

MINC y T - DNDTI
BIBLIOTECA
Dr. CARLOS MARTINEZ VIDAL
COLECCIÓN: PLACTED
UBIC: PLACTED-64
INVENT. N°: 00000248

INTRODUCCIÓN HACIA UNA SÍNTESIS NEOESTRUCTURALISTA

*Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel **

ANTECEDENTES

LA AMÉRICA LATINA vive hoy una crisis económica y financiera de grandes proporciones, sindicada por la mayoría de los analistas económicos como la peor crisis desde la depresión de los años treinta. El ingreso *per capita* de la región se ha mantenido durante la década de los ochenta considerablemente por debajo de los niveles alcanzados a fines de los setenta, y esta tendencia regresiva continúa en la mayoría de los países con devastadores efectos sociales y previsibles consecuencias políticas. Ante este desolador panorama, la década de los ochenta ha sido caracterizada como una década perdida en el desarrollo latinoamericano.

Mas la crisis no es sólo económica y social, hay también una crisis de ideas. Se cuestiona tanto la estrategia de desarrollo imperante desde los años treinta —industrialización hacia adentro— como el papel activo y determinante del Estado. De ahí que la única propuesta vigente para enfrentar esta circunstancia crítica descansa en las fórmulas neoliberales de ajuste y reestructuración que impulsan e imponen los organismos financieros internacionales públicos y privados como el FMI, el Banco Mundial, la banca transnacional y los gobiernos de los países desarrollados. Apelando a una lectura sesgada de las experiencias de los países del Sureste asiático, el programa neoliberal insiste en una serie de colocaciones doctrinarias y recomendaciones de política económica, entre las que destacan: la liberalización de precios y la desregulación de los mercados; una apertura completa del comercio exterior y del movimiento de capitales; la supremacía del sector privado y el subsidio del Estado; el hincapié en el instrumental monetario por sobre otros instrumentos de política económica de corto plazo; y la desatención de los factores y características estructurales, institucionales y políticos que configuran en buena medida la naturaleza y el funcionamiento de las economías subdesarrolladas.

Hay que reconocer que este predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar convicciones profundamente arraigadas

* Los autores agradecen el esencial aporte de Gustavo Zuleta en la preparación de este texto introductorio.

como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia afuera del aparato productivo. No obstante, en su afán por desterrar los enfoques estructuralistas que prevalecieron en la región durante las décadas de posguerra, el neoliberalismo ha caído en la tentación doctrinaria, ideologizada y maniqueísta que tanto satanizó. Así, ha convertido al Estado en la encarnación del mal, adoptando una visión idealizada del funcionamiento del mercado que contrasta violentamente con la realidad.

¿Acaso no se sobreendeudaron tanto o más los sectores privados de aquellos países de la región que siguieron los preceptos neoliberales más extremos? ¿No fue facilitado este sobreendeudamiento externo por la apertura financiera y la laxa regulación estatal que propició el neoliberalismo? ¿No es acaso que estos países sufrieron graves recesiones durante sus programas de ajuste, en especial Chile, donde la contracción de 14 % en 1982 fue la más severa de la región? ¿Puede verse la magnitud de esta caída como signo de un ajuste exitoso, o más bien como resultado de una política económica deficiente, basada demasiado tiempo en una fe exagerada en las bondades del ajuste automático con tipo de cambio fijo?

Por otra parte, es indudable que sin disciplina fiscal no se logrará bajar la inflación. Pero ¿basta con ello o será necesario un esfuerzo complementario mediante políticas de precios que guíen las expectativas de los agentes privados a fin de que la inflación se reduzca sin mayor efecto recesivo (como en México en 1988 y Costa Rica en 1982-1983), evitando así una caída estrepitosa de la producción (como en Chile en 1974-1975)? Finalmente, respecto al crecimiento de los países del Sureste asiático, es cierto que ha sido verdaderamente impresionante. Pero, ¿a qué se debió esto: a su orientación hacia afuera (Hong Kong), o más bien al apoyo promocional selectivo, pero muy significativo del Estado (caso de Corea)?

En resumen, es inaceptable que a la estrechez de recursos que impone la crisis se superpongan visiones reducidas y simplistas de la realidad como refugio fácil de posturas doctrinarias. Por lo contrario, ya que los desafíos de la región son enormes y los recursos más escasos que nunca, se requiere una mirada fresca y renovada. Renace así el imperativo histórico de estudiar y comprender la naturaleza real de la problemática económica en toda su complejidad para idear salidas al gran desafío que enfrenta la región de superar la crisis y retomar la senda del crecimiento sólido y sostenido, con equidad y democracia.

Contribuir a la tarea de responder a ese desafío intelectual es el factor que originó mi colaboración en esta obra. Ella se nutre de las experiencias e ideas que se vienen debatiendo en la región

y se inspira en especial, pero no de manera exclusiva ni excluyente, en la vertiente de pensamiento neoestructuralista que ha emergido en la pasada década y cuyas raíces engarzan, a su vez, con el estructuralismo de las décadas precedentes.

En sus inicios el neoestructuralismo surgió como otra vertiente teórica distinta del enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y regresivas a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta (Lustig, 1988). Se trataba entonces, como en el caso neoliberal, de un enfoque esencialmente de corto plazo. Pero, en la medida que muchos de los planes de ajuste de una y otra característica fracasaban y la crisis persistía, el neoestructuralismo comenzó a recurrir y a nutrirse del legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo: el estructuralismo de las décadas de posguerra.

Así, de manera consecuente con los postulados de aquella escuela, el neoestructuralismo de nuestros días afirma, en lo fundamental, que la condición de subdesarrollo que persiste en los países latinoamericanos no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que es de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988) una muestra palpable de esta realidad subyace en tres características decisivas de la economía latinoamericana de fines de los ochenta: *i*) la vigencia de un modelo de inserción comercial que, dadas las tendencias del comercio internacional, conduce a una especialización empobrecedora; *ii*) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo y concertador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y *iii*) la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

En consecuencia, más que ajustes marginales en torno de la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva por la asignación eficiente de los factores productivos, se necesita generar un proceso dinámico que impulse progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplace de manera continua y acumulativa esa curva hacia afuera. De ahí que para crecer no basta una liberalización que favorezca precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática. Por el contrario, el mercado debe ser significativamente complementado por una acción estatal activa y dinámica que, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluya dentro de los límites de su capacidad administrativa: *i*) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro), *ii*) el fortalecimiento de

mercados incompletos (el tecnológico), *iii*) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y del trabajo), y *iv*) la eliminación o composición de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades y aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otras.

No obstante esa identificación con las tesis estructuralistas originales, también existe una revisión crítica de sus postulados con el fin de superar claras insuficiencias asociadas a una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal, a un pesimismo exagerado respecto a los mercados externos y a un manejo demasiado desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas de la coyuntura, sobre todo por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Rosales, 1988). De esta manera hay un reconocimiento explícito respecto a que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo, sin una clara estimación de las repercusiones posibles de cualquier proceso de cambio estructural, y sin formas de enfrentar los problemas originados en la transición (Lustig, 1988).

I. UNA PROPUESTA ESTRATÉGICA RENOVADA: EL DESARROLLO "DESDE DENTRO"

Esta suerte de entronque del corto con el largo plazo ha permitido configurar, como base directriz del proceso de recuperación y consolidación del desarrollo, la reciente y renovada propuesta sobre "transformación productiva con equidad" para la región. Dicha opción encierra proposiciones concretas orientadas a conformar una estructura productiva que permita mejorar la inserción comercial externa de nuestros países, incrementar la generación de empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejorar la distribución del ingreso y aliviar la situación de extrema pobreza en que vive gran parte de la población latinoamericana (CEPAL, 1990).

En esa misma perspectiva, la presente obra también pretende contribuir al enriquecimiento y puesta al día de dicha línea de pensamiento, concentrando el esfuerzo intelectual de sus autores tanto en el bosquejo de una estrategia renovada de desarrollo "desde dentro", en su dimensión global, como en la elaboración operativa de su instrumental de políticas macro, micro y meso-económicas de carácter selectivo. Con esta propuesta de desarrollo, inspirada en la terminología y orientación matriz propuesta por Prebisch en sus primeras contribuciones (CEPAL, 1951), se pretende, ante todo, ser fieles intérpretes del desafío para lograr la

transformación estructural modernizadora de nuestras economías en un contexto de crecimiento equitativo y democrático.

En el capítulo inicial de Osvaldo Sunkel ("Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro"), esta forma de concebir el proceso de desarrollo significa, en lo esencial, retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno de generar un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico que permita una capacidad propia para crecer con dinamismo y productividad. Ahí se advierte también que dicha concepción estratégica no está orientada, *a priori*, en favor de la sustitución de importaciones, lo que habría de llevar a un callejón sin salida. Por el contrario, en esta propuesta se dejan abiertas las opciones para orientar esa industrialización "desde dentro" hacia determinados mercados internos y externos, prioritarios en la estrategia de desarrollo de largo plazo, en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

Es decir, lo crítico no es la demanda y los mercados; lo verdaderamente crítico es la oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos; la incorporación del progreso técnico, el esfuerzo innovador y la creatividad; la capacidad organizativa y la disciplina social; la frugalidad en el consumo privado y público y el acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de la capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, el esfuerzo propio "desde dentro" para un desarrollo autosostenido.

Un aspecto decisivo en la transición a este nuevo marco estratégico lo representa las posibilidades de contar con el financiamiento adecuado para implantar reformas y modernizaciones que nuestras economías requieren en un contexto alentador de reactivación y superación de las traumáticas experiencias en que derivó el ajuste recesivo de los ochenta. En la citada contribución de Sunkel, aparecen bosquejados los elementos principales de una propuesta orientada a eliminar esta traba de financiamiento que consiste, básicamente, en la suspensión al menos parcial de la enorme transferencia de recursos que la América Latina destina al servicio de su deuda externa. Sin duda, se está propiciando una solución negociada con los acreedores que signifique suspender parte de la transferencia, pero no el esfuerzo de ahorro interno correspondiente. La disponibilidad de recursos liberados por esta vía deberían ser canalizados a un fondo de reestructuración económica y de desarrollo social que se encargue de otorgar prioridad a las acciones de política destinadas a enfrentar los problemas sociales más agudos y a elevar la producción eficiente de bienes transables.

Otro elemento transcendente de la estrategia es su compromiso

con la restauración y respeto de los equilibrios macroeconómicos básicos. Mantener estos equilibrios no es condición suficiente para el desarrollo, pero la experiencia muestra claramente que esta es una condición necesaria para lograr la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Sin duda esto viene a completar el programa estructuralista original que, en parte por las condiciones de la época, en la disyuntiva entre uno y otro, privilegiaba el crecimiento por sobre la estabilidad de precios, subordinando la atención que debe otorgarse ahora, en las nuevas condiciones, a los equilibrios monetarios y fiscales que es menester conservar para un desarrollo sostenido. En este ámbito, el trabajo de Joseph Ramos ("Equilibrios macroeconómicos y desarrollo") afirma que los desequilibrios y su magnitud se deben en parte a graves deficiencias de las políticas económicas, pero más que nada a los problemas de sobreendeudamiento y su mal uso derivados de la gran liquidez internacional y la falla de los mercados de capital y del sistema de regulación para vigilar su buen uso, tanto en el plano externo como en el interno.

Para el autor el vuelco en la transferencia externa de recursos y/o los problemas de transferencia interna entre el sector público y privado ha sido el fondo de los costosos procesos de ajuste y estabilización. Como líneas propositivas dirigidas a restaurar y conservar los equilibrios macroeconómicos también sugiere la necesidad de una reducción en la transferencia externa por concepto de servicios de la deuda. Sin embargo, ello no será suficiente si no va acompañado de políticas internas que, en materia de estabilización, retomen el control de las cuentas fiscales (incluyendo la elevación de los ingresos públicos y no sólo la restricción del gasto) y guíen las expectativas mediante un adecuado manejo de precios e ingresos para minimizar los efectos recesivos derivados de una mayor disciplina fiscal. En cuanto a ajuste, que estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes comerciables, sobre todo de exportación, con estímulos particularmente fuertes en los primeros años.

Adicionalmente, un objetivo irrenunciable que enmarca todos los ámbitos de esta nueva agenda para el desarrollo es la consecución de la equidad y la justicia social. La contribución de Nora Lustig ("Equidad y desarrollo") destaca que, en el contexto de las restricciones impuestas por la crisis económica, el mayor hincapié ha de situarse en los problemas de extrema pobreza y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente, sin perjuicio de que una vez retomada una senda estable de crecimiento puedan implantarse de manera gradual transformaciones de mediano y largo plazo que el análisis estructuralista tradicional propone en materia de equidad.

Como acciones urgentes en pos de esa meta de justicia social, la autora sugiere tres esferas en las cuales puede actuar la selec-

tividad efectiva de la gestión estatal: *i)* minimizar el efecto de los choques externos en los grupos más pobres y vulnerables; *ii)* disminuir los costos de relocalización de la mano de obra asociados a las reformas estructurales inherentes al ajuste; y *iii)* facilitar la eliminación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y la riqueza una vez que el crecimiento ha sido retomado. En su opinión la recuperación de la credibilidad y la capacidad de ejercer autoridad fiscal ante los sectores de la población, que deben contribuir con los mencionados recursos (incluyendo organismos y gobiernos del exterior), son tareas prioritarias de la autoridad económica. Por último, destaca que la otra gran tarea es trabajar para construir un consenso social en torno de la necesidad de proporcionar y destinar recursos públicos al combate de la pobreza.

La temática del acuerdo social y la distribución del ingreso es abordada también por Víctor Tokman ("Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano") desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados laborales y la absorción de mano de obra. A su juicio la modernización trae consigo la urbanización creciente pero no la suficiente generación de empleo en la industria ni la necesaria y esperada disminución en las desigualdades de productividad y de ingresos. Tal situación es fruto del fenómeno de segmentación del mercado laboral, que se caracteriza por la existencia y ampliación de un sector informal, en especial urbano, con normas diferentes en la determinación de su nivel de empleo y con escasa movilidad como para garantizar un ingreso único de equilibrio.

La necesidad de una estrategia que tome en cuenta al sector informal es imperiosa dada la expansión del mismo a raíz de la crisis reciente, la elevada concentración de pobres en este segmento del mercado laboral y ante la evidencia respecto a los pocos recursos requeridos para promover la actividad de este sector. Sin embargo, como la restricción externa introduce barreras a la política macroeconómica expansiva, es necesaria una acción selectiva y económicamente viable tendiente a restablecer los desequilibrios distributivos recién agravados. En este punto destaca la existencia de dos grandes vertientes en el análisis sobre el tema, no necesariamente contradictorios, pero que resultan en hincapiés y propuestas diferentes. La primera más cercana al modelo neocentro-periferia presenta soluciones al nivel de los factores estructurales que determinan la existencia, permanencia y funcionamiento del sector. La segunda aborda los aspectos institucionales y traslada el análisis al ordenamiento jurídico vigente, invirtiendo en cierto sentido la causalidad desde lo estructural a lo jurídico.

En opinión de Tokman, la América Latina no puede supeditar la creación de empleo productivo al funcionamiento del mercado

del trabajo, pues este desafío es inherente al desarrollo. La tarea principal es introducir cambios y lograr que los agentes económicos se coloquen por encima de sus intereses sectoriales. Sin duda esto requiere una nueva mirada hacia el futuro, pues las dudas sobre los acuerdos o consensos sociales vigentes no pueden resolverse con la vuelta al pasado ni con aferrarse a conservar el presente, sino con maneras adecuadas de regulación de sistemas que históricamente operen más allá de la institucionalidad vigente.

No obstante la importancia de definir este marco estratégico global, todo intento de conformar una propuesta neoestructuralista moderna e influyente exige también un enfoque apropiado de la realidad que *i)* sugiera una agenda de cuáles son los problemas centrales, y *ii)* permita derivar de ella propuestas operacionales. En cambio este esfuerzo intelectual será poco útil si, obviando proponer opciones concretas, sólo sirve para mostrar cómo la realidad se desvía de los supuestos teóricos neoclásicos mediante la crítica al esquema de competencia perfecta o del enjuiciamiento a las propuestas provenientes de este enfoque y representadas por los programas de estabilización del FMI.

Justamente con el propósito de apreciar lo que aporta la mirada neoestructural en el terreno de las políticas económicas, el resto de los trabajos reunidos en este libro examina la forma como enfoca dicha vertiente teórica una serie de problemas económicos centrales en la actualidad junto con el tipo de propuestas que surgen de abordar las dificultades desde el punto de vista de las estructuras e instituciones y no sólo de los precios.

II. TRANSFORMACIÓN Y MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA

La estrategia de industrialización con base en la sustitución de importaciones creó una plataforma industrial importante pero insuficientemente aprovechada —con estímulos a la producción para el mercado interno (protección, subsidios) y castigos (tipo de cambio bajo, insumos artificialmente caros) para la producción orientada a los mercados externos que alcanzaron niveles exagerados y se mantuvieron por plazos demasiado prolongados. Así, se desperdició la posibilidad de comenzar a exportar, perdiéndose el aliciente a la eficiencia y al control del desempeño que significa tener que competir en mercados externos. Más aún, en los países de menor mercado interno se sacrificaron también importantes economías de escala.

Dada la estructura vigente de incentivos fuertemente asimétricos en favor de la producción para el mercado interno, es viable suponer que, de igualarse los incentivos tanto para generar divisas mediante la expansión de exportaciones como para ahorrar-

las vía sustitución de importaciones, sobre todo responderán las exportaciones. Y si se necesita algún incentivo especial adicional será para penetrar el mercado externo —la verdadera "industria infante" del futuro. De este modo, en lugar de aranceles lo importante ahora será el subsidio a la exportación para empresas precursoras que introduzcan nuevos productos y abran nuevos mercados externos. Asimismo, en virtud del propio proceso de sustitución de importaciones —que consiste actualmente casi por completo de insumos y bienes de capital—, los aranceles deben reducirse y racionalizarse para facilitar la exportación y la sustitución competitiva. La producción de las transnacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de ser volcada hacia afuera, aprovechando su red de comercio internacional, negociando compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a precios internacionales vigentes. En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial existente.

Dentro de esta lógica de reestructuración y reformas orientadas a la modernización productiva es importante considerar el contexto internacional. Por ello la colaboración de Winston Fritsch a esta obra ("El nuevo marco internacional: Desafíos y oportunidades") realiza una actualización del análisis estructuralista de los condicionantes estratégicos impuestos por la dinámica internacional a las opciones de política económica externa en la América Latina.

El autor sostiene que la interacción de factores estructurales —asociados a la aceleración reciente del ritmo y la naturaleza de la innovación tecnológica y organizacional del Centro— con la expectativa de transformaciones institucionales en materia de bloques económicos y evolución inestable de la circunstancia macroeconómica mundial, altera de manera decisiva los determinantes de las decisiones estratégicas de los gobiernos y las empresas transnacionalizadas. Sin duda, tales reordenamientos del entorno internacional tienen consecuencias importantes —positivas y negativas— en la definición de las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos en esta nueva división internacional del trabajo en gestación y, por lo tanto, en la redefinición eficaz de las políticas de desarrollo de largo plazo en la región. De igual modo, el reconocimiento explícito del grado de heterogeneidad entre las economías de la región, que se manifiesta tanto al nivel de sus estructuras productivas como en sus modos de participación en los flujos mundiales de comercio, motivan al autor a postular estilos diferentes en la política comercial, industrial y de capital extranjero de nuestros países que, para efectos de carac-

terización, tipifica como estrategias "ortodoxas", "selectivas" e "integradas".

En los trabajos contenidos en este libro se acepta que la restructuración productiva y un buen desempeño exportador son necesarios y deseables. De hecho tales desafíos deberían haberse abordado en la década de los setenta. Pero, dadas las actuales condiciones internas y el contexto internacional, ello requerirá un titánico esfuerzo y considerables sacrificios. Así lo señala la evidencia teórica y empírica sobre el deterioro de los términos de intercambio para la región presentada en el capítulo de José Antonio Ocampo ("Los términos de intercambio y las relaciones Centro-Periferia"). En efecto, existe cierta evidencia de que dicha tendencia se ha ampliado desde las características de los productos exportados hacia las características del país exportador, abarcando también de este modo las exportaciones de manufacturas. Este hecho, de confirmarse, obliga a insistir en la reflexión sobre los modos específicos de inserción internacional, los patrones de especialización productiva y, en consecuencia, sobre el papel de la política industrial y comercial para promover niveles de competitividad aceptables en las ramas más dinámicas del comercio internacional.

A juicio de Oscar Muñoz ("El proceso de industrialización: Teorías, experiencias y políticas"), la superación del elevado endeudamiento externo, del estancamiento y la inequidad exigen el diseño y aplicación de una nueva estrategia de industrialización cuyo campo privilegiado de acción sea el incremento de la productividad y la competitividad en el difícil tránsito de la América Latina hacia su incorporación en los procesos mundiales de modernización y transformación productiva.

Para este autor un marco de referencia neoestructuralista de la política industrial sugiere mejor aprovechamiento de las señales de mercado, de la iniciativa empresarial y de la competencia internacional. En dicha propuesta la responsabilidad del Estado es la creación de un marco institucional que estimule la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos (empresarios y trabajadores) y la capacidad de concertación y coordinación entre ellos. Este marco institucional supone, además, políticas para superar la inequidad, garantizar la estabilidad macroeconómica y proporcionar bienes públicos indispensables en la gestión productiva (infraestructura material, financiera, de servicio y de aprendizaje, y desarrollo tecnológico). Por su parte, las opciones sectoriales específicas deben ser resultado flexible de dichas iniciativas y coordinaciones más que de la imposición tecnocrática desde las esferas estatales. Se trata, en definitiva, de opciones que aprovechen al máximo la información que ofrecen los mercados internos y externos y las tendencias tecnológicas, institucionales y organizacionales.

Este nuevo camino de industrialización elegido debe, además, superar el falso dilema de postergar el desarrollo agrícola. Al respecto el capítulo de Adolfo Figueroa ("Desarrollo agrícola en la América Latina") señala que la naturaleza estructural de los problemas agrarios por resolver exige una acción estatal orientada en dos planos. A nivel de la política macroeconómica destaca su papel en el ámbito de los incentivos dirigidos a aprovechar la demanda interna potencial, pero reconociendo la importancia de resguardar la estabilidad de la economía. En el campo sectorial, como forma para enfrentar riesgos e incertidumbres característicos del agro, propone políticas de precio de garantía y bandas de precio; innovaciones tecnológicas que promuevan el desarrollo de variedades de alto rendimiento resistentes a plagas y variaciones climáticas, innovaciones institucionales dirigidas a crear y fortalecer los servicios para la poscosecha, los mercados a futuro, los mercados de seguros agrícolas y la introducción en el medio rural de actividades destinadas a industrializar los productos agrícolas. Adicionalmente, y siempre en el contexto sectorial, el autor analiza la posibilidad de que la gestión estatal promueva el desarrollo de un mercado financiero rural, caso notable y crítico de ausencia de mercado, o mercado incompleto y segmentado, cuyo objetivo sea elevar la oferta de fondos antes que subsidiar a un grupo privilegiado entre los demandantes de crédito.

Paralelamente, Figueroa considera las opciones de desarrollo de la agricultura campesina, tradicional en el medio rural latinoamericano. Una posibilidad concreta radica en el avance tecnológico actual, que ha generado innovaciones que no requieren tamaños grandes de predio (semillas híbridas y fertilizantes) y, por sobre todo, innovaciones que son neutras respecto a la escala de producción. De especial importancia es el apoyo crediticio estatal a la actividad, mismo que el autor propone materializar en un programa de crédito campesino. Sin embargo, como el factor más limitante para las posibilidades de desarrollo de la agricultura campesina es la escasez de tierras, propone también un programa de reforma agraria en aquellas áreas y países en que aún persista una excesiva concentración de la propiedad rural.

Finalmente, cabe destacar que en toda esta serie de propuestas de restructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden estar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas implica. Para Nicolo Gligo ("Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano"), esto implica reconocer la raíz estructural de los problemas ambientales y, sobre esta base, elaborar opciones y políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental. Si bien es cierto que los recursos naturales constituyen un activo para el desarrollo de la América Latina, debe existir una constante preocupación y acción pública encargada de velar por la explotación racional del medio para con-

servar y aun ampliar el potencial de este rico patrimonio legado a las generaciones futuras.

Tales objetivos demandan, en opinión del autor, la atención del más elevado nivel político. El medio ambiente es un tema muy conflictivo y requiere una readecuación muy profunda de las políticas económicas tanto en su contexto global como sectorial. En el plano global la acción prioritaria debe concentrarse a nivel de la política de ciencia y tecnología, de organización institucional y de educación que motiven la incorporación de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo. De este modo, debería avanzarse en la creación de un modelo de generación, adopción y difusión tecnológica que, al internalizar el medio ambiente, reduzca el costo ecológico de las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo; en la puesta en marcha de organismos que coordinen desarrollo y espacialmente acciones ambientales y que incentiven modos de desarrollo ambiental sustentables y rentables mediante actividades económicas permanentes (reciclaje, tratamiento de residuos, bosques energéticos, etcétera); y en la implantación, a todo nivel, de políticas de educación ambiental. En la esfera sectorial, por su parte, debe promoverse el desarrollo del sector agrícola o silvoagropecuario en función del comportamiento y los atributos del ecosistema vivo y su grado de artificialización. A este nivel, particular atención requiere la solución de los problemas de pobreza campesina que impulsan, en muchos casos, el sobreuso del medio.

III. TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La región siguió en el pasado una estrategia de crecimiento "keynesiana", asegurando la demanda y el mercado, pero descuidando la eficiencia productiva. De hecho la seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actitud empresarial rentista. En su lugar, habría que seguir un enfoque "schumpeteriano", donde los incentivos a la producción estimulen el aprendizaje tecnológico, la innovación y movilicen un creciente número de empresarios.

Tal transformación requiere, según Ennio Rodríguez ("La endogeneización del cambio tecnológico: Un desafío para el desarrollo"), una nueva concepción "desde dentro" del cambio tecnológico que respalde la acción de aquellas instituciones promotoras de la actividad científica y tecnológica para el desarrollo. A su juicio, una de las razones del rezago innovador en la periferia puede residir en la distinta combinación institucional de los agentes del cambio tecnológico.

En consecuencia, se debe realizar una labor sistémica y organizada de las empresas en investigación y desarrollo, y establecer

políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso. Asimismo, un factor importante en el cierre de esa brecha tecnológica descansa en la creación de una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de decisiones de especialización de largo plazo. La culminación exitosa de esta gestión permitirá el acceso a la investigación original y, de este modo, posibilitará la construcción de ventajas comparativas en sectores estratégicos y de vanguardia en los mercados externos.

La reinserción internacional con productos de mayor contenido tecnológico plantea una serie de desafíos a las políticas públicas. Dicha intervención debe, entre otros objetivos, permitir la participación de la pequeña y mediana empresa en este proceso de modernización mediante la creación de bolsas de subcontratación y de organizaciones encargadas de velar por el control de calidad; promover la capacidad innovativa de los distintos sectores de la economía mediante programas de gestión tecnológica y de difusión de innovaciones, así como aportar financiamiento a los proyectos de innovación tecnológica en las esferas prioritarias.

Por último, Rodríguez destaca que las consecuencias de la tercera revolución tecnológica demandan procesos de cambios profundos relacionados, con las características de la organización social de la producción y de acuerdo con el objetivo explícito de obtener las máximas ventajas de la nueva tecnología. El camino hacia el desarrollo necesita un consenso entre el sector público y privado, entre organizaciones de trabajadores y empresariales, y entre empresas de un mismo sector a modo de garantizar flexibilidad y capacidad de adaptación a una dinámica tecnológica extremadamente cambiante.

IV. FORMACIÓN DE CAPITAL Y UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

Según Ricardo Ffrench-Davis ("Formación de capital y marco macroeconómico: Bases para un enfoque neoestructuralista"), una de las características distintivas de las economías latinoamericanas en los años ochenta ha sido la baja tasa de formación de capital. A ello se ha agregado una tasa de utilización de la capacidad productiva también baja, con la correspondiente merma de la productividad *ex post* debido a que ambos factores, y sus obvias interrelaciones, desempeñan un papel decisivo en la incorporación de innovaciones tecnológicas y en la gestión empresarial.

Como es bien sabido, tanto el volumen como la calidad de la inversión son afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca. En la América Latina el hincapié en el equilibrio comercial y la estabilización ha descuidado el impulso específico a la

formación de capital y a la regulación del nivel de actividad. Parece ser una insuficiencia grave que, junto con la crisis, contribuye a explicar la notable reducción en la formación de nuevo capital y en el uso de la capacidad instalada observados durante el pasado decenio.

En este aspecto Ffrench-Davis argumenta que lo básico de las recomendaciones neoestructuralistas apuntan a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés con el objetivo de generar un marco macroeconómico propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio para aprovechar y generar mayores oportunidades de inversión e innovación. Por otro lado, también destaca las acciones públicas directas que afectan el desarrollo de ventajas comparativas y complementan las iniciativas privadas de inversión.

Motivado por la lección que deja la experiencia de los ochenta, su trabajo concluye con una reflexión sobre el desafío futuro de lograr un desarrollo más vigoroso y sostenido. Al respecto plantea una serie de tareas, como la necesidad de un equilibrio macroeconómico funcional para el desarrollo productivo, reducir la transferencia neta al exterior para incrementar los fondos dirigidos a inversión productiva —tema recurrente del libro— y de reformular características institucionales y de supervisión pública del sistema financiero para fortalecer el mercado de capitales de largo plazo y facilitar el acceso a las más diversas formas y tamaños de organización empresarial; aumentar la disponibilidad de tecnología y ahorro; colocar el sistema financiero al servicio del desarrollo productivo reduciendo la especulación y el riesgo, y promover así la generación de nuevas ventajas comparativas dinámicas en la producción de exportables.

V. LA RENOVACIÓN DEL ESTADO

El Estado enfrenta una sobrecarga de demandas junto con un debilitamiento de su financiamiento. Además ha tenido graves dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas relacionadas con el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos de divisas, ahorro e inversión.

El capítulo de José Manuel Salazar ("El papel del Estado y el mercado en el desarrollo económico") reconoce muchas de estas fallas y, con base en razones pragmáticas y en las lecciones de la experiencia, se esfuerza por elaborar una propuesta consensual en torno del nuevo desempeño del Estado, moviéndose entre las posiciones tradicionales de la economía del desarrollo y las neoliberales menos extremas.

En esta instancia de convergencia, donde lo vital del cuestionamiento no es el tamaño sino la capacidad de gestión y de concertación, el papel o función económica central del Estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica sobre el proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esa visión y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. En su visión, un Estado organizado eficazmente alrededor de esta función central y que puede llamarse un Estado concertador correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de ajustes a la estrategia de desarrollo.

Considerando estas necesarias readecuaciones y redefiniciones el autor señala que en la actualidad el Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y equidad, etcétera), básicas (infraestructura mínima de transporte y comunicaciones, salud, vivienda, educación, entre otras) y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la promoción o simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etcétera) más que en las funciones empresariales y productivas, donde su acción es hoy menos necesaria. Debe reordenar sus finanzas, en especial consolidando sus fuentes de ingreso por medio de la reforma tributaria. En cuanto a sus gastos, es clara la necesidad de establecer prioridades y ordenar el programa de inversiones públicas, así como de reducir los subsidios, salvo una gestión focalizada en aquellos verdaderamente redistributivos. También son importantes las acciones destinadas a elevar la eficiencia de las empresas públicas, tales como reducir sus objetivos a lo productivo, haciéndolas más competitivas, otorgándoles mayor autonomía financiera y de gestión, permitiéndoles una política de precios similar a una empresa privada; fijando precios "sociales" sólo de manera limitada y excepcional, subcontratando y licitando servicios anexos y privatizando las empresas productivas "no estratégicas".

Dada la necesidad imprescindible para el desarrollo "desde dentro" de un eficaz Estado promotor, es fundamental determinar una estrategia óptima de intervención. Entre los múltiples elementos que dicha estrategia debe considerar en el recuento del autor destacan los cuatro siguientes puntos.

En primer lugar, debido al monto finito de recursos administrativos de que dispone el sector público es necesario establecer prioridades en materia de intervención. El Estado no puede atacar miles de distorsiones de la economía, sino debe reservar su acción sólo para atender las de mayor peso.

Un segundo requisito radica en la formulación de normas de intervención claras y comprensibles, pues no se puede predecir que las intervenciones permitan la evaluación social. La eliminación de distorsiones está bien, pero su "compensación" representa una distorsión artificial para el resto de los sectores. Si hay muchas compensaciones se hace difícil determinar si un sector es un beneficiario neto o no de la política económica. Pasado este punto las intervenciones son excesivas pues hacen peligrar la posibilidad de evaluar proyectos e iniciativas desde el punto de vista "social" y, por lo tanto, imposibilitan una acción planeadora eficaz.

Por otra parte es urgente descentralizar y despolitizar ya que, mientras más conflictos son resueltos por el sistema político (vs. el mercado), o a nivel central (vs. gobiernos regionales o locales), una mayor carga de las demandas sociales se concentra en el nivel político central, con lo cual se excede y dificulta su capacidad de actuar. De ahí que la descentralización y despolitización de los conflictos es una manera indirecta, pero real, de reducir la sobrecarga del gobierno central y así mejorar su eficacia. Esta regla evidentemente no es válida en el caso de aquellas fallas y conflictos que se resolverían muy mal a niveles descentralizados o por el mercado.

Otro tema de la mayor importancia es el de los contrapesos institucionales a la presión asimétrica en favor de intervención. Como sus beneficios se concentran en pocos (que presionan) mientras que los beneficios de reducirla se diluyen entre muchos (que por ello presionan menos), la acción interventora tiene un carácter unidireccional: hacia mayor y no menor intervención. Por lo tanto, deben crearse mecanismos automáticos que, previendo esta situación, la contrapesen. Por ejemplo, una política de arancel diferenciado dará lugar a diferencias cada vez mayores entre sectores y hacia arriba, con lo cual no sólo se diferencia el arancel, sino que también se eleva su valor medio. De ahí que, junto con afirmarse una política diferenciada, podría acordarse un arancel medio de tal modo que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria, en una suerte de contrapeso institucional contra la tendencia alcista natural.

VI. OBSERVACIÓN FINAL

En suma, la estrategia de desarrollo "desde dentro" que se propone en este libro tiene algunas características generales que quisiéramos reiterar:

- i) Rescata, en esta nueva etapa de transformaciones globales y de profunda crisis que vive la América Latina, la propuesta

original y siempre vigente de la CEPAL, inspirada por Raúl Prebisch, de promover la modernización, la transformación productiva y la diversificación de las exportaciones de la región mediante la industrialización y la incorporación de progreso técnico.

- ii) Revalora el esfuerzo que en ese sentido realizó Latinoamérica en las décadas de posguerra. Ello permitió lograr un crecimiento económico sin precedentes, un importante proceso de modernización y una acumulación de recursos productivos, humanos, naturales, de capital, institucionales y tecnológicos que, no obstante sus deficiencias y la correspondiente necesidad de readecuaciones, constituyen un enriquecido acervo de capacidades productivas, notablemente superior al de aquella época.
- iii) Junto con valorar esos aciertos reconoce también las insuficiencias que se produjeron en la aplicación de las políticas de desarrollo inspiradas en los enfoques estructuralistas durante las décadas de los cincuenta y sesenta. De la misma forma examina críticamente los enfoques de corte neoliberal que comenzaron a prevalecer en la década de 1970 y que han inspirado las políticas de ajuste y reestructuración de la década de los ochenta.
- iv) Considera que ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni una simple reedición del estructuralismo de posguerra o de los ensayos neoestructuralistas más recientes constituyen una base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina. Sin embargo destina todo su esfuerzo a recuperar los aportes positivos y valiosos de estos enfoques para combinarlos en una síntesis neoestructuralista renovada que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas.

Facilita esta tarea la germinación de un consenso amplio en torno de la necesidad imprescindible de una nueva inserción dinámica en la economía internacional y de una acción deliberada para reducir urgentemente la pobreza y promover una mayor equidad, condición necesaria para consolidar la democracia. En el logro de estos objetivos se valora el desempeño del mercado, pero con una clara advertencia sobre sus fallas e insuficiencias. Por ello se insiste también en el desempeño orientador global y de largo plazo del Estado y en la necesaria selectividad de las políticas económicas y sociales. No obstante, la serie de dificultades que igualmente entraña una gestión estatal eficiente, torna imprescindible una reforma de carácter profundo que signifique un alivio de las tareas que pueden cumplir mejor las organizaciones ciudadanas o el sector privado, produzca un fortalecimiento

de las actividades que le corresponden de acuerdo con la estrategia de desarrollo propuesta y, en general, promueva un accionar más eficaz, flexible y responsable del Estado.

Este libro no pretende agotar el debate. Su propósito es contribuir al mismo constructivamente, con una propuesta renovada, enraizada en nuestra tradición intelectual y abierta al conocimiento y la experiencia universal. La gravedad de la crisis aclara y promueve coincidencias sobre el interés colectivo al que deben subordinarse individuos y grupos sociales. Sin embargo, no existen soluciones obvias y definitivas sobre cómo lograrlo, sólo procesos de búsqueda de caminos apropiados.

Además, existe plena conciencia de que el desafío es enorme y los recursos más escasos que nunca. Por tanto, no todo podrá hacerse, ciertamente, de manera simultánea. No obstante, no se desea sumar estrechez de ideas a la ya referida estrechez de recursos. Desde este enfoque la estrategia de desarrollo "desde dentro", como instancia de síntesis, persigue una orientación matriz y cierta coherencia a las múltiples proposiciones que se vienen haciendo para superar la crisis. Asimismo, más allá de pretender la entrega de una receta, representa e intenta promover un esfuerzo permanente de exploración de mejores soluciones a los problemas de la región sin perder de vista las características específicas de cada país que definen prioridades y secuencias distintas a nivel de la opción de desarrollo elegida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bitar, S. (1988), "Neoliberalismo vs. neoestructuralismo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 34, abril.
- CEPAL (1951), "Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea", *Estudio económico en la América Latina 1949*.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*.
- French-Davis, R. (1988), "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, núm. 34, abril.
- Lustig, N. (1988), "Del estructuralismo al neoestructuralismo: La búsqueda de un paradigma heterodoxo", *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 23, marzo.
- Rosales, O. (1988), "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, núm. 34, abril.

Primera Parte

LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

1. DEL DESARROLLO HACIA ADENTRO AL DESARROLLO DESDE DENTRO

*Oswaldo Sunkel **

INTRODUCCIÓN

A MI JUICIO tres son las preocupaciones generales fundamentales que actualmente concentran la atención socioeconómica y política en la América Latina. Una concierne a la esperanza y a la angustia que suscita la democracia: su instauración, su recuperación, su consolidación, su profundización, sus dificultades, su precariedad y su eventual fracaso. Estrechamente ligada a esta angustia está la que genera la crisis económica y social que afecta en mayor o menor medida a casi toda la región. Una de sus manifestaciones más visibles y dramáticas es el problema de la deuda externa y de las políticas de ajuste que han asolado a nuestros países durante ya casi una década, con atroces consecuencias financieras y sociales. Pero, como veremos más adelante, eso no es sino un aspecto particularmente agudo de una crisis de desarrollo de naturaleza mucho más profunda y que se viene arrastrando desde fines de la década de los sesenta. De la busca de respuestas a las dos inquietudes anteriores emerge la tercera: una preocupación renovada por el desarrollo.

Esta última fue la tarea fundamental y el gran esfuerzo de las décadas de posguerra toda vez que la iniciativa intelectual y política de la región se orientó a elaborar e implantar una estrategia de industrialización modernizadora que respondiera al atraso socioeconómico y a la excesiva vulnerabilidad externa, en evidencia durante la Gran Depresión de los treinta y los dos conflictos bélicos mundiales.

Sin embargo, hacia fines de los años sesenta se hizo manifiesta una cierta desilusión con los resultados obtenidos de las políticas de desarrollo seguidas. Posteriormente, la década de los setenta trajo consigo ensayos más o menos revolucionarios de profundización del cambio sociopolítico, estalló la crisis del petróleo y se produjo el explosivo auge del mercado financiero privado internacional junto con la poderosa irrupción del neoliberalismo ultraconservador y la crisis de la deuda externa que aún persiste. Casi dos décadas en que la preocupación por el desarrollo se desdibujó

* El autor agradece la colaboración de Gustavo Zuleta en la elaboración de este trabajo.

frente a los dramáticos acontecimientos de la coyuntura económica y los profundos cambios doctrinarios.

Pero al cabo de las experiencias vividas resurge la preocupación por establecer estrategias de desarrollo capaces de conducir el progreso sobre bases económicas y políticamente sustentables para lograr su consolidación de largo plazo. Este requisito fundamental apela a opciones estratégicas que, por un lado se ajusten a las nuevas condiciones de la economía internacional y constituyan una salida a la crisis actual, y por otro superen las deficiencias observadas en el pasado y, sobre todo, contribuyan a fortalecer las perspectivas de la democracia que con tantas dificultades se ha comenzado a instaurar o restaurar en la América Latina.

En el ensayo que sigue se procura en primer lugar explorar los inicios y evolución de un pensamiento propiamente latinoamericano sobre desarrollo, materializado en lo que fue la experiencia estructuralista de crecimiento e industrialización "hacia adentro". Esta estrategia reemplazó la fase de crecimiento "hacia afuera" que prevaleció hasta la Gran Depresión de los años treinta y fue el gran instrumento para la recuperación de esa crisis y el posterior desarrollo de posguerra. En segundo término se destaca ciertos aspectos de la relación entre las perspectivas de la democracia y algunos rasgos de la crisis en los ochenta. Finalmente, con un criterio integrador, se esboza lineamientos básicos de un nuevo enfoque de desarrollo "desde dentro" y se aporta algunos elementos de esta nueva estrategia y sus propuestas de políticas que, como expresión de la recuperación y renovación del ideario estructuralista, respondan al objetivo de superar la crisis y fortalecer la democracia.

I. LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO HACIA ADENTRO: LA FUERZA DEL PRAGMATISMO

El desarrollo del capitalismo estuvo en el centro del pensamiento económico durante el siglo posterior a la publicación, en 1776, de *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith. Era la preocupación fundamental de la economía política clásica. Durante el último cuarto del siglo XIX y hasta alrededor de 1950 esta preocupación, y la propia economía política, fueron desplazadas de la corriente principal del pensamiento económico. Se impusieron las dos escuelas esenciales de la economía "pura": la teoría económica neoclásica, incluyendo la teoría de las ventajas comparativas en el comercio mundial, y la macroeconomía keynesiana, con sus variantes de corto y largo plazos.

Estas dos vertientes teóricas correspondían íntimamente a las necesidades y características del capitalismo avanzado: los neoclásicos recomiendan maximizar la utilidad de empresas y consumidores individuales en los mercados nacionales e internacionales,

mientras que los keynesianos se concentraban en las políticas de corto y largo plazos —empleo y crecimiento respectivamente— como solución a la inestabilidad cíclica del sistema. Pero para los países subdesarrollados las políticas derivadas de estos enfoques teóricos equivalían a un programa drástico de transformaciones económicas, sociopolíticas y culturales, ya que muy pocos de los supuestos subyacentes en la economía neoclásica y keynesiana estaban presentes. O, para ser más precisos, estos supuestos sólo correspondían a un segmento de la realidad: aquel que se encontrara más estrechamente vinculado con el sector exportador y las grandes ciudades.

La casi totalidad de los países atrasados mantenían cercanos vínculos económicos, políticos y culturales con algunos de los principales países industrializados, a los cuales exportaban productos primarios y excedentes financieros y de los cuales importaban manufacturas, recursos humanos, inversiones, tecnología, instituciones, ideas, valores y, en general, cultura. La moneda no era un medio universal de intercambio; sólo era usada en las transacciones urbanas y hasta cierto punto en las urbano-rurales, pero pocas veces dentro de (o entre) las comunidades rurales. Con excepción de algunas actividades de exportación, y del sector urbano, difícilmente podría hablarse de mercados de bienes y servicios, ya que gran parte de la población seguía vinculada a comunidades agrarias y otras instituciones rurales primitivas al estar la propiedad de la tierra concentrada en haciendas y plantaciones de carácter pre o semicapitalista. Las empresas y los empresarios modernos de tipo capitalista, escasos y fundamentalmente extranjeros, se encontraban sobre todo en el sector exportador minero o agrario y sólo un número reducido de ellos emprendía actividades en el todavía incipiente sector manufacturero. El capital social básico o de infraestructura (camino, energía, comunicaciones, ferrocarriles, puertos) también se concentraba en torno de las actividades de exportación y de las ciudades principales; éstas de hecho estaban en mejor y en más fácil contacto con los centros metropolitanos que con el interior de su propio país. La educación era restringida a una pequeña élite urbana. Las instituciones financieras, excepto algunas sucursales de bancos extranjeros, eran escasas y de capacidad limitada. El aparato estatal estaba restringido en cuanto a extensión geográfica y variedad de sus operaciones, y tenía una base impositiva muy circunscrita y demasiado inestable, particularmente en el sector externo.

Los estudios empíricos sobre la realidad histórica de la América Latina demostraron que muchas de estas características estructurales e institucionales también estuvieron presentes en nuestras economías, destacando la gran similitud observadas, en cuanto a la inexistencia de un mercado nacional integrado y

homogéneo de bienes y factores, en la aguda dependencia del sector primario exportador y la excesiva vulnerabilidad externa antes mencionadas. Al mismo tiempo, dichos estudios reconocieron la enorme variedad de situaciones, circunstancias, estructuras, instituciones, tamaños, en fin, la gran diversidad de los países latinoamericanos. Los esfuerzos por elaborar sobre esa base real interpretaciones teóricas apropiadas conformaron los pilares fundacionales del pensamiento económico desarrollado por la CEPAL, principalmente en torno de la extraordinaria figura de Raúl Prebisch.

La incapacidad de la teoría neoclásica y su lógica de los mercados para explicar de manera adecuada el funcionamiento de economías tan ajenas a sus supuestos y el interés por entender la dinámica de su formación histórica y sus perspectivas de evolución en un contexto de expansión del capitalismo industrial, motivaron el rescate inicial del cuerpo central de la economía política clásica, en gran medida en la forma como fue expresada y transmitida por Baran (1957). Tal interpretación destaca que lo esencial del proceso de desarrollo capitalista radica en la acumulación de capital y el aumento de la productividad del trabajo. Ese aumento se debía fundamentalmente a la incorporación de innovaciones tecnológicas y a la creciente especialización, ambos procesos relacionados de modo estrecho con la acumulación. Ello permitía un incremento del ingreso, y a partir de este incremento la posibilidad de un incremento del ahorro y la inversión. En la medida que era posible expandir así el proceso de acumulación e incorporar, en palabras de Prebisch, el progreso técnico y aprovechar sus frutos para nuevos procesos de este tipo, se lograba un proceso acumulativo, dinámico y expansivo que explicaba en su esencia el desarrollo del capitalismo.

En la realidad latinoamericana de los años cuarenta y comienzo de los cincuenta, se reconocían los varios siglos de vigencia de este proceso de acumulación capitalista y, en especial, el carácter intensivo que adquirió en la segunda mitad del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. No obstante, si bien se habían generado sectores exportadores dinámicos, de creciente productividad y generadores de excedentes, las economías se estructuraban en forma muy diferente del proceso que había tenido lugar en los países centrales, donde había ocurrido la Revolución Industrial. La región presentaba una hiperexpansión del sector exportador y un escaso desarrollo o casi inexistencia de otros sectores, en particular del sector industrial, aun cuando en el periodo anterior a la gran crisis de los treinta la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México habían logrado un cierto grado de industrialización. También se observaba la presencia de pequeñas áreas geográficas de los países —ligadas al sector exportador— que habían obtenido un cierto grado de modernización, así como extensas áreas y sec-

tores del resto del país donde prevalecían aún condiciones productivas y sociales primitivas e instituciones coloniales. En síntesis, imperaba una situación de profunda heterogeneidad estructural.

¿Qué pasaba entonces con el proceso de acumulación y expansión del excedente y la distribución de sus frutos? Una parte muy grande de los efectos de la acumulación de capital y de la incorporación de innovaciones tecnológicas se revertía hacia los países del Centro y no hacia el interior de los países periféricos. En otras palabras el excedente se generaba, pero por una multiplicidad de razones de origen interno y externo —entre ellas la propiedad extranjera, la sobreexplotación de la mano de obra, la ausencia de infraestructura interna, la falta de un sector empresarial nacional, la carencia de participación y control estatal, el deterioro secular de los términos de intercambio para los productos primarios, la inelasticidad de la demanda internacional por este tipo de productos y demás factores— una gran parte del excedente generado en el sector exportador en lugar de reinvertirse y expandirse hacia el resto de la economía se volvía a transferir hacia los países centrales. Aquí había un reconocimiento a la especificidad histórica de lo que Prebisch llamó los países periféricos y un desafío frontal a la doctrina de las ventajas comparativas estáticas, base de la ideología librecambista del comercio y del desarrollo internacional. Por implicación, el mismo Prebisch postulaba que el desarrollo económico de los países de la Periferia exigía reformas estructurales e institucionales y, en particular, la industrialización como opción para superar aquellas deficiencias y lograr transferir a éstos una capacidad propia de generación y difusión del progreso técnico con sus correspondientes incrementos de productividad y de retención, absorción y reinversión local de sus beneficios.

En la década de los cincuenta, cuando la situación descrita comenzó a ser reconocida, apareció un conjunto de teorías del subdesarrollo asociadas con los nombres de Singer (1949 y 1950), Rosenstein-Rodan (1944 y 1945), Hirschman (1958), Lewis (1954 y 1955) y Nurkse (1953), entre otros.¹ Vistas ahora a distancia puede afirmarse que lo esencial en ellas era la idea de que existía gran capacidad ociosa al no utilizar estos países ni adecuada ni plenamente sus recursos disponibles y, en consecuencia, sólo una acción deliberada del Estado podía cambiar esta situación.²

La contribución de Lewis (1954) acerca del crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra, y el aporte de Singer (1950) que destaca la posibilidad de industrializar los países mediante

¹ Véase Meier y Seers (1984).

² Esta idea, sin duda de inspiración keynesiana, estaba apoyada también en la experiencia estadounidense de New Deal y en los sistemas de planeación de las economías de guerra fascistas y de las emergentes economías socialistas.

la transferencia del factor trabajo desde la agricultura a la industria, son representativos de una tendencia que puso el acento primordial en el recurso mano de obra. Este elemento también está en el trabajo de Prebisch (1950) y CEPAL (1951)³ así como en las contribuciones de Mandelbaum (1945), Rosenstein-Rodan (1944, 1945), Nurkse (1953) que postulaban, como derivación de lo mismo, que la ausencia de mercado interno obedecía al desempleo de los factores productivos disponibles. El capital era el recurso escaso, pero este se generaría a la manera keynesiana, con el propio empleo de los factores ociosos y, además, había un sector exportador con una importante capacidad de acumulación de excedentes. Había que captar recursos de este sector mediante la intervención del Estado y promover un amplio programa de inversiones: un *big push* como lo definió Rosenstein-Rodan (1957), un "crecimiento equilibrado" como lo calificó Nurkse (1953), o un crecimiento desequilibrado como lo denominó Hirschman (1958). En el fondo se sostenía que un país subdesarrollado tenía características bastante especiales (muy distintas del supuesto de pleno empleo de factores de la economía neoclásica), donde en realidad había gran disponibilidad de factores (humanos y naturales sobre todo), pero faltaba capital, en tanto es un acervo de infraestructura económica acumulada (transporte, energía, comunicaciones) que hiciera posible la movilización de esos recursos, y capital en el sentido de un flujo de ahorro y de inversiones que podía obtenerse de dos fuentes: de un mejor aprovechamiento de los excedentes generados por el sector exportador y mediante la inversión extranjera directa o el aporte financiero externo.

Tales ideas enmarcaron el surgimiento de una estrategia de desarrollo en la práctica, que Prebisch y la CEPAL se encargaron de racionalizar. Muchos países latinoamericanos en la década de los años treinta, enfrentados con la crisis internacional originada por la Gran Depresión, de hecho ya habían empezado a aplicar este tipo de políticas: protegieron sus economías, captaron recursos del sector exportador y los reinvirtieron vía la acción del Estado en la creación de infraestructura, en la promoción del desarrollo industrial, en la modernización agrícola, e incluso en la provisión de algunos servicios sociales básicos de educación, salud y vivienda. Dicha experiencia fue acogida por otros países de la región y por muchos países del resto del mundo, dando lugar a una estrategia y política de desarrollo que fue enormemente exitosa durante las décadas de los cincuenta y sesenta (Rodríguez, 1980; Gurrieri, 1980; Kay, 1989.)

Pese a ello, hacia fines de los años sesenta esa estrategia y dichas políticas de desarrollo comenzaron a ser objeto de críticas crecientes y cada vez más agudas y certeras porque el proceso que

³ Aunque este trabajo no fue publicado con su nombre, Prebisch inspiró y escribió gran parte de sus secciones.

había sido muy exitoso durante más de dos décadas comenzó a exhibir, junto con sus éxitos, algunas fallas muy graves (Sun- kel y Paz, 1970). Desde luego la diversificación industrial que ocurría gracias a la expansión del mercado interno —y en el caso centroamericano mediante la integración— como una extensión del mercado interno, fue asumiendo crecientemente el carácter de una industrialización subsidiaria en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad. Así, si bien se logró crear un sector industrial y modernizar en parte el sector agrícola, no se logró fortalecer una burguesía industrial moderna ni el objetivo de dinamizar, estabilizar y diversificar las exportaciones. Estas aún fueron en gran parte productos primarios, sujetos a las fluctuaciones, la inestabilidad, la vulnerabilidad y al deterioro de los términos del intercambio (así lo confirma la evidencia empírica presentada por José Antonio Ocampo en este volumen). Se suponía que la industrialización partía del mercado interno, pero que sobre dicha base de apoyo generaría también un proceso de expansión de exportaciones industriales; en definitiva, si bien las políticas en esa dirección comenzaron a aplicarse desde fines de los sesenta, este objetivo se logró sólo muy parcialmente. Al respecto, conviene recordar que la CEPAL advirtió a tiempo sobre las fallas fundamentales del proceso de industrialización llevado a cabo en la región.

El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: *i*) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; *ii*) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y *iii*) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos... La excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales. La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos... Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempos recientes, tampoco hubo es-

CUADRO 1. América Latina: Urbanización

(Porcentaje de la población total)

País	Población en localidades de más de 20 mil habitantes				Población en localidades de más de 100 mil habitantes			
	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980
Argentina	49.9	59.0	66.3	70.6	41.7	50.6	55.6	57.9
Bolivia	19.4	22.9	37.2	32.0	9.9	15.3	20.9	26.4
Brasil	20.3	28.1	39.5	52.2	13.3	18.8	27.8	42.0
Colombia	23.0	36.6	46.2	55.1	15.4	27.5	35.7	46.2
Costa Rica	17.7	24.4	27.0	33.6	17.7	18.4	19.2	25.1
Chile	42.6	50.6	60.6	68.6	28.5	32.9	41.7	56.0
Ecuador	17.8	27.9	35.3	42.9	14.6	19.3	23.4	33.2
El Salvador	13.0	17.7	20.5	—	8.7	10.2	9.5	—
Guatemala	11.2	15.5	16.1	22.6	10.2	13.4	13.5	19.9
Haití	5.1	7.5	12.7	22.6	4.3	6.6	10.4	14.3
Honduras	6.8	11.5	20.2	—	—	7.1	15.8	—
México	23.6	28.9	35.2	51.4	15.2	18.4	23.3	43.4
Nicaragua	15.2	23.0	31.0	—	10.3	15.3	20.8	—
Panamá	22.4	33.1	39.4	43.0	15.9	25.4	30.3	33.3
Paraguay	15.2	15.9	21.5	29.3	15.2	15.9	16.7	23.3
Perú	18.1	28.5	40.3	49.6	13.8	19.3	30.0	40.4
Rep. Dominicana	11.1	18.7	30.2	41.9	8.5	12.1	20.7	28.2
Uruguay	53.1	61.4	64.7	70.5	40.4	44.7	44.5	49.5
Venezuela	31.0	47.0	59.4	70.3	16.6	25.5	40.4	59.5

FUENTE: Anuario Estadístico, CEPAL, 1980 (para 1950 a 1970) y 1989 (para 1980).

fuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos.⁴

Otra falla notoria apareció en el mercado de trabajo. El proceso generó una gran cantidad de nuevas ocupaciones de relativamente alta productividad, pero también fue desplazando una parte importante de la población rural subempleada hacia sectores de subempleo urbano, generando el fenómeno de la marginalidad o del sector informal (véase el capítulo de Víctor Tokman en estas lecturas). La segregación en el mercado de trabajo contribuyó a agravar el histórico problema de la inequitativa distribución del ingreso. En la medida que había mucha gente desempleada, subempleada, en labores de baja productividad, no se corrigió la pésima distribución del ingreso prevaleciente en nuestros países, derivada fundamentalmente de una situación primaria de mala distribución y desigual acceso a la propiedad y a la educación. Tampoco se logró elevar considerablemente a los niveles requeridos las tasas de ahorro e inversión, excepto por parte del Estado y la contribución del ahorro externo.

Frente a estas y otras fallas de la estrategia, hacia fines de la década de los sesenta arreciaron las críticas tanto de izquierda como de derecha. Las críticas de izquierda vinieron fundamentalmente mediante el enfoque de la dependencia. En síntesis, se señalaba que el proceso de desarrollo había generado creciente dependencia y polarización. Denunciaba además la existencia de un nuevo factor de dependencia, que se agregaba a la especialización del sector productor de materias primas de exportación, en virtud de que el sector industrial no hacía sino reproducir los patrones de consumo y tecnológicos del Centro mediante la inversión extranjera y la penetración de la corporación transnacional. Se había generado, de esta manera, una situación en que gran parte de la expansión, modernización y crecimiento industrial había sido, por así decirlo, cooptado por un sector crecientemente dependiente y transnacionalizado (Sunkel, 1967 y 1971; Cardoso y Faletto, 1969; Palma, 1978; Blomström y Hettne, 1984).

A esta interpretación del lado de la izquierda correspondía una crítica de derecha. Una crítica neoliberal, neoclásica, que coincidía en buena medida con los diagnósticos relacionados con las fallas de la estrategia de desarrollo, pero que constituía una crítica de signo opuesto a la anterior. Según esta crítica sucedía que el Estado intervenía demasiado; que esta intervención excesiva del Estado estaba ahogando la iniciativa privada; que los precios estaban distorsionados por la planeación y los controles estatales; que los salarios eran demasiado altos, los precios agrícolas controlados y demasiado bajos; que el tipo de cambio estaba sobrevaluado y había exceso de protección. Todo esto significaba ine-

⁴ CEPAL (1961).

ficiencias y una asignación irracional de los recursos productivos (Balassa, 1977; Krüger, 1978).

Al comienzo de los setenta, y producto de esas graves divergencias, el pensamiento en materia de desarrollo se dividía en tres corrientes: una crítica de izquierda, otra de derecha y una corriente estructuralista que persistía en el desarrollismo. Como respuesta a la crisis de desarrollo vivida se dieron en la práctica tres intentos por modificar la estrategia. La opción de izquierda fue de mayor socialización, de un papel aún más activo e interventor y definitivamente más socializante del Estado. Es el caso de las experiencias del tipo Unidad Popular en Chile, de Velasco Alvarado en Perú, y de breves experiencias similares en Bolivia y Argentina, todas las cuales terminaron por razones políticas más que económicas, aun cuando dejaban mucho que desear en este aspecto.

La opción de derecha —neoliberal y monetarista— reemplazó estos experimentos socialistas o socializantes y la América Latina tuvo gran influencia, alcanzando su expresión más extensa en los casos de el Uruguay, la Argentina y Chile. Estas experiencias, que se desarrollaron principalmente durante la segunda mitad de la década de los setenta y hasta la crisis de 1982, tuvieron en general efectos bastante negativos: estancamiento de los sectores productivos básicos y en especial del sector industrial, desvío del ahorro y la inversión a actividades especulativas, agudización de los problemas sociales y del empleo, fuerte concentración del ingreso y la riqueza, endeudamiento colosal tanto externo como interno y extrema dependencia externa.

La tercera opción, la experiencia del desarrollismo estructuralista, se siguió aplicando, con correcciones sobre todo en el sector externo, en el Brasil, México y Venezuela, lo que permitió a esos países seguir creciendo, a pesar de los problemas ya descritos que se presentaron a fines de la década de los sesenta: dependencia y polarización.

En la actualidad, y con la claridad reflexiva que otorga el haber vivido estas experiencias, pareciera existir consenso en que la estrategia de desarrollo estructuralista estuvo muy sesgada a la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, pese a que este juicio crítico parece básicamente correcto, desvía la atención a lo accesorio, descuidando lo central. Lo fundamental es que la estrategia de industrialización y desarrollo del pasado estuvo centrada en la expansión del mercado interno, en el fomento de la producción interna de bienes industriales de consumo previamente importados. Esta preferencia por el consumo y el mercado interno existente, o sea la demanda de los sectores medios y altos, fue lo que sesgó enteramente la estrategia de industrialización y determinó una política de comercio exterior caracterizada por el desmesurado proteccionismo; una política de fomento

del consumo mediante subsidios, precios controlados y créditos al consumo; y una política de inversiones destinadas de preferencia hacia la expansión del mercado de bienes de consumo duraderos imitativos, en detrimento por ejemplo de la producción agropecuaria o manufacturera para el consumo popular y del ahorro.

No se trata en realidad de criticar sólo aspectos parciales de políticas económicas como la tarifa arancelaria o el tipo de cambio o los precios controlados. Es un síndrome derivado de una estrategia nacional industrialista-consumista-populista que surge como respuesta a la presión de experiencias históricas y circunstancias externas contemporáneas desfavorables, más que por una voluntad expresa de las autoridades económicas, en las que posteriormente se persiste porque daba buenos dividendos. Entre estas experiencias históricas destacan los ya señalados y bien conocidos efectos devastadores de la Gran Depresión de los años treinta y las grandes dificultades económicas ocasionadas por la segunda Guerra Mundial.

Los críticos del proceso de sustitución ignoran, en cambio, las adversas condiciones externas prevalecientes hacia fines de los cincuenta. Para comenzar, la inflación y las devaluaciones de los países industrializados desvalorizaron violentamente las abundantes reservas internacionales que habían acumulado los países latinoamericanos. Además, los Estados Unidos se oponían a la industrialización de la América Latina y volcaban sus recursos a la reconstrucción de Europa y a la contención de la Unión Soviética; los mercados financieros privados internacionales y la inversión privada directa habían desaparecido desde su colapso durante la Gran Depresión; el financiamiento público internacional era muy limitado y condicionado; las economías europeas iniciaban su reconstrucción con estrictas restricciones a la importación y severos sistemas de control cambiario. Por último, tanto los Estados Unidos como los países europeos realizaron su propia política de sustitución de importaciones mediante masivos programas de subsidios a sus agriculturas, que aún continúan. El gran auge del comercio internacional que comenzó en la década de los cincuenta obedece en lo fundamental al restablecimiento del comercio entre los Estados Unidos y las economías europeas, y entre estas últimas con sus colonias, en el marco de la reconstitución de la economía atlántica y de una fuerte discriminación contra las exportaciones latinoamericanas.

En los años sesenta cambiaron las circunstancias externas tan adversas, y la estrategia de industrialización comenzó a dar señales de agotamiento. Pero fue muy difícil salir de ella y reorientarse porque más que una simple liberalización de los mercados había que emprender una reformulación muy profunda nada menos que hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con todas las complejas

CUADRO 2. América Latina: Participación de la industria en el PIB
(Porcentaje del PIB a precios constantes de 1970)

	1960	1970	1979
Argentina	26.3	30.2	30.1
Bolivia	11.4	14.3	15.9
Brasil	25.8	28.4	30.3
Colombia	16.4	17.5	18.7
Costa Rica	11.1	15.1	18.1
Chile	24.9	27.2	23.7
Ecuador	15.1	16.8	20.2
El Salvador	13.8	17.6	17.5
Guatemala	11.7	14.6	15.2
Haití	8.8	9.8	12.3
Honduras	11.6	13.8	15.9
México	19.2	23.2	24.7
Nicaragua	12.6	19.2	20.0
Panamá	11.6	15.8	11.4
Paraguay	14.1	17.3	16.1
Perú	18.7	20.7	20.3
Rep. Dominicana	14.7	16.7	16.2
Uruguay	22.8	23.0	25.5
Venezuela	12.9	15.0	15.5

CUADRO 3. América Latina: Mecanización del agro
(Hectáreas de tierras cultivables por tractor)

	1961-1965	1970	1980
Argentina	202	197	211
Bolivia	6 832	6 400	4 493
Brasil	326	205	130
Colombia	210	181	199
Costa Rica	112	97	101
Chile	200	241	161
Ecuador	1 491	824	456
El Salvador	364	249	211
Guatemala	641	490	438
Haití	2 590	2 250	1 712
Honduras	4 529	912	541
México	346	238	203
Nicaragua	5 430	1 830	566
Panamá	710	226	144
Paraguay	568	430	600
Perú	305	256	245
Rep. Dominicana	369	230	451
Uruguay	75	69	44
Venezuela	399	275	99

FUENTE: Anuario Estadístico, CEPAL, 1980 y 1987.

implicaciones que traía consigo para nuestros países. En lo interno, con exigencias importantes en materia de creación de capacidad de innovación y adaptación tecnológica, de reasignación de inversiones, de reorientación del crédito del fomento del consumo al fomento de las exportaciones y con consecuencias muy graves en términos de relaciones intersectoriales, niveles y patrones de producción, consumo y empleo, además de los aspectos más obvios y elementales relacionados con el tipo de cambio, los aranceles y otros instrumentos de política económica.⁵

Posteriormente la permisibilidad financiera internacional, que comenzó a prevalecer a fines de los sesenta y se acentuó en la década de los setenta, permitió olvidar todos los problemas. En esa década y media en que todo se podía arreglar mediante financiamiento externo terminó la preocupación por el desarrollo y por la teoría del desarrollo. No se habló más de teoría del desarrollo, de estrategias de desarrollo, de problemas y estrategias de mediano y largo plazos; todo era solucionable mediante el financiamiento externo. Como el crecimiento parecía asegurado —las economías habían crecido y continuaron creciendo durante la década de los setenta— la preocupación fundamental pasó a ser la estabilidad y la eficiencia. Nuevamente cobró fuerza la ortodoxia neoclásica y en consecuencia se perdió la noción de la necesidad de una estrategia de largo plazo y de una planeación para el desarrollo que permitiera aprovechar racionalmente las amplias facilidades de captación de ahorro externo.

Así, a pesar de la advertencia que significó la primera crisis del petróleo de 1973, las economías latinoamericanas crecieron con bastante fuerza e intensidad en los años siguientes, aun cuando la mayor parte de ellas son importadoras netas de petróleo. En lugar de adoptar de inmediato las políticas de ajuste y reestructuración que requería la crisis energética y la gravísima recesión que afectaba a la economía mundial, los países latinoamericanos persisten aún en sus políticas expansionistas.⁶ Incluso se afirma que ello es una demostración del grado de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de acumulación de las fuerzas productivas y del desarrollo industrial alcanzado por estas economías. Sin embargo lo que realmente sucedía era que el endeudamiento externo permitía compensar también este nuevo desequilibrio y

⁵ Muchas de estas recomendaciones para superar el estancamiento se encuentran en las propuestas estructuralistas de fines de los sesenta y mediados de los setenta, que apuntan a los mercados interno y externo como fuente dinamizadora del crecimiento. Sugieren reformas distributivas como mecanismo de dinamización interna (véase Lustig, 1981 y 1988 y también su trabajo en este libro) y sostienen la crucial importancia que un crecimiento y diversificación de las exportaciones reviste para la sobrevivencia misma de una estrategia dinámica de desarrollo (Sunkel, 1967, en especial la sección "Exportar o morir").

⁶ En parte sólo el Brasil emprende un programa de reestructuración económica.

la mayoría de los países en forma totalmente irresponsable, en lugar de aprovechar el financiamiento disponible para corregir problemas estructurales generados previamente y ajustarse a las nuevas condiciones de la economía internacional y a los nuevos precios relativos de la energía, continuaron expandiéndose, confiando en que podían seguir endeudándose de manera indefinida. Esta es una buena demostración del grado en que las concepciones neoliberales habían hecho perder de vista una estrategia de crecimiento de largo plazo, remplazándola por las trágicamente equivocadas señales del mercado financiero de corto plazo, con sus tasas de interés reales negativas, que invitaban a un endeudamiento desmesurado y al desencadenamiento de una crisis financiera de grandes proporciones tan pronto como se alterara alguna de las condiciones que permitían tan excepcional situación.⁷

Fue lo que ocurrió entre 1979 y 1982, cuando el segundo choque petrolero y los cambios en la política económica de los Estados Unidos provocaron una nueva recesión mundial, violentos aumentos de las tasas de interés, contracción del comercio internacional y deterioro de la relación de intercambio, lo cual desembocó en la crisis de deuda externa y sus dramáticas secuelas hacia fines de 1982.

II. PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA Y CRISIS DEL DESARROLLO EN LOS OCHENTA

No obstante la diversidad de situaciones nacionales que prevalecen en la América Latina parece claramente posible discernir dos conjuntos de tendencias generalizadas, correspondientes a dos procesos profundos de largo plazo, desafortunadamente contradictorios y en vías de colisión. Por una parte, una demanda de democratización y participación ciudadana que viene acrecentándose con fuerza, apoyada en los profundos cambios socioeconómicos y culturales tanto internos como externos ocurridos en las últimas décadas. Por la otra, una crisis del desarrollo de grandes proporciones y ya de larga duración, agudizada desde 1982 por el problema de la deuda externa y por las políticas de ajuste y reestructuración que se han aplicado desde entonces.

Mientras el primer proceso se traduce en exigencias y aspiraciones que implican la necesidad de asignar mayores recursos económicos y financieros a sectores cada vez más amplios y populares, el segundo opera en sentido opuesto, restringiendo, negando, e incluso recortando severamente dichos recursos. Con ello surgen profundas inquietudes sobre las perspectivas de la democracia, tanto en las recientemente conquistadas como en las de mayor tradición. El desafío que enfrenta el régimen político de cada país en su institucionalidad, sus partidos, los actores corporativos y

⁷ Véase el capítulo de Ricardo Ffrench-Davis en este volumen.

CUADRO 4. Niveles de instrucción formal de la población latinoamericana (Porcentaje)^a

	Alrededor de 1960			
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina ^b	12.5	72.1	12.5	2.5
Bolivia ^b	—	—	—	—
Brasil ^b	—	—	—	—
Colombia ^b	35.8	54.3	9.2	0.7
Costa Rica ^c	19.0	70.9	8.0	2.0
Chile ^b	25.5	53.6	17.6	1.3
Ecuador ^d	34.7	56.8	7.6	0.8
El Salvador ^d	57.2	37.2	4.5	0.3
Guatemala ^e	66.9 ^f	29.2	3.4	0.5
Haití	—	—	—	—
Honduras ^g	52.7	41.1	3.6	0.4
México ^d	43.7	50.7	4.1	0.9
Nicaragua	49.4 ^{h,i}	45.6 ^j	4.4 ^j	0.6 ^j
Panamá	25.8 ^e	58.2 ^e	14.1 ^e	1.6 ^e
Paraguay	—	—	—	—
Perú ^b	43.6	44.7	8.7	1.0
Rep. Dominicana ^b	43.7	49.3	6.6	0.5
Uruguay ⁿ	10.1	70.6	16.4	1.0
Venezuela ^j	32.8	46.2	5.6	1.0

FUENTE: Anuario Estadístico, CEPAL, 1980.

^a Calculada con base en la población cuyo nivel educacional se indagó en el censo. La diferencia a 100 corresponde al nivel de educación ignorado. ^b Población de cinco años y más. ^c Se refiere a otros tipos de educación. ^d Población de seis años y más. ^e Población de siete años y más. ^f Incluye nivel de instrucción ignorado. ^g Población de treinta años y más. ^h Población de quince años y más. ⁱ Población de veinticinco años y más. ^j Población de diez años y más. ^k Personas que han aprobado de uno a tres cursos. ^l Personas que han aprobado de cuatro a nueve años de estudios. ^m Personas que han aprobado diez o más años de estudios. ⁿ Población de ocho años y más.

CUADRO 4 (conclusión)

	Alrededor de 1970			
	Sin instrucción	Primaria	Secundaria	Superior
Argentina ^b	8.2	70.0	15.9	3.4
Bolivia ^b	34.9	37.5	19.9	3.3
Brasil ^b	43.5	44.7	10.5	1.2
Colombia ^b	24.8	53.1	15.2	1.7
Costa Rica ^e	13.6	69.0	13.7	3.7
Chile ^b	16.1	61.4	16.6	2.5
Ecuador ^d	10.5	66.1	18.5	3.4
El Salvador ^d	48.5	43.9	6.9	0.6
Guatemala ^e	63.1 ^g	30.4 ^g	4.4 ^g	1.0 ^g
Haití	83.5 ⁱ	12.5 ⁱ	3.8 ⁱ	0.3 ⁱ
Honduras ^j	41.0	51.6	6.4	0.7
México ^d	34.8	56.0	7.5	1.6
Nicaragua	50.4 ^d	22.0 ^{d, k}	21.4 ^{d, l}	3.4 ^{d, m}
Panamá	20.0 ^h	54.3 ^h	22.1 ^h	13.5 ^h
Paraguay	15.2	72.5	10.4	1.3
Perú ^b	30.2	51.2	14.8	2.5
Rep. Dominicana ^b	—	—	—	—
Uruguay ⁿ	7.5 ^j	60.3 ^j	22.3 ^j	8.9 ^j
Venezuela ^j	37.0 ^{e, f}	47.8 ^e	13.4 ^e	1.7 ^e

FUENTE: Anuario Estadístico, CEPAL, 1980.

^a Calculada con base en la población cuyo nivel educacional se indagó en el censo. La diferencia a 100 corresponde al nivel de educación ignorado. ^b Población de cinco años y más. ^c Se refiere a otros tipos de educación. ^d Población de seis años y más. ^e Población de siete años y más. ^f Incluye nivel de instrucción ignorado. ^g Población de treinta años y más. ^h Población de quince años y más. ⁱ Población de veinticinco años y más. ^j Población de diez años y más. ^k Personas que han aprobado de uno a tres cursos. ^l Personas que han aprobado de cuatro a nueve años de estudios. ^m Personas que han aprobado diez o más años de estudios. ⁿ Población de ocho años y más.

demás elementos del juego político, es dramático: ¿cómo procesar y dirigir políticamente el agudo y creciente conflicto entre las aspiraciones sociales contenidas que se expresan con mayor libertad e insistencia en el nuevo marco democrático, frente a las restricciones, sacrificios y postergaciones que la realidad de la crisis económica impone perentoriamente? La capacidad política y técnica que demuestre cada país para sobrellevar este conflicto sin desbordar los límites del funcionamiento democrático y del proceso económico será decisivo para las perspectivas de consolidación de la democracia y del desarrollo.

Existe amplio consenso respecto a la creciente demanda democrática manifestada en diversos países en las últimas décadas. Por demanda democrática entendemos las aspiraciones y exigencias de mayor participación generalizadas en las esferas económica (ingresos, consumo y trabajo), social (educación, movilidad y organización), política (elecciones, decisiones y participación) y cultural (información, acceso y medios de comunicación).

Entre los factores causales de esta gran ampliación de la demanda democrática se pueden mencionar algunos de largo y otros de corto plazo, así como los de orden interno y los de origen externo. Entre los primeros habría que señalar los grandes cambios sociales experimentados en la historia reciente de nuestros países: los rápidos procesos de urbanización e industrialización; la modernización, al menos parcial, del agro; la expansión de los sistemas educacionales; la verdadera revolución en materia de medios de información y de comunicación de masas; la constitución y difusión de una gran variedad y diversidad de organizaciones sociales, políticas y culturales en todos los niveles, estratos y sectores de la sociedad (algunos de estos fenómenos pueden observarse en los cuadros 1 a 5).

Tomando en cuenta los factores de origen más reciente, sin duda el más destacado e impactante es el colapso de la gran mayoría de las dictaduras que prevalecían en buena parte de los países de Iberoamérica a mediados de la década de los setenta. En el lapso de 1978 a nuestros días los regímenes dictatoriales, en su mayoría militares, han tenido que abandonar el gobierno en casi todos los países de la América Latina, con la sola excepción de Cuba, estableciéndose o restableciéndose gobiernos civiles y regímenes políticos democráticos.⁸ Si bien la profundidad de este cambio en cuanto al poder político real y a la participación social efectiva está por verse, y en todo caso ha sido muy diversa en los distintos países, no cabe duda que en todos ellos constituye una inyección que estimula poderosamente y termina por liberar una

⁸ La ola democratizadora en la América Latina se inicia con la caída del dictador Somoza en Nicaragua (1978) y continúa con el Ecuador (1979), el Perú (1980), Honduras y Bolivia (1982), la Argentina (1983), El Salvador 1984, el Uruguay y el Brasil (1985), Guatemala (1986), el Paraguay (1989) y Chile (1990).

CUADRO 5. América Latina: Televisores
(Por cada mil habitantes)

	1960	1970	1980
Argentina	21	147	182
Bolivia	—	—	54
Brasil	18	64	124
Colombia	11	39	87
Costa Rica	3	58	71
Chile	—	53	110
Ecuador	1	25	62
El Salvador	8	26	66
Guatemala	8	13	25
Haití	1	2	3
Honduras	1	8	13
México	19	58	108
Nicaragua	13	28	63
Panamá	10	97	113
Paraguay	—	15	22
Perú	3	29	49
Rep. Dominicana	6	22	68
Uruguay	9	92	125
Venezuela	37	72	114

FUENTE: Anuario Estadístico, CEPAL, 1980 y 1987.

demanda democrática incubada en los procesos de cambio estructural señalados anteriormente, pero que se mantenía relativamente contenida por los regímenes militares.

Otro factor interno y relativamente reciente de mucha importancia es el proceso de maduración, moderación, renovación y unificación de las principales corrientes políticas, movimientos, partidos y tendencias de izquierda, inspirados en un nuevo sentido de realismo y pragmatismo, encaminados a conformar conglomerados unificados que valorizan el juego democrático.⁹

En ello influyó sin duda las derrotas de los gobiernos de izquierda experimentadas en el pasado, la difícil sobrevivencia en los regímenes militares, la dura experiencia del exilio y los cambios en las ideas, los movimientos y los regímenes socialistas en la Europa del Oeste y el Este. En particular, las experiencias de gobierno un tanto frustrantes de los partidos socialdemócratas y socialistas europeos circunscritos en sus opciones políticas por la crisis económica y el elevado grado de internacionalización de sus economías y sociedades.

⁹ Un análisis profundo de la realidad política de diversos países de la región que aporta antecedentes sobre este proceso de renovación democrática de gran parte de la izquierda latinoamericana, se encuentra en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 14, julio-diciembre, 1988.

Asimismo el turbulento entorno internacional experimentó transformaciones interesantes y positivas desde el punto de vista del proceso de democratización latinoamericano. Los casos de España, Portugal y Grecia constituyen estímulos y antecedentes significativos provenientes del área europea meridional, cuya influencia cultural en la América Latina no es nada despreciable. La política internacional de defensa de los Derechos Humanos inaugurada por el presidente Carter en los Estados Unidos y seguida en las administraciones posteriores, incluyendo específicamente el apoyo a instalar regímenes democráticos en varios casos, no obstante sus ambigüedades y contradicciones, significó un cambio positivo de importancia en relación con la actitud tradicional proclive a los gobiernos dictatoriales del influyente vecino del norte. En el mismo sentido han actuado también los partidos socialdemócratas europeos, reafirmando su voluntad de expresarse mediante la política internacional europea, en especial en relación con la América Latina. Por último, otra influencia internacional que ha adquirido la mayor importancia ha sido la crisis y transformaciones del pensamiento, los partidos y los regímenes comunistas, expresados inicial y tímidamente en el eurocomunismo y más recientemente en los trascendentales cambios de insospechadas envergaduras que se han producido en los países del ámbito socialista, en especial de la Europa Central.

El conjunto de tendencias sociales y políticas, internas e internacionales mencionadas, favorables a la implantación y consolidación de regímenes democráticos en los países de la América Latina, tropieza sin embargo con graves obstáculos. Entre estos destaca la persistencia de culturas antidemocráticas, caracterizadas por intolerancia, paternalismo, clientelismo, autoritarismo y extremismos. Además la persistencia o resurgimiento de la guerrilla, así como el dramático y cada vez más profundo problema del narcotráfico que ya se extienden a muchos países alcanzando connotaciones de una verdadera guerra, conducen a un contrapunto de violencia y militarización multipolar que caracteriza a los países en que confluyen en forma particularmente aguda estos problemas.¹⁰ Sin duda tales obstáculos refuerzan tendencias negativas orientadas a conformar regímenes democráticos restringidos, elitistas, oligárquicos, excluyentes y crecientemente apoyados e infiltrados por las fuerzas armadas (las cifras sobre gastos y efectivos en armas, resumidas en el cuadro 6, constituyen un buen indicador de la decisiva importancia adquirida por los militares en la América Latina).

¹⁰ Los estudios sobre transición y perspectivas de la democracia en Latinoamérica llevan a concluir que Colombia, el Perú y algunos países centroamericanos son los casos más representativos de este peligroso panorama político. El respectivo examen de cada situación particular se encuentra en los artículos de Leal, Rospigliosi y Torres-Rivas, publicados en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 14, julio-diciembre, 1988.

CUADRO 6. Gasto militar e importación de armas en América Latina

	Gasto militar (mil millones de dólares, 1984)	Fuerzas armadas (miles)	Importación de armas (miles de dólares, 1984)	Gasto militar/ producto nacional bruto	Gasto militar/ gasto fiscal	Fuerzas armadas/ 1 000 habts.	Importación de armas/ total de importaciones
1975	8.6	1 297		1.6	7.3	4.1	
1976	9.8	1 328		1.7	8.0	4.1	
1977	10.5	1 438	2 287	1.8	8.0	4.3	2.5
1978	10.2	1 478	2 967	1.7	7.4	4.3	3.1
1979	10.1	1 491	2 884	1.6	7.2	4.2	2.6
1980	10.8	1 361	2 445	1.6	6.9	4.3	1.8
1981	11.0	1 617	4 022	1.6	6.1	4.4	3.1
1982	13.7	1 687	4 011	2.1	7.0	4.5	4.0
1983	12.3	1 746	3 451	1.9	6.5	4.5	4.6
1984	12.7	1 798	4 145	1.9	7.0	4.6	5.6
1985	12.5	1 814	3 348	1.8	7.5	4.5	4.7

FUENTE: Arms Control and Disarmament Agent: World Military Expenditures and Arms Transfers, Washington, DC, mayo de 1985. Reproducido con modificaciones de Augusto Varas (1988), pp. 99 y 101.

También contribuye a ello un fenómeno contemporáneo generalizado, asociado al proceso de internacionalización y transnacionalización de las economías y sociedades de la región. Se trata de la vinculación cada vez más estrecha entre segmentos de las clases media y alta de las burguesías y tecnocracias locales con estructuras económicas, financieras, militares, tecnológicas transnacionales, y de los medios de comunicación en torno de un núcleo altamente homogéneo e integrado que comparte similares estilos de vida y fuertes afinidades políticas y socioculturales, mientras de modo simultáneo se tiende a la desintegración y exclusión de gran parte del resto de la sociedad, confinándola a un complemento nacional de actividades, regiones y grupos sociales subordinados, marginados, atrasados y aislados.¹¹ Esto incrementa sus resistencias a realizar las concesiones económicas y políticas necesarias para incorporar efectivamente a los sectores populares a la economía y a la política, y en este pasado lustro a repartir en forma menos injusta las terribles consecuencias de la crisis económica.

La crisis de la deuda y las políticas de ajuste y reestructuración que han surgido ponen de manifiesto esta violenta contradicción en forma particularmente aguda en numerosos países. Sus clases dirigentes han hecho recaer gran parte del peso del ajuste en los sectores populares y segmentos de la clase media, conservando a cualquier precio los privilegios e intereses de los sectores transnacionalizados, de la alta burguesía, de la empresa y la banca internacional de los países desarrollados.¹²

Dichos sectores cuentan en el terreno político con la defensa ineludible de las corrientes ideológicas de derecha, que oscilan entre la incorporación al juego democrático y la tentación de recurrir a prácticas antidemocráticas con tal de garantizar la continuidad del sistema. En contraste, las clases obreras y marginadas han sido mayoritariamente interpretadas por las ideologías y corrientes políticas de izquierda, las que en la mayoría de los casos y en virtud de su aludido proceso de renovación, dirigen sus proyectos de transformación social dentro de los cauces establecidos por la legalidad democrática. No obstante esta potencial contradicción, y mientras la crisis económica no se torne incontrolable, la coyuntura política posdictatorial debiera ser favorable a la germinación de consensos básicos. En la medida que la derecha —clases media y empresarial— manifieste una verdade-

¹¹ Para una descripción más detallada del fenómeno de integración transnacional y desintegración nacional véase otros artículos del autor (1971, 1987a).

¹² Las medidas de ajuste regresivas aplicadas para financiar las enormes transferencias estatales a la banca privada extranjera y nacional dejan de manifiesto el privilegio otorgado a estos sectores, y la injusta condicionalidad que el sistema transnacionalizado impone a nuestras economías: se privatizan las ganancias, pero se socializan las pérdidas.

ra voluntad por aceptar algunas restricciones en sus desmesurados niveles de consumo y estilos de vida como una forma de contribuir a aliviar la pobreza, y la izquierda se mantenga proclive a las reglas del juego democrático y supere la tentación populista, se abre una interesante posibilidad de concertar instancias mínimas de gobernabilidad que permitan llevar a cabo las reformas conducentes al despegue definitivo del desarrollo.

Como ya se destacó en la sección anterior, durante las décadas de posguerra en muchos de nuestros países se logró articular un modelo de crecimiento económico y modernización parcial que tuvo un elevado dinamismo y transformó de manera profunda nuestras sociedades, dando origen precisamente a esas demandas de democratización antes destacadas. En mayor o menor medida, según los casos, el eje sociopolítico y económico de ese modelo fue el Estado desarrollista, que se ampliaba y asumía nuevas y diversas funciones de generación de empleo, de acumulación, de creación de empresas públicas, de provisión de servicios sociales (salud, vivienda, educación y previsión) y de apoyo a la empresa privada mediante subsidios, protección y financiamiento. De este modo se articulaban también coaliciones sociales y políticas de tipo pluriclasista y populista en que participaban empresarios, clase media, clase obrera organizadas e incluso se procuraba apoyar en alguna medida los sectores urbanos informales.

Ello fue factible inicialmente gracias a la captación por parte del Estado de excedentes generados en los sectores tradicionales de exportación especializada agrícola y minera, que se canalizaba hacia los múltiples usos y sectores indicados.¹³ Con el agotamiento progresivo de esta importante fuente de ingresos públicos, el aporte relativamente escaso de financiamiento e inversiones extranjeras y la fuerte resistencia a ampliar y modernizar el sistema tributario adquiere creciente predominio el financiamiento inflacionario de la brecha fiscal y se configuran así, sobre la base de todos estos elementos y otros señalados en la bibliografía afín, las condicionantes estructurales del fenómeno inflacionario: presiones básicas y mecanismos de propagación, responsables directos de la aceleración y persistencia del ritmo de inflación en el largo plazo.¹⁴ Más tarde, cuando la escasez de divisas y el desen-

¹³ El trabajo de Herrera y Vignolo (1981) presenta una documentada revisión acerca de la serie de mecanismos utilizados por el Estado chileno en la captación de excedentes de la Gran Minería del Cobre. En dicho instrumental destacan los progresivos incrementos de los tributos directos e indirectos, la imposición de tipos de cambios subvaluados, el proceso de chilenización que significó la participación mayoritaria del Estado en los grandes yacimientos cupríferos y, por último, su definitiva nacionalización en 1971. Cabe agregar, además, que para la mayoría de los países de la región podría elaborarse un itinerario similar, aunque evidentemente con modalidades diferentes, en especial en el caso de países con sectores exportadores agropecuarios de propiedad nacional.

¹⁴ Un análisis completo sobre el tema inflacionario se encuentra en

freno inflacionario reclamaban urgentes rectificaciones en la estrategia desarrollista sobrevino el auge del mercado financiero privado internacional y la correspondiente abundancia de créditos en condiciones iniciales muy favorables. En estas circunstancias la mayoría de los países prefirió eludir el necesario e inevitable ajuste restructurador de sus economías y muchos se embarcaron en un proceso de endeudamiento externo que llegó al paroxismo a comienzos de la década de los ochenta.

Fue posible así mantener una situación en que la economía se expandía y el asunto central era en último término la repartición de un excedente cada vez mayor mediante el aparato del Estado. De esta manera, aunque en proporciones muy diferentes e injustas, importantes sectores sociales conseguían mejorar sus niveles de vida y persistía la marginación de gran parte de la población. Súbita e inesperadamente la base de sustentación de ese Estado acumulador y redistribuidor se desplomó en 1982, cuando la crisis de la deuda externa no sólo anuló esa fuente creciente de financiamiento externo sino que obligó a un enorme drenaje de excedentes hacia el exterior (la considerable magnitud de esta transferencia neta de recursos se muestra en el cuadro 7 y gráfica 1).

Ante la necesidad de revertir una situación externa que hasta 1982 se había caracterizado por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue preciso reducir abruptamente las importaciones y aumentar de manera considerable las remesas financieras al exterior. Es obvio que dicha reorientación en el flujo de comercio y de capitales demandó, como contrapartida lógica interna, el logro de superávits en las cuentas de ahorro internas.

Para materializar este gigantesco esfuerzo de ahorro nacional dentro de los cánones establecidos por los organismos negociadores y la banca acreedora internacional se aplicó un conjunto de políticas de ajuste y restructuración económica, que orientaron su acción fundamentalmente en dos ámbitos. Por una parte se obligó al sector privado a reducir su consumo e inversión mediante el fuerte recorte de sus ingresos; por la otra se impuso una estricta condicionalidad a la gestión del sector público, el que, por haber sido forzado a garantizar los compromisos externos, debió soportar el gran costo del ajuste. Es así como se ha intentado "jibarizar" al Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios y los salarios públicos, recortando sus gastos en los servicios sociales, eliminando subsidios, disminuyendo las inversiones públicas, privatizando actividades y empresas estatales e intentando elevar rápidamente sus ingresos

CUADRO 7. América Latina: Ingreso neto de capitales y transferencias de recursos

(Miles de millones de dólares y porcentaje)

Año	Ingresos netos de capitales (1)	Pagos netos de utilidades e intereses (2)	Transferencias de recursos (3) = (1)-(2)	Exportaciones de bienes y servicios (4)	Transferencias de recursos/exportaciones de bs y ss (5) = (3)/(4) (%)
1973	7.9	4.2	3.7	28.9	12.8
1974	11.4	5.0	6.4	43.6	14.7
1975	14.3	5.6	8.7	41.1	21.2
1976	17.9	6.8	11.1	47.3	23.5
1977	17.2	8.2	9.0	55.9	16.1
1978	26.2	10.2	16.0	61.3	26.1
1979	29.1	13.6	15.5	82.0	18.9
1980	29.7	18.1	11.6	107.7	10.8
1981	37.6	27.2	10.4	116.1	9.0
1982	20.2	38.8	-18.6	103.2	-18.0
1983	2.9	34.4	-31.5	102.4	-30.8
1984	10.0	36.7	-26.7	113.7	-23.5
1985	2.5	35.3	-32.8	109.3	-30.0
1986	8.7	32.2	-23.5	95.5	-24.6
1987	14.9	31.4	-16.5	108.2	-15.2
1988	5.3	34.2	-28.9	122.9	-23.5
1989 ^a	13.7	38.3	-24.6	133.8	-18.4

FUENTE: CEPAL, 1973-1988, sobre la base de datos proporcionados por FMI. CEPAL, 1989, con base en cifras oficiales.

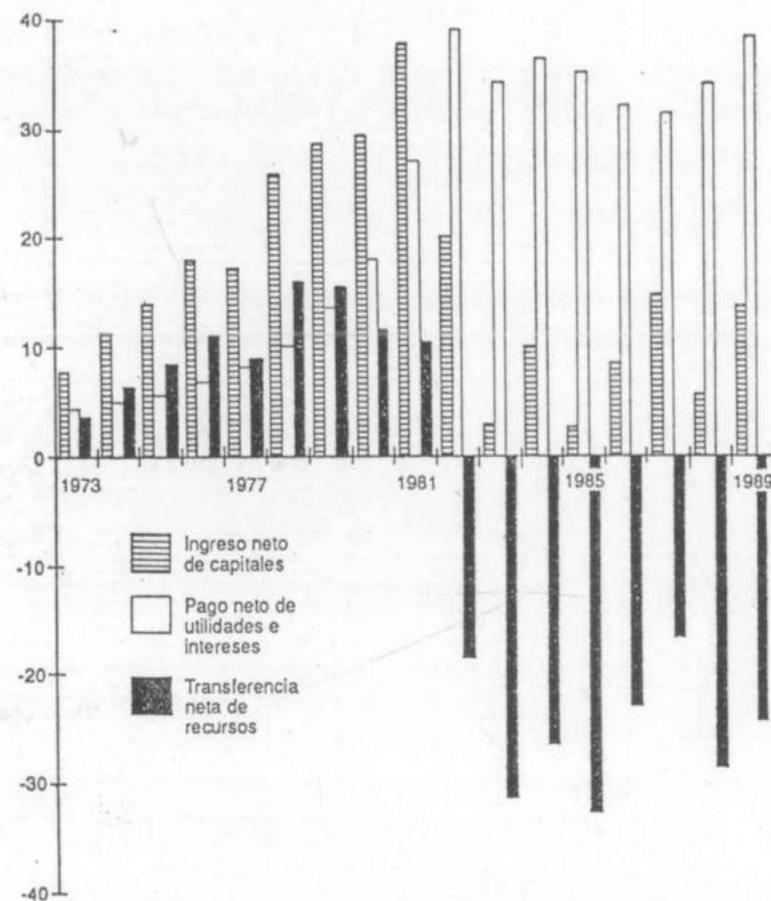
^a Cálculos preliminares sujetos a revisión.

por la vía de reformas impositivas que otorgan mayor prioridad a los tributos indirectos por sobre los directos.

En ambos frentes, privado y público, se ha actuado entonces con el objetivo de reducir los gastos y generar el excedente de ahorro interno necesario para compensar las remesas al exterior, pero el carácter por sí mismo recesivo de todas las medidas aplicadas torna muy difícil conseguir un aumento en los ahorros; en consecuencia el grueso del ajuste se ha traducido también en una reducción de la inversión, opción que compromete de manera alarmante la capacidad futura de crecer (la crítica dimensión de este proceso de descapitalización y sus obvias consecuencias se ven reflejadas en el cuadro 8). Además, es evidente que este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo abruptamente regresivo, imponiendo casi todo el peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración en los sectores medios y las clases populares, que han visto crecer el desempleo, el subempleo y los sectores informales; reducidos sus ingresos y

GRÁFICA 1. América Latina: Ingreso neto de capitales y Transferencia neta de recursos

(Miles de millones de dólares)



FUENTE: cuadro 7.

salarios; incrementada su carga tributaria; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social; y, en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejoramiento económico y social estimuladas por el retorno a la democracia.

En estas condiciones, las perspectivas de consolidación de los regímenes democráticos existentes y de los recién establecidos son evidentemente muy difíciles en numerosos países como de

CUADRO 8. América Latina: Efecto del peso de la deuda en la inversión, los salarios y el producto
(Crisis y precrisis; porcentaje)^a

	Deuda/PIB ^b 1982-87 (1970-81)	Inversión/PIB ^c 1982-87 (1970-81)	Variación acumulada del salario real ^d 1982-87 (1970-81)	Variación acumulada del producto por habitante ^e 1982-87 (1970-81)
América Latina	56 (38)	16.6 (22.6)	—	-3.3 (32.9)
Argentina	73 (40)	12.7 (20.8)	16 (-7)	-14.5 (9.5)
Brasil	45 (32)	16.3 (23.3)	3 (56)	3.9 (81.5)
Colombia	25 (20)	18.3 (18.4)	18 (-1)	9.0 (36.7)
Costa Rica	110 (82)	18.2 (22.5)	-2 (32)	-9.7 (29.2)
Chile	90 (60)	12.0 (16.7)	-13 (-3)	-5.7 (12.9)
Ecuador	61 (35)	17.8 (24.2)	—	-10.5 (87.3)
México	65 (35)	17.8 (23.2)	-30 (15)	-14.4 (49.2)
Perú	61 (42)	21.2 (23.4)	3 (-14)	-5.7 (13.5)
Uruguay	88 (41)	9.7 (12.3)	-8 (-35)	-9.7 (35.8)
Venezuela	58 (40)	19.0 (25.9)	—	-13.1 (5.7)

FUENTE: CEPAL, "Panorama Económico de América Latina 1988", p. 13.

^a El dato en paréntesis se refiere al período de precrisis y el otro al de la crisis.

^b Deuda = deuda interna total desembolsada.

^c Inversión = inversión interna bruta.

^d Dado que la crisis no se inició simultáneamente en todos los países, se han incluido las variaciones acumuladas de los períodos más idóneos en cada país para reflejar el efecto del ajuste sobre los salarios reales. Por lo tanto, las cifras de las dos últimas columnas se refiere a la variación entre 1981 y 1987 para la Argentina, el Brasil, Costa Rica y Ecuador, y entre 1982 y 1987 para el resto.

manera clara lo demuestra la reciente experiencia de agitación y conflicto político-social en Venezuela y la Argentina, junto con la creciente tensión en el Perú y el Brasil. No sólo hay que superar el problema de la deuda externa, sino que hay que enfrentar una profunda reorganización del Estado y sus relaciones con la sociedad civil para rearticular un modelo dinámico de acumulación, crecimiento y desarrollo capaz de generar un excedente considerable y en expansión.

La única propuesta actualmente disponible, muy impulsada por los organismos internacionales encargados de implantar políticas de ajuste y reestructuración, por los gobiernos de los países industrializados, por la banca transnacional y por los sectores transnacionalizados de las sociedades latinoamericanas, es la ideología y el programa neoliberal, cuyas limitaciones sociales y dinámicas son bien conocidas. Varios de los elementos incluidos en esta propuesta son incuestionablemente necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal; el logro y mantención de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos y básicos; la ampliación del papel del mercado y los agentes económicos privados.

Es pertinente destacar, sin embargo, que este mayor acento en el mercado y los agentes privados ha originado una masiva e indiscriminada ola de procesos privatizadores sobre los cuales conviene efectuar algunas precisiones, conducentes a diferenciar aquellos inspirados en un auténtico proyecto racionalizador y modernizante de los marcados por el dogmatismo ideológico y para los que la privatización es un fin en sí mismo. En los primeros se busca una economía más competitiva y dinámica que contribuya con una solución de largo plazo para aliviar el crónico déficit fiscal y externo, imponiendo la necesidad de ajustar el tamaño sobredimensionado del Estado cuando realmente existe una opción privada más eficiente. En los segundos se persigue, primordialmente, el fin ideológico de minimizar el papel del Estado o el alivio de las presiones financieras de corto plazo sobre el sector público, sin tomar en cuenta las repercusiones finales sobre la eficiencia económica y social global.¹⁵

¹⁵ En particular Marcel (1989) evalúa el reciente y radical proceso de privatizaciones en Chile, extrayendo dos importantes conclusiones. Una establece que lo más probable es que su efecto sobre las finanzas públicas sea negativo en el largo plazo, toda vez que las empresas privatizadas eran rentables antes de su venta. La otra indica que, comparado con fuentes distintas de financiamiento fiscal, las privatizaciones tendrían un efecto *Crowding-out* mayor sobre la inversión privada en la medida que atraen recursos que podrían haber sido destinados a nueva inversión. A la luz de estos antec-

No obstante la pertinencia de las recomendaciones tradicionales, con las precisiones expuestas, los procesos de democratización enfrentan el enorme desafío de conciliar dichas reformas con el mejoramiento de las condiciones de vida, al menos de los sectores más postergados durante esas décadas y más perjudicados por las políticas recientes; reafirmando las funciones críticas del Estado para orientar el desarrollo económico y social; procurando que la busca de competitividad internacional se logre por el aumento de la productividad y no por la rebaja de los salarios; asegurando que la descentralización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política y al sólido impulso de las empresas privada mediana, pequeña y cooperativa, y no sirva simplemente de pretexto para abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de incontrolables monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y de la gran empresa.

En definitiva, las restricciones que la economía impone a la política exige respuestas políticas y económicas creativas en materia de deuda externa, reforma del Estado, políticas sociales, reinserción internacional, reestructuración productiva y acumulación y progreso técnico que hagan sostenible el proceso de democratización que tan amenazado se ve actualmente. Las condiciones económicas tanto internas como externas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que los actores políticos y los creadores intelectuales y técnicos logren conducir el proceso político. El desafío es formidable, pero también lo es la oportunidad de reorganizar nuestras economías y sociedades para lograr una nueva etapa de desarrollo democrático estable y consolidado.

III. HACIA UN DESARROLLO DESDE DENTRO: BASES DE UNA PROPUESTA ¹⁶

Es bien sabido que en la bibliografía sobre el desarrollo latinoamericano ha sido costumbre distinguir entre las etapas del desarrollo hacia afuera, antes de la década de los treinta y, a partir de entonces, del desarrollo hacia dentro mediante la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, como se señaló en la sección inicial de este ensayo, el rumbo definitivo que en la práctica siguió la estrategia de desarrollo del pasado obedeció más a la precisión de las adversas circunstancias

dentes resulta cuestionable el argumento de mayor eficiencia con que suele justificar el afán privatizador.

¹⁶ Una primera aproximación a la temática del desarrollo "desde dentro" se encuentra en Sunkel (1987a).

externas que a un propósito preconcebido de las autoridades económicas o de la intelectualidad de la época.

La siguiente cita de una de las obras pioneras de Raúl Prebisch ofrece un fiel antecedente acerca del verdadero significado que el pensamiento de la CEPAL otorgó al proceso de industrialización en sus orígenes:

... el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva... Antes de la primera Guerra Mundial ya se habían dado, en los países de producción primaria, algunas manifestaciones incipientes de esa nueva etapa. Mas hizo falta que sobreviniesen, con el primer conflicto bélico universal, serias dificultades de importación, para que los hechos demostraran las posibilidades industriales de aquellos países, y que, en seguida, la Gran Depresión económica de los años treinta corroborase el convencimiento de que era necesario aprovechar tales posibilidades para compensar así, mediante el desarrollo desde dentro, la notoria insuficiencia del impulso que desde fuera había estimulado hasta entonces la economía latinoamericana; corroboración ratificada durante la segunda Guerra Mundial, cuando la industria de la América Latina, con todas sus improvisaciones y dificultades, se transforma, sin embargo, en fuente de ocupación y de consumo para una parte apreciable y creciente de la población.¹⁷

Resulta claro entonces que su planteamiento original distinguía ambas etapas en términos de compensar el estímulo dinámico de la propagación de la técnica que provenía "desde fuera", y que se había hecho insuficiente, mediante el desarrollo de dicho estímulo, "desde dentro". El cambio de adverbio sugiere una distinción fundamental. Prebisch pensaba en un proceso interno de industrialización capaz de crear un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico y mejoras de productividad como el que se constituyó a partir de la Revolución industrial en los países centrales.

Así, Prebisch caracteriza la incorporación de Japón al proceso de "propagación universal del progreso técnico", señalando que dicha incorporación se da cuando ese país "... se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir..." Esta última expresión parece particularmente reveladora, pues se trata de *asimilar* y no de transferir, copiar o reproducir el progreso técnico, y el acento se coloca inequívocamente sobre los modos de producir, o sea, sobre la oferta.

En contraste con lo anterior, la expresión "desarrollo hacia dentro", en lugar de poner el acento en la acumulación, el progreso técnico y la productividad, coloca el hincapié en la demanda, en la expansión del mercado interno y en el remplazo por

¹⁷ CEPAL (1951).

producción local de los bienes previamente importados. Esta última formulación conduce a una estrategia que descansa en la ampliación del consumo interno y en la reproducción local de los patrones de consumo, producción industrial y tecnología de los centros, mediante el proceso de sustitución de importaciones, orientado fundamentalmente por una demanda interna estrecha y sesgada, configurada por una distribución del ingreso interno muy desigual.

La estrategia del desarrollo industrial desde dentro tiene implicaciones muy diferentes. En síntesis se trata, en palabras de Fajnzylber (1983), de "un esfuerzo creativo interno por configurar una estructura productiva que sea funcional a las carencias y potencialidades específicas nacionales". Respondiendo a esta lógica se comienza por establecer las industrias consideradas pilares fundamentales para crear lo que hoy llamaríamos un núcleo endógeno básico para el proceso de industrialización, acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incremento de la productividad. De este impulso creador inicial la industria del hierro y del acero surgen la electro y metalmecánica, la química básica, y la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones, a partir de la utilización de recursos naturales hasta entonces desaprovechados y de la articulación del territorio y del mercado nacional.

Superada esta etapa fundacional, el refuerzo de la creatividad interna exige, según el propio Fajnzylber (1983), mayor participación e interrelación más estrecha entre diversos agentes y motivaciones: grandes plantas industriales vinculadas con medianas y pequeñas empresas, infraestructura científica y tecnológica (institutos de tecnología, institutos de ciencias básicas, etcétera); organismos de capacitación de recursos humanos en todos sus niveles; medios de comunicación masivos; ministerios y organismos que definan políticas y normas. Una vez que la comunicación, interacción y fluidez de estos actores, instancias y niveles de decisión se consolidan como práctica nacional, se habrá conformado íntegramente lo que se conoce como "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" y se está ya en condiciones de generar sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva.¹⁸

Tal estrategia no está orientada *a priori* hacia la satisfacción de la demanda final de consumo de los sectores de ingresos medios y altos ni prejuzga desde el inicio en favor de la sustitución de importaciones, que habría de llevar finalmente a un callejón sin salida. Deja abiertas las opciones para orientar esta in-

¹⁸ A su vez, la serie de propuestas en materia de política industrial sugeridas por Oscar Muñoz en este volumen representa claros ejemplos sobre la forma de poner en práctica esta nueva concepción estratégica del desarrollo "desde dentro".

dustrialización desde dentro hacia determinados mercados internos y externos, en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial. El enlace dinámico no se da, prioritaria ni principalmente, desde la demanda final hacia los insumos y los bienes de capital y la tecnología, sino más bien y de manera selectiva desde estos últimos elementos hacia la captación de las demandas internas y externas consideradas fundamentales en una estrategia de largo plazo. En definitiva, un verdadero desarrollo nacional y regional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos naturales que la América Latina posee en relativa abundancia, en el aprovechamiento mesurado y eficiente de la infraestructura y capital acumulados, en la incorporación del esfuerzo de toda su población —en especial aquella relativamente marginada— y en la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano.

En función de las traumáticas experiencias del pasado reciente y las sombrías perspectivas internas e internacionales respecto al futuro próximo, el eje central que vive la América Latina en el crítico momento actual es el de la deuda, la crisis, el atroz costo social de un ajuste recesivo que se prolonga interminablemente, y la necesidad de superarlo cuanto antes con un ajuste expansivo que constituya además una transición hacia un desarrollo que restablezca y afiance la democracia, sostenible a mediano y largo plazos.¹⁹ Llevar a cabo exitosamente esta transición implica, sin lugar a dudas, superar la etapa de desarrollo hacia adentro y las experiencias más unilaterales de crecimiento hacia afuera para encaminarse hacia una futura estrategia de desarrollo e industrialización "desde dentro", portadora de un dinámico proceso de acumulación, innovación y aumentos de productividad.²⁰

Un gran desafío inicial es el cuantioso financiamiento requerido a corto plazo para completar, implantar y poner en marcha la dimensión total de la nueva estrategia, máxime cuando en la América Latina se vive una época de escasez crónica de divisas. Ante el dilema de insistir en los ajustes recesivos elaborados por el FMI, generando recursos que en definitiva van a parar a manos de los bancos extranjeros, o de iniciar políticas populistas para enfrentar sólo coyunturalmente la crisis, a riesgo de graves secuelas posteriores, es imperativo una opción inmediata que signifique la suspensión al menos parcial de las transferencias al exterior del ahorro interno destinado al servicio de la deuda a

¹⁹ El apéndice I resume las principales tendencias de largo plazo en la economía mundial.

²⁰ Con el actual panorama de inversión deprimida debe recordarse que sólo la eficiencia en la asignación de los recursos, y en consecuencia los incrementos de productividad, permitirán lograr el objetivo de crecer con mayor equidad.

fin de recuperar los niveles de inversión.²¹ Con ese objetivo y para evitar desequilibrios financieros, se trata fundamentalmente de suspender la transferencia, pero no el esfuerzo de ahorro interno.

Dicha medida, que en lo posible debe ser negociada y concertada con los acreedores, permitiría disponer de un considerable volumen de divisas, dependiendo su magnitud precisa del peso del servicio de la deuda en cada país, de la proporción cuyo pago se decida suspender, de la probable acción retaliadora de los países y bancos acreedores y de que, como se ha insistido, no se utilicen para financiar aumentos del consumo. Si sólo se consiguiera, por la acción de esos diversos factores, disponer efectivamente de una proporción significativa de ese volumen potencial de divisas, el financiamiento de la estrategia estaría en buena parte asegurado dentro de un alentador contexto de reactivación económica que facilitaría su consolidación.

Un esfuerzo interno de semejante envergadura y seriedad económica y social debiera suscitar simpatías en la comunidad internacional no directamente afectada por la suspensión parcial del servicio de la deuda, la gran mayoría, y que podría tener influencias positivas en los gobiernos de los países industrializados y los organismos internacionales. Es justamente en las naciones industrializadas, y en los Estados Unidos en particular, donde han surgido voces y sectores de creciente importancia, cada vez más insatisfechos con la política oficial. América Latina debe apoyar y fortalecer con propuestas concretas a esos sectores con argumentaciones técnicas y políticas sólidas. Ese debate y las consiguientes presiones políticas internas en los países industrializados son decisivos para cambiar las posiciones oficiales.²²

Hay que insistir en que cualquier éxito logrado en la suspensión del servicio de la deuda no debe, de ninguna manera, significar una suspensión del esfuerzo de ahorro interno correspondiente. Esta es una de las principales distinciones con la propuesta populista. Por el contrario, este esfuerzo debe cristalizar en un mecanismo institucional como, por ejemplo, un Fondo Nacional de Reestructuración Económica y Desarrollo Social. Con

²¹ Como muy bien lo destaca Joseph Ramos en su trabajo de este libro, un programa de ajuste será eficiente si sólo se limita a corregir los desequilibrios permanentes en las cuentas externas y no los desequilibrios transitorios. Sobre esta premisa básica, es de esperar que una condicionalidad "óptima" asegure el financiamiento externo como contrapartida al esfuerzo de ajuste interno.

²² La economía mundial se encuentra en una situación de *negative sum game* en que todos o casi todos pierden, o al menos dejan de ganar. Los países deudores son los más afectados y, en particular, sus clases populares, pero también pierden, o dejan de ganar, los países acreedores. El menor nivel de actividad económica, de comercio, inversiones y flujos financieros internacionales constituye una influencia recesiva sobre la economía mundial y un factor de aguda inestabilidad e incertidumbre.

objeto de promover al mismo tiempo la concertación social y política, en dicho Fondo debieran estar representados democráticamente los sectores sociales mayoritarios e, inicialmente al menos, se deberían privilegiar aquellas fases de la estrategia destinadas a enfrentar los problemas sociales más agudos de corto y largo plazos, y a elevar la producción eficiente de bienes de comercio exterior.²³

Para poder abordar el problema de vincular el corto con el largo plazo, los factores estructurales con los de funcionamiento de la economía y los aspectos socioculturales y políticos de una manera positiva, es preciso superar los enfoques unidireccionales y parciales que prevalecen actualmente. Una manera de empezar a enfrentar conceptualmente esta compleja tarea de articulación podría consistir en distinguir por una parte, entre flujos de corto plazo, generalmente anuales y por la otra los patrimonios, activos, *acervos* o *stocks* adquiridos y acumulados en el largo plazo. La naturaleza y características de los flujos anuales va condicionando y configurando los patrimonios a lo largo de los años; los patrimonios constituyen a su vez los parámetros estructurales dentro de cuyos márgenes se mueven los flujos anuales. Entre estos últimos podríamos distinguir tres: el patrimonio sociocultural (la población y sus características demográficas, sus tradiciones y valores, sus niveles educativos y capacidad científico-tecnológica, su organización institucional, corrientes ideológicas y sistemas y regímenes políticos); el patrimonio natural (el territorio, sus características ecosistémicas y su disponibilidad actual y potencial de recursos naturales renovables y no renovables); y el patrimonio de capital fijo (la capacidad productiva y de infraestructura instalada y acumulada, o medio ambiente construido y artificializado).

Es obvio que estas no son sino versiones ampliadas de los tres factores clásicos de la producción: trabajo, tierra y capital. Aunque se trata básicamente de un enfoque de economía política, tiene la ventaja de ofrecer puentes para vincular lo sociocultural y político con lo espacial-ambiental y con la capacidad productiva acumulada, o sea, los patrimonios entre sí y con el sistema de flujos. Constituye por ello también un puente entre la evolución de mediano y largo plazo con los flujos anuales. Estos se refieren fundamentalmente a los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, y su foco son los equilibrios fiscales, monetarios, externos, del empleo y de los ingresos, y sus implicaciones y condicionantes sociopolíticas.

Así, por ejemplo, el grave desequilibrio externo negativo en materia de flujos de ingresos y salidas de divisas limita gravemente

²³ Las líneas generales sobre esta propuesta para reducir la transferencia externa y promover la reactivación económica de nuestros países se encuentran anticipadas en Sunkel (1985).

las importaciones, provocando una considerable subutilización del potencial acumulado en cuanto a patrimonio sociocultural, humano, natural y de capacidad productiva. Esto significa, por una parte, que hay aquí un apreciable potencial movilizador de recursos reales (culturales, de organización, materiales) en la medida que esa movilización dependa en mínima parte de insumos importados. Esto revela a su vez el carácter estructuralmente dependiente que ha tenido el estilo de desarrollo, y con ello la vinculación entre lo interno y lo externo, tanto a nivel coyuntural como estructural.

Esta conceptualización también ayuda a esclarecer la problemática del paso del ajuste recesivo al reajuste expansivo y a la transición para el desarrollo "desde dentro". El ajuste recesivo consiste fundamentalmente en la manipulación de los instrumentos de política económica de corto plazo destinados a restringir la demanda global, recortando los gastos públicos, reduciendo las inversiones, rebajando los ingresos, conteniendo la expansión monetaria y devaluando, todo ello con el fin de reducir las importaciones, pero con graves efectos en la acumulación, la producción, los salarios y el empleo. El reajuste expansivo, en lugar de poner el acento unilateral o prioritariamente en la contención de la demanda y las importaciones, tendría que combinar una política restrictiva selectiva de la demanda con una política selectiva de expansión de la oferta. Se trata de cambiar la composición de ambas para lograr su ajuste recíproco. Se buscaría simultáneamente aprovechar en el corto plazo los potenciales productivos socioculturales, naturales y de capital ociosos y disponibles y, al mismo tiempo, aplicar una política de inversiones y de tipo institucional y sociocultural orientada a cambiar en el mediano y largo plazos la estructura dependiente, heterogénea y polarizada de esos patrimonios sociales, naturales y de capital acumulados.

Mientras el objetivo último de la vía recesiva es el pago de la deuda externa, la opción de reactivación selectiva tiene como horizonte rector el pago de la "deuda social", toda vez que en este último enfoque se da prioridad tanto a las acciones de corto plazo, destinadas a reducir la extensión y la intensidad de la pobreza, como a las políticas de largo plazo, que persiguen superar los niveles de extrema pobreza mediante los cambios distributivos necesarios para alcanzar un nivel de equidad socialmente aceptable.²⁴ También es cierto que la política recesiva de demanda confía en el mercado para que imponga su selectividad, con los efectos regresivos conocidos, dada la estructura de los ingre-

²⁴ El concepto deuda social se refiere al compromiso interno de recuperar el ostensible deterioro en los niveles de vida de los sectores más desprotegidos de la población. Este deterioro es justamente la otra cara del ajuste recesivo impulsado para cumplir con el compromiso de la deuda externa (PREALC/OIT, 1988a).

sos y el poder y la heterogeneidad de la estructura productiva; en cambio una política combinada de restricción selectiva de la demanda y expansión selectiva de la oferta tendría que utilizar de manera inteligente la capacidad movilizadora, orientadora y concertadora del Estado.

A la luz de esta última e importante consideración y apelando al enriquecimiento del patrimonio sociocultural conviene reevaluar el papel que compete a cada agente en el éxito político y económico de la transición hacia una fase de desarrollo autosostenido y equitativo. Con esta idea la intervención del Estado debe ser analizada con un criterio más pragmático, que reconozca la vital presencia de un Estado eficiente en suplir las deficiencias del mercado y en eliminar las tendencias excluyentes en la distribución de los beneficios del crecimiento y que rescate su verdadero papel orientador del desarrollo y su compromiso ineludible como garante de la institucionalidad democrática.²⁵

Por su parte, el sector privado, trabajadores y empresarios tienen el legítimo derecho a exigir el respeto de las reglas del juego y de la libertad y creatividad individual, pero deben asumir también la responsabilidad de responder con el máximo de sus potencialidades productivas a las exigencias del desarrollo económico eficiente, y de moderar su pliego de reivindicaciones como una manera efectiva de contribuir a la estabilidad política.

Definitivamente, como lo sugiere Rosenthal (1989), la legitimidad del Estado no debe edificarse a expensas de la del sector privado, pero al mismo tiempo la legitimidad del sector privado no puede construirse a expensas del Estado y, en general, de los estratos más desprotegidos de la sociedad. Ambos agentes deben ser protagonistas importantes en el dominio económico, y sólo de un apoyo recíproco surge el espacio de concertación política democrática dentro del cual puede funcionar un Estado eficiente y moderno sin coartar la iniciativa y la libertad de los agentes privados.²⁶

De lo anterior es preciso destacar que en los países latinoamericanos existe una rica experiencia y conocimiento de tipo macroeconómico y sociopolítico, junto con un conocimiento a nivel más detallado de tipo sectorial, regional y temático, con las organizaciones sociales de base, para intentar —a partir de un adecuado manejo de los patrimonios acumulados— la formulación

²⁵ Para un análisis en profundidad sobre el tema del Estado, el lector puede remitirse al trabajo de José Manuel Salazar en este volumen.

²⁶ El sistema de negociación salarial tripartito en el Uruguay, Colombia y Costa Rica, el Pacto de Solidaridad Económica en México y el reciente Acuerdo Macro en Chile, han creado una instancia constructiva de diálogo, negociación y encuentro para los actores sociales clave (Estado, empresarios y trabajadores). Además, en el caso de Uruguay, dicho mecanismo de concertación establece un vínculo entre los incrementos salariales y la evolución de la productividad, permitiendo coordinar la política de ingresos con los objetivos de la política macroeconómica (PREALC/OIT, 1988b).

CUADRO 9. Evolución de la pobreza en América Latina, 1960-1985

Años	1960	1970	1977	1980	1985
Población total (millones)	216	283	339	361	405
Número de pobres (millones)	110	113	112	119	158
Extensión de la pobreza (porcentaje)	51	40	33	33	39
Brecha de pobreza sobre PIB (porcentaje)	9.1 ^a	4.5	2.7	—	—

^a Calculado.

CUADRO 10. América Latina: Evolución conjetural de la pobreza, 1980-1985

	1980			1985		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Población ^a	228.9	132.4	361.3	267.3	137.4	404.7
Pobre	47.3	71.9	119.2	77.3	80.5	157.8
No pobre	181.6	60.5	242.1	190.0	56.9	246.9
Cobertura de la pobreza ^b	20.7	54.3	33.0	28.9	54.6	39.0
Localización de la pobreza ^c	39.7	60.3	100.0	49.0	51.0	100.0

FUENTE: PREALC, Documento de trabajo núm. 318. CELADE, *Boletines Demográficos*, enero 1985 y julio 1987. Reproducidos con modificaciones en PREALC/OIT (1988a), pp. 12 y 28.

^a Millones de personas.

^b Porcentaje de población bajo la línea de pobreza, sobre población urbana, rural y total, respectivamente.

^c Porcentaje de población bajo la línea de pobreza urbana y rural sobre el total de la población pobre.

de propuestas concretas de ajuste reactivador. Los proyectos de éstas deben centrarse tanto en el campo de las políticas asistenciales o directas como en el de las políticas macroeconómicas, ya que ambas dimensiones son importantes y complementarias para lograr, junto con la reactivación y en condiciones de heterogeneidad estructural, una solución definitiva a la situación de pobreza en que permanece gran parte del recurso humano latinoamericano (los cuadros 9 y 10 ofrecen antecedentes del grave problema de pobreza enfrentado por la región). El esfuerzo asistencial eficiente tendrá un mayor efecto y menor costo en el corto plazo y, a su vez, un correcto despliegue macroeconómico puede contribuir a eliminar las condiciones estructurales de extrema pobreza.²⁷

Las políticas asistenciales o directas pueden concentrar su esfuerzo redistributivo en tres diferentes campos a saber: políticas de gasto social, programas de empleo de urgencia, y políticas hacia el sector informal, pequeña y mediana empresas. En primer lugar, el gasto social debe enfocarse hacia los grupos más necesitados de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo su acceso a los programas sociales de alimentación, salud, educación, vivienda y seguridad social. Es recomendable insistir en medidas específicas encaminadas a mejorar los programas nutricionales destinados al sector materno infantil, sin perjuicio de continuar con esta asistencia al resto de la población; introducir reformas a la legislación de la salud para incorporar a los desempleados y reducir las cotizaciones de los imponentes de menores ingresos; hacer universal la educación básica; superar el enorme déficit habitacional y, por último, aumentar las pensiones de los jubilados y la cobertura de los grupos más pobres en el sistema previsional.

Desde el punto de vista del segundo grupo de políticas, puede destacarse los programas de empleo masivo de mano de obra para la construcción y reconstrucción de vivienda, obras de saneamiento, infraestructura y equipamiento comunitario en asentamientos populares; para la construcción, reconstrucción y mantenimiento de la infraestructura vial; de las obras públicas y de los asentamientos humanos en general; de defensa frente a inundaciones y otras catástrofes desencadenadas por factores naturales; para la reforestación, la formación de terrazas en áreas de erosión; la limpieza y protección de ríos y canales, obras de drenaje y riego; incorporación de nuevas tierras; reparación y mantenimiento de edificios públicos, maquinarias y equipos, y otras actividades productivas.

Existen también en muchos casos y países amplias posibilidades de extender el potencial de los recursos acumulados mediante reformas sociales e innovaciones estructurales, legales, institucio-

²⁷ Una buena discusión sobre pobreza y políticas para aliviarla se encuentra en el documento sobre deuda social (PREALC/OIT, 1988a).

nales y tecnológicas que faciliten el acceso de vastos sectores sociales a recursos naturales desaprovechados o descuidados y que mejoren su gestión. Es preciso retomar el tema de las reformas estructurales y los modos de organización social a todos los niveles. Muchas de estas reformas pueden entenderse como el necesario apoyo que debe recibir la pequeña y mediana empresa, así como los sectores informales, para romper el nudo que ahoga la expresión cabal de su potencial productivo.

Gran parte de los ingresos de aquellos grupos sociales más desposeídos provienen del mercado laboral, razón por la cual las medidas y programas selectivos evaluados al nivel macro deben destacar el aumento de la inversión y su reorientación hacia las actividades que maximicen la generación de empleo productivo. Asegurar la permanencia de este saludable efecto requiere que la inversión sea asignada en los sectores comerciables, particularmente exportables y de consumo básico, con mayor encadenamiento empleo-producto.

En busca del mismo objetivo anterior, la política de remuneraciones necesita enfocar su acción hacia la recuperación de los deprimidos niveles de salarios reales y programar su ritmo de aumento de acuerdo con el comportamiento de la productividad. Enfocar su efecto en el estrato más pobre exige además una política activa de salarios mínimos destinada a mejorar el nivel de remuneraciones de estos trabajadores. Para prevenir brotes inflacionarios, parte del salario real que se paga por encima de la productividad puede tomar la forma de salario de inversión, aumentando la participación patrimonial de los trabajadores en la empresa y transformándose en un adecuado mecanismo para alterar permanentemente la estructura distributiva.²⁸

En otra esfera de la estrategia global es necesario reconocer la conveniencia de un manejo coordinado del acervo de recursos que permita explotar el inmenso potencial disponible para generar y desarrollar "nuevos" recursos productivos. La transformación racional del ambiente natural mediante la investigación científica y tecnológica permite aprovechar las oportunidades que encierra una adecuada gestión de la oferta ambiental. Los recursos naturales no son un dato geográfico estático sino que los crea la sociedad en la medida que decide y sabe buscarlos y aprovecharlos. Sesgada por su desarrollo dependiente e imitativo, la región ha sido poco imaginativa tanto para evitar el desperdicio

²⁸ En todo caso, se debe tener en cuenta que la crisis de deuda ha impuesto una traba estructural al desafío de revertir la regresiva distribución del ingreso. La necesidad inmediata de generar superávit externos reclama mantener un tipo de cambio real alto y, en consecuencia, la moderación de las reivindicaciones salariales. Sólo en el mediano-largo plazo y en la medida que se incremente la productividad podrán atenderse las mayores y justas aspiraciones salariales, a modo de hacerlas compatibles con los necesarios incentivos al sector comerciable.

como para optimar el aprovechamiento de sus recursos propios. La investigación científica y tecnológica no ha estado orientada prioritariamente a defender los recursos ambientales ni a promover su adecuada gestión. Nuestros países no se han dedicado a identificar recursos inadvertidos o desechados, ni a mejorar tanto la eficiencia en el uso de las materias primas y la energía como su conservación, ni menos utilizar desechos y residuos. En consecuencia, este enorme potencial latente puede llegar a transformarse, por medio de una adecuada política de ciencia y tecnología entre otras, en una concreta e importante contribución al desarrollo futuro.

Además, es posible mejorar la utilización del patrimonio acumulado mediante el aprovechamiento integral de los recursos y economías externas creados en un sector determinado para su utilización por otros sectores. Esta situación se presenta con frecuencia en el caso de proyectos de inversión de cierta envergadura, como en el caso de la energía hidroeléctrica, las carreteras, los puertos, las obras de infraestructura urbana y de los servicios sociales, etcétera. La sectorialización (agricultura, minería, energía, transportes, obras públicas, entre otras), de la administración pública, de disciplinas profesionales, de instituciones crediticias y de planeación da lugar a actividades paralelas que se ignoran mutuamente, con gran desperdicio de oportunidades de apoyo y complementación en el aprovechamiento de las múltiples economías externas positivas creadas por esas actividades y aquellos proyectos que aparecen claramente cuando la perspectiva sectorial es remplazada por una aproximación de tipo espacial-regional.

Una gestión regional o espacial apropiada permite además obtener beneficios positivos interconectados. Así, por ejemplo, cuando se señala la necesidad de proteger los bosques de la cuenca de un río no sólo se asegura el abastecimiento de madera y leña y se conserva la flora y fauna silvestre, sino se previene la pérdida de suelos, se alarga la vida útil de represas, se reducen riesgos de inundaciones y se retiene carbón que de otro modo incrementaría el de la atmósfera. Cuando se plantea la necesaria consideración explícita del medio ambiente regional en la fase de elaboración de los proyectos de grandes obras de infraestructura, se busca no sólo proteger la base ecosistémica de esas propias obras, y por lo tanto su perdurabilidad y rentabilidad de largo plazo, sino también la potenciación y aprovechamiento racional de recursos y economías externas generadas a partir de esas obras y que pueden tener un efecto muy positivo en la calidad de vida de las comunidades regionales y locales. El mismo argumento se extiende a los programas, planes y políticas de desarrollo.

Por otro lado podrían considerarse las opciones propuestas por diversos grupos con distintos enfoques, como los de sistemas productivos integrados, tecnologías combinadas, ecodesarrollo,

etcétera, centradas en la producción para la satisfacción de necesidades esenciales mediante el aprovechamiento de conocimientos, mano de obra, recursos naturales, desechos y residuos, combinados con técnicas apropiadas.

Estas actividades se prestan muy favorablemente y a bajo costo al empleo masivo y organización de la mano de obra, y es en virtud de esto que, como se ha visto, se recurre a ellas en la coyuntura actual. Pero al mismo tiempo implican una crítica del estilo de crecimiento vigente y en especial a la heterogeneidad estructural que caracteriza nuestras economías y sociedades. Revaloran el proceso de trabajo orientado hacia la satisfacción de necesidades fundamentales y a la dinamización de la fuerza laboral y otras potencialidades subutilizadas, haciendo un menor uso de factores escasos como el capital y las divisas. Más aún, por las múltiples vinculaciones que esas actividades tienen con los contextos geográficos específicos, con la experiencia cotidiana, con el conocimiento y la cultura locales pero también con las relaciones ecosistémicas, con la perspectiva de largo plazo y con las exigencias del desarrollo científico y tecnológico, pueden ser portadoras de un nuevo estilo de crecimiento y de una identidad cultural más vigorosa.

Tales posibilidades no se realizan automáticamente y, más bien, se tiende a adoptar este tipo de medidas estrictamente dentro del marco concebido como de urgencia. Resulta fundamental, entonces, aprovechar el periodo de crisis para identificar y estimular actividades como las señaladas y, sobre todo, para favorecer aquellas condiciones que hagan más sostenida y difundida la reorientación del proceso de trabajo y más perceptibles y valorables las múltiples vinculaciones mencionadas para corregir en especial las situaciones de heterogeneidad estructural.

Se trata en la mayoría de los casos de actividades de consumo colectivo o de infraestructura productiva que no siempre interesan a la actividad privada, ya sea porque son inversiones de rentabilidad a largo plazo, o favorecen a sectores de bajos ingresos y escasa demanda efectiva, o porque se trata de crear economías externas y evitar deseconomías externas cuyos excedentes no pueden ser capturados por el inversionista privado. En otras palabras, de obras y actividades que recaen regularmente en la esfera de las responsabilidades del sector público.

Otra de las características principales de esas obras, actividades y proyectos es su especificidad geográfica local. Tanto la problemática del desempleo como la de la conservación, protección y mejoramiento ambiental no tienen sentido en abstracto, sino referidas a ubicaciones y localizaciones concretas. Se trata, por consiguiente, de un campo de la actividad pública que se presta de manera especial a la descentralización y participación de la comunidad, aspecto de particular interés y prioridad en la busca de

sistemas democráticos de planeación y decisión. Si bien las circunstancias de la crisis pueden servir de detonador para iniciar un movimiento de esta naturaleza, el hecho de que se trate de necesidades fundamentales sistemáticamente insatisfechas sugiere la necesidad de considerar estos programas como la ocasión para crear programas y actividades de tipo permanente, institucionalizados y financiados de manera adecuada, con visión de mediano y largo plazos.

En este sentido un campo prioritario de reajuste y reorientación, señalada anteriormente, tiene que ser el relativo a patrones de consumo y de inversión, así como a las orientaciones en materia tecnológica y de gestión de recursos. Es preciso limitar severa y selectivamente, salvo casos muy justificados, todo tipo de demanda sustantiva que implique directa o indirectamente un elevado componente de importaciones, y toda tecnología o diseño que redunde en lo mismo —promoviendo su remplazo por bienes y servicios, tecnologías y diseños que se apoyen en la utilización de recursos materiales y humanos nacionales y locales—, y destinados de manera especial a satisfacer necesidades fundamentales. Sin perjuicio de que en algunas esferas y sectores, particularmente en materia de exportaciones, sea necesario emplear tecnologías avanzadas y capital-intensivas.

El hincapié en la explotación de recursos propios exige que en las estrategias de desarrollo se descienda de un nivel de abstracción exagerado a la consideración concreta de las disponibilidades de recursos naturales, de la tecnología, del tamaño y la localización de cada país, de la relación entre población y recursos, la situación en materia energética, el grado y características de la urbanización. Esto significa que las nuevas políticas de desarrollo tendrán que ser distintas para países que muestren diferencias marcadas en los aspectos señalados; quiere decir también que dichas políticas, aplicadas a cada país en particular, deberán privilegiar la consideración de aspectos regionales y espaciales diferenciados (incluyendo la temática urbano-rural), en contraste con las tendencias homogeneizantes que se han intentado imponer en todo orden de cosas: cultivos, tecnologías, diseños arquitectónicos, normas, patrones de consumo, etcétera.

La crisis internacional ha puesto de nuevo al descubierto la importancia de la integración y la cooperación regional latinoamericana. Este proceso de integración, que fue concebido inicialmente como una posibilidad de ampliación regional del mercado interno para favorecer la estrategia de sustitución de importaciones, debería ahora ser repensado en función de su contribución a una estrategia exportadora y de sustitución eficiente de importaciones. De igual modo, el aprovechamiento de los grandes recursos potenciales compartidos de América Latina debería ser una vía importantísima para revivir la cooperación regional.

La utilización conjunta y coordinada sostenible a largo plazo de áreas como la Cuenca del Plata, la Cuenca Amazónica, el Caribe, las zonas marinas y costeras del Pacífico y el Atlántico, y la Patagonia, constituye un enorme potencial agropecuario, forestal, energético, mineral y de transporte fluvial y marítimo para la región.

Una recomendación adicional está relacionada con la distinción entre políticas de corto y largo plazos, que tiene gran importancia al enfrentar tanto la recesión como la crisis estructural. Las políticas de largo plazo —como las que inciden en la conservación de los recursos naturales, la población, la educación, la ciencia y la tecnología, las relaciones internacionales, la cooperación regional y las formas de organización social— parecieran no tener relación con los problemas de corto plazo. Pero, como hemos tratado de señalar, son pródigas en oportunidades para contribuir a resolver algunos de ellos como, por ejemplo la generación de empleo, la satisfacción de necesidades básicas, el desarrollo de nuevas exportaciones y las oportunidades de sustitución de importaciones. A la inversa, las políticas de coyuntura, formuladas para reaccionar frente a la recesión, pueden ser elaboradas para conservar y mejorar las estructuras y acervos sociales y los recursos naturales en el largo plazo, en lugar de acentuar su desperdicio y deterioro. Por lo tanto, la colaboración estrecha entre los que se ocupan de los equilibrios de corto plazo (ministerios de Hacienda, bancos centrales) y los que se preocupan del desarrollo a mediano y largo plazos (oficinas de planeación, ministerios sectoriales, organismos regionales, empresas públicas) puede hacerse positiva y fructífera en la medida que se planteen como objetivo lograr un desarrollo sostenible.

Por último, toda la reflexión anterior nos lleva a concluir que existe una enorme tarea implícita en el renovado desafío de lograr un desarrollo sustentable y sostenido. Este requiere en lo económico de un adecuado nivel de acumulación, eficiencia y creatividad para penetrar selectivamente los mercados críticos, sean internos o externos; en el ámbito social, de un margen razonable de justicia, de oportunidades de trabajo y de acceso a un nivel de vida decente; en el aspecto internacional, de comportamientos que permitan a nuestros países desempeñarse como miembros respetables de la comunidad de naciones y mantener relaciones internacionales equilibradas y satisfactorias; en la esfera de los derechos humanos, del respeto a los derechos esenciales del individuo, de la familia y de las organizaciones sociales básicas; en el campo cultural del alcance, por una parte, de un cierto nivel de identidad con apego a los mejores valores y tradiciones que forman y distinguen a nuestras naciones, y por otra, a la creatividad y selectividad necesarias para superar los problemas y alcanzar las metas socioculturales; en el campo polí-

tico, del logro y mantenimiento de un grado aceptable de legitimidad, renovación, representatividad y responsabilidad de las autoridades y de la participación del pueblo en las instituciones de gobierno; en la esfera ambiental, de acciones que aseguren que el patrimonio cultural, ambiental y natural heredados del pasado serán legados a las futuras generaciones en las mejores condiciones de conocimiento, uso y conservación o remplazo, para asegurar que proporcionen una base material mejorada para la supervivencia y el bienestar de esas nuevas generaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balassa, B. (1977), *Policy Reform in Developing Countries*, Pergamon Press, Oxford.
- Baran, P. (1957), *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Blomström, M., y Hettne, B. (1984), *Development Theory in Transition, The Dependency Debate and Beyond: Third World Responses*, Zed Books, Londres.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- CEPAL (1951), "Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea", *Estudio Económico de América Latina 1949*, Santiago de Chile.
- (1956), "Algunos aspectos del proceso inflacionario en Chile", *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, enero.
- (1961), *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicación de las Naciones Unidas, junio.
- (1980-1987), *Anuario estadístico de América Latina*.
- (1988), *Panorama Económico de América Latina*, 1988, septiembre.
- (1989), "La deuda social en América Latina y el Caribe", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núms. 472/473, Santiago de Chile, enero-febrero.
- /ONUDI (1985), "Industrialización y desarrollo tecnológico", informe 1, Santiago de Chile, septiembre.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Gurrieri, A. (1980), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Herrera, J., y C. Vignolo (1981), *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: La experiencia de Chile*, mimeografiado, CEPAL, abril.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.
- Kay, C. (1989), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Roudletge Press, Londres y Nueva York.
- Krüger, A. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Press, Cambridge, Mass.

- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, número 2, mayo.
- (1955), *The Theory of Economic Growth*, Allen and Unwin, Londres.
- Lustig, N. (1981), *Distribución del ingreso y crecimiento en México. Un análisis de las ideas estructuralistas*, El Colegio de México, México.
- (1988), "Del estructuralismo al neoestructuralismo: En busca de un paradigma heterodoxo" *Estudios CIEPLAN*, núm. 23, Santiago de Chile, marzo.
- Mandelbaum, K. (1945), *The Industrialization of Backward Areas*, Basil Blackwell, Oxford.
- Marcel, M. (1989), "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988", *Notas Técnicas de CIEPLAN*, núm. 125, Santiago de Chile, enero.
- Meier, G. M., y Seers, D. (1984), *Pioneers in Development*, World Bank Publication, Oxford University Press.
- Nurkse, R. (1953a), *Patterns of Trade and Development*, Basil Blackwell, Oxford.
- (1953b), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, Nueva York.
- Palma, G. (1978), "Dependency: a Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment", *World Development*, vol. 6, núm. 178, julio-agosto.
- Pensamiento Iberoamericano* (1986), "Inflación: aceleración y contención", núm. 9, Madrid, España, enero-junio.
- (1988), "Transición y perspectivas de la democracia en Iberoamérica", núm. 14, Madrid, España, julio-diciembre.
- PREALC/OIT (1988a), *Deuda Social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago, Chile.
- (1988b), "Uruguay: Los desafíos del crecimiento equitativo", *Documento de Trabajo*, Montevideo, Uruguay, noviembre.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, mimeografiado, CEPAL.
- Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.
- Rosenstein-Rodan, P. (1944), "The International Development of Economically Backward Areas", *International Affairs*, abril.
- (1945), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, junio-septiembre.
- (1957), *Notes on the Theory of the Big Push*, MIT Center of International Studies, Cambridge.
- Rosenthal, G. (1989), "Modernización del Estado", ponencia durante la Jornada de Reflexión en París, Francia, marzo.
- Singer, H. W. (1949), "Economic Progress in Under-Development Countries", *Social Research*.
- (1950), "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review* (Papers and Proceedings), vol. 15, mayo.
- Sunkel, O. (1967), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 1, Santiago.

- Sunkel, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, México, abril-junio.
- (1985), "América Latina y la crisis económica internacional: Ocho tesis y una propuesta", *Colección Cuadernos del RIAL*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1987a), "Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización", *Pensamiento Iberoamericano*, 11, Madrid, enero-junio.
- (1987b), "Algunas reflexiones sobre el desarrollo de la teoría del desarrollo", *Revista Ciencias Económicas*, vol. 7, núm. 2, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, diciembre.
- (1987c), "El futuro del desarrollo latinoamericano: Algunos temas de reflexión", *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, Ecuador.
- y Paz, P. (1970), "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo", Siglo XXI, México.
- (1988), "Deuda, Crisis y Desarrollo", en *Revista Ciencias Económicas*, vol. 8, núm. 2, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, Segundo Semestre.
- Varas, A. (1988), "Militares y armas en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 97, Caracas, Venezuela, octubre.

MINC y T - DNDTI

BIBLIOTECA

Dr. CARLOS MARTINEZ VIDAL

COLECCIÓN: _____

UBIC: _____

INVENT. Nº: _____

APÉNDICE. *Tendencias de largo plazo en la economía internacional antes y después de la década, 1970-1980*

	De 1950 a 1970	Después de 1980
Economía mundial	Expansión rápida y sostenida	Expansión lenta e inestable
Comercio internacional	Gran expansión, profundos cambios estructurales	Estancamiento, inestabilidad, nueva era tecnológica
Términos de intercambio	Relativamente bajos y estables (en relación con el comienzo de los cincuenta)	Agudo deterioro (en relación con los ochenta)
Financiamiento público	Expansión rápida y sostenida	Expansión limitada
Inversión privada directa	Expansión rápida y sostenida	Escasa
Financiamiento privado	Expansión excepcional desde mediados de los sesenta	Escaso, decreciente y sustancial flujo neto negativo (servicio deuda)
Tasas de interés	Muy bajas	Muy altas
Proteccionismo	En disminución	Fuerte aumento
Cooperación internacional	Actitud muy favorable	Actitud muy negativa
Condicionalidad externa en materia de política económica	Corto plazo, FMI	Corto plazo: FMI, banca transnacional, gobierno de los Estados Unidos Largo plazo: Banco Mundial, gobierno de los Estados Unidos

FUENTE: Osvaldo Sunkel, "El futuro del desarrollo latinoamericano: Algunos temas de reflexión", *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*, Cordes, Quito, Ecuador, 1987.

2. EQUIDAD Y DESARROLLO

Nora Lustig

INTRODUCCIÓN

ESTE capítulo aborda el tema de la relación equidad y crecimiento tanto en el pensamiento como en la historia reciente de la América Latina.¹ Los países latinoamericanos se han caracterizado por una relativa falta de equidad a lo largo de su historia. Desde sus inicios, a fines de los cuarenta, el pensamiento estructuralista ha intentado explicar este fenómeno y sugerir formas para impulsar una sociedad más igualitaria.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección I se presenta una síntesis de las ideas estructuralistas en torno de la relación crecimiento y equidad, entre aproximadamente los años cincuenta y fines de los setenta. En la sección II se resume la información disponible respecto a la evolución de la distribución del ingreso, los niveles de pobreza y las condiciones de vida en la América Latina durante el periodo aludido, así como la evidencia empírica en relación con algunas de las ideas estructuralistas de la relación distribución del ingreso y crecimiento. La sección III contiene una descripción de lo ocurrido con los indicadores de equidad durante la crisis de los ochenta. El desarrollo del pensamiento neoestructuralista en los recién pasados años, se presenta en la sección IV. Finalmente, la sección V incluye algunas reflexiones acerca de las restricciones y posibilidades que enmarcan la busca de una mayor equidad en el contexto actual.

I. EL PENSAMIENTO ESTRUCTURALISTA Y LA RELACIÓN CRECIMIENTO Y EQUIDAD

1. *El crecimiento económico y su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*

En las teorías clásica y marxista, ya sea mediante procesos de tipo malthusiano o por el desplazamiento de mano de obra resultante del cambio tecnológico, el pronóstico ha sido que la pobreza y la distribución del ingreso empeora con el crecimiento.

¹ El concepto de equidad adoptado se refiere a las características de la distribución del ingreso, al nivel de pobreza y a las condiciones de vida en general.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar