

LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Problemas, referencias y lineamientos

ROSALBA CARRASCO LICEA,
ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO,
ENRIQUE PROVENCIO y
CARLOS TELLO

I. INTRODUCCIÓN

1. El mundo del año dos mil estará impregnado de cambios. Las transformaciones mundiales en marcha abarcan prácticamente todos los ámbitos: las relaciones económicas internacionales y los procesos sociales, políticos y culturales. En general, puede decirse que independientemente de su signo ideológico, hay una redefinición a fondo entre la economía mundial y los estados nacionales y, dentro de éstos, en las relaciones entre el Estado y la sociedad que en lo económico se expresan en una modificación de las relaciones entre la economía pública y la privada. Esta dinámica de transformaciones ha tomado diferentes matices y enfoques, a veces contrapuestos, pero que, con diferencias nacionales, expresan un factor común: la necesidad del cambio.

2. El reto para América Latina es recuperar el sentido, el significado y las potencialidades de un desarrollo fundado en el bienestar de las poblaciones nacionales que le permita superar los límites internos a su desenvolvimiento, para encontrar el camino de un desarrollo más humanitario y, en esa medida, más sólido, y como resultado de ello tener una inserción ventajosa en la economía internacional. La región latinoamericana no puede quedar aún más rezagada a la periferia de los intercambios mundiales ni a la zaga de las transformaciones científicas, tecnológicas y productivas, agravando su deterioro social. No se trata de estar al día. Lo que se requiere buscar son las tecnologías más adecuadas con las propias necesidades y capacidades de la región, así como las indispensables para mantener cierto intercambio con el

mundo. La agudización de algunos problemas estructurales de las economías de América Latina y el Caribe y la dimensión de los cambios que se están presentando en el mundo, abren, en los años noventa, uno de esos desconcertantes periodos históricos en los cuales la proyección lineal del pasado parece tener poca utilidad para comprender y modelar el futuro. Ello implica un reto a la creatividad.

II. LA TRANSICIÓN LATINOAMERICANA

A) *Crisis y transición del patrón de crecimiento latinoamericano*

3. La región de América Latina y el Caribe enfrenta el reto de alcanzar un *nuevo desarrollo* que esté basado en un *crecimiento equitativo*. Son múltiples y de diversa naturaleza las transformaciones requeridas para lograrlo, pero al mismo tiempo es imprescindible iniciar este proceso de cambio que permita además enfrentar con bases más sólidas los desafíos planteados hacia el fin del siglo.

4. Las dificultades que enfrentan los países de América Latina y el Caribe no se circunscriben solamente a la reciente crisis de la deuda externa. Ésta tiene como telón de fondo la crisis más profunda de su forma de desarrollo que, con diferente intensidad, ya estaba presente a finales de los sesenta, pero que pudo soslayarse gracias, precisamente, al endeudamiento externo. Esta crisis estructural, impone la necesidad de realizar profundos reajustes estructurales en la mayoría de los países del área.

5. En las décadas de posguerra se logró articular en muchos de nuestros países un modelo de crecimiento económico y de modernización parcial que tuvo elevado dinamismo y transformó profundamente las sociedades. En mayor o menor medida, según los casos, el eje social, político y económico de ese modelo fue el Estado desarrollista, que se expandía y asumía nuevas y diversas formas de generación de empleo, de acumulación, de promoción de servicios públicos (salud, educación, alimentación y vivienda) y de apoyo a la empresa privada por medio de subsidios, protección comercial y financiamiento.

6. Este proceso económico se articuló en lo político a coaliciones sociales y políticas en que participaban empresarios, clases medias, trabajadores organizados, e incluso, más bien a nivel de apoyo, campesinos y marginados de las grandes ciudades.

7. Esta "virtuosa" confluencia fue posible gracias a la captación por parte del Estado de excedentes generados en los sectores tradicionales de exportación agropecuaria, y en algunos casos minera, que se canalizaban hacia múltiples usos y sectores (sobre todo el industrial). Cuando estos excedentes se agotaron, se recurrió crecientemente al financiamiento externo y, en algunos casos, al financiamiento inflacionario. El primer proceso alcanzó niveles extraordinarios durante los años setenta, sobre todo en la segunda mitad.

8. Fue posible así mantener una situación en que la economía se expandía y la cuestión central era, en último término, la repartición de un excedente cada vez mayor a través del aparato del Estado. De esta manera, en proporciones muy diferentes e inequitativas, importantes sectores sociales conseguían mejorar sus niveles de vida, aunque persistía la marginación de sectores muy amplios.

9. Esta evolución favorable creó entre los grupos sociales el convencimiento de que el desarrollo marchaba por buen camino y se confiaba en que el dinamismo económico resolvería, con el paso del tiempo, las dificultades y los problemas que el propio proceso estaba generando.

10. Sin embargo, esta evolución registró importantes insuficiencias, contradicciones y rezagos, magnificadas por el vigoroso proceso demográfico. Entre ellas destacan:

- . El gradual agotamiento de los impulsos dinámicos derivados de las transformaciones en la estructura productiva.

- . La distribución inequitativa de los frutos del crecimiento entre personas, clases y regiones.

- . La creciente pérdida de autonomía económica de los países frente a la economía internacional.

- . La persistente heterogeneidad.

- . La creciente marginación respecto a la economía desarrollada.

- . La inestabilidad política de algunas naciones.

11. Los logros fueron desbordados por las expectativas y las demandas de la población, y, sobre todo, por el crecimiento económico y la acelerada urbanización. Por ello, a pesar del crecimiento económico de muchos de los países de la región, al final de los años setenta las condiciones de vida y de bienestar de las mayorías dejaba mucho que desear. Por lo visto, ni el paso del tiempo ni el crecimiento económico solucionaron las cuestiones básicas de justicia social y eficiencia productiva.

12. A pesar de este conjunto de deterioros, el crecimiento de la región continuó hasta finales de los setenta. Sin embargo, esta dinámica, por su propia naturaleza, no pudo perdurar. 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. Ello dio lugar a una crisis desplegada. De una situación de captación positiva de recursos se pasó a la opuesta, lo que obligó a ajustarse a una drástica contracción de excedentes para usos internos.

13. Para modificar la situación externa que se había caracterizado por déficit comerciales y financiamientos externos positivos, fue necesario obtener superávit comerciales y aumentar considerablemente los pagos financieros al exterior. Para ello se aplicaron políticas de ajuste y reestructuración destinadas a reducir el ingreso, el consumo, la inversión, el empleo y los salarios, con el fin de contraer el mercado interno, reducir las importaciones, aumentar las exportaciones y generar así el superávit de divisas para servir a la deuda externa.

14. En un plano estructural se redujo la participación del Estado en sus múltiples funciones, reduciendo el número de funcionarios públicos, bajando sus salarios, reduciendo los servicios sociales, eliminando subsidios, disminuyendo las inversiones, privatizando actividades y empresas públicas, intentando elevar los ingresos del Estado. Todo ello con el fin de reducir los déficit presupuestales y generar el excedente de ahorro interno para compensar los pagos al exterior.

15. Este conjunto formado por políticas económicas montadas sobre una crisis de largo alcance, ha llevado a un sesgo profundamente regresivo, haciendo recaer la mayor parte del peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración sobre los sectores medios y las clases populares que han visto aumentar el desempleo, el subempleo y las actividades informales; reducir sus ingresos y salarios, retringir y encarecer los servicios en materia de salud, educación, alimentación y vivienda, y en general disminuir y frustrar las esperanzas y oportunidades de mejora económica y social.

B) *Los saldos en lo social y lo productivo*

16. A los saldos de un estilo de desarrollo se vinieron a sumar los que arrojó la más aguda y prolongada crisis económica que la región ha

padecido en los últimos tiempos. La crisis ha afectado por igual a países grandes, medianos y pequeños, exportadores e importadores de petróleo, de mayor o menor desarrollo relativo, a los que han adoptado diversas políticas económicas y que cuentan con gobiernos muy distintos y formas de hacer política diferentes.

17. En lo económico, los principales saldos de la crisis más reciente de los ochenta para América Latina, son:

a) Caída del PIB por habitante

Durante los años ochenta el producto por habitante de América Latina y el Caribe se redujo en 8.3%. Tal comportamiento contrasta claramente con la evolución del mismo indicador en los países industrializados, en los que el producto por persona creció más de 10%, y con los industrializados de Asia oriental y suroriental, en los que el incremento fue de 50% en el mismo periodo.

b) Deterioro de los términos de intercambio

El efecto combinado de un bajo crecimiento en el valor de las exportaciones, o en algunos casos un descenso del mismo, con el comportamiento al alza del valor unitario de las importaciones se redujo en 21% para América Latina. En contraste, para los países industrializados la relación de intercambio en su comercio exterior mejoró 9% entre 1980 y 1988. Para algunos países latinoamericanos los términos de intercambio evolucionaron más desfavorablemente, en particular para los exportadores de petróleo, en los que la reducción alcanzó 35% en la década.

c) Disminución en la tasa de formación de capital

Como consecuencia de las cuantiosas transferencias de recursos al exterior y de los programas de ajuste, las tasas de inversión se redujeron casi en todos los países del área. Como proporción del producto la inversión se redujo en 4.2 puntos porcentuales entre 1980 y 1986, cuando durante los años setenta se habían observado incrementos en casi todos los países. Entre 1980 y 1988 la inversión bruta tuvo una reducción acumulada de 12%.

d) Desocupación abierta y subempleo

Las caídas en la inversión y las bajas tasas de crecimiento de las economías repercutieron en una formación de empleos inferior a la que requería el aumento de la población trabajadora, lo cual se expresó como un incremento de la desocupación abierta o del empleo informal. De los 16 países para los que registra información la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre desempleo urbano, en 11 se observa una tasa de desempleo abierto superior en 1989 o 1988 en comparación con 1980.

e) Disminución de los gastos gubernamentales en los renglones sociales

Estudios recientes muestran que a pesar de las dificultades de registro informativo en cuanto a la continuidad y actualidad, en la mayoría de los países de América Latina hay evidencias de deterioro en el gasto gubernamental para los sectores sociales. Esto se expresa en una caída de dichos gastos como proporción del producto y de los presupuestos totales, así como una reducción del presupuesto por persona beneficiada, sobre todo en los rubros de educación, salud y seguridad social y vivienda.

f) Persistencia de la inflación

Pese a la aplicación de estrictos programas de ajuste de tipo tradicional, en la primera parte de los años ochenta la inflación latinoamericana se mantuvo al alza en términos generales: desde un 56% en 1980 hasta un 185% en 1984. En la segunda parte de la década, junto con la continuación de los programas de estabilización anteriores se pusieron en marcha nuevos esquemas heterodoxos que en algunos casos tuvieron resultados positivos pero que en otros no alteraron la tendencia que se estaba observando. En conjunto, la región pasó de una inflación de 274% en 1985 a otra de 994% en 1989. La inestabilidad de precios, junto con los efectos negativos de las transferencias financieras al exterior y las desfavorables condiciones comerciales, fueron un marco adverso para el crecimiento productivo y para las condiciones de vida de casi todos los países del área.

g) Transferencias de recursos al exterior y deuda externa

La deuda externa latinoamericana se mantuvo en crecimiento a lo largo de la década a pesar de que desde 1982 se suspendieron prácticamente los préstamos voluntarios de los bancos comerciales ante la inestabilidad generada por la crisis. Con un saldo de 222 mil millones de dólares en 1989, las renegociaciones que en diferentes etapas se llevaron a cabo no se tradujeron en un flujo positivo de recursos, y aunque redujeron los montos globales por servicio no impidieron que se sostuvieran las transferencias de recursos al exterior. Desde 1982 los flujos financieros fueron negativos y a lo largo de la década la región acumuló 181 mil millones de dólares en transferencias netas enviadas a los países acreedores.

Antes de la crisis, los países latinoamericanos recibían anualmente recursos del exterior equivalentes en promedio al 2% del PIB. Entre 1983 y 1989 éstos transfirieron a los países industrializados recursos cercanos al 4% del PIB cada año.

h) Desigualdad y empobrecimiento extremo

En lo social, la crisis de los ochenta significó para América Latina un aumento de la extensión de la pobreza, después de que durante dos décadas había disminuido la proporción de pobres frente a la población total. Entre 1980 y 1989 los pobres latinoamericanos pasaron del 33 al 40% de los habitantes, es decir, de 119 a 175 millones de personas.¹ Tal retroceso ha sido una consecuencia del deterioro del empleo, de la contracción de los ingresos reales, y de las restricciones en los gastos gubernamentales dedicados a los sectores sociales y de la reconcentración del ingreso, principalmente.

18. Mientras las economías latinoamericanas enfrentaron durante los ochenta una crisis generalizada, la población mantuvo una tasa de crecimiento medio anual de 2.8%. En 1982 los habitantes de América Latina y el Caribe eran 375 millones. En 1989 llegaron a 435, y para entonces el producto había acumulado una contracción total de 8%. Eso no sólo significó una menor disponibilidad de ingresos, bienes y servicios, sino, sobre todo, un menor alivio para la población pobre. Tam-

¹ Estimación realizada a partir de CEPAL, "La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible", 1984, y PNUD, "Proyecto regional para la superación de la pobreza. Estudio sobre México", 1989.

bién significó una acumulación de requerimientos y demandas en los servicios de salud frente a un menor ritmo y proporción de los recursos destinados al sector.

19. En efecto, la crisis se tradujo en una menor calidad del empleo y en una pérdida del poder de compra, lo que en conjunto agravó las desigualdades porque propició una mayor concentración del ingreso. Para un grupo de 10 países de los que se dispone de estadísticas salariales, la pérdida de la capacidad adquisitiva alcanzó el 28% en la década, y en conjunto, aun donde se mantuvo el crecimiento, se observó una mayor incapacidad de las economías para absorber a la nueva población trabajadora, además de que la calidad de los empleos se degradó en forma generalizada. El efecto combinado de ambos procesos repercutió en una menor participación del ingreso salarial en el producto nacional, es decir, en una concentración del ingreso que hizo más inequitativa a la sociedad latinoamericana.

20. Al menor ingreso de la mayor parte de la población para adquirir por vías mercantiles los bienes y servicios básicos se sumó una mayor presión sobre la oferta pública de los mismos, lo que acentuó las consecuencias negativas de la reducción en el gasto gubernamental. En la mayoría de los países la crisis significó una menor proporción del gasto público en los sectores sociales, lo que redujo la cobertura potencial de los servicios o afectó su calidad.

21. Ello contribuyó a que las tendencias en las condiciones de vida se vieran muy afectadas. Una visión agregada hace pensar que los indicadores de resultado mantuvieron una mejoría, pero ésta fue muy inferior a la de las dos décadas previas, pese a que los rezagos sociales demandaban que la nutrición, la salud, la educación, los servicios básicos aceleraran su crecimiento para llegar a niveles aceptables. Esta meta se ha alejado todavía más. Por encima de las observaciones agregadas, en muchos países se muestra un deterioro alimenticio y peores condiciones sanitarias, pero, sobre todo, es patente que en la población pobre de toda América Latina las condiciones sociales resultaron muy afectadas, incluyendo las ambientales, donde el deterioro se aceleró como resultado de una mayor presión sobre los recursos y de menores inversiones para atenuar la degradación.

22. Todo esto tiene ya profundas repercusiones sociales, pero sobre todo afecta profundamente las potencialidades del desarrollo. La nueva población está viendo frustradas sus expectativas de mejoría por medio del empleo bien remunerado, y, adicionalmente, está arribando

a la edad adulta en condiciones más desventajosas. La necesidad de procurar más ingresos a la familia viene afectando las funciones familiares de cuidado y formación de los niños y los jóvenes, y el deterioro de los servicios públicos agrava la situación al ofrecer una enseñanza de calidad descendente y, en general, apoyos que no compensan las insuficiencias familiares. Las peores consecuencias de ambos procesos y del deterioro en general se manifestarán en el futuro, pues hasta ahora han sido paliadas con lo que pudo ser construido en los años de crecimiento. Para los próximos años las repercusiones sociales de la crisis estarán jugando en contra de las mismas potencialidades del desarrollo, lo que hace más urgente una transformación que revierta ya las tendencias de la crisis.

23. En los indicadores sociales de resultado durante los ochenta, en casi todos los países se sostuvo una mejoría, pero a un ritmo menor que la tendencia que se observó en las dos décadas anteriores. En el caso concreto de mortalidad infantil, en dos países se dio un incremento y en casi todos fue notorio que el decrecimiento disminuyó en la segunda parte de la década como consecuencia del efecto retardado de la crisis sobre dicho indicador. En términos generales, la década terminó con una tasa de mortalidad infantil media mayor que la esperada según las metas de los programas de salud para todos en el año dos mil.

24. Como consecuencia de ello, el esfuerzo requerido durante los noventa para lograr las metas sociales es ahora más alto, no sólo en las relacionadas con la salud sino también con la educación, la dotación de servicios y otras. En casos concretos, por ejemplo en las tasas de escolarización o en la cobertura de servicios, en algunos países se dieron retrocesos absolutos. En la esperanza de vida se observó de hecho un estancamiento, como en El Salvador, Brasil y Bolivia.

25. A juzgar por otros indicadores, el estancamiento fue también un hecho, por ejemplo en el registro de nacimientos con bajo peso como resultado de la desnutrición y la mala atención a las madres. Este fue el caso de los países como Guatemala, Haití, Honduras y Brasil.

26. Frente a los índices de crecimiento de los países desarrollados, en América Latina se registran altos niveles de inflación, recesión e imposibilidad de recuperar el ritmo sostenido de crecimiento. En contraste con los niveles de bienestar logrados en países industrializados, en las naciones latinoamericanas se da un deterioro en las condiciones de vida de la población. Se pierde, y en forma creciente, esperanza de progreso.

27. Los años de crisis han generado, además, una creciente *heterogeneidad interna*. Las economías están cada vez más diferenciadas entre los sectores modernos y los tradicionales: la secular "heterogeneidad estructural". La crisis ha producido una mayor heterogeneidad y mayores diferencias entre las regiones y subregiones del área latinoamericana.

28. También ha crecido la heterogeneidad en el espacio nacional entre agricultura moderna y campesina, entre actividades de alta productividad y las urbanas tradicionales; entre técnicos y funcionarios de más preparación y trabajadores temporales de escasa educación. Esta heterogeneidad amenaza la integridad nacional y puede acentuarse según sea la modalidad de inserción internacional.

29. Los años ochenta representaron para América Latina una mayor presión sobre el ambiente y los recursos. Los efectos económicos de la crisis significaron una explotación más intensa de los recursos naturales para generar las divisas que se requirieran para cubrir las transferencias al exterior, lo que agravó la demanda generada directamente por el incremento de la población. Por su parte, el crecimiento de la pobreza se tradujo en una mayor sobreexplotación de la tierra, lo que agravó la erosión, la deforestación, el agotamiento y pérdida de los suelos, la desertificación y otras expresiones de degradación ambiental.

30. Todo lo anterior minó aún más las bases naturales de sustentación productiva en la región. Además, la calidad del medio ambiente en las zonas urbanas siguió deteriorándose, con el consiguiente aumento de los índices de contaminación del aire, el agua y los suelos. La menor disponibilidad de recursos provocó que los gobiernos postergaran aún más las acciones de mejoramiento ambiental dentro de las prioridades nacionales, lo que ha acumulado los requerimientos públicos en la materia.²

31. En la década que termina se acentuó la marginación de América Latina respecto a la economía mundial, y al mismo tiempo se concentraron las relaciones comerciales y financieras con Estados Unidos. Los avances en la regionalización en otras zonas contrastan con la experiencia de integración latinoamericana.

32. La participación de los países latinoamericanos en las exporta-

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Notas sobre la economía y el desarrollo*. Núms. 459-460, 1989.

ciones mundiales disminuyó de 5.5% a 3.9% entre 1980 y 1987. Ello contrasta con la tendencia registrada por Asia, cuya presencia creció en ese mismo periodo al llegar al 10.3% de las exportaciones mundiales después de representar el 7% al inicio de la década.³

33. Una evidencia de la concentración de los vínculos comerciales de América Latina con Estados Unidos en estos años se encuentra en el destino y origen de su comercio. En la década de los ochenta creció la participación de las exportaciones hacia Estados Unidos en el total de las ventas latinoamericanas y también de las importaciones provenientes de ese país. A principios de la década las exportaciones hacia Estados Unidos significaban 32% del total y en los años recientes alcanzaron 38%. En la actualidad, 44% de las importaciones que realiza América Latina provienen de Estados Unidos y hace diez años esa proporción era de 35%.

34. Desde 1960 viene disminuyendo la participación relativa de América Latina en las importaciones de los países industriales y en la actualidad sólo significa 4% de ese total. Entre 1980 y 1987 la participación de América Latina en las importaciones totales de Estados Unidos pasó de 15 a 12.6%. Esta caída es más evidente si se toma en cuenta que hace treinta años los productos de América Latina representaban el 24% de las importaciones de Estados Unidos.

35. Sólo una sexta parte del comercio global latinoamericano se dirige a la propia región. Las exportaciones intrarregionales significaron a finales de los ochenta sólo 13% del total de exportaciones de la región mientras que en 1980 esa proporción era de 19%. En esta década asistimos a una disminución en términos absolutos del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe. Esta retracción excede incluso a la registrada en los países de África y contrasta significativamente con el dinamismo de Asia en ese mismo periodo.

C) *Las tendencias recientes*

36. En síntesis, cuatro son las tendencias más destacadas de lo sucedido en la década en América Latina:

- . Un deterioro social y productivo;

³ Véase E. Morales y A. Galicia, "La crisis del comercio latinoamericano desde una perspectiva mundial", en Banco de México, *Boletín de Economía Internacional*, vol. xiv, núm. 3, julio-septiembre de 1988.

- . Una cuantiosa transferencia de recursos al exterior como consecuencia de la crisis de la deuda;
- . Una pérdida de participación en las corrientes económicas mundiales y una inserción subordinada, y
- . Un cambio en las condiciones políticas a favor de la democratización de los regímenes políticos.

37. En suma, como señala Vuskovic: “más que de una coyuntura externa recesiva, de lo que cabe hablar, con más propiedad, es de una crisis del conjunto del sistema de relaciones económicas externas de América Latina, como culminación de procesos de larga gestación histórica. Los hechos ocurridos en la economía mundial a comienzos de los años ochenta precipitan la crisis, pero no son los únicos determinantes de ella; ni basta la reactivación de las economías centrales para que sus efectos desaparezcan: es una situación nueva, duradera, ante la que no cabe respuesta idónea que no reconozca la necesidad de reestructurar profundamente este sistema de relaciones económicas externas que hace crisis”.⁴

38. Si la crisis es la expresión condensada de los límites del patrón de desarrollo que ha caracterizado a la región, es necesario revisar no sólo su trayectoria sino también las concepciones teóricas en que se sustentó tal modelo y considerar a la crisis no sólo como expresión de la década que termina sino también como resultado de procesos de origen histórico de larga gestación; no únicamente en términos de las relaciones económicas externas, sino también de la dinámica de funcionamiento interno de las economías nacionales y, sobre todo, no sólo en sus dimensiones económicas sino también en las sociales y políticas.⁵

39. Hay que tomar en cuenta que tanto por factores internos como externos es poco probable que la región pueda acceder a tasas de crecimiento económico de la magnitud de las históricas. De ahí que el contenido del crecimiento —siempre importante— será aún más determinante en los años por venir, no sólo por lo relativamente reducido que será sino, además, por lo mucho que se ha perdido en los últimos diez años.

40. Los saldos del estilo de desarrollo —agravados por la crisis— dejan mucho que desear. Por esta razón no se puede plantear —al

⁴ Pedro Vuskovic, “América Latina: la crisis de desigualdad”. Revista *Problemas del Desarrollo*, núm. 80. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, enero-marzo de 1990, p. 132.

⁵ Pedro Vuskovic, *op. cit.*, p. 133.

estudiar y analizar una estrategia para los años por venir— retomar procesos que estaban en marcha y que la crisis interrumpió. Más que recuperar el pasado, hay que modificar mucho de lo que éste nos dejó como herencia. No podemos seguir con más de lo mismo, pues tendríamos más de los mismos resultados. Se requiere de un nuevo desarrollo para los países de la región.

III. EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE FINALES DE SIGLO

41. Es necesario precisar las principales transformaciones ocurridas en el sistema mundial que están condicionando el rumbo y marcando tendencia en el escenario internacional, distinguiendo los cambios estructurales de aquellos que no lo son. La pregunta obvia sería, ¿cómo afectan estos cambios al ámbito latinoamericano? La respuesta depende de la capacidad de transformación y adaptación de la nueva estrategia propuesta. Cinco son las líneas centrales de reflexión en lo que hace al escenario mundial contemporáneo y al papel de América Latina y el Caribe.

A) *Las transformaciones políticas y democráticas* que han venido ocurriendo están dando lugar a nuevas tendencias en el sistema internacional caracterizadas por un considerable grado de flexibilidad y agilidad en las relaciones económicas y un mayor pluralismo en comparación con el sistema bipolar de la posguerra. Ello implica cambios en los flujos económicos y nuevas estrategias en la política de Estados Unidos hacia América Latina, y otros que nos colocan al inicio de una nueva era en la historia de las relaciones internacionales.

Entre los elementos más destacados de transformación se encuentran las negociaciones en curso y los acuerdos en materia nuclear entre las grandes potencias; los avances en la resolución de los llamados conflictos regionales, en Asia, África y América Latina, y los procesos de cambio en Europa del Este y las transformaciones dentro de la U.R.S.S., que además de sus efectos internos han tenido repercusiones externas de gran envergadura.

Estos cambios afectan con distinto grado e intensidad a la región y pueden implicar, en el largo plazo, una reasignación mundial de los recursos.

B) *Las tendencias a la globalización.* Una de las transformaciones estructurales más significativas de la economía mundial en estos años

es la generada por la creciente multinacionalización empresarial. Los procesos productivos se organizan cada vez más en función de estrategias globales para su distribución geográfica y su financiamiento. La tendencia es hacia un sistema económico mundial globalizado, que en el Tercer Mundo se concreta en reducidos enclaves modernos al margen de una masa poblacional inmensa que no participa en la economía moderna. La economía mundial ya no es la suma de las economías nacionales. Por el contrario, tiene su propia lógica y sus propias reglas de funcionamiento. Ello es particularmente cierto en el mundo de las finanzas, donde el capital se moviliza en la actualidad de manera independiente del movimiento de las mercancías y con una gran fuerza y variabilidad de destino.

La globalización expresa la existencia de diversos fenómenos supranacionales que están cambiando la manera de producir, pensar y coexistir; por ejemplo: el rápido desarrollo de la tecnología; el surgimiento de una preocupación creciente en materia ecológica que empieza a influir en los procesos de producción, a configurar puntos de vista comunes y también a crear fricciones internacionales; la reactivación de diversos nacionalismos que coexisten con el propio fenómeno de la globalización; la acelerada internacionalización de los procesos de producción que no distingue ubicación o nacionalidades y, por último, una creciente integración de los procesos de producción que se da en distinto grado y con características diversas en el mundo.

Adicionalmente, la profundización de las diferencias entre países se manifiesta en un ensanchamiento de las brechas de ingresos, bienestar y tecnologías, sobre todo entre el norte y el sur, pero también entre las naciones pobres.

Estos dos elementos, la acción de la fuerza globalizadora y la mayor heterogeneidad y brecha entre las naciones desarrolladas y los pobres, constituyen características esenciales de esta época. Sólo tomándolas en cuenta es razonable analizar las oportunidades y perspectivas del desarrollo equitativo de América Latina.

C) *Regionalización en el terreno económico.* El proceso de globalización contrasta con las tendencias a la formación de regiones como intento de regular la actividad económica. Actualmente asistimos a la paradoja de apertura de mercados con nuevas prácticas de proteccionismo, en un curioso proceso donde las economías nacionales se integran en espacios geoeconómicos más amplios y, al mismo tiempo, se protegen de los otros mercados competitivos en términos financieros,

comerciales y productivos. Ello ha concentrado crecientemente la dinámica expansiva en el norte. La lógica del comportamiento de las economías industrializadas privilegia la articulación entre ellas y el establecimiento de un sistema coordinado de regulación, al cual deben sujetarse los países en desarrollo en su inserción en la economía mundial.

Dentro de las economías de cada uno de los tres principales polos industriales (Japón, Europa y Estados Unidos) existen problemas económicos internos por resolver que podrían superarse más fácilmente en el marco de un nuevo proteccionismo. Los problemas específicos son:

. Estados Unidos enfrenta un problema de productividad. Para ser competitivo en los mercados mundiales, dados los niveles salariales actuales, deberá acelerar la tasa de crecimiento de la productividad.

. Europa se enfrenta al problema del desempleo. Si no es capaz de generar empleos, en una economía abierta, deberá retroceder a una economía cerrada que pueda generarlos.

. Japón es superavitario en sus cuentas externas y enfrenta una exigencia de reciprocidad comercial por parte de las grandes economías.⁶

Estas dificultades están perfilando para los años noventa distintas formas de regionalización económica: Europa 1992; el acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Canadá; la zona de la Cuenca del Pacífico y la aún incógnita de Europa oriental. Con distintos grados de integración económica, estas regionalizaciones tratan de resolver en espacios geoeconómicos más reducidos que la práctica multilateral, los tres problemas a los que hacíamos alusión.

En la zona norteamericana se ha llegado, en términos de integración, a un acuerdo de carácter comercial que incluye las reducciones arancelarias para Estados Unidos y Canadá y proteccionismo frente a los otros bloques económicos. Se trata de generar una especie de cerco a un potencial mercado de consumo de 270 millones de habitantes, proceso que proporciona ventajas a la economía estadounidense ante la competencia de las naciones asiáticas. Ante una tendencia decreciente en su productividad, se trata de resguardar mercados.

Por último, a un nivel que sólo incluye una mínima apertura comercial y acuerdos aduaneros, la zona de la Cuenca del Pacífico se ha

⁶ Lester Thurow, "El mundo ante un punto de inflexión". *Europa-América Latina (Eural)*, Santiago de Chile, 1989.

caracterizado por el mayor dinamismo comercial a escala mundial en los últimos diez años.

Estas tendencias requieren una coordinación de las políticas macroeconómicas de los países desarrollados, al mismo tiempo que la hacen más difícil. Conllevan también a una ruptura de la multilateralidad que caracterizó al mundo después de la Segunda Guerra Mundial hacia nuevos esquemas proteccionistas, lo que ha definido espacios geoeconómicos con *nuevas* reglas en el terreno productivo, comercial, financiero y de integración económica.

D) *La tercera revolución industrial*. Uno de los procesos más relevantes de los últimos veinte años es la nueva revolución tecnológica. Los avances en el conocimiento científico y la nueva situación de la industria y el comercio mundiales han creado condiciones más favorables para sostener el crecimiento de las principales economías, pero al mismo tiempo han generado tensiones, desigualdades y exclusiones sociales, nacionales y regionales. Este conjunto de transformaciones está generando a su vez modificaciones en la organización económica y social.

En lo que hace a la relación empleo-salario, binomio crucial en el desarrollo social de posguerra, todos los componentes de esta relación básica están llamados a sufrir alteraciones profundas, ya se trate de las normas de tiempo, de intensidad, del valor de la fuerza de trabajo, del patrón de consumo de los asalariados, o de las modalidades de segmentación del mercado de trabajo. Esto tendrá consecuencias negativas sobre la distribución del ingreso en América Latina si se implanta pasivamente.

IV. HACIA UN MODELO DE DESARROLLO CON CRECIMIENTO EQUITATIVO

A) *Las opciones*

42. Los modelos de desarrollo que caracterizarían en forma general las alternativas para superar la crisis y alcanzar la justicia social en la región se pueden agrupar en tres: 1. El que sostiene que basta un proceso de crecimiento económico sostenido para que a la postre y por la vía del empleo, todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades esenciales; 2. El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para lograr la equidad y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales. En este

caso, la política de desarrollo social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica, y 3. El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento, generar empleos remunerativos para todos y superar la condición de pobreza de la población. En este modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades humanas de la población y la política económica busca explícitamente objetivos de mejoría social. Es decir, no se trata tan sólo de combatir la pobreza sino de organizar el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país. Este modelo, en términos de la conservación y el mantenimiento de la equidad social, es mucho más estable y duradero que los dos anteriores.⁷

43. En el *primer caso*, la propuesta se articula a un eje estratégico más general que postula la más amplia vigencia del mercado como mecanismo idóneo de asignación de recursos y la apertura externa como vía para reactivar la economía e integrarla al mercado internacional. Implica también una intervención estatal restringida y subsidiaria y un conjunto importante de modificaciones internas para adecuar el aparato productivo a la búsqueda dinámica exportadora.

44. Este modelo suscita una cadena de efectos secundarios muy lejanos a las posibilidades de alcanzar un crecimiento eficiente y equitativo. Se tiende a privilegiar actividades productivas con capacidad de absorción de fuerza de trabajo relativamente baja; la contracción del gasto público disminuye la ocupación en la administración y los servicios estatales; la restructuración reduce el empleo incluso en las actividades que se consideran prioritarias; la apertura a las importaciones y la concentración creciente en torno a las unidades productivas mayores, debilita estratos productivos de medianas y pequeñas empresas, hasta la desaparición de muchas de ellas; todo lo cual repercute en las condiciones del trabajo y en los índices de desocupación abierta y subempleo. La reducción de los salarios reales contrae la demanda interna de bienes de consumo difundido. La selectividad con que se encauzan los empeños modernizadores agudiza al extremo las heterogeneidades estructurales y la pobreza.

45. Los indicadores globales encubren diferenciaciones cada vez mayores entre distintos estratos de "agentes productivos", de empresarios

⁷ Véase Carlos Tello, "El desafío de la pobreza". Suplemento especial de *La Jornada*, México, septiembre de 1989.

y de asalariados, los éxitos exportadores en algunas ramas tienen como contrapartida reducciones en otras que se orientan hacia los consumos básicos internos: la riqueza mayor de unas capas sociales se contrapone con el empobrecimiento de otras. Todo apunta hacia una dualización permanente de la sociedad, más que a su integración.

46. *El segundo modelo* depende, para su éxito, de varios factores. Entre ellos es fundamental el ritmo de crecimiento económico y la cantidad de recursos que en ese proceso puede captar y canalizar el sector público. A mayor crecimiento económico mayores serán las posibilidades de ocupación remunerada, y mientras mayores sean los recursos que pueda movilizar el sector público (vía política de ingresos y de gasto) mayores posibilidades habrá de que se promuevan acciones que combatan la inequidad. Si siempre ha sido importante la calidad del crecimiento económico, ¿en dónde se va a crecer? ¿En beneficio de quién?; ante una perspectiva de menor crecimiento, la calidad de ese proceso adquiere mucha mayor importancia.

47. Otro factor determinante en el éxito de este enfoque residual es la naturaleza y características de las políticas macroeconómicas que se promuevan (*i.e.*, salarial, de precios, de apertura comercial). El riesgo que siempre se corre es que estas políticas estén a contrapelo de la justicia social.

48. El propósito general de este modelo: llevar a cabo programas sociales específicos sin afectar en lo esencial el funcionamiento del sistema económico, no sugiere grandes readecuaciones políticas. No obstante, a medida en que se profundiza en la raíz de esas situaciones y queda de manifiesto su relación estrecha con las condiciones generales de desempleo, la heterogeneidad estructural y la marcada concentración del ingreso, las exigencias de cambio se hacen mucho mayores y, con ellas, los requerimientos de orden político. Dicho de otro modo, una estrategia simplemente "correctora" podría demandar, para ser eficaz, una diversidad de acciones —incluida la afectación de la propiedad— suficientemente profundas como para que se propusiera metas mucho más trascendentes que la sola atención al deterioro social. Además, la viabilidad de este modelo podría encontrar límites al generar nuevas desigualdades. Aun suponiendo éxitos en el mejoramiento de las situaciones de quienes menos tienen, la propia dinámica económica del modelo volvería a generar nuevas exclusiones sociales.⁸

⁸ Pedro Vuskovic, *op. cit.*, p. 162.

49. Este modelo generó beneficios mientras se pudieron mantener altas tasas de crecimiento con cierta estabilidad de precios, contexto en el que fue posible avanzar en la cobertura de las necesidades básicas. Sin embargo, aun bajo esas condiciones no mejoró la distribución del ingreso, lo que mantuvo la inequidad y creó limitantes estructurales para la durabilidad del crecimiento.

Dada la acumulación de carencias durante la crisis y las mayores dificultades para recuperar las tasas de crecimiento que hicieron posible este modelo, su repetición no sólo resulta improbable sino también indeseable: mantendría la inequitativa distribución del ingreso, sería insuficiente para cubrir los rezagos y las nuevas necesidades, y generaría más tensiones políticas por la inestabilidad social.

50. *El tercer modelo* se trata de una estrategia de desarrollo alternativo que coloca en el centro la atención a las demandas, aspiraciones y requerimientos de las sociedades latinoamericanas. Ello implica reconsiderar prioridades y buscar nuevas potencialidades dentro de los sistemas económicos y en la organización productiva, y definir posteriormente que tipo de inserción hacia el exterior sería necesaria para sustentar la nueva estrategia. También requiere una solución satisfactoria al problema de la deuda externa y un esfuerzo decidido por modificar el patrón de las relaciones económicas con el exterior.

51. La cuestión central en una estrategia de esta naturaleza, pasa a ser la extrema polarización económica, social y el poder político. ¿Cómo pueden las sociedades latinoamericanas hacerse cargo de las consecuencias acumuladas por los grandes extremos de desigualdad que se han profundizado en el subcontinente? La satisfacción de las necesidades básicas se vuelve la referencia fundamental. Para lograrla se requiere un cambio en la distribución del ingreso y una readecuación del aparato productivo, una nueva relación entre Estado y mercado y un proceso de participación y democratización en la toma de decisiones. La medida de progreso ya no es tanto el incremento del PIB por persona sino, y sobre todo, qué se produce y en beneficio de quién.

B) *La propuesta: hacia un crecimiento equitativo*

Los objetivos prioritarios

52. El propósito del modelo que busca el crecimiento equitativo es el

abatimiento de la desigualdad y la pobreza. Y hacerlo siempre con eficiencia productiva. No se trata de distribuir lo que hoy se tiene ya que sólo se redistribuiría la pobreza sin transformar el aparato productivo.

53. Se trata de remover los obstáculos estructurales internos para el desarrollo sostenido. Se trata también de reestructurar el aparato productivo y las formas de producir, al mismo tiempo que se garantiza un *piso social básico*⁹ para toda la población y —en esa medida— una mejor inserción en la economía internacional. Todo en un ambiente que propicie una profundización democrática para procesar acuerdos y consensos, definir objetivos y plazos para alcanzarlos.

54. En una estrategia como la propuesta se hace indispensable retomar el crecimiento, pero no cualquier crecimiento, sino uno donde se incremente la inversión y se modifique su composición, donde se impulsen las actividades con mayor generación de empleos productivos, se mantenga una rentabilidad alta y se garantice el abasto de bienes y servicios de consumo básico. Un crecimiento cuya demanda y ampliación del mercado interno se vean estimulados por una estrecha relación entre productividad y remuneraciones y por la intervención pública para redistribuir los ingresos en favor de los grupos de menos recursos.

55. El primer requisito para imprimir una nueva dirección al desarrollo es una mayor creación de empleos. Esto permitirá que la población que hoy está al margen del proceso de desarrollo pueda contribuir con su esfuerzo e imaginación a vencer las carencias. El empleo estable y bien remunerado, propiciado por el crecimiento económico, es el medio que permite convertir permanentemente las necesidades en demandas. Es el mecanismo más eficiente y justo para lograr simultáneamente el incremento del producto y la elevación del nivel de vida de la mayoría de la población. La creación de suficientes empleos requiere recuperar el ritmo de crecimiento dentro de un clima de relativa estabilidad de precios. Pero también de una política efectiva de redistribución del ingreso para incidir en la composición de la demanda que se ejerce en los mercados de bienes y servicios.

56. El modelo de desarrollo alternativo que se ha delineado no es otro que el de crecimiento con equidad. Como señala José I. Casar,

⁹ Véase Carlos Tello, "México: el combate a la pobreza". Revista *Examen*, año 1, núm. 12, 1 de mayo de 1990.

si esta idea ha de convertirse en idea-fuerza, “no basta con sumarle a su atractivo ético la demostración analítica y la ilustración histórica. Es imprescindible, además, considerar a la equidad como condición para un crecimiento eficiente en el largo plazo”.¹⁰ El modelo de crecimiento protegido sin competitividad externa no condujo a la equidad. La experiencia de muchos países muestra que la proposición complementaria —la equidad sin competitividad— tampoco conduce al crecimiento eficiente.

57. Una visión diferente, en un mundo crecientemente internacionalizado, debe plantear que los objetivos de crecimiento y equidad son consecuentes entre sí. Esto es posible en un proceso de creciente productividad interna y competitividad. La competitividad es nuestra productividad puesta en la escena internacional con una elevación paralela en el nivel de vida. Esto es, nuestros recursos humanos (las ventajas dinámicas adquiridas) materializadas en bienes y servicios, competitivos en precios y calidad en la economía globalizada.¹¹

58. El objetivo es el logro de una mayor articulación del tejido productivo interno. Ello con objeto de permitir una creciente retención del excedente generado localmente, y ampliar así la autonomía de todo el proceso económico para contar con la base material suficiente sobre la que se sustente la equidad social. Subordinado a dicho propósito se encuentra el de incrementar los niveles de competitividad internacional, tomando en cuenta que la eficiencia más importante debe lograrse en la productividad de las ramas y actividades internas que permitan la atención prioritaria de las necesidades básicas; generando en todo ese proceso un núcleo endógeno y con una práctica tecnológica adaptada a la estrategia de desarrollo y no al tipo de crecimiento asociado al capital transnacional. No se puede plantear como objetivo último el logro de una mayor competitividad internacional sin especificar qué se produce, cómo y para quién.

Las transformaciones requeridas. La calidad y el contenido del crecimiento

59. En la medida en que la élite de las sociedades latinoamericanas siga

¹⁰ José I. Casar, “Competitividad y restricciones al crecimiento con equidad”, mimeo., agosto de 1989.

¹¹ F. Fajzylberg, *De la caja negra al casillero vacío*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1989.

cifrando su esperanza en la aspiración de calcar, en la cima de la pirámide de ingresos, el patrón de vida de los países desarrollados e intente propagarlo como aspiración colectiva al resto de la sociedad (adaptando a ese objetivo la estructura de uso del territorio, de la energía, del transporte y de las comunicaciones), los resultados serían sin duda frustrantes. Más aún, prácticamente imposibles de alcanzar.¹²

60. El tipo de crecimiento que ha tenido América Latina se asocia con patrones y actitudes que tienden a incrementar la diversificación y refinamiento del consumo. Esta dinámica de crecimiento ha generado formas de producción y patrones de distribución del ingreso crecientemente excluyentes.

61. Una definición fundamental en el desarrollo propuesto es la de reconocer que la cuestión de la equidad asume, en forma simultánea, dos dimensiones: una, responde a la interrogante de ¿qué producir?, lo que nos lleva al problema de la oferta de producción y disponibilidad de los bienes y servicios básicos y, sobre todo, al tipo de estructura productiva que se tendrá que reestructurar o generarse. Junto con ello se requiere contestar a la otra pregunta, ¿para quién producir? Ello nos coloca en la dimensión de la demanda, en el poder de compra, en términos de ingreso monetario o bien de derechos sociales y capacidad de acceso a los bienes y servicios socialmente necesarios. Es un problema que tiene que resolverse en forma conjunta. No basta, por ejemplo, que haya suficientes alimentos para acabar con el hambre y la desnutrición, si hay grupos sociales que no cuentan con el ingreso necesarios para adquirirlos, como tampoco es suficiente que todos tengan la capacidad de compra si no hay la disponibilidad física de los productos correspondientes.¹³

62. Un nuevo planteamiento debe ocuparse más por lo que la gente puede o no puede hacer. Es decir, por las posibilidades que puede tener de vivir más tiempo, salvar la mortalidad evitable, estar bien nutridos, ser capaces de leer, de escribir, de comunicarse, más que concentrarse en el crecimiento de la producción en sí misma. Se debe pensar en los derechos de la gente y en las capacidades que esos derechos les generan. En esta perspectiva el crecimiento económico no es en sí mismo un fin, sino sobre todo un medio.

63. El desarrollo económico puede garantizarse en términos de la

¹² F. Fajzylberg, *op. cit.*

¹³ Pedro Vuskovic, "Investigación sobre productos básicos", mimeo., 1990.

expansión de sus derechos que le permitan a la gente adquirir un conjunto de capacidades por medio de una mayor salud, una mejor alimentación, un mayor grado educativo. El desarrollo habrá que entenderlo como un crecimiento de las capacidades de las gentes. Por ejemplo, en el caso señalado de la alimentación, sería absurdo decir que la oferta de alimentos no importa. La oferta de alimentos es un problema que afecta, entre otros factores, los derechos y posibles capacidades de las gentes. Sin embargo, en nada importa tener la más alta producción de alimentos si la gente no tiene accesos a ellos.¹⁴

64. Una estrategia que asume la necesidad de construir un piso social básico para toda la población define también una participación determinada de los diversos agentes productivos, de las tecnologías en uso, de las relaciones entre capital y trabajo y, en última instancia, de la distribución del ingreso que se genera en el proceso productivo.

65. En suma, el desarrollo propuesto implica un proceso social por el que la población cubre sostenidamente sus necesidades esenciales por medio de la disponibilidad suficiente de bienes y servicios, el ingreso adecuado y la distribución equitativa de los excedentes y los medios para producirlos, en un contexto de participación democrática en la toma de decisiones y de libertad política. Un nuevo desarrollo supone la incorporación permanente del conocimiento técnico para asegurar el mantenimiento de la satisfacción de las necesidades, en una relación con la naturaleza que garantice la sustentabilidad ambiental. Requiere un sistema que permita solucionar los conflictos de manera pacífica y demanda el respeto a la autonomía y a las expresiones culturales de los pueblos y grupos sociales.

El nuevo papel de la intervención económica

66. Frente a la naturaleza de los desafíos planteados por la modernización y en la búsqueda de una forma de inserción en la economía mundial, los mecanismos de mercado y las libertades que sus aperturas conllevan se muestran incapaces de proveer a los agentes del sistema económico de las pautas necesarias para inducir patrones de producción y consumo social y nacionalmente necesarios. El mercado, es preciso reconocerlo, constituye un mecanismo insustituible para coordinar

¹⁴ A. Sen, "La teoría del desarrollo: ¿Ahora hacia dónde?". Revista *Investigación Económica*, núm. 167, Facultad de Economía, UNAM, 1985.

de manera eficiente la multitud de decisiones que los agentes toman cotidianamente y en forma simultánea. La experiencia muestra que los intentos de reemplazar, por la vía administrativa, el funcionamiento del mercado, conducen a la esclerosis y a la ineficiencia de los sistemas económicos. Distinto es el caso de las grandes decisiones destinadas a darle sentido y rumbo a las estructuras productivas nacionales. En este terreno el mercado puede ser intrínsecamente miope. De ahí entonces la inconveniencia de dejar al mercado las decisiones destinadas a orientar en uno o en otro sentido la dirección del sistema productivo nacional y la modalidad de inserción en la economía mundial. A las libertades de mercado hay que contraponer los acuerdos nacionales, producto de las libertades políticas y de la democracia, como el medio para construir los proyectos de autoafirmación nacional.

67. En una perspectiva de interdependencias cada vez más acentuadas, el requisito de un nuevo dirigismo estatal se vuelve una necesidad mayor. Se espera del Estado nación de hoy, conducción e iniciativa, pero sobre todo capacidad para formular y llevar a cabo estrategias transformadoras de largo alcance. Ello es cada vez más indispensable ante los debilitamientos en la capacidad de la conducción estatal que sufrió América Latina en la década pasada. Se necesita una reestructuración estatal —otro vector del desarrollo alternativo—, que permita tanto hacer frente a los saldos productivos y sociales que se agolpan en el presente como a las estrategias de largo alcance que se requiere conducir, procesar y sobre todo concretar.

68. El reto no se reduce a superar el problema de la deuda externa. Se requiere una profunda reorganización del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil para rearticular un modelo dinámico de desarrollo capaz de generar un excedente sustancial y en expansión, y enfrentar los problemas que la realidad impone a cualquier estrategia de desarrollo (*i.e.* eficiencia y competitividad, aumento del ahorro y la inversión, estabilidad macroeconómica y una inserción internacional dinámica).

69. Los procesos de democratización junto con los de transformación estatal enfrentan el enorme desafío de subordinar dichas reformas a la mejoría de las condiciones de vida de quienes menos tienen. Ello implica un fortalecimiento de las funciones críticas del Estado para orientar el desarrollo y la reestructuración del aparato público que deberá conducir al fortalecimiento de la sociedad.

70. Las condiciones económicas constituyen un marco limitante, pero la amplitud o estrechez de ese marco depende de la eficacia, creatividad y responsabilidad con que el Estado y los actores sociales logren conducir las estrategias nacionales. Más concretamente: cómo lograr, por una parte, que los sectores que piden más democracia y participación elaboren una propuesta económica que la haga posible en el contexto de la crisis, y por otro lado, cómo lograr que los sectores que apoyan las políticas de ajuste y reestructuración no las basen primordialmente en la restricción unilateral de las demandas sociales.

La estrategia económica requerida

71. Dentro de la estrategia que se propone, la política de bienestar social no puede ser paralela a la política macroeconómica. Esto no constituye una preocupación académica, sino que emerge de la práctica diaria de lo que ocurre en los países en vías de desarrollo. Como la CEPAL lo ha señalado: "En América Latina y el Caribe ha predominado la tendencia a separar la política económica de la social, subordinando la última a los dictados de la primera, y a creer que la política social es la única responsable por la equidad. Este enfoque ha favorecido la coexistencia entre una política económica que frecuentemente impulsa la concentración de la riqueza y el ingreso y una política social que trata de compensar las desigualdades consiguientes".¹⁵ El problema fundamental consiste en considerar a estas políticas paralelas. Ello provoca, a menudo, enfrentamientos y contradicciones en las que las políticas sociales resultan normalmente las más afectadas. En la estrategia que se propone se trata que las políticas económicas tengan objetivos y resultados sociales.

72. Un eje dentro de las políticas para avanzar hacia el crecimiento equitativo es la combinación e interdependencia que debe darse entre las políticas de producción y las de distribución. Ello equivale a establecer una estrecha relación entre la productividad y las formas en que se distribuyan sus frutos.

73. La experiencia de América Latina en materia de distribución del ingreso, refleja las limitaciones de un esquema que pretende crecer y después distribuir los beneficios del crecimiento. En esta perspectiva

¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción". *Revista de América Latina*, núms. 18/19, CIDE, 1989.

los ingresos anuales se concentran crecientemente, convirtiéndose en riqueza acumulada que obstaculiza la equidad social y el crecimiento mismo. En el otro extremo, no es posible caer en una visión simplista de distribución de los ingresos y la riqueza sin considerar la dinámica de su creación. Ambos esquemas resultan insuficientes: el primero porque bloquea el ascenso social de quienes menos tienen y el segundo porque obstaculiza las posibilidades del propio crecimiento económico. Una nueva estrategia económica requiere distribuir los ingresos conforme se vayan generando por el esfuerzo nacional. Que se acceda al crecimiento por la vía distributiva.

74. Se trata de actuar simultáneamente en las esferas productiva y distributiva. Que haya más producción para un mercado interno creciente y que un mercado sólido estimule la producción. Que esa producción se genere y distribuya con eficiencia y productividad, que incorpore nuevas tecnologías al tiempo que se generan nuevos ingresos. Ello implica una modificación gradual y cualitativa de las pautas concentradoras hacia una mayor equidad distributiva. Se trata de cambiar las inercias que conducen a la concentración y que provienen tanto de las fuerzas de la estructura social como de las políticas públicas. El propósito es que la nueva riqueza que se cree por la vía productiva se destine a satisfacer crecientemente las necesidades de las familias pobres. No se trata necesariamente de quitar para dar, sino de movilizar recursos en beneficio de quienes menos tienen.¹⁶

75. Es una verdad de perogrullo decir que la superación de la crisis requiere una combinación adecuada de políticas de corto plazo con otras que impliquen transformaciones profundas. Sin embargo, ya no lo es tanto si estas políticas tienen que mostrar una mayor articulación entre la gestión de los equilibrios macroeconómicos y la modernización del aparato productivo de los países latinoamericanos. *La creatividad institucional* debe ser el elemento común en el caso del paquete de políticas públicas requeridas para hacer compatible *equidad y eficiencia*, a saber:

a) El cuadro de inestabilidad e incertidumbre macroeconómicas, extremadamente perjudicial, también ha limitado severamente la capacidad estatal de formular políticas de mediano y largo plazos, sumiendo al sector público en una situación de crisis financiera permanente

¹⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El combate a la pobreza: lineamientos programáticos", mimeo., 1990.

y agravando las debilidades estructurales de la intervención estatal de los países de la región (*i.e.*, la carga financiera sobre el sector público ha dificultado la gestión de la política fiscal, le ha asignado un carácter predominantemente estabilizador y ha deteriorado o retirado de manos del Estado un instrumento básico de promoción, concertación, de ajuste estructural y de crecimiento: la orientación del proceso de inversión). Esta capacidad permite grados de control nacional sobre la dirección del proceso de industrialización e inserción en la economía internacional. Se requiere recuperar o volcar esa capacidad hacia los siguientes objetivos:

. Promover la orientación de las inversiones públicas y privadas hacia un área de demanda interna potencialmente extensa: las necesidades históricas insatisfechas de amplios sectores sociales.

. Propiciar el uso y difusión de tecnologías acordes con la composición de los recursos disponibles, lo cual implica impulsar la investigación tecnológica nacional y formas de apoyo fiscal y financiero. Ello con el objeto de generar niveles de empleo crecientes. El camino que se requiere explotar es el que conduce de la mayor producción a la mayor productividad y empleos, no a la inversa.

. Promover la creación de nuevas experiencias productivas (privadas, mixtas y asociativas) dirigidas prioritariamente a las necesidades locales insatisfechas, lo cual implicaría una atención especial a los problemas de integración económica del territorio, a la mayor vinculación entre industrialización y la estructura productiva agrícola y las posibilidades de dinamizar unidades productivas, pequeñas y medianas.

b) Delimitar con claridad aquellas políticas que son necesarias para crecer (renegociación de la deuda externa), de aquellas que se refieren al problema del contenido y la calidad del crecimiento. Por ejemplo, la limitación de la capacidad de invertir no sólo ha inhibido el proceso de transformación estructural en un sentido favorable al crecimiento, sino que ha obstaculizado también la recuperación de la capacidad de generar recursos en el mediano y largo plazos.

c) Un nuevo desarrollo, como el que se ha sugerido, tiene como base la calificación y el mejoramiento creciente de los recursos humanos. Ello implica desarrollar un paquete de políticas que permita, como causa y efecto de un crecimiento sostenido, la satisfacción de las necesidades básicas de la población mayoritaria.

d) Las políticas públicas requieren incorporar las transformaciones que están ocurriendo en los mercados de trabajo. Las repercusiones

negativas sobre el nivel de empleo se amplifican por el hecho de que en la actualidad predominan las innovaciones en los procesos productivos más que en los productos. Presenciamos cambios sustantivos en *la organización social del trabajo* y, muy particularmente, una reducción significativa de la jornada laboral, lo que plantea a su vez desarrollar una economía del tiempo libre y políticas públicas que la acompañen. Todo indica que se seguirán presentando, en el futuro, los efectos destructivos que los procesos de transformación tecnológica traen consigo en las actuales condiciones sociales de organización del trabajo. La reestructuración productiva que tiene lugar en muchos países del mundo arroja una conclusión fundamental: la ausencia en la actualidad de un funcionamiento de la economía susceptible de incorporar nacionalmente, en la medida de lo posible, al progreso tecnológico, abriendo de esta forma paso a una salida progresiva a la crisis.

La política en ciencia y tecnología.

76. El cambio técnico actual presenta para América Latina amenazas y oportunidades. Sus efectos distan de ser enteramente neutros. Todo depende de los usos. Las oportunidades que abren las nuevas tecnologías son en verdad múltiples. Con todo, las amenazas no son menos graves y diversas. En general, ellas resultan de la posibilidad de erosión de las ventajas comparativas que los países en desarrollo disponen en término de mano de obra y recursos naturales. La inclinación de la balanza depende en última instancia de la aptitud de los países en desarrollo para participar con todos los medios a su alcance en la revolución tecnológica en curso. Una actitud de aislamiento bajo el pretexto de que las urgencias son otras, resultaría francamente suicida.

77. De ahí la inconveniencia de dejar al mercado las decisiones destinadas a orientar en uno y otro sentido el perfil básico del sistema productivo y de la modalidad de inserción en la economía mundial.

78. Para América Latina la difusión y adaptación tecnológica requiere estrategias combinadas que incentiven la generación de tecnología a ser incorporada y promuevan la asimilación activa de tecnología importada. Para ello se deben satisfacer tres condiciones: *a)* la constitución de una capacidad nacional para escoger y “desempaquetar” determinadas tecnologías; *b)* asegurar, durante un primer momento, que las empresas receptoras de dichas tecnologías dispongan de ciertos

grados de libertad a fin de asimilarlas plenamente y, en lo posible, reespecificarlas; *c*) garantizar la participación nacional en dichas actividades ya que las estrategias de las empresas multinacionales se orientan normalmente en un sentido contrario al de las dos condiciones anteriores. Dentro de la vertiente de generación de tecnologías propias se hace fundamental la formulación de políticas que apoyen la investigación básica en el campo de la ciencia y la tecnología; ello implica una modificación a fondo en los sistemas educativos en los distintos niveles.

79. La heterogeneidad estructural de la región constituye un dato fundamental a ser tomado en cuenta ya que la competitividad exige que algunos sectores avancen en tecnologías de mayor complejidad y adelanto. Existe otro imperativo: la incorporación mediante la creación masiva de empleos del enorme contingente de marginados no puede resolverse por la vía del crecimiento en tecnologías avanzadas. La restricción de recursos y la demanda de empleo obligan a privilegiar tecnologías ahorradoras de capital, donde también hay innovación. La diversidad tecnológica se expresa, por un lado, en tecnologías complejas destinadas a aumentar la competitividad y por esa vía la generación de divisas, y por otro en tecnologías elementales capaces de multiplicar el número de puestos de trabajo. Entre ambas opciones existe un amplio espacio para tecnologías combinadas de acuerdo con las necesidades locales.

La inserción internacional

80. El papel decisivo de la deuda externa en la agudización de la crisis de la región está fuera de toda duda. La explicación de la crisis no se queda, sin embargo, allí. Por sobre la situación de endeudamiento excesivo, la crisis expuso un doble tipo de desequilibrio: por un lado la necesidad estructural de financiamiento externo, y por otro una inadecuada inserción internacional. Como resultado de este último elemento son evidentes el déficit de los intercambios de manufacturas, la tendencia declinante de la inversión extranjera, la inadecuación creciente de las estructuras productivas respecto a las tendencias que prevalecen en la economía mundial y, sobre todo, los serios problemas de eficiencia interna que se convierten en escasa competitividad externa.

81. La solidez de la participación en el mercado mundial se vincula

estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación de recursos. Sería iluso aspirar a una sólida posición en los mercados mundiales sin que los países incorporen progreso técnico a esos recursos. El hecho de contar con recursos no implica abdicar de las rentas que ellos puedan redituarse. A diferencia del crecimiento esporádico, el crecimiento sostenido exige una sociedad articulada internamente y equitativa, lo que crea las condiciones propicias para un esfuerzo continuo de incorporación del progreso técnico y de elevación de la productividad¹⁷ y, por consiguiente, del crecimiento.¹⁷

82. Todo indica que las posibilidades de superar la crisis a mediano y largo plazo dependen, en un alto grado, de la capacidad de los países de América Latina para incorporarse al cambio tecnológico mundial, modernizar y flexibilizar sus economías e incidir en la nueva división del trabajo y en la cambiante estructura del comercio mundial. Esto es procesar una *nueva inserción internacional*.

83. No se trata de que el mundo defina lo interno. Se requiere procesar una inserción internacional que disminuya como principio nuestra estructural dependencia externa. El reto es hacerlo hoy, a diferencia del pasado, como una *estrategia activa* donde en lugar de guardar y proteger nuestros recursos y capacidades con grandes potestades regulativas, nuestras capacidades se pongan estratégicamente en juego procesando y construyendo una nueva autonomía nacional.

84. Es necesario proponer una nueva forma de inserción internacional. Se requiere un esfuerzo deliberado para construir un patrón de inserción activa de la región en la economía internacional. Para muchas de las economías pequeñas la especialización internacional es condición de existencia. En un mundo caracterizado por el rápido avance de los procesos de internacionalización (comercial, productivo y tecnológico), de lo que se trata no es de discutir si nos integramos o no a la economía mundial. El problema consiste, por el contrario, en definir los mecanismos que permitan pasar de una inserción pasiva y dependiente a una inserción activa en la que predominen las relaciones de interdependencia. Dicho de otro modo, se trata de transitar desde una situación en la que el exterior aparece principalmente como un conjunto de restricciones a otra en la que las relaciones internacionales se subordinen, sin ambigüedades, a las necesidades de crecimiento y equidad.

¹⁷ F. Fajzylberg, *op. cit.*

85. Ello no significa aislarse de los flujos comerciales, tecnológicos y financieros internacionales; significa, más bien, la subordinación de la integración internacional a las tareas de la integración nacional y la aplicación de criterios selectivos a nivel sectorial en las políticas de apertura externa.

86. El problema real es si con el tiempo cada país puede tomar este camino sin pagar costos excesivos en el terreno de la conformación de economías nacionales internamente integradas y dinámicas. La conclusión básica es que la única integración internacional aceptable es aquella en cuya consecución es posible fortalecer la integración nacional de cada uno de los países de América Latina. Si el costo de ciertas formas de vinculación internacional es la desarticulación nacional, este costo no puede, ni debe, ser pagado.¹⁸

87. El tipo de inserción que se sugiere nos lleva de la mano a las modificaciones internas que tendrá que enfrentar la estrategia de desarrollo para hacer realidad la esquiva combinación entre *equidad y eficiencia*.

La especificidad nacional

88. La dimensión de la crisis latinoamericana se expresa, entre otras cosas, en una gran precariedad tecnológica, un escaso dinamismo económico, una inadecuada inserción internacional y una marcada exclusión social. Sin embargo, este tipo de análisis adopta como referencia comparativa el paradigma del desarrollo de los países avanzados. Esta visión, rostowiana, se sostenía por la capacidad y dinamismo para difundir el bienestar social en esas economías. Sin embargo, la crisis de las economías desarrolladas y el retroceso latinoamericano han puesto abiertamente en cuestión la pertinencia del modelo de referencia.

89. América Latina y el Caribe tienen, sobre todo, algo en común: una gran pasividad intelectual y creativa, un ir a la zaga y a remolque, siempre tardíamente, de las fórmulas y modelos que vienen de las metrópolis y que las élites de la región tratan de adoptar con poco espíritu crítico y sin sentido original, propio, sin tomar en cuenta como patrón básico sus verdaderas capacidades y necesidades. Esto se deriva de su antigüa y cada vez más profunda polarización interna (cultural,

¹⁸ U. Pipitone, "Diez tesis sobre el desarrollo en América Latina". *Revista de América Latina*, núms. 18/19, CIDE, 1989.

social, económica, política) que tiende a reconformar la estructura colonial. El desafío es superar esa condición.

90. Así las cosas, la gravedad de la crisis latinoamericana estriba también en la ruptura de su modelo de referencia y la ausencia de paradigmas alternativos. Ello implica, dejando de lado la crítica principista del desarrollo por imitación, la dificultad para responder a la pregunta, dada nuestra situación histórica: ¿qué es *posible*, pero sobre todo qué es *conveniente* imitar para la América Latina del año 2000?

91. Los patrones de producción y consumo se han orientado a la imitación del norte, y aunque esta situación no es privativa de América Latina, lo grave, y al mismo tiempo específico de la región, es la *modalidad* (modernidad de escaparate) en la que ésta se incorpora a las demandas y las ofertas nacionales, a las formas de producir y hacer las cosas.¹⁹ Más aún, lo cuestionable no es querer y tener acceso a los bienes y servicios de la modernidad; lo grave, en términos de modelo de desarrollo, es que el anhelo de tener entre las manos esos objetos ha sido mayor que la pasión por asimilar la modernidad de los conocimientos a nuestras capacidades y recursos, pero sobre todo a nuestras necesidades nacionales.

92. El cuestionamiento anterior lleva a un eje del desarrollo alternativo y del crecimiento con equidad: *la cuestión nacional*. Rolando Cordera ha mencionado que la década que acaba impuso una revisión general y radical de las estructuras político-económicas nacionales así como de las maneras de entenderlas y encauzarlas. “Más que una elección interna ha sido un proceso global, diferenciado nacionalmente pero determinado transnacionalmente. Ello no sólo expresa subordinación sino que plantea las dificultades de una interdependencia que ya es realidad, aunque diste mucho de ser una simple y espesa uniformidad”.²⁰

93. En las formas en que empiezan a perfilarse salidas a la crisis sigue viva y actuante la dimensión nacional, concretada en las específicas acumulaciones históricas de cada país, en sus relaciones y acciones políticas y sociales que expresan historias concretas y particulares que no encuentran perfil sino atendiendo a una cultura y una política básicamente nacionales. Aunque las crisis económicas modulan a los

¹⁹ La expresión “modernidad de escaparate”, como muchas otras, ha sido acuñada y puesta en circulación por Fernando Fajzylberg en distintos ensayos.

²⁰ Rolando Cordera, “Estado y desarrollo: revisiones y reafirmaciones”. Disertación para el ingreso a la Academia Mexicana de Economía Política, mimeo., 1990.

países, es preciso reconocer que también expresan lo que está sucediendo dentro de éstos.²¹ Los estados nacionales de hoy, en un mundo de interdependencia, deben desarrollar estrategias que les permitan la cohesión social para las reestructuraciones productivas necesarias.

94. ¿Cómo construir consensos y buscar la concertación? ¿Cuál debe ser el contenido de esa convergencia y cuáles las formas de articular alianzas que compartan valores y objetivos comunes por periodos largos? El desafío actual ha convencido a numerosos economistas de que la elevación del ahorro y la inversión, la distribución del ingreso, la satisfacción de necesidades básicas, la investigación tecnológica y la competitividad internacional requieren acuerdos y compromisos de la mayoría en torno a un proyecto nacional. Falta avanzar en el *cómo*, y ello supone incorporar la experiencia de los sectores políticos, de sus percepciones e instrumentos. La desagregación por sectores y las formas de hacer política, y política económica, sólo encuentran referencias válidas en los distintos contextos nacionales. Se requiere también precisar *quiénes* pueden desatar y concretar procesos de concertación de largo alcance.

95. Hoy en América Latina se dan dos procesos con ritmos y modalidades distintos y a veces hasta contrapuestos: una demanda por democratización y participación ciudadana, que viene acentuándose, y una crisis de desarrollo de grandes proporciones y larga duración. Mientras lo primero se traduce en exigencias y aspiraciones que implican asignar mayores recursos a sectores cada vez más amplios, lo segundo opera en sentido opuesto, restringiendo, negando e incluso recortando dichos recursos a esos sectores. Con ello la situación económica impone serias limitaciones a la política.

C. Participación y democracia

96. Las profundas transformaciones derivadas de esta estrategia llevan implícita la interrogante de hasta dónde es posible modificar, sólo con la fuerza de la argumentación analítica, el rumbo histórico de las economías y las sociedades latinoamericanas. El problema que esta interrogante plantea es el de la construcción de la necesaria viabilidad política del proyecto de un nuevo desarrollo, es decir, del respaldo social resultante de la confluencia de voluntades y necesidades de un amplio

²¹ Rolando Cordera, *op. cit.*

abanico de fuerzas para reorientar el sistema económico en su conjunto en función de las necesidades de la mayoría.

97. Por esta razón, es necesario encontrar un espacio de amplia alianza social que sea capaz de promover una estrategia de esta naturaleza y de organizar un gran esfuerzo nacional orientado a imprimir un dinamismo y una lógica diferentes al desenvolvimiento económico de los países de la región.

98. Un problema esencial en la búsqueda de la equidad reside no sólo en cómo empezar sino también en cómo mantener el camino trazado y cómo propiciar la competitividad en ese cuadro.

99. La magnitud de los desafíos requiere fórmulas colectivas de concertación y de alianzas sociales amplias, capaces de dar sustento a la estrategia por plazos largos. Para conseguirlo se requiere la democracia como elemento clave para generar la concertación.

100. La viabilidad de la profundización de la democracia depende, en buena medida, de la capacidad para transformar al Estado. El problema del futuro del Estado no pasa por el simplismo de postular "más Estado o menos Estado" para lograr otro desarrollo en la región. De lo que se trata, más bien, es definir qué Estado y aumentar su eficacia. A partir de ello no tiene sentido plantearse en sí misma la reducción de la acción estatal. Se impone, sobre todo, verificar cómo la sociedad civil puede reformar al Estado y ponerlo a su servicio. Se requiere una transformación del Estado, destinada a darle capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de justicia social. Ello necesita de un ambiente de *solidaridad y participación*, supone también el fortalecimiento de las tendencias a la *democratización*, que se han vigorizado al paso de la crisis y con el fracaso de los gobiernos autoritarios.

101. Parece existir consenso en que los esfuerzos para un desarrollo equitativo no pueden supeditar totalmente la actividad económica a las libres fuerzas del mercado, ni tampoco a la sombra de un Estado excesivo e indiscriminadamente paternalista y proteccionista. La participación social es indispensable para el cambio estructural en el plano económico y para el desarrollo equitativo.

D. Integración económica de América Latina

102. El tema de la integración económica latinoamericana ha regresado a un lugar de primer orden en la discusión, después de una dé-

cada de aletargamiento provocado, en buena parte, por el ensimismamiento que la crisis provocó en los diferentes países del área. Un nuevo desarrollo para América Latina y el Caribe tiene que expresarse necesariamente en una forma diferente de relación económica y social entre los países de la región.

103. Comparada con otras experiencias la integración latinoamericana es modesta y desigual. Más allá de un intercambio comercial, también exiguo, lo que se ha logrado han sido áreas de preferencias comercial y uniones aduaneras, aunque se vislumbran hacia el año 2000 áreas de libre comercio (como la emprendida por Argentina, Brasil y Uruguay).²²

105. Los actuales procesos democráticos y la nueva diplomacia regional, caracterizados por un diálogo frecuente y directo en las esferas ministerial y presidencial, empiezan a generar un entorno diferente en el ámbito de la cooperación y la integración. Sin embargo, ello no significa que la integración y la cooperación regionales hayan salvado todas las dificultades y que se constituirán en una panacea para superar la incierta situación económica.

105. Si bien una mayor integración económica representaría beneficios para América Latina en su conjunto, éstos no son igualmente evidentes para todas las naciones. Es un hecho que la integración económica en la región tiene diferente valoración e interpretaciones para los países, dependiendo de sus dimensiones económicas y el grado de vinculación con los mercados de los países industrializados.²³

106. A pesar de ello, la racionalidad económica de la integración debiera verse a la luz de los beneficios potenciales para los países miembros. La integración puede permitir una mayor producción derivada de la especialización y menores costos por las economías a escala; ganancias derivadas de una mejora en los términos de intercambio del grupo con el resto del mundo; nuevas inversiones en industrias que no serían viables si se limitaran a un mercado nacional; mejoras en los procesos tecnológicos y mayores posibilidades de desarrollo tecnológico. Además, la integración conduce a un mayor poder de negociación económica frente a otros grupos de países en asuntos comunes a la región.

²² G. G. J. Reyes Heróles, "América Latina hacia los años noventa". *Nexos* 144, México, diciembre, 1989.

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Integración regional: desafíos y opciones". Revista *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 1, México, enero de 1990.

107. La integración posible de América Latina debe enfrentar diversos retos: revisar acuerdos previos, evaluar con realismo la viabilidad de las economías nacionales, mejorar la coordinación de políticas y reconocer que es posible avanzar en esa integración económica sin afectar la soberanía de los estados nacionales.

108. El renacimiento de las necesidades de integración de América Latina y el Caribe parece indicar que se está dando una nueva interpretación, más realista y pragmática, de los procesos de integración económica posibles y viables para la región. Ello responde tanto a la crisis económica como a la necesidad de adaptarse a los cambios políticos y económicos mundiales caracterizados por la globalización y profundización de las diferencias entre países.

109. Los cambios recientes en la economía y en los modos de producir modifican el sentido de las integraciones tradicionales. La manera tradicional de enfocar el asunto atendía a la creación de eslabones de una cadena de producción, en cierto sentido secuencial y dividido en un número limitado de etapas, o bloques de procesos (*i.e.*, el proceso de fabricación del acero). La globalización modificó sustancialmente esa visión. Los avances en las comunicaciones y telecomunicaciones, y sobre todo la precisión de las máquinas herramientas, posibilita la división de los procesos productivos en un número mayor de actividades separadas y distribuidas en más regiones. Este proceso ha debilitado la idea tradicional de la integración económica por *sectores* y surge como nuevo esquema la internacionalización de la producción por *actividades*.²⁴

110. Se requiere matizar la visión de que la heterogeneidad entre los países limita las integraciones. Son las ideas poco realistas de integración las que impiden la cooperación entre desiguales, apoyados en sus complementariedades. Ello resta interés y vigencia a la idea de la integración lationamericana, pero al mismo tiempo puede abrir la opción de integraciones más realistas y pragmáticas.

111. Los cambios que suscita la internacionalización de la producción exige ajustes en la concepción sobre las formas de relación de América Latina con el resto del mundo. Es necesario distinguir los efectos de la globalización de aquellos derivados de intentos explícitos por generar formas de integración económica.

113. Para que el proceso de integración sea viable es necesario que

²⁴ G. G. Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*

los principales agentes económicos, políticos y sociales participen activamente en las iniciativas concretas tendientes a lograrla. Es preciso hacer explícitos los frutos que de ello se espera.

114. Diversificar las formas de integración es prerequisite del proceso, no sólo porque refleja sus fundamentos tecnológicos y productivos, sino porque permite avanzar en la integración de América Latina aun ante la presencia de fuertes diferencias entre los países.

115. La integración y cooperación internacionales pueden alcanzar su pleno desarrollo si se vinculan estrechamente con las prioridades de los gobiernos, reflejados en sus respectivas políticas económicas. Ello entraña cerrar la tradicional brecha entre la declaración política y las acciones de los agentes operativos. Como señala la CEPAL, éstos deben participar directamente en la estructuración de los diversos programas de las instituciones regionales. Es necesario superar la disociación institucional de la región que impide ampliar la convergencia de objetivos y, en muchos casos, contribuye a fomentar el distanciamiento entre el ámbito multilateral y las políticas nacionales.

116. Los propósitos de una nueva estrategia para América Latina se resumen en llegar a ser una región más autónoma, con crecimiento, equidad y democracia. Para ello se requieren transformaciones que permitan transitar desde el estancamiento y la injusticia social hacia nuevas pautas de producción y consumo. Esto implica, en el ámbito económico, una reorientación significativa de los procesos productivos hacia las necesidades prioritarias del conjunto de las poblaciones nacionales; cambios significativos en las formas de inserción internacional, tanto en sus contenidos como en su orientación geográfica; una readecuación profunda de los sistemas económicos nacionales para atenuar heterogeneidades estructurales y su vulnerabilidad externa, e impulsar procesos de integración económica regional encaminados a hacer realidad la unidad latinoamericana. En el ámbito político y social se requieren la erradicación de la desigualdad y de la pobreza. Todo ello sólo será posible con la participación activa de la sociedad en las decisiones nacionales, que permita nuevas formas de convivencia democrática en un ambiente de seguridad latinoamericana y de preservación de la paz.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1. Niños con bajo peso al nacer en países de América Latina
(en %)

<i>Países</i>	1979	1979-1983	1983-1987	1982-1988
TMI muy alta				
Bolivia	—	—	—15	12
Haití	—	—	17	17
TMI alta				
Perú	9	9	9	9
Honduras	—	—	20	20
Guatemala	18	18	10	10
Nicaragua	—	—	10	15
TMI mediana				
Ecuador	—	—	10	10
Brasil	8.7	9	8	8
Salvador	13	13	15	15
República Dominicana	15	15	16	16
México	12	12	15	16
Colombia	10	10	15	15
Paraguay	—	—	6	7
Venezuela	11	9	9	9
Argentina	6	6	6	—
Panamá	11	10	8	8
Uruguay	10	8	8	8
TMI baja				
Chile	13	9	7	7
Trinidad y Tobago	—	—	—	—
Jamaica	10	12	8	8
Costa Rica	8.5	9	9	10
Cuba	10	9	8	8
Países con TMI muy alta:				16
Países con TMI alta:				14
Países con TMI mediana:				9
Países con TMI baja:				6

FUENTE: Elaborado a partir de UNICEF: *Estado mundial de la infancia*. Varios años.

CUADRO 2. *Tasas de mortalidad infantil (0-1) en países de América Latina*
(varios años)

Países	TMI 0-1 años				Cambio puntos 81/88	Posición relativa	
	1960	1981	1984	1988		1981	1988
TMI muy alta							
Bolivia	167	130	117	109	-21	18	17
Haití	197	110	123	116	+ 6	17	18
TMI alta							
Perú	142	90	94	87	- 3	16	16
Honduras	144	90	76	68	-22	16	15
Guatemala	125	70	65	58	-12	14	11
Nicaragua	140	90	69	61	-29	16	12
TMI mediana							
Ecuador	124	80	67	62	-18	15	13
Brasil	116	80	67	62	-18	15	13
El Salvador	142	80	65	58	-22	15	11
República Dominicana	125	70	70	64	- 6	13	14
México	92	50	50	46	- 4	11	10
Colombia	93	60	48	46	-14	12	10
Paraguay	86	46	44	42	- 4	10	9
Venezuela	81	40	38	36	- 4	7	8
Argentina	61	44	35	32	-12	9	7
Panamá	69	29	25	23	- 6	4	5
Uruguay	50	39	29	27	-12	6	6
TMI baja							
Chile	114	42	22	19	-23	8	3
Trinidad y Tobago	54	31	22	20	-11	5	4
Jamaica	62	16	20	18	+ 2	1	2
Costa Rica	84	27	19	18	- 9	3	2
Cuba	62	20	15	15	- 5	2	1
Países de TMI muy alta:	314			127			
Países de TMI alta:	241			83			
Países de TMI mediana:	155			14			
Países de TMI baja:	44			10			

NOTA: Los países están ordenados de acuerdo con la tasa de mortalidad infantil de 0 a 5 años de 1987, en forma decreciente.

FUENTE: Elaborado a partir de UNICEF: *Estado mundial de la infancia*. Varios años.

CUADRO 3. *Decrecimiento anual promedio de la tasa de mortalidad infantil (0-1) en países de América Latina*
(en %)

<i>Países</i>	<i>1981-88</i>	<i>1981-84</i>	<i>1984-87</i>
TMI muy alta			
Bolivia	2.3	3.3	1.7
Haití	+0.8	+3.9	1.3
TMI alta			
Perú	0.5	+0.5	1.8
Honduras	3.7	5.2	2.6
Guatemala	2.4	2.4	2.4
Nicaragua	4.6	7.8	2.9
TMI mediana			
Ecuador	3.2	5.4	1.5
Brasil	3.2	5.4	1.5
El Salvador	3.2	6.2	2.6
República Dominicana	1.2	—	1.9
México	1.1	—	1.3
Colombia	3.3	6.6	1.4
Paraguay	1.2	1.4	1.5
Venezuela	1.4	1.7	1.7
Argentina	3.9	6.8	2.8
Panamá	2.9	4.6	2.6
Uruguay	4.4	8.5	2.3
TMI baja			
Chile	7.8	15.8	3.0
Trinidad y Tobago	5.1	9.7	3.0
Jamaica	0.8	+0.4	3.3
Costa Rica	4.8	9.8	1.7
Cuba	3.6	4.2	—

FUENTE: Elaborado a partir de UNICEF: *Estado mundial de la infancia*. Varios años.

CUADRO 4. *Tasa bruta de escolarización en primaria para países de América Latina*

<i>Países</i>	<i>1979-1981</i>		<i>1982-1984</i>		<i>1984-1986</i>		<i>1984-1988</i>	
	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>	<i>H</i>	<i>M</i>
TMI muy alta								
Bolivia	90	78	94	81	93	82	97	85
Haití	75	64	74	76	83	72	83	72
TMI alta								
Perú	116	108	120	112	125	120	125	120
Honduras	96	95	101	101	103	102	104	108
Guatemala	74	63	78	67	82	70	82	70
Nicaragua	97	103	113	118	93	103	94	104
TMI mediana								
Ecuador	109	105	117	114	117	117	—118	116
Brasil	93	93	106	99	108	99	—	—
El Salvador	74	74	69	69	69	70	77	81
República Dominicana	105	107	104	115	131	135	99	103
México	121	115	120	117	115	113	119	116
Colombia	127	130	119	122	112	115	112	115
Paraguay	106	98	107	99	102	97	104	99
Venezuela	104	104	106	106	110	110	107	107
Argentina	116	116	107	107	109	109	110	110
Panamá	115	111	106	101	109	104	109	104
Uruguay	107	104	110	107	111	109	111	109
TMI baja								
Chile	118	116	112	110	110	109	103	101
Trinidad y Tobago	93	95	107	108	93	96	99	100
Jamaica	98	100	106	107	106	107	104	106
Costa Rica	109	106	103	100	103	101	100	97
Cuba	113	105	111	115	108	101	107	110

FUENTE: Elaborado a partir de UNICEF: *Estado mundial de la infancia*. Varios años.

CUADRO 5. *Esperanza de vida al nacer en países seleccionados*
(en años)

<i>Países</i>	<i>1981</i>	<i>1988</i>
Sierra Leona	47	41
Etiopía	46	41
Benin	50	47
Mozambique	49	47
Malí	45	44
Guinea	43	42
Niger	45	45
Haití	54	55
Bolivia	51	53
Brasil	64	65
El Salvador	63	63
Países o grupos de referencia:		
Países con baja TMI	74	75
Países con alta TMI	57	57
Países con muy alta TMI	47	48

CUADRO 6. *Mortalidad infantil, esperanza de vida y alfabetización*
por grupos de países
(1981-1985)

<i>Grupos de países *</i>	<i>Mortalidad infantil</i> <i>(Tasa 0-1)</i>			<i>Esperanza de vida</i> <i>(años)</i>			<i>Alfabetización de</i> <i>adultos hombres</i> <i>(%)</i>		
	<i>81</i>	<i>85</i>	<i>88</i>	<i>81</i>	<i>85</i>	<i>88</i>	<i>81</i>	<i>85</i>	<i>87</i>
De TMI muy alta	140	136	127	47	46	48	42	42	43
De TMI alta	90	83	83	47	57	57	68	68	68
De TMI baja	11	11	10	74	74	75	96	97	97

* Según tasa de mortalidad infantil (TMI).

CUADRO 7. *Número de pobres en América Latina y en México (1960-2000)*

	1960	1970	1977	1980	1985	2000 *
Número de pobres (millones)	110	113	112	119	158	170
Población total (millones)	216	283	339	361	405	567
Extensión de la pobreza **	51	40	33	33	39	30

* Estimación de CEPAL en 1984.

** Porcentaje de pobres en relación a la población total.

FUENTE: PREALC, "Deuda Social", Chile, 1988. CEPAL, "La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible", 1984. PNUD, "Proyecto regional para la superación de la pobreza. Estudios sobre México", 1989.

CUADRO 8. *¿Dónde viven los más pobres? (población en pobreza extrema)*

Asia	515 millones
África (Sur del Sahara)	300 millones
África (Norte)	95 millones
América Latina	90 millones
Total	1 000 millones

FUENTE: Banco Mundial.

CUADRO 9. *Participación en las exportaciones mundiales*
(miles de millones de dólares)

	1960	1970	1980	1987
Mundo	120.5	290.4	1 896.7	2 351.6
Países industriales	83.9	220.0	1 239.7	1 715.3
Países en desarrollo ¹	36.6	69.0	637.2	582.5
América Latina	9.3	15.9	103.8	91.1
África	7.0	12.9	94.8	n.d.
Asia	10.5	15.8	144.2	242.0

¹ La suma del total puede no coincidir con los dos grupos de países, ya que carece de información de algunos países pequeños.

FUENTE: Banco de México.

CUADRO 10. *Participación relativa de América Latina*
en las importaciones totales de los países industriales

	1960	1970	1980	1987
Países industriales	8.2	6.1	5.5	3.9
Estados Unidos	24.2	14.6	15.2	11.6
CEE	5.9	3.9	3.1	2.2
Japón	6.5	6.6	3.9	4.1

FUENTE: Banco de México.

CUADRO 11. *Exportaciones intrarregionales en el total de las exportaciones de cada región*

	1960	1970	1980	1987
Participación intrarregional				
América Latina	10.7 *	18.1	18.9	13.1
CEE	36.5	51.4	53.0	60.9
Asia	22.8	14.5	21.9	28.9
África	4.4	9.5	5.6	6.6
	1960-70	1970-80	1980-87	
Crecimiento de las exportaciones intrarregionales (Tasa promedio anual)				
América Latina	13.8	23.1	—8.6	
CEE	18.6	21.2	5.5	
Asia	2.3	28.8	10.2	
África	11.0	19.7	—1.6	

* No se incluyen países del Caribe.

FUENTE: Banco de México.

CUADRO 12. *Participación en las exportaciones mundiales*
(miles de millones de dólares)

	1960	1970	1980	1987
Mundo	120.5	290.4	1 896.7	2 351.6
Países industriales	83.9	220.0	1 239.7	1 715.3
Países en desarrollo ¹	36.6	69.0	637.2	582.5
América Latina	9.3	15.9	103.8	91.1
África	7.0	12.9	94.8	n.d.
Asia	10.5	15.8	144.2	242.0

¹ La suma del total puede no coincidir con los dos grupos de países, ya que carece de información de algunos países pequeños.

FUENTE: Banco de México.

CUADRO 13. *Participación en las exportaciones mundiales*
(porcentajes)

	1960	1970	1980	1987
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0
Países industriales	69.6	75.8	65.4	72.9
Países en desarrollo	30.4	23.8	33.6	24.8
América Latina	7.7	5.5	5.5	3.9
África	5.8	4.5	5.0	2.7 *
Asia	8.7	5.5	7.6	10.3

* Datos de 1986.

FUENTE: Banco de México.