significativo de inversión extranjera directa; sólo se insinúan tendencias a capitalizar los pasivos de empresas locales con el exterior frenando así el crecimiento de la deuda pero aumentando correlativamente los grados de enajenación y vulnerabilidad.

Queda así manifiesta la no correspondencia entre la profundidad de la crisis y la dimensión de la respuesta, caracterizada por un conservadurismo estéril, que no abre la perspectiva de una verdadera salida. Nada comparable a lo que, en el inicio de los años cincuenta, constituyó el "manifiesto cepalino", con la enorme gravitación que tuvo por mucho tiempo en el diseño y la conducción de una política latinoamericana de desarrollo, y con la ventaja, entonces, de que las propuestas de la CEPAL venían a justificar y racionalizar el apoyo a tendencias que ya se daban espontáneamente en la realidad, mientras que ahora se trata de revertir, de cambiar el signo, de las tendencias en curso: hay que procurar la reactivación cuando todo parece empujar en una dirección recesiva, abrir mayor espacio al conjunto de los "agentes económicos" cuando persisten las fuerzas concentradoras, propender a una sociedad más igualitaria

cuando persisten con intensidad aún mayor las fuerzas de la desigualdad, recuperar autonomía nacional cuando se agravan las condiciones de la dependencia.

En una de sus fases más críticas, América Latina aparece desprovista de una política de desarrollo, carente de unas propuestas de política económica que vayan más allá de la administración de los desequilibrios financieros inmediatos, lo cual plantea un enorme desafío intelectual.

Por cierto, no se trata sólo de que surjan nuevas ideas y proposiciones: es, ante todo, una cuestión política, de relación de fuerzas sociales. En la que, dicho sea de paso, habrá que registrar también una diferencia significativa frente a las circunstancias en que surgió el manifiesto cepalino: porque entonces, el tránsito del "crecimiento hacia afuera" al "crecimiento hacia adentro", a la industrialización sustitutiva, podía ser conducido por capas de las mismas clases dominantes, lo que ahora no es tan evidente. Para apreciarlo hoy de modo objetivo, habría que profundizar en el conocimiento y el análisis de cómo la crisis y las políticas de ajuste han venido afectando la posición de las distintas clases y capas sociales, y las relaciones entre ellas: las fracciones más articuladas al capital transnacional y las más dependientes de los mercados internos; las capas empresariales de mayor poder monopólico frente a las medianas y pequeñas empresas, deterioradas y amenazadas por la quiebra; las posiciones relativas de la empresa extranjera, la empresa pública y la empresa privada nacionales; las unidades productivas organizadas propiamente como empresas y los contingentes grandes y crecientes de trabajadores por cuenta propia; los pequeños productores y comerciantes, que vienen empobreciéndose al mismo ritmo que se empobrecen los grupos sociales para los que producen y distribuyen; la clase obrera urbana, en muchos casos disminuida en su dimensión absoluta, mientras aumentan los ocupados en servicios superfluos y se elevan los índices de la desocupación y el subempleo.

Parece obvio que las perspectivas de afianzamiento y desarrollo de la democracia dependen de la significación que tengan, para ese conjunto de fuerzas sociales, los proyectos económicos con que se enfrente a la crisis, y las posibilidades que tales proyectos ofrezcan en una dimensión de más largo plazo.

Hacia unas políticas alternativas de desarrollo

Reconocida la naturaleza esencialmente política del asunto, ello no exime sin embargo de la obligación de favorecer el sostenimiento de un esfuerzo sistemático, encaminado a esclarecer el sentido y las implicaciones de las opciones económicas capaces de reabrir caminos de desarrollo económico compatibles con el desarrollo democrático de la sociedad. Más aún si se reconoce que la crisis ha puesto de manifiesto la ausencia de una explicación cabal de su naturaleza y consecuentemente, de una concepción alternativa sobre las políticas idóneas para superarla.

Ante la incertidumbre y la perplejidad que parecieran caracterizar la situación de hoy en día, lo único que aparece como anticipación segura es que América Latina no podría reproducir en las décadas próximas las modalidades de desarrollo que inscribió en las décadas pasadas. Cualquier ejercicio de proyección hipotética que se sustentara en ese supuesto mostraría elocuentemente su imposibilidad. La necesidad de cambios muy relevantes resulta insoslayable, aunque sean discutibles la orientación y los contenidos que podrían asumir esos cambios. Y respecto de ello, no se trata sólo de la perspectiva estratégica, de largo plazo, sino de las políticas económicas que ahora mismo están siendo puestas en práctica: en la medida en que demuestran su incapacidad para superar la crisis y reabrir caminos de desarrollo, el tema del diseño de una política económica alternativa cobra inmediata actualidad y urgencia, legitimando la necesidad de comenzar a desafiar las tendencias del pensamiento económico preponderante y favorecer la exploración de nuevos enfoques y propuestas.

Los párrafos siguientes buscan apuntar hacia unas cuantas reflexiones en ese sentido, esbozadas con una intención simplemente ilustrativa y, en el mejor de los casos, como una referencia para adelantar en un esfuerzo colectivo que de todos modos parece indispensable. El tono más bien formal con que se las presenta no desconoce pues ese carácter meramente exploratorio, aunque se las enuncie como diez proposiciones de acción económica a partir de la crisis actual de América Latina.

1. La primera línea de reflexión que se propone tiene que ver con el contraste que se constata en muchas de las situaciones nacionales entre los niveles muy deprimidos de actividad económica y la existencia de recursos y factores productivos que no se están empleando. En la condición presente de crisis y las enormes dificultades que ella representa para disponer de recursos de inversión, ese contraste parecería marcar una área importante de atención inmediata.

Ello conduce a la propuesta de efectuar, en cada caso, un reconocimiento riguroso de todas las potencialidades productivas susceptibles de movilizarse (capacidades de producción ociosas, fuerzas de trabajo subutilizada, recursos naturales no aprovechados plenamente— y diseño de un amplio esfuerzo expansivo sustentado en tales potencialidades. Un primer paso en esa dirección puede consistir en la puesta en práctica de un conjunto de proyectos “dinamizadores” en áreas en que esas potencialidades sean más fácilmente movilizables.

En todo caso, es preciso reconocer la naturaleza no sólo técnica sino esencialmente social de los obstáculos para 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 darían.

2. Una segunda línea de reflexión tiene que ver con la orientación central de la producción. Su punto de partida es el hecho de que los procesos

económicos que precedieron a la crisis se caracterizaron, de modo general, por una estrategia económica que privilegió las posibilidades de un mercado interno fuertemente concentrado, en los que el poder de compra es ejercido por los estratos superiores y medios de ingreso; a lo cual se agrega la orientación hacia una creciente apertura externa de las economías nacionales que se generaliza más recientemente, con el efecto de sacrificar igualmente las potencialidades del mercado interno, en favor de una orientación preferente del aparato productivo interno, hacia los mercados externos.

La estrategia alternativa a partir de las condiciones forjadas por la crisis, como culminación de procesos anteriores, involucra en cambio que se reconozca a las necesidades y demandas básicas del conjunto de las poblaciones nacionales como eje de nuevas estrategias de desarrollo. De ese modo, la función dinámica esencial se trasladaría a los mercados internos masivos, sustentados en cambios progresivos de la distribución del ingreso. Un primer paso en ese sentido consistiría en revertir el signo de las políticas actuales de modo que se favorezca un mejoramiento de los salarios reales, acompañándolo de las medidas administrativas para asegurar los abastecimientos correspondientes con el mínimo de presiones inflacionarias.

Bajo una orientación de esta naturaleza, la relación entre distribución del ingreso, composición del consumo y estructura productiva, se constituye en un componente clave de nuevas estrategias de desarrollo; lo cual implica, a su vez, una redefinición del modelo de acumulación, en función tanto de una nueva articulación entre la producción, la distribución y el consumo, como de una nueva modalidad de inserción en la economía mundial.

3. Un tercer ámbito de proposiciones tiene en cuenta la estrecha dependencia de los niveles de actividad económica interna respecto de los suministros de productos intermedios y bienes de capital importados que caracteriza a casi todos los sistemas económicos latinoamericanos. De hecho, las tendencias recesivas de los últimos años se asocian en gran medida a la contracción de las importaciones.

Se impone así una asignación rigurosa de los recursos externos como factor limitante decisivo en las condiciones actuales; es decir, el control y la programación de las importaciones, comenzando por la puesta en práctica de un presupuesto de importaciones esenciales. En una perspectiva más larga, ello supone también jerarquizar el desarrollo de industrias locales productoras de bienes de capital e insumos estratégicos, o sea, avanzar en una sustitución selectiva y programada de importaciones.

4. Una cuarta proposición busca recoger las conclusiones del diagnóstico en el sentido de que la crisis actual representa también la crisis del patrón esencial de relaciones económicas externas que ha prevalecido en las últimas décadas: las líneas tradicionales de comercio de productos primarios no ofrecen perspectivas suficientemente positivas para América Latina y la diversificación

de sus exportaciones a los grandes centros sigue encontrando severas limitaciones.

Queda planteado así el requerimiento de una ampliación sustancial de la diversificación **geográfica** de las corrientes de relaciones económicas externas: articulación creciente en el ámbito "sur-sur", impulso al comercio con los países socialistas y, muy especialmente, apertura de nuevas vías de integración económica latinoamericana. Un primer paso con tal propósito consistiría en la puesta en práctica de políticas muy activas de promoción del intercambio intralatinoamericano, mediante arreglos binacionales, subregionales y de la región en su conjunto.

En una perspectiva más amplia, será preciso tener en cuenta que la integración regional —según lo sugieren las diversas experiencias emprendidas en el pasado— no es una solución automática a las necesidades de diversificación de las exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados. En especial cuando se trata de los países de menor dimensión económica absoluta, se requieren esquemas no sólo de intercambio comercial y de compensación financiera, sino también de complementariedad productiva.

5. En quinto lugar, están las consideraciones inescapables que tienen que ver con la deuda acumulada.

Los compromisos que derivan de ella limitan gravemente las potencialidades de la asignación de recursos en la reactivación y desarrollo de las economías nacionales. En efecto, 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 la política económica. Entre tanto, la renegociación de los términos de pago, en la forma en que viene dándose, sólo posterga el problema, mientras siguen aumentando los niveles globales de endeudamiento y se sostiene una carga muy pesada de pagos de intereses.

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; y consecuentemente, una actitud colectiva que lleve a que la renegociación se haga bajo términos que satisfagan tales principios, lo cual supone que una tasa de interés sustancialmente menor y no sujeta a variaciones arbitrarias habrá de constituirse en elemento clave del ajuste.

6. Un sexto ámbito de consideraciones tiene que ver con la función económica del Estado, con el papel de los aparatos estatales en esta condición de crisis.

Las políticas en práctica, encaminadas principalmente a atenuar los efectos inmediatos de los desequilibrios financieros, han reducido la acción económica

estatal directa, debilitando sus funciones compensatorias en aspectos importantes del funcionamiento del sistema económico y añadiendo factores depresivos sobre los niveles globales de actividad.

Esta reflexión sugiere, en cambio, la necesidad de una reactivación de las formas de acción directa del sector público que se correspondan con las propuestas anteriores, principalmente las que tengan mayores efectos redistributivos, de absorción de desempleo y de estímulo sobre los niveles de producción. Un primer paso en ese sentido podría consistir en la programación y puesta en práctica de un nuevo proyecto de gasto público, que busque conciliar esas funciones con el mínimo posible de tensiones inflacionarias; y en una perspectiva más larga, se plantea la rehabilitación de la empresa pública como instrumento del desarrollo.

7. La necesaria redefinición de la función económica alcanza también a los agentes privados del desarrollo. De hecho, en el curso de la evolución anterior, la política económica en sus diversas manifestaciones ha sido eficaz respecto de determinados estratos de "agentes económicos" (las grandes empresas); pero sus efectos de estímulo han sido muy limitados respecto de otros (campesinos, trabajadores por cuenta propia, empresas pequeñas). Sin embargo, a partir de las situaciones del presente, es en estos últimos donde radica buena parte de las potencialidades productivas capaces de contribuir a la recuperación y los desarrollos del futuro próximo.

Por lo mismo, en una política económica alternativa debiera considerarse una redefinición del papel estratégico que corresponde a los diversos "agentes" del desarrollo (las empresas nacionales y extranjeras, distintas categorías y estratos de productores). Y consecuentemente, una revisión del carácter de los instrumentos de la política económica, en una dirección creciente diferenciada, favoreciendo su selectividad y especificidad más que su globalidad. Dicho de otro modo, se trata de impulsar y desarrollar mecanismos de concertación de los agentes sociales en función de los objetivos de un desarrollo nacional más autónomo y sostenido.

8. Una octava cuestión, en verdad ya contenida al menos implícitamente en las orientaciones, se refiere a la jerarquía que se atribuye a los fenómenos financieros y a los procesos reales.

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 propiamente productivas. Por su parte, las políticas en práctica parecieron adecuarse pasivamente a esa tendencia y se concentran principalmente en el manejo de las variables financieras, en desmedro de una política de producción que sin embargo son básicas para la superación de la crisis.

Frente a ello, una estrategia alternativa supone la subordinación de los factores financieros a los factores y requerimientos reales, la prioridad a la expansión de la base de producción material por sobre la esfera improductiva,

la redefinición del papel de los circuitos monetario—financieros de la economía. Entre otras cosas, ello significa, en lo inmediato, ampliación del crédito y rebaja sustancial de las tasas de interés de los préstamos para fines productivos, y muy especialmente, un mayor control social sobre las actividades financieras.

9. Lo sugerido a propósito de la acción estatal directa y de las redefiniciones necesarias de las funciones de los agentes privados, se proyectan directamente en el plano de las modalidades de conducción de la economía.

Tanto las políticas actuales "de ajuste" como las experiencias anteriores de sello "neoliberal" y las normas preconizadas por el Fondo Monetario Internacional, favorecen conductas de prescindencia estatal y de no interferencia en el llamado "libre funcionamiento del mercado". Tales tendencias resultan ser, sin embargo, contradictorias con los desafíos que plantea la crisis y los requerimientos futuros del desarrollo.

Se justifica pues una línea de reflexión que apunte a la recuperación y fortalecimiento de la capacidad de conducción de la economía, sustentada en el funcionamiento pleno de un sistema de planificación y la práctica sistemática de un proceso continuo de planificación.

10. Por último, es preciso reconocer que la profundidad de la crisis obliga a procurar unas respuestas que probablemente van mucho más allá de la posibilidad de resolverla en los marcos administrativos tradicionales y reclama una movilización social excepcionalmente activa. Lo cual supone, desde luego, un replanteamiento de los objetivos básicos del esfuerzo económico; pero también, la apertura de instrumentos y vías idóneas para impulsar y sostener esa movilización.

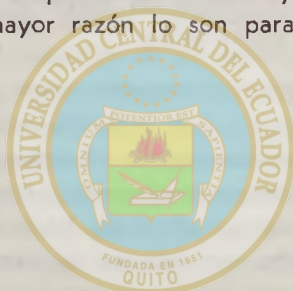
Este requerimiento económico —independientemente de la significación mayor que ello tenga en el plano social y político— lleva a la consideración del establecimiento y perfeccionamiento progresivo de un sistema amplio de participación popular en las decisiones y en la puesta en práctica de ellas, que sea capaz de movilizar activamente la potencialidad creativa y el esfuerzo de la base social en la resolución de los problemas económicos.

Con una enumeración de esta naturaleza no se trata, por cierto, de sugerir los contenidos concretos de una política económica alternativa: su propósito no es más que fundamentar la necesidad de que tal política económica alternativa llegue a formularse, e ilustrar sobre lo que podrían ser algunas líneas de reflexión en ese sentido. En verdad, ninguna de ellas es nueva o ajena a la experiencia latinoamericana; por el contrario, varias han sido incorporadas a la práctica reciente, pero de modo aislado o parcial, al margen de un programa de conjunto que llegara a configurar efectivamente un nuevo proyecto estratégico.

Su planteamiento, en los términos en que se lo acaba de hacer, refleja la convicción de que la crisis sólo podrá superarse en los marcos de una política de mayor alcance, que encare los desequilibrios inmediatos como parte del mismo proceso y no como intento de resolución de unos problemas supuestamente coyunturales a partir del cual retomar en otra fase los propósitos del desarrollo. Y la convicción, también, de que los caminos del futuro no podrán reeditar los que se siguieron en el pasado.

La misma naturaleza esencial de la crisis condiciona el éxito a que se la encare como parte inmediata de un nuevo proyecto histórico dibujado muy probablemente por la imagen de una nueva sociedad latinoamericana, integrada regional e internacionalmente, entre las naciones y al interior de cada nación; con unas metas de formas de vida modestas, pero generalizadas al conjunto de las poblaciones; capaz de acabar con la marginación y el desempleo, de subordinar las relaciones económicas externas a sus objetivos internos, y de actuar con una visión creativa, autónoma, que le permitan identificar sus propios caminos de desarrollo.

Si estos son, hoy día, requerimientos insoslayables para resolver los problemas económicos, con mayor razón lo son para garantizar las perspectivas de la democracia.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL