

José Luis Restrepo Vélez

Secretaría General

Organización de los Estados Americanos -OEA-

América Latina: ¿De dónde viene y hacia dónde va?

Lecturas de Economía. No. 20. Medellín, mayo-agosto de 1986. pp. 67-93.

● **Resumen.** La profunda crisis financiera de América Latina durante la depresión económica de los últimos cinco años ha dejado una preocupación casi exclusiva por el servicio de la deuda externa, en desmedro de la atención a los problemas estructurales subyacentes. Las políticas de ajuste han tenido éxito relativo en restablecer un aparente equilibrio del sector externo, pero han intensificado los desequilibrios sociales y la dependencia externa. Más allá de los factores inmediatos que desataron la crisis, ella surgió de ciertas características del modelo tradicional de desarrollo: la inserción indiscriminada en la economía mundial y la persistencia de estructuras inadecuadas de participación social y de distribución de la riqueza y del ingreso. Es urgente diseñar una nueva estrategia de desarrollo que tenga dos objetivos fundamentales: el fortalecimiento de la autonomía latinoamericana, y una amplia participación social en el esfuerzo y los frutos del desarrollo.

● **Abstract.** *Latin America's deep financial crisis during the economic depression of the previous five years, has drawn attention to external debt servicing rather than the underlying structural problems. Adjustment policies have been relatively successful in reestablishing some balance in the external sector, but they have intensified social disequilibrium, and external dependency. The crisis was unleashed, not just by some immediate short-term factors, but also by certain characteristics of the traditional development model: indiscriminate insertion in the world economy, as well as persisting inadequate schemes of social participation and of wealth and income distribution. A new development strategy must urgently be designed, with two basic objectives: strengthening Latin American autonomy, and widening social participation in the struggle and the benefits of development.*

El presente artículo fue publicado originalmente en inglés con el título "Latin America: An Assessment of the Past and a Search for the Future" Inter American Economic Affairs. Vol. 39, No. 7. Invierno de 1985. El autor tradujo el artículo y le hizo pequeñas modificaciones para tener en cuenta información más reciente. En el texto, la expresión América Latina se refiere a los países en desarrollo que son miembros de la OEA. Este trabajo expresa opiniones del autor, no de la OEA ni su Secretaría General.

I. Introducción, 69. — II. La crisis, el reajuste y sus costos, 71. — III. Las implicaciones sociales, 75. — IV. Las raíces seculares de la crisis, 77. — V. ¿Repetir el pasado?, 83. — VI. El problema político, 87. — VII. Una segunda oportunidad, 92.

I. INTRODUCCION

Cuando el presente está cargado de amenazas inmediatas, la perspectiva del pasado y la visión del futuro tienden a perderse. Durante los cuatro últimos años, la economía latinoamericana ha girado en torno al problema de la deuda externa. El endeudamiento y sus consecuencias se han convertido en urgencia prioritaria y los mayores esfuerzos se encaminan a buscar recursos para atender a su servicio. El patrón para evaluar el comportamiento de las economías de los países de América Latina es hoy por hoy el grado de progreso que registren en el restablecimiento de su estabilidad financiera. Lo real ha pasado a un segundo plano y tanto las lecciones de la historia como el diseño del porvenir parecen ser temas de menor importancia.

En agosto de 1982 uno de los mayores deudores latinoamericanos notificó a sus acreedores la imposibilidad de atender al servicio de su deuda externa en la forma inicialmente convenida. El anuncio originó serias preocupaciones en la comunidad bancaria internacional. Se temió que, como en efecto ocurriría en los meses y años siguientes, un número creciente de países

deudores enfrentaría dificultades similares y pondría en peligro la estabilidad del sistema financiero internacional. Se planteó el interrogante de la capacidad que tuvieran las instituciones financieras tradicionales para hacer frente a un problema que no habían afrontado en el pasado.

Los gobiernos de algunos países industrializados y el Fondo Monetario Internacional, que salieron al rescate de los países deudores y, obviamente también, de los bancos acreedores, cumplieron con eficacia su misión inmediata. El apoyo financiero que otorgaron y el que indujeron a los bancos a prestar permitió a los deudores superar la situación de extrema iliquidez inmediata que afrontaban, renegociar sus calendarios de pagos de la deuda externa y reasumir el cumplimiento de sus compromisos en condiciones relativamente menos desfavorables. A pesar de algunas emergencias que periódicamente han renovado el panorama general de incertidumbre —la más reciente de las cuales ha sido la brusca caída de los precios internacionales del petróleo— se evitaron suspensiones prolongadas de pagos que hubieran tenido consecuencias desfavorables para los países deudores y desde luego para los bancos acreedores cuyos activos en América Latina constituían una proporción apreciable de su cartera total.

La filosofía del rescate se ha basado en una doctrina que no sólo explica los motivos de la crisis, sino que prescribe soluciones para superarla. Las instituciones financieras internacionales y los círculos gubernamentales de ciertos países del Norte han afirmado que la crisis de liquidez que sufre América Latina se originó en deficiencias de la política económica doméstica de los países de la región, especialmente en los campos fiscal y cambiario, que dieron lugar a una sobre-expansión del consumo y originaron presiones que resultaron en déficits crecientes de la cuenta corriente de la balanza de pagos y en niveles elevados de inflación. La facilidad con que se acudió al crédito externo contribuyó a tales desequilibrios. Las condiciones estructurales que sustentaron una prolongada época de crecimiento relativamente alto y continuo en el pasado subsisten sin embargo, de manera que la recuperación de la economía mundial será suficiente —de acuerdo con este punto de vista— para provocar la reactivación en América Latina, siempre que se corrijan los desajustes provenientes de la política económica interna.

Se ha pretendido descartar otras explicaciones de las causas y efectos de la crisis latinoamericana, como expresiones “tercermundistas”, carentes del sello de idoneidad profesional de la interpretación oficial. Si se admitiese que América Latina efectúa sus transacciones comerciales y financieras con los países industrializados en condiciones asimétricas y dependientes, que las etapas descendentes del ciclo económico se transmiten al Sur con mayor ra-

pidez y plenitud que las ascendentes, que en la crisis latinoamericana hay factores estructurales que demandan cambios profundos, que los mecanismos de renegociación de la deuda, adecuados para evitar colapsos inmediatos, no lo son para restablecer condiciones que permitan reanudar el desarrollo, sería necesario llegar a la incómoda conclusión de que el buen desempeño de la economía mundial requiere modificaciones fundamentales en los esquemas comerciales y financieros tradicionales.

II. LA CRISIS, EL REAJUSTE Y SUS COSTOS

América Latina ha tenido pocas opciones ante la crisis, porque su situación financiera ha sido catastrófica: el servicio de la crecida deuda externa que se acumuló en el pasado se efectuó inicialmente en condiciones de caída del producto interno bruto, disminución del valor de las exportaciones, alza marcada de las tasas nominales y reales de interés en el mercado internacional de capitales, restricción casi absoluta de crédito bancario, todo lo cual llevó a que el coeficiente del servicio de la deuda externa llegara al 650% en 1983 y a que en 1982-1985 el flujo neto de capital al exterior ascendiera a US\$106.300 millones. La única fuente de apoyo disponible bajo tales circunstancias es el Fondo Monetario Internacional. Bajo su tutela, en la práctica, se ha puesto en marcha la solución ortodoxa tradicional¹.

Sea por decisiones autónomas originadas en las características de la situación económica y financiera imperante, por la necesidad de encontrar un aval internacional a la negociación del servicio de la deuda, o por la súbita interrupción del crédito bancario que ha afectado por igual a todos los países de la región independientemente de sus diversas situaciones financieras, la casi totalidad de los gobiernos latinoamericanos ha emprendido un esfuerzo radical de austeridad. Sus objetivos explícitos consisten en el logro de un equilibrio de las cuentas externas y fiscales que permita reiniciar el proceso de crecimiento y desarrollo interrumpido desde 1981. La meta implícita es la generación de recursos para el cumplimiento de los compromisos externos.

El éxito de la política de austeridad para aproximarse al equilibrio de las cuentas externas ha sido notable: de un saldo negativo de más de US \$2.000 millones en las transacciones comerciales en 1981, se pasó a un su-

1 Cifras de: Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. *Deuda externa y desarrollo de América Latina*. Comisión Económica para América Latina —CEPAL—. *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. 1985.

perávit comercial superior a US\$34.000 millones en 1985, con lo cual, a pesar de resultados desfavorables en la cuenta de servicios de magnitudes muy superiores a las históricas, determinados en su mayor parte por el alto flujo de intereses sobre la deuda externa, se logró reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de algo más de US\$40.000 millones en 1981 a menos de US\$4.500 millones en 1985. A pesar de la violenta contracción de las entradas netas de capital, la pérdida de reservas internacionales de los países latinoamericanos, que había alcanzado a US\$16.700 millones en 1982, fue de US\$4.400 millones en 1983, pasándose a saldos globales positivos de la balanza de pagos en 1984 (US\$9.300 millones) y en 1985 (US\$300 millones). Se ha logrado así eliminar, en una proporción muy alta y en un plazo breve, el déficit no financiable de la cuenta corriente².

En cuanto al equilibrio interno, el balance es menos espectacular. Entre veintitrés países en vías de desarrollo miembros de la Organización de los Estados Americanos —OEA— para los cuales hay información, once consiguieron reducir la relación entre el déficit fiscal y el producto interno bruto (o aumentar la relación entre superávit y producto interno bruto) en el período 1981-1984 y en tres más ese coeficiente no registró variación significativa. Con dos excepciones, en todos los países de la región se incurrió en déficits fiscales en 1984³. La inflación ha seguido su curso ascendente: en cada uno de los años 1982 a 1985 el promedio ponderado de aumento de los precios al consumidor entre diciembre y diciembre superó todas las cifras históricas, llegando en el último año a un nivel tope de 328.30/o. El recrudescimiento de la inflación ha obedecido en algunos casos a la persistencia y magnitud del déficit fiscal, en otros al impacto de las devaluaciones asociadas a la política de ajuste y ocasionalmente a políticas salariales demasiado liberales que intentan invertir la tendencia a la baja de los salarios reales, o a una combinación de esos factores⁴.

El costo del ajuste ha sido abrumador. La devaluación de las monedas nacionales en términos del dólar no evitó la reducción del valor de las exportaciones en 1982 y en 1983, ya que éstas enfrentaron la recesión y el creciente proteccionismo de los países industrializados. El restablecimiento de un punto más bajo de equilibrio en el sector externo provino en parte

2 Cifras de 1981-1982: Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1984*. 1983-1985: CEPAL. *Op. cit.*

3 Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1985*.

4 CEPAL. *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. 1984 y 1985.

de algún alivio en las salidas de fondos para pago de intereses, derivado de la reprogramación del servicio de la deuda externa, pero básicamente de la restricción de las importaciones cuyo valor disminuyó en 36% entre 1980 y 1985.

El equilibrio así alcanzado es precario. Las restricciones han corregido en alguna medida la expansión excesiva de importaciones de bienes de consumo característica de la etapa de bonanza de la década anterior. Sin embargo, los niveles actuales de importación implican una caída apreciable de las de bienes de capital, materias primas e insumos semi-elaborados para la industria y la agricultura, en las cuales descansa el funcionamiento de los sectores modernos de la economía latinoamericana. El producto interno bruto, que sufrió un estancamiento en 1981, disminuyó en 1982 y 1983. Ese comportamiento del producto, unido a la evolución de las importaciones, resultó en una caída de la oferta global de cerca de 9% en términos reales entre 1981 y 1983. Como resultado de la violenta contracción de la formación interna bruta de capital, el coeficiente de inversión en 1983 y 1984 fue menor que el registrado en 1960. La caída de la inversión plantea problemas de gravedad inusitada en cuanto a deterioro de capacidad instalada y ausencia del factor dinámico esencial para reemprender el crecimiento. El desaliento de la inversión ha provenido de factores extra-económicos y económicos, entre los cuales se cuenta el intento de lograr tasas reales positivas de interés, que constituye uno de los elementos del proceso de ajuste y que es necesario para corregir distorsiones de precios relativos (véase Cuadro 1).

La depresión ha afectado con mayor intensidad a los sectores que habían ejercido el liderazgo en la etapa de crecimiento económico de América Latina —manufacturas, construcción y comercio— que en conjunto crecieron más rápidamente que el producto interno bruto en las dos décadas anteriores a la crisis y la expansión de cuyo valor agregado explicó cerca del 50% del incremento del producto entre 1960 y 1980. El sector moderno de la economía ha sufrido así el impacto mayor.

El ligero aumento del producto interno bruto en 1984 (3.2% en términos reales), que representó un cambio muy favorable respecto de la tendencia de los dos años anteriores y estuvo acompañado de recuperación en la producción industrial de las economías mayores de la región, en el sector agropecuario de numerosos países del área y en la actividad de la construcción en algunos casos aislados, no se consolidó en 1985, cuando el aumento del producto interno bruto latinoamericano, de 2.8%, se debió en gran medida a la expansión de la economía del Brasil. Excluyendo a Brasil, el crecimiento real del producto interno bruto en dicho año fue de apenas 0.8%.

Cuadro 1 América Latina: oferta y demanda globales. 1980-1984*
(En millones de dólares de 1982 y en porcentajes)

<u>Valores absolutos</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1983</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
Producto interno bruto	590.9	599.2	593.5	574.5	592.9
Importaciones	89.5	93.5	76.2	56.9	57.7
Oferta/Demanda global	680.4	692.7	669.7	631.4	650.6
Consumo total	461.4	472.2	469.9	453.8	465.3
Inversión interna bruta	152.4	150.0	129.1	104.2	104.8
Exportaciones	66.7	70.5	70.6	73.3	80.6
<u>Variaciones anuales</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1981/1984**</u>
Producto interno bruto	1.4	-1.0	-3.2	3.2	-1.1
Importaciones	4.5	-18.5	-25.3	1.4	-38.3
Oferta/Demanda global	1.8	-3.3	-5.7	3.0	-6.1
Consumo total	2.3	-0.5	-5.7	3.0	-1.5
Inversión interna bruta	-1.6	-13.9	-19.3	0.6	-30.1
Exportaciones	5.7	0.0	3.8	10.0	14.3

* Datos para 17 países que en conjunto representaron el 97% del producto interno bruto regional en 1980.

** Variaciones acumulativas durante el período.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985.*

En su conjunto, sin embargo, el comportamiento económico de América Latina en 1984-1985 puede haber marcado un principio, todavía débil, de reactivación. El aumento del producto interno bruto, no obstante fue apenas superior al crecimiento de la población de manera que el producto por habitante se mantuvo a niveles similares a los de 1976-1977⁵.

El colapso del sistema económico, la incertidumbre que lo acompaña y los gravísimos problemas políticos y militares que han afectado simultáneamente a numerosos países de la región con sus inevitables consecuencias de inseguridad y temor, han agudizado un fenómeno tradicional en América Latina, la fuga de capital al exterior, que en algunos casos ha adquirido magnitud muy sustancial y parece explicar una proporción alta de la deuda externa de ciertos países del área.

Otro aspecto que ha contribuido a acentuar el costo del proceso de ajuste es el saneamiento de las finanzas públicas, que ha descansado principal-

5. CEPAL. *Balance preliminar de la economía latinoamericana. 1985.*

mente en la reducción de gastos. Las intenciones de expandir los recaudos fiscales no se tradujeron en resultados concretos, como era de esperarse en una situación de contracción de la demanda y los ingresos. Muy pocos países lograron aumentar la participación de sus ingresos fiscales en el producto interno bruto durante el período de crisis, pero en la mayoría fue necesario disminuir el coeficiente de gastos gubernamentales. El mayor efecto lo sufrieron los gastos de capital y entre los corrientes, las transferencias y subsidios⁶.

El comportamiento del sector público ha contribuido así a la caída de la inversión y del empleo y al debilitamiento de la demanda global. La política de ajuste sigue al detalle las prescripciones ortodoxas, sin prestar atención a los efectos sociales y económicos de la reducción de los gastos públicos. Esa reducción se racionaliza en función de la búsqueda del equilibrio a toda costa, y a cualquier costo.

III. LAS IMPLICACIONES SOCIALES

El problema más grave que América Latina afronta hoy no es de carácter económico o financiero: es la erosión de la integridad de su estructura social. El malestar social se ha acentuado como consecuencia de la crisis financiera, de la peor depresión económica desde los años treinta y de la dramática amenaza planteada por serios conflictos políticos y militares.

En los últimos años los niveles medios de bienestar de la población latinoamericana se han deteriorado rápida y profundamente. Entre 1980 y 1985 el producto interno bruto por habitante disminuyó en 8.9% y, como consecuencia del deterioro de la relación de los precios del intercambio, el ingreso nacional bruto per-cápita cayó aún más⁷.

Como resultado de la caída de los ingresos personales, el consumo privado ha disminuido en términos globales y por consiguiente, en mayor medida, en términos per-cápita. En las etapas iniciales de la crisis los gastos de consumo total se mantuvieron a niveles cercanos a los del pasado inmediato, debido a la rigidez del consumo público y a la tendencia del privado a mantener los patrones previamente establecidos cuando se enfrenta por primera vez una caída del ingreso, que en general se espera sea transitoria. Al consolidarse la depresión, la caída en el consumo se acentuó marcadamente (véase

6 Con base en cifras del BID. *Progreso económico y social de América Latina. 1984.*

7 CEPAL. *Op. cit.*

Cuadro 1). De acuerdo con las informaciones disponibles, el consumo público parece haber disminuido relativamente menos que el total⁸. Una estimación aproximada sugiere que el consumo privado habría caído en 40/o (equivalente a 90/o por habitante) entre 1981 y 1983.

Aún siendo optimista, se requerirá un período de varios años para recuperar los niveles medios de bienestar con que se inició la década actual. El Centro de Proyecciones de la Comisión Económica para América Latina —CEPAL— ha estimado que si se logran tasas de crecimiento de entre 50/o y 60/o por año en lo que resta de esta década, sería posible alcanzar en 1990 el valor del producto interno bruto por habitante de 1980.

La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso se han agudizado como consecuencia de la crisis, principalmente en virtud del aumento del desempleo y el subempleo, pero también a causa de la inflación. En ocho de los nueve países para los cuales se cuenta con estadísticas que cubren el último año inclusive, el desempleo urbano creció apreciablemente entre 1981 y 1985⁹. En los cinco países centroamericanos el desempleo abierto aumentó entre 1980 y 1983 y en algunos de ellos superó el 200/o¹⁰. En varios casos a través de toda la región, las cifras más recientes de desempleo representan las más altas jamás registradas. Hay igualmente indicaciones de rápida aceleración de los niveles de subempleo, tanto visible como oculto. Se ha estimado que aproximadamente el 300/o de la fuerza de trabajo se encontraba desempleada o subempleada en 1984, lo que significa que 36 millones de habitantes de la región carecían de trabajo o tenían uno de carácter precario¹¹.

8 Los indicadores disponibles son muy parciales. Con base en cifras publicadas por el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, en *Progreso económico y social de América Latina, 1984*, las compras de bienes y servicios de los gobiernos centrales de trece países de la región aumentaron moderadamente entre 1981 y 1983. Por el contrario, en el mismo lapso los gastos corrientes de los gobiernos centrales cayeron en sólo ocho de 23 países latinoamericanos, ninguno de ellos de mercados medianos o mayores.

9 CEPAL. *Op. cit.*

10 CEPAL. *Centroamérica: estudio de sus economías en 1983* (versión preliminar). Mayo de 1984.

11 Véase Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe —PREALC—. *Después de la crisis: lecciones y perspectivas*. Robert A. Pastor. *La inversión de Estados Unidos en América Latina: sus efectos en el empleo*. INTAL. Agosto de 1984.

El deterioro generalizado de los salarios reales durante la depresión¹² constituye en parte una manifestación de la debilidad de los mercados de trabajo como lo son el despido, la no contratación de nuevos trabajadores o la reducción de la jornada. En parte también obedece a la política anti-inflacionaria que se ha seguido dentro de la cual, con excepciones esporádicas, se ha practicado la contención de reajustes de remuneraciones en compensación por el alza de los precios.

Algunos indicadores todavía incompletos señalan que el Estado, líder tradicional de la promoción del desarrollo social en América Latina, ha restringido sus gastos en los sectores sociales, debilitando así su influencia sobre la redistribución de los ingresos y el mejoramiento de los recursos humanos¹³. Se han registrado igualmente caídas en los índices de producción de alimentos y en la construcción de viviendas, en detrimento de los grupos de menores ingresos.

El deterioro adicional de los ya muy bajos niveles de bienestar de los grupos marginados de América Latina y el Caribe ha sido el elemento principal que ha permitido atender al servicio de la deuda externa. Este ha sido el mayor costo del ajuste: la participación declinante de los grupos más pobres en el ingreso global ha generado el excedente para saldar compromisos externos.

Los indicadores más claros de la situación general de inconformidad, incertidumbre y desesperanza que se vive hoy en América Latina, han sido las manifestaciones de protesta popular con que se ha recibido el anuncio de ciertas políticas y acuerdos que hasta ayer eran materia de interés técnico, limitado a los gabinetes ministeriales y a los bufetes de los grupos de poder pero que ahora concitan la atención general de la población, cuyos intereses más fundamentales resultan afectados.

IV. LAS RAICES SECULARES DE LA CRISIS

Es necesario reconocer que los esfuerzos de quienes han formulado la

12 Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe—PREALC—. *Op. cit.* La caída de los salarios reales afectó tanto a los manufactureros como a los de la industria de la construcción y a los salarios mínimos.

13 Organización Panamericana de la Salud. *Implicaciones financieras y presupuestales, a nivel nacional e internacional, de las estrategias regionales y del plan de acción para el logro de la meta de la salud para todos en el año 2.000*. Washington, D.C., septiembre de 1984.

política de superación de la profunda crisis latinoamericana empiezan a dar resultados. Los graves desequilibrios financieros se han atenuado en diverso grado, aun cuando nuevos factores, el principal de ellos la caída en los precios del petróleo con sus desastrosos efectos para algunos de los principales deudores, crean nueva incertidumbre. La comunidad bancaria internacional mira el futuro con menor intranquilidad. Los voceros de los gobiernos de los países industrializados esperan que el "milagro" de la economía de mercado conduzca otra vez a esa parte del mundo por una ruta pacífica de crecimiento dependiente. El ligero incremento real del producto interno bruto en 1984-1985, aun cuando insuficiente, señala un cambio auspicioso en comparación con el pasado inmediato. La recuperación de la actividad económica en los países industrializados, en especial en Estados Unidos, si bien incierta e inestable ha producido sus primeros estímulos sobre las exportaciones. La disminución de las tasas de interés en el mercado estadounidense, de persistir, aliviaría la carga del servicio de la deuda externa. Sería posible así continuar la expansión paulatina de las importaciones. La economía latinoamericana puede haber llegado, o llegaría a corto plazo, a un nuevo punto de equilibrio, a niveles bien inferiores a los logrados en 1980-1981, a partir del cual será posible reemprender una etapa de crecimiento económico a tasas más lentas que en décadas anteriores debido a las inevitables restricciones externas, comerciales y financieras.

Por encima de las características conflictivas del presente el interrogante principal que presenta la perspectiva inmediata de América Latina se refiere a la calidad del crecimiento y desarrollo que la región busque en el futuro. ¿Se intentará apenas repetir el pasado, o se aplicarán esquemas nuevos que justifiquen *aposteriori* el costo muy alto que se ha impuesto a la población latinoamericana en términos de su nivel de vida para asegurar el cumplimiento de los compromisos con los acreedores externos?

Para contestar a tal interrogante se debe examinar brevemente el carácter del desarrollo anterior a la crisis. América Latina había ya alcanzado una tasa alta de crecimiento real en la década de 1950, 4.90% anual en promedio, y siguió creciendo aceleradamente en los dos decenios posteriores a pesar de que a mediados y finales del último de ellos afrontó condiciones desfavorables en la economía internacional. El crecimiento latinoamericano se compara favorablemente con el de otras regiones y grupos de países en vía de desarrollo y fue obviamente superior al de los países industrializados (véase Cuadro 2).

El factor dinámico de ese crecimiento fue el incremento del coeficiente de inversión, que pasó de 150% en 1950 a más de 250% en 1980. La expan-

Cuadro 2 Evolución del producto interno bruto, 1960-1979
(Tasas medias de variación anual)

	<u>1960-1973</u>	<u>1973-1979</u>
América Latina	6.1	5.5
Países industrializados	4.9	2.8
Países en desarrollo	6.3	5.2
De bajos ingresos:		
Asia	5.9	5.2
África	3.5	2.1
Importadores de petróleo de ingresos medianos:		
Exportadores de manufacturas	6.7	5.8
Otros	5.3	5.4
Exportadores de petróleo de ingresos medianos	6.9	4.9

Fuente: América Latina: Comisión Económica para América Latina —CEPAL—. *Anuario Estadístico de América Latina, 1981*; demás países: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1984*.

sión en la producción, como ya se indicó, se concentró en unos pocos sectores, entre los cuales fue clave el manufacturero. La estructura industrial de América Latina, orientada inicialmente a la sustitución de importaciones y en una etapa posterior hacia el desarrollo de las exportaciones, obedeció a una política de estímulo a la importación de bienes de capital e insumos que determinó una dependencia creciente del exterior para el funcionamiento del segmento más dinámico de la economía doméstica, la rigidez en la estructura de la balanza de pagos y la desvinculación del crecimiento industrial con otros sectores de la economía nacional, especialmente el agropecuario cuya evolución se vio afectada por políticas discriminatorias de promoción de la industria manufacturera. El sesgo hacia la distorsión de los precios relativos en favor del capital impidió por otra parte una mayor expansión del empleo industrial. Finalmente, los esquemas de protección fueron en muchos casos excesivos en cuanto a su nivel y duración, propiciando estructuras manufactureras ineficientes.

El sector externo tiene importancia preponderante para América Latina: a finales de la década de 1970 la suma de las exportaciones más las importaciones, a precios corrientes, equivalía al 50% del producto interno bruto. Nunca se logró reducir adecuadamente la dependencia en unos pocos mercados de los países industrializados: en el período 1977-1979 más del 56% de las exportaciones se colocaron en Estados Unidos y en la Comuni-

dad Económica Europea, de donde a su vez provino el 52% de las importaciones. Tampoco se consiguió diversificar los productos exportados al grado deseable: en 1975-1979 más de la mitad del valor de las exportaciones provino de las ventas de trece productos básicos tradicionales¹⁴.

La estructura del comercio exterior, importación de productos manufacturados y exportación de materias primas, determinó que los términos de intercambio fuesen extremadamente vulnerables, lo que ha constituido tradicionalmente una de las principales restricciones al desarrollo económico de América Latina, que se hizo especialmente gravosa durante la crisis de principios de esta década, cuando los precios de los productos básicos en los mercados internacionales llegaron, en términos reales, a sus niveles más bajos desde la Gran Depresión de los años treinta. Entre 1980 y 1985, a pesar de una ligera recuperación en 1984, los términos de intercambio de bienes de América Latina sufrieron un deterioro de 16.5%¹⁵.

El crecimiento económico fue el objetivo fundamental de los modelos de desarrollo aplicados en América Latina. Nunca fue ello tan evidente como a partir de 1973, cuando enfrentados a la insuficiente expansión de sus exportaciones y a requerimientos mayores para la adquisición de sus importaciones —debido en gran parte al comportamiento de las economías industrializadas—, la mayoría de los países de América Latina optó por recurrir masivamente al crédito externo en lugar de ajustarse a las nuevas condiciones de la economía internacional. Fue posible así financiar montos mayores de importaciones, inducidos por el crecimiento económico interno, la inflación mundial y, en algunos casos, los nuevos precios reales del petróleo.

El endeudamiento externo latinoamericano durante la década de 1970, facilitado por las condiciones extraordinarias de liquidez en los mercados internacionales de capital después del primer ajuste en los precios reales del petróleo, fue una evolución normal del esquema de crecimiento seguido en los años anteriores. En la década de 1960, el financiamiento externo oficial había contribuido a sustentar el volumen de importaciones necesario para mantener la formación de capital en los montos planeados y para permitir el funcionamiento adecuado de los sectores productivos.

14 Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. *Progreso económico y social de América Latina. Informes de 1982 y 1983.*

15 CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana. 1985. *Op. cit.*

Desafortunadamente el destino de los recursos obtenidos mediante el crédito externo no siempre complementó el ahorro interno para financiar inversión rentable: el aumento del déficit en cuenta corriente fue en alguna medida causado por las importaciones de bienes de consumo y de material militar¹⁶. La excesiva disponibilidad de crédito "fácil" permitió la ejecución de proyectos de dudosa rentabilidad, que crearon un problema de solvencia al no generar los recursos necesarios para el servicio de la deuda. Finalmente, una parte del endeudamiento externo sirvió para financiar la fuga de capitales.

Los indicadores disponibles señalan que dicha fuga de capitales ha sido masiva, en especial en algunos de los mayores deudores de la región y en los países centroamericanos¹⁷. Una de las debilidades estructurales de la economía latinoamericana ha sido la fragilidad del espíritu empresarial que se manifiesta, entre otras formas, en la propensión a canalizar recursos financieros a inversiones especulativas, como la compraventa de bienes raíces urbanos y las operaciones en divisas extranjeras. Cuando la clase empresarial latinoamericana enfrentó condiciones de extrema incertidumbre política, social y económica a principios de la década en curso, reaccionó con la transferencia de activos al exterior. Este drenaje de ahorro agravó la crisis, obstaculizó la recuperación y presionó el nivel de endeudamiento.

A medida que creció el endeudamiento bancario, contratado en alta proporción a tasas variables de interés, el deterioro de las condiciones de ser-

16 CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina, 1981*. Entre 1973 y 1980 las importaciones de bienes de consumo crecieron a una tasa anual de 21.50/o, las materias primas y productos intermedios en 19.50/o por año, y las de bienes de capital en 21.00/o anual.

17 Un indicador aproximado de la fuga de capitales es la suma de las partidas "otros movimientos de capital a corto plazo" y de "errores y omisiones" en la cuenta de capital de la balanza de pagos, que representa un valor residual de los movimientos de capital, diferente de los que provienen de operaciones de crédito externo, inversión directa y de cartera y cambios en las reservas internacionales. De acuerdo con informaciones publicadas por el Fondo Monetario Internacional en *International Financial Statistics*, enero de 1985, la suma de esas partidas en 29 países de América Latina y el Caribe entre 1980 y 1983 arrojó un saldo negativo (o sea una salida de capital) de US\$51.100 millones. Para los seis deudores principales el monto fue de -US\$48.200 millones y para los cinco países centroamericanos de -US\$1.600 millones. Un documento preparado para la Conferencia de ICFTU-ORIT en Cuernavaca, México, en agosto de 1984 (*New Approaches to the Economic Crisis in Latin America and the Caribbean*) estima la fuga de capitales entre 1981 y 1983 en más de US\$30.000 millones.

vicio de la deuda se unió a su monto ascendente para convertirse en nuevo factor de vulnerabilidad. La continuada expansión de las exportaciones se hizo aún más necesaria, no sólo para financiar las importaciones crecientes sino para atender al pago de los compromisos contraídos con el exterior. La vulnerabilidad a los efectos de las políticas monetarias y fiscales de los países industrializados sobre las tasas de interés se agregó a la asimetría que ha caracterizado tradicionalmente las relaciones económicas de América Latina con el mundo industrializado.

Se daban todas las condiciones para que una recesión de la intensidad y duración de la sufrida por los países industriales a partir de 1979 precipitara en América Latina una crisis financiera y económica de enorme magnitud, como en efecto ocurrió.

Entre las causas inmediatas que desataron la crisis, las hubo de carácter exógeno y endógeno. Los principales factores de orden externo fueron los siguientes:

- La contracción de la demanda en los países del Norte, cuyos resultados inmediatos fueron el estancamiento inicial y luego la caída de las exportaciones latinoamericanas, cuyo valor fue afectado por el debilitamiento de los precios de los principales productos y la respuesta inadecuada del volumen exportado ante los menores precios;
- El marcado deterioro de los términos de intercambio, al cual ya se ha hecho referencia, que ocurrió a pesar de la disminución de la tasa mundial de inflación y como efecto de la caída acelerada de los precios de los productos básicos;
- La intensificación del proteccionismo en los países industrializados, en reacción a los altos niveles de desempleo asociados con la recesión, y en el caso de los Estados Unidos, en respuesta a cuantiosos déficit externos¹⁸;
- La aplicación de políticas monetarias restrictivas en las economías industriales con el fin de controlar la inflación y también en ocasiones debida a crecidos déficits fiscales, resultó en el aumento de las tasas de interés nominales y reales, causando incrementos cuantiosos en el servicio de la deuda externa latinoamericana;

18 Respecto de la intensificación del proteccionismo y sus causas, véase por ejemplo: Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial. 1983.*

- La respuesta pro-cíclica del sistema bancario internacional, cuyos créditos autónomos a la región prácticamente desaparecieron.

Entre los factores internos pueden señalarse los siguientes:

- Políticas fiscales generalmente expansivas, con recurso a financiamiento bancario, que condujeron a alimentar la inflación y a crear presiones adicionales sobre la balanza de pagos;
- Políticas cambiarias rígidas, que provocaron la sobre-valoración de la moneda local, obstaculizando las exportaciones y estimulando las importaciones;
- Utilización excesiva y no siempre eficiente del crédito externo, que generó problemas de liquidez y solvencia.

Las raíces reales de la crisis, sin embargo, van mucho más allá de los obvios factores inmediatos que la desencadenaron y se refieren a características estructurales más profundas. El progreso logrado durante la posguerra era muy vulnerable: el crecimiento económico logrado en buena medida a través de la creciente e indiscriminada vinculación con la economía internacional contenía en cierto grado el germen de la crisis que ha asolado a la región. Su vulnerabilidad inherente se acentuó por la pérdida gradual de participación relativa en el comercio mundial a través de las últimas dos décadas, lo que contribuye a explicar el endeudamiento externo adicional. Por encima de todo, se había fallado en estructurar una sociedad que asegurara el esfuerzo colectivo de sus integrantes hacia el logro del bien común. La mayoría de los latinoamericanos no participó en el desarrollo y no estaba comprometida con el proceso.

V. ¿REPETIR EL PASADO?

Si en términos de crecimiento económico la experiencia histórica latinoamericana fue positiva, los resultados en relación con el bienestar social fueron menos claros. Es indudable que hubo un mejoramiento apreciable de los niveles medios de vida: por ejemplo, a pesar de la alta tasa de crecimiento de la población, el producto interno bruto por habitante casi se duplicó entre 1960 y 1980, el consumo privado per-cápita creció a una tasa anual de 2.4% en términos reales entre 1950 y 1980, y diversos análisis sobre la evolución del esquema de distribución del ingreso indican que todos los grupos se beneficiaron en alguna medida con su incremento real. La tendencia generalizada hacia el aumento en los gastos sociales del Estado resultó entre otras cosas en

la expansión de la matrícula escolar, mayor número de maestros en relación con la población estudiantil, tasas de alfabetización de adultos más altas, llegando a un grado de alfabetización de 83% en 1980; erradicación y control de enfermedades endémicas y epidémicas, aumento de la esperanza de vida al nacer, cuyo valor medio en 1981 era de 65 años; menores tasas de mortalidad, en especial de mortalidad infantil; una leve disminución paulatina de la tasa de crecimiento de la población, y el mejoramiento de los indicadores de nutrición¹⁹.

Es difícil evaluar el resultado neto del proceso de urbanización que ha sido una de las características fundamentales de la modernización de América Latina. La población urbana pasó de menos de 49% en 1960 a 68% en 1982. Este cambio contribuyó a poner a grandes grupos de la población en contacto directo con los servicios culturales y ambientales que ofrecen los centros urbanos y probablemente a integrarlos mejor en el proceso de decisiones sociales. Por otra parte, intensificó las presiones sobre el erario público para la provisión de servicios en las ciudades y planteó un dilema respecto de la producción agrícola, que en muchos casos fue resuelto con políticas orientadas a la defensa de los precios para el consumidor urbano que a su vez desalentaron la producción agrícola, en especial la de alimentos²⁰.

El crecimiento económico no fue la solución para el problema del desempleo y del subempleo, no mejoró la equidad en la distribución de la riqueza y del ingreso, ni remedió las condiciones de pobreza de una proporción elevada de la población. En 1979 el promedio simple de desempleo urbano en doce países de América Latina era de 7.2%. Las tasas fluctuaban entre 2.0% y 13.4%. El problema ha sido especialmente intenso en los países de habla inglesa del Caribe, no incluidos en los datos anteriores. En uno de ellos, la tasa respectiva era de 27.4% en 1980, cuando culminó la etapa de "prosperidad" en la región. A pesar de la absorción de empleo por el sector formal urbano, el porcentaje de la fuerza de trabajo en los sectores tradicional agrícola e informal urbano seguía siendo elevado a finales de la década de 1970²¹.

19 Cifras originales del Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. *Progreso económico y social de América Latina, 1984*. CEPAL. *Op. cit.* Banco Mundial. *Op. cit.* James W. Wilkie y Stephen Haber (eds.). *Statistical Abstract of Latin America*. Vol. 22.

20 Cifras de población urbana: Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. *Progreso económico y social de América Latina, 1984*.

21 CEPAL. *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1983*; *Boletín Estadístico de la OEA*. Enero-diciembre de 1983. PREALC. *Op. cit.*

La magnitud relativamente alta del desempleo y la amplia cobertura del subempleo son factores importantes para explicar la persistente concentración en la distribución del ingreso. El impacto del desempleo en este contexto se intensifica por falta de sistemas adecuados de seguro de cesantía en la mayor parte de los países latinoamericanos. La distribución del ingreso es muy desigual: en nueve países para los cuales hay información durante la década de 1970, el 20^o/o de la población con menores ingresos recibía entre 1.9^o/o y 4.4^o/o del ingreso total, mientras el 10^o/o en el tramo superior de la escala distributiva percibía entre 31.8^o/o y 50.6^o/o²².

Quienes han investigado los cambios en la distribución del ingreso a través del período de crecimiento económico de América Latina han encontrado que los índices de concentración variaron en general muy poco, y cuando lo hicieron fue usualmente hacia una distribución más regresiva. Uno de los factores que contribuyó a mantener esa modalidad fue la evolución de los salarios: en ocho de quince países, por ejemplo, el índice de salarios industriales reales cayó sensiblemente entre 1970 y 1980²³. Otros factores que han contribuido a mantener la desigualdad distributiva son la concentración de la propiedad rural, sólo marginalmente afectada por programas de reforma agraria en varios países y el retraso relativo del desarrollo agropecuario, que no ha recibido la atención prioritaria que merece.

El esquema de distribución de ingreso ha sido un factor debilitante de los mercados nacionales. En ausencia de una clase amplia de ingresos medios, se ha carecido de la base para una demanda interna vigorosa y la oferta se ha dirigido (tanto en cuanto a producción nacional como importada) a satisfacer las necesidades de grupos reducidos de altos ingresos. Como resultado del desempleo y de la concentración del ingreso y la riqueza la sociedad latinoamericana, pese a lo que muestran los promedios macroeconómicos, es dramáticamente pobre. Se ha estimado que más de la tercera parte de la población y casi las dos terceras partes de la rural viven en condiciones de pobreza²⁴.

Crecía así América Latina en los umbrales de la década actual, como lo había hecho tradicionalmente, sobre bases muy deleznable: sujeta al vaivén de factores externos incontrolables, desatenta a la utilización eficiente de sus

22 Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*. 1984.

23 PREALC *Informa*. No. 4. Agosto de 1984.

24 Véase, por ejemplo: *Statistical Abstract of Latin America*. *Op. cit.*

riquezas principales, orientada por el diseño de quienes a través de la percepción del ingreso detentaban el poder económico y político, incómoda ante los reclamos de aquellos cuya participación en el progreso se vio frustrada por el desempleo, la carencia de servicios básicos y la falta de movilidad social.

Los países industrializados y las instituciones financieras internacionales han diseñado no sólo la política de recuperación sino también las normas de conducta para las etapas subsiguientes. Una vez alcanzado el equilibrio en el sector externo y en las variables financieras principales de la economía doméstica, los países latinoamericanos, de acuerdo con tal doctrina, deberían eliminar las trabas que obstaculizan su inserción más activa en la economía mundial y prepararse a recibir los estímulos benéficos de un ciclo prolongado de prosperidad relativa en el mundo industrializado. Estímulo que se manifestaría en la expansión de sus exportaciones, con lo cual habrá mayor holgura relativa para el servicio de la deuda y se podría reanudar el aumento moderado de importaciones selectivas que contribuyan a reiniciar el crecimiento económico. En la retórica de turno se promete igualmente la liberalización gradual de los mercados de los países industrializados, para lo cual se espera reciprocidad de los países en vías de desarrollo, perdiendo de vista las diferencias fundamentales que existen en uno y otro caso para adoptar medidas de protección. Para que la expansión inducida desde el exterior sea más estable, se espera que la política doméstica tienda a comprimir el consumo y estimular la inversión, a orientar la política cambiaria hacia el desarrollo de las exportaciones y a limitar la utilización de crédito externo.

Las premisas en que se basa esta estrategia no son tan sólidas como la capacidad profesional de sus proponentes. En las circunstancias actuales es difícil esperar una tendencia sostenida de prosperidad en las economías industriales: en Europa Occidental la recuperación ha sido débil e incierta y aún en Estados Unidos, en donde es vigorosa pero variable, está amenazada por los desequilibrios fiscal y externo. Los índices de desempleo siguen siendo altos, lo que no augura la moderación del proteccionismo. Quienes pregonan el efecto positivo de la reactivación de la economía estadounidense sobre las exportaciones latinoamericanas, que ha sido importante, omiten contabilizar el efecto de las altas tasas de interés sobre el servicio de la deuda externa. Aún después de su reciente tendencia a la baja, dichas tasas siguen siendo elevadas en comparación con patrones históricos.

Inclusive si se prescinde de especular sobre el futuro de la economía mundial es indispensable reflexionar sobre la invitación que se extiende a América Latina para que repita la experiencia de los treinta años anteriores

a la crisis: ¿Desea de verdad la región empeñarse en lograr de nuevo el “éxito” del crecimiento económico alcanzado en los años que siguieron a la última guerra mundial olvidando los desequilibrios sociales que ese crecimiento intensificó? ¿Es la creciente dependencia externa la mejor o la única vía hacia la expansión y el bienestar? ¿Vale la pena emprender un camino que conducirá inexorablemente hacia crisis similares a la actual o hay alternativas que se justifica explorar y poner en práctica?

VI. EL PROBLEMA POLITICO

El equilibrio entre lo económico y lo social, entre crecimiento y bienestar no es un problema solamente técnico, sino también político. La dramática experiencia actual de Centroamérica y en menor grado de otros países de América Latina es el argumento más convincente para concluir que, dentro de las condiciones que prevalecen en la actualidad, ningún gobierno latinoamericano está en posición de conferir al crecimiento económico la prioridad absoluta que muchas veces se le asignó en el pasado.

Es absolutamente necesario que la economía latinoamericana supere la tendencia negativa que la ha caracterizado en lo que va corrido de esta década y empiece de nuevo a crecer. En ausencia del crecimiento las posibilidades de mejoramiento social son extremadamente limitadas. La pobreza tiende a concentrarse con mayor inequidad que la riqueza. La única forma de reanudar y mantener el crecimiento de América Latina es el incremento gradual y continuado del coeficiente de inversión. En las circunstancias previsibles de lento crecimiento global, el financiamiento de la inversión requerirá la contención del consumo en grado mayor que en el pasado. El ahorro no deberá generarse, como hasta ahora, en la extrema desigualdad de la distribución del ingreso, sino en medidas para desalentar el consumo de los grupos de mayores ingresos. Una sociedad cuyo ahorro provenga de la distribución regresiva del ingreso podrá crecer pero seguirá siendo endeble porque no podrá establecer las bases para fortalecer el mercado doméstico, al carecer de un esquema amplio de demanda. En estas circunstancias se mantendrá en situación de inevitable dependencia externa y vulnerabilidad a las fluctuaciones de la economía internacional.

Para fortalecer el ahorro interno es indispensable lograr la repatriación del capital fugado en la crisis. Para ello es necesario establecer condiciones y perspectivas que estimulen la inversión doméstica, además de adoptar las medidas que cada gobierno considere conducentes a facilitar el reintegro de los capitales expatriados y a sancionar su permanencia en el exterior.

Dada la estructura vigente de las relaciones internacionales y teniendo en cuenta la forma de organización política que la mayoría de los países latinoamericanos ha adoptado, no sería factible ni racional procurar la desvinculación de la región respecto de la economía mundial. Por una parte, la infraestructura productiva de América Latina está fuertemente ligada a la participación en los sistemas comercial y financiero globales y su conversión hacia otro objetivo sería imposible en el mediano plazo. Por otra, la apertura a la competencia internacional es benéfica para la eficiencia económica doméstica porque contribuye a orientar la inversión hacia los sectores más productivos.

Durante la época de crecimiento económico latinoamericano y hasta el año 1973, la economía mundial fue también fuente de estímulo a la expansión. Se ha observado históricamente la relación que existe entre el crecimiento en los países industrializados y el incremento de las exportaciones de América Latina, que a su vez fue origen importante de desarrollo económico. La creciente inserción en la economía internacional ha permitido también el acceso al financiamiento externo y a la tecnología.

Sin embargo, la inserción en la economía global no puede ser indiscriminada. El comportamiento de la economía internacional está dominado por el de los grandes países industrializados. Estos están sujetos a fluctuaciones cíclicas que no han logrado eliminar y cuyo efecto sobre América Latina será mayor en la medida en que la interrelación con esos países se intensifique. Aún si se descartan los efectos inevitables que la asimetría en las transacciones produce para América Latina y las consecuencias nocivas que en muchas oportunidades han tenido y tendrán las decisiones políticas de los gobiernos de los países industrializados, el riesgo mayor de una estrategia indiscriminada de apertura es el sujetar la región a crisis futuras originadas en factores completamente ajenos a su control.

Por ello es necesario adoptar una estrategia que dé mayor prelación al fortalecimiento del mercado interno que a la promoción del sector externo. Este viraje se justifica ampliamente desde el punto de vista racional de atenuar los riesgos y además lo impondrán las circunstancias. No parece probable que la expansión real del comercio internacional, la creciente participación de América Latina en él, la disponibilidad de crédito externo abundante en condiciones favorables vayan a ser, como en el pasado, las fuentes futuras de crecimiento. La fuente principal de crecimiento y la posibilidad de desarrollo se encontrarán en los mercados nacionales.

Ese cambio radical de prioridades tendría consecuencias claras sobre la

política económica doméstica y sobre las relaciones intralatinoamericanas. Desde el punto de vista del fortalecimiento de la demanda interna, el cambio más urgente requeriría reevaluar la prioridad de la política de redistribución del ingreso y la riqueza en contraste con la estrategia de expansión económica. Dentro de ese esquema, acciones como las siguientes tendrían prelación:

- Programas integrales de reforma agraria y de colonización, que incluyan apoyo técnico y financiero;
- Acciones e instrumentos que estimulen formas de propiedad, producción y distribución asociativas y aumenten el grado de participación en los procesos y las decisiones sociales;
- Modificación de los sistemas tributarios y mejoramiento de su administración, con el fin de elevar su progresividad y ampliar su cobertura;
- Fortalecimiento de los programas sociales del Estado, mediante ampliación de fondos, mayor coordinación y eficiencia y ámbito de impacto más general;
- Estímulo al aumento del empleo, teniendo en cuenta la generación de oportunidades de trabajo como un criterio importante en la evaluación de los proyectos de inversión pública, e incentivando la absorción de mano de obra por el sector privado;
- Alentar el aprovechamiento de oportunidades eficientes de sustitución de importaciones y de posibilidades selectivas de desarrollo de nuevas exportaciones, prestando más atención que la tradicional a la identificación y utilización de ventajas comparativas y estimulando en uno y otro caso el uso de insumos locales y la absorción de empleo;
- Promover la investigación científica y tecnológica incrementando sustancialmente los recursos que el Estado destina a dichas actividades y alentando la canalización de recursos privados hacia esos campos;
- Rescatar la importancia del desarrollo agrícola (inclusive ganadería, silvicultura y pesca) otorgando prioridad especial a la producción de alimentos, de insumos para otros sectores de la economía nacional y al apoyo de las exportaciones tradicionales;

- Desalentar la inversión financiera de carácter especulativo, especialmente la que resulta en fuga de capitales al exterior. Por el contrario, el espíritu y la eficiencia empresariales, apoyando inclusive la formación y el funcionamiento de pequeñas y miniempresas;
- Contraer el consumo superfluo, público y privado, teniendo especialmente en cuenta la necesidad de reducir los gastos militares al mínimo estrictamente indispensable y de evitar importaciones de bienes de consumo no esenciales;
- Evitar distorsiones derivadas de decisiones políticas que en el pasado han contribuido a estimular el uso de recursos escasos como el capital y las divisas.

Si la forma de organización económica en el futuro es, como usualmente en el pasado, la de una economía mixta de mercado, es claro que la nueva estrategia no surgirá del libre juego de las fuerzas del mercado. Por el contrario, se requerirán sistemas más vigorosos y eficaces de planificación. Por este motivo, las medidas tendientes a lograr mayor eficiencia en el sector público serían condición esencial de éxito en su aplicación.

Muchas de las medidas sugeridas han sido ya puestas en práctica. Distintos países han efectuado, con grado variable de intensidad y propósitos diversos, programas de reforma agraria y de colonización cuyos resultados no siempre han correspondido a sus objetivos; numerosas reformas tributarias buscaron contribuir a una distribución más equitativa del ingreso y expandir los recursos fiscales, sin que en todos los casos uno y otro fin hayan sido logrados; en varios países se ha querido impulsar el movimiento cooperativo y aumentar el grado de participación social, sin que las cooperativas hayan pasado de ser expresiones marginales dentro del conjunto de instituciones sociales ni la participación haya dejado de ser limitada; algunos gobiernos han reconocido la necesidad de reevaluar la importancia del desarrollo agrario y del estímulo a la producción de alimentos, pero sus esfuerzos aislados no siempre han tenido las consecuencias previstas.

El examen y la interpretación de la historia de América Latina en éstos y otros campos similares merecería un estudio aparte. Sin embargo, se puede avanzar una hipótesis que parece válida: los procesos de desarrollo social en la región no han tenido éxito en general porque no han obedecido a un propósito nacional prioritario, salvo escasas excepciones. No sólo ha faltado la necesaria coordinación entre ellos, sino que los programas sociales se han superpuesto a los económicos, en lugar de servir como su base. En los pocos

casos en donde lo social fue predominante, se dieron condiciones políticas domésticas que originaron presiones externas capaces de desvirtuar el esfuerzo interno. Como ya se sugirió, el crecimiento económico recibió toda la atención, en detrimento del bienestar social.

Las posibilidades de fortalecimiento de los mercados nacionales son mucho mayores dentro del marco de la integración latinoamericana: el mercado ampliado en el ámbito regional ofrece oportunidades mayores de sustitución eficiente de importaciones, al permitir el aprovechamiento de economías de escala. El incremento del intercambio intra-regional constituye la vía más clara hacia un grado mayor de autonomía en frente de las economías industrializadas. De hecho, en el pasado, el progreso relativo en la ampliación del mercado latinoamericano fue el factor principal que explicó la reducción marginal en la concentración de los mercados externos. Además, el mercado regional ha sido la fuente primordial de demanda para las exportaciones de bienes manufacturados y ha contribuido así en mayor grado a la diversificación productiva.

Es obvio que el comercio no es el único objetivo de la integración. Hay determinadas metas, como la seguridad alimentaria y la energética, que son de alta prioridad para todos los países de América Latina y cuyo alcance, utópico en el ámbito del mercado doméstico, es económicamente viable en el contexto de la integración regional. La exploración, análisis y utilización compartida de los recursos naturales y la coparticipación en el avance tecnológico son algunos ejemplos de aspectos en los cuales la integración sería claramente positiva.

Sin pretender señalar las implicaciones sociales, culturales y políticas del proceso de integración, cabe destacar una de sus características fundamentales. La integración permitirá consolidar y fortalecer la capacidad de las naciones del área para acordar posiciones comunes en aspectos referentes a sus relaciones internacionales. Esa posición solidaria dará solidez a la actuación latinoamericana en los foros globales y permitirá que la región sea un agente activo en lugar de un sujeto pasivo en las decisiones económicas internacionales.

El proceso de integración ha afrontado serios obstáculos. La integración y la autonomía regionales han sido objeto de numerosas declaraciones, reuniones y acuerdos y de unos cuantos intentos serios de acción. Su prioridad ha sido mayor en la teoría que en la práctica. La aplicación de las decisiones ha estado sujeta a intereses de los grupos de poder. Por encima de to-

do ello, factores políticos muchas veces incontrolables han destruido en ocasiones los mejores logros de la integración regional.

VII. UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD

Aun cuando los problemas principales subsisten y las consecuencias de las crisis se mantienen, el panorama, a principios de 1986, es menos abrumador que en años anteriores de la década en curso. Si se afianza la expansión económica en Estados Unidos y se manifiesta en otros países del Norte, si el nivel relativamente menor de las tasas de interés perdura o se reduce aún más, si se generalizan las condiciones ligeramente más favorables de reprogramación de la deuda que algunos países obtuvieron en los dos últimos años, es posible que se inicie un nuevo período de crecimiento en América Latina.

América Latina pagará su deuda externa, aún cuando el peso de su servicio seguirá gravitando por muchos años en su estructura, reduciendo los recursos disponibles para el financiamiento del desarrollo. Se reiniciará su crecimiento económico, en menor escala quizás que en décadas anteriores. Superada la crisis inmediata de liquidez y restablecida la confianza bancaria, tendrá otra vez acceso en alguna medida al financiamiento en los mercados mundiales de capital. Es de esperar que las instituciones financieras internacionales, fortalecidas en la crisis, mantenga y aún expandan en cierto grado su contribución al desarrollo regional. A no ser que lo impidan sucesos inesperados e incontrolables, el desarrollo latinoamericano tendrá una segunda oportunidad.

Es imprescindible lograr que la ofuscación ante las dramáticas dificultades inmediatas y la inercia derivada de la falta de escrutinio del futuro no conduzcan a América Latina a usar esa segunda oportunidad para lanzar un intento que ya fracasó. Se requiere aprender de los alcances y limitaciones del pasado para adoptar una estrategia que asigne las prioridades a los objetivos claros que será necesario alcanzar en adelante: el esfuerzo y el bienestar compartidos por todos los grupos sociales, y el afianzamiento de la autonomía latinoamericana. Se podrá aceptar un crecimiento menor que en el pasado, pero su calidad tendrá que ser mejor y sus beneficios más ampliamente percibidos. Sólo así podrá consolidarse una estructura social dinámica, eficiente y equitativa.

Para que exista una oportunidad efectiva de lograr los objetivos claves de equidad y autonomía, estos tendrían que constituir el fundamento esencial de los programas nacionales de desarrollo, en lugar de servir como disfraz de metas diferentes.

Hay obviamente caminos alternativos para alcanzar esas prioridades, pero el más deseable sería la generalización de gobiernos democráticos con un claro mandato de cambio y con los instrumentos adecuados para poner en práctica sus programas. En medio de una perspectiva desoladora, el resurgimiento democrático en el hemisferio es una fuente de esperanza. Es indispensable que los gobiernos democráticos de la región se dediquen con decisión a la tarea de lograr la necesaria transformación de la sociedad latinoamericana sin que la distracción de los tecnicismos en boga interrumpa su camino.

Los gobiernos de los países industrializados y los dirigentes de las organizaciones internacionales deberán comprender por su parte que el cambio es una condición esencial para el progreso. La oposición al cambio, para tratar de mantener las estructuras actuales, no evitará que el cambio ocurra. Para los países del Norte y las instituciones multilaterales será más beneficioso convertirse en socios de la evolución estructural que tratar de solucionar los problemas que surgen de la ausencia del cambio.

La cooperación internacional podrá contribuir al desarrollo de América Latina en la medida en que apoye a los países de la región a superar los obstáculos que impiden su transformación social. No debería, por el contrario, ser utilizada para imponer modelos ajenos a la cultura y tradición latinoamericana, ni para tratar de consolidar estructuras obsoletas.