

## **I. LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS**

# Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro\*

OSWALDO SUNKEL

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

Ésta última fue la tarea fundamental y el gran esfuerzo de las décadas de postguerra, toda vez que la iniciativa intelectual y política de la región se orientó al diseño y aplicación de una estrategia de industrialización modernizadora que respondiera al atraso socioeconómico y a la excesiva vulnerabilidad externa, puestos en evidencia por la gran depresión de los treinta y los dos conflictos bélicos mundiales.

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

Pero, al cabo de las experiencias vividas, vuelve a aparecer la preocupación por estrategias de desarrollo capaces de conducir el progreso sobre bases económicas

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

y políticamente sustentables para lograr su consolidación en el largo plazo. Este requisito fundamental apela a opciones estratégicas que, por un lado, se ajusten a las nuevas condiciones de la economía internacional y constituyan una salida a la crisis actual, y por otro, superen las deficiencias observadas en el pasado, y sobre todo, contribuyan a fortalecer las perspectivas de la democracia que con tantas dificultades se ha comenzado a instaurar o restaurar en América Latina.

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

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

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

Estas dos vertientes teóricas correspondían íntimamente a las necesidades y características del capitalismo avanzado: los neoclásicos recomendaban maximizar la utilidad de empresas y consumidores individuales en los mercados nacionales e internacionales, mientras que los keynesianos se concentraban en las políticas de corto y largo plazo —empleo y crecimiento respectivamente— como solución a la inestabilidad cíclica del sistema. Pero para los países subdesarrollados, las políticas derivadas de estos enfoques teóricos equivalían a un drástico programa de transformaciones económicas, sociopolíticas y culturales, puesto que muy pocos de los supuestos subyacentes en la economía neoclásica y keynesiana estaban presentes. O, para ser más precisos, estos supuestos sólo correspondían a un segmento de la

realidad, aquel más estrechamente vinculado con el sector exportador y las grandes ciudades.

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

Los estudios empíricos sobre la realidad histórica de América Latina demostraron que muchas de estas características estructurales e institucionales también estaban presentes en nuestras economías, y destacaron la gran similitud observada en cuanto a la inexistencia de un mercado nacional integrado y homogéneo de bienes y factores, la aguda dependencia del sector primario exportador y la excesiva vulnerabilidad externa recientemente mencionada. Al mismo tiempo, dichos estudios reconocieron la enorme variedad de situaciones, circunstancias, estructuras, instituciones, tamaños, es decir, la gran diversidad de los países latinoamericanos. Los esfuerzos por elaborar, sobre esa base real, interpretaciones teóricas apropiadas conformaron los pilares en que se fundó el pensamiento económico desarrollado por la CEPAL, principalmente en torno a la figura extraordinaria de Raúl Prebisch.

La incapacidad de la teoría neoclásica y su lógica de los mercados para explicar adecuadamente el funcionamiento de economías tan ajenas a sus supuestos, y el interés por entender la dinámica de su formación histórica y sus perspectivas de evolución en un contexto de expansión del capitalismo industrial, motivaron en gran medida el rescate inicial del cuerpo central de la economía política clásica, en la forma como fue expresada y transmitida por Baran (1957). Tal visión

destacaba que lo esencial del proceso de desarrollo capitalista radicaba en la acumulación de capital y el aumento de la productividad del trabajo. Ésta se debía fundamentalmente a la incorporación de innovaciones tecnológicas y a la creciente especialización, ambos procesos relacionados estrechamente con la acumulación. Ello permitía un incremento del ingreso, y a partir de ese incremento del ingreso la posibilidad de un incremento del ahorro y la inversión. En la medida en que era posible expandir así el proceso de acumulación e incorporar, en palabras de Prebisch, este tipo de progreso, se lograba un proceso acumulativo, dinámico y expansivo, que explicaba en su esencia el desarrollo del capitalismo.

En la realidad latinoamericana de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta, se reconocían los varios siglos de vigencia de este proceso de acumulación capitalista y, en especial, el carácter intensivo que adquirió en la segunda mitad del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. No obstante, si bien se habían generado sectores exportadores dinámicos de creciente productividad y generadores de excedentes, la economía se estructuraba en forma muy diferente del proceso que había tenido lugar en los países donde había ocurrido la revolución industrial. La región presentaba una hiperexpansión del sector exportador y un escaso desarrollo o la casi inexistencia de otros sectores, en particular del sector industrial, aun cuando en el período anterior a la gran crisis de los años treinta, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México habían logrado un cierto grado de industrialización. También se observaba la presencia de pequeñas áreas geográficas —ligadas a los sectores exportadores— de los países que habían logrado un cierto nivel de modernización, así como extensas áreas y sectores del resto del país, donde aún prevalecían condiciones productivas y sociales primitivas e instituciones coloniales. En síntesis, primaba una situación de profunda heterogeneidad estructural.

¿Qué pasaba entonces con el proceso de acumulación y expansión del excedente y la distribución de sus frutos? Pasaba que una parte muy grande de los efectos de la acumulación de capital y de la incorporación de innovaciones tecnológicas se revertía hacia los países del centro y no hacia el interior de los países periféricos. En otras palabras, el excedente se generaba, pero por una multiplicidad de razones de origen interno y externo —entre ellas la propiedad extranjera, la sobreexplotación de la mano de obra, la ausencia de infraestructura interna, la falta de un sector empresarial nacional, la carencia de participación y control estatal, el deterioro secular de los términos del intercambio para los productos primarios, la inelasticidad de la demanda internacional por este tipo de productos, y otros factores—, una gran parte del excedente generado en el sector exportador, en lugar de reinvertirse y expandirse hacia el resto de la economía se volvía a transferir hacia los países centrales. Había aquí un reconocimiento a la especificidad histórica de lo que Prebisch llamó los países periféricos y un desafío frontal a la doctrina de las ventajas comparativas estáticas, base de la ideología librecambista del comercio, y del desarrollo internacional. Por implicación, el mismo Prebisch postulaba que el desarrollo económico de los países de la periferia exigía reformas estructurales e institucionales y, en particular, la industrialización como alternativa para

superar aquellas deficiencias y lograr transferir a éstos una capacidad propia de generación y difusión del progreso técnico con sus correspondientes incrementos de productividad y de retención, absorción y reinversión local de sus beneficios.

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

La contribución de Lewis (1954) sobre crecimiento con oferta ilimitada de mano de obra, y el aporte de Singer (1950), que destaca las posibilidades de industrializar a los países mediante la transferencia del factor trabajo de la agricultura a la industria, son representativos de una tendencia que puso el énfasis primordial en el recurso mano de obra. Este elemento también está en el trabajo de Prebisch (1950) y CEPAL (1951),<sup>3</sup> así como en las contribuciones de Mandelbaun (1945), Rosenstain-Rodan (1944, 1945), Nurkse (1953) que postulaban, como una derivación de lo mismo, que la ausencia de mercado interno obedecía al desempleo de los factores productivos disponibles. El capital era el recurso escaso, pero éste se generaría, a la manera keynesiana, con el propio empleo de los factores ociosos y, además, había un sector exportador con una importante capacidad de acumulación de excedentes. Lo que había que hacer era captar recursos de este sector mediante la intervención del Estado y promover un amplio programa de inversiones: un "*Big Push*", como lo calificó Nurkse (1953), o un crecimiento desequilibrado, como lo denominó Hirshman (1958). En el fondo se sostenía que un país subdesarrollado tenía características bastante especiales (muy distintas del supuesto de pleno empleo de factores de la economía neoclásica), donde en realidad había gran disponibilidad de factores (humanos y naturales sobre todo), pero faltaba capital en dos sentidos: *a*) en el sentido de un acervo de infraestructura económica acumulada (transporte, energía, comunicaciones) que hiciera posible la movilización de esos recursos, y *b*) en el sentido de un flujo de ahorro y de inversiones que podía obtenerse de dos fuentes: de un mejor aprovechamiento de los excedentes generados por el sector exportador y mediante la inversión extranjera directa o el aporte financiero externo.

Tales ideas enmarcaron el surgimiento de una estrategia de desarrollo en la práctica, que Prebisch y la CEPAL se encargaron más bien de racionalizar. Muchos

<sup>1</sup> Véase Mier y Seers (1984).

<sup>2</sup> Esta idea, sin duda de inspiración keynesiana, estaba apoyada también en la experiencia norteamericana del *New Deal* y en los sistemas de planificación de las economías de guerra fascistas y de las emergentes economías socialistas.

<sup>3</sup> Aunque este trabajo no fue publicado bajo su nombre, Prebisch inspiró y escribió gran parte de sus secciones.

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

Pese a ello, hacia fines de los años sesenta esa estrategia y esas políticas de desarrollo comenzaron a ser objeto de críticas crecientes, y cada vez más agudas y certeras. Porque el proceso que había sido muy exitoso durante más de dos décadas, comenzó a exhibir, junto con sus éxitos, algunas fallas bastante serias (Sunkel y Paz, 1970). Desde luego la diversificación industrial que ocurría gracias a la expansión del mercado interno, y en el caso centroamericano mediante la integración, como una extensión de dicho mercado, fue asumiendo crecientemente el carácter de una industrialización subsidiaria en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad. Por tanto, si bien se logró crear un sector industrial y modernizar en parte el sector agrícola, no se logró fortalecer a una burguesía industrial moderna ni al objetivo de dinamizar, estabilizar y diversificar las exportaciones. Éstas siguieron siendo en gran medida productos primarios, sujetos a las fluctuaciones, la inestabilidad, la vulnerabilidad y al deterioro de los términos del intercambio (así lo confirma la evidencia empírica presentada por J. A. Ocampo en este volumen). Se suponía que la industrialización partía del mercado interno, pero que sobre dicha base de apoyo se generaría también un proceso de expansión de exportaciones industriales; pero en definitiva, si bien las políticas comenzaron a aplicarse en esa dirección desde fines de los años sesenta, este objetivo se logró sólo muy parcialmente. Al respecto, conviene recordar que la CEPAL advirtió tempranamente sobre las fallas fundamentales del proceso de industrialización llevado a cabo en la región.

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

el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales. Hasta tiempos recientes, tampoco hubo esfuerzos ponderables para establecer esta división del trabajo industrial entre los países latinoamericanos.<sup>4</sup>

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

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

A esta interpretación de la izquierda, correspondía una crítica de la derecha. Una crítica neoliberal, neoclásica, que coincidía en buena medida con los diagnósticos relacionados con las fallas de la estrategia de desarrollo, pero que constituía una crítica de signo opuesto a la anterior. Según esta crítica, lo que pasaba era que el Estado estaba interviniendo demasiado; que esta intervención excesiva del Estado estaba ahogando la iniciativa privada, que los precios estaban distorsionados por la planificación y los controles estatales; que los salarios estaban demasiado altos, los precios agrícolas controlados y demasiado bajos; que el tipo de cambio estaba sobrevaluado y había exceso de protección, todo lo cual significaba ineficiencia y una asignación irracional de los recursos productivos (Ballas, 1977; Krüger, 1978).

A comienzos de los años setenta, y como consecuencia de estas serias divergencias, el pensamiento en materia de desarrollo se dividía en tres corrientes: una

<sup>4</sup> CEPAL, (1961).



crítica de izquierda, otra de derecha y una corriente estructuralista que persistía en el desarrollismo. Como respuesta a la crisis de desarrollo vivida, se dieron en la práctica tres intentos por modificar la estrategia. La propuesta de la izquierda era de una mayor socialización, de un desempeño aún más activo e interventor y definitivamente más socializante del Estado. Es el caso de las experiencias del tipo Unidad Popular en Chile, de Velasco Alvarado en Perú, y de breves experiencias similares en Bolivia y Argentina, todas las cuales terminaron por razones políticas más que económicas, aun cuando dejaban bastante que desear en este plano.

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

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

En la actualidad, y con la claridad reflexiva que otorga el haber vivido estas experiencias, pareciera existir acuerdo en que la estrategia de desarrollo estructuralista estuvo muy sesgada a la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, pese a que este juicio crítico parece básicamente correcto, desvía la atención a lo accesorio y descuida lo central. Lo fundamental es que la estrategia de industrialización y desarrollo del pasado estuvo centrada en la expansión del mercado interno, en el fomento de la producción interna de bienes industriales de consumo previamente importados. Esta preferencia por el consumo y el mercado interno existente, o sea, la demanda de los sectores medios y altos, es lo que sesgó enteramente la estrategia de industrialización y determinó una política de comercio exterior caracterizada por el desmesurado proteccionismo; una política de fomento del consumo mediante subsidios, precios controlados y créditos al consumo, y una política de inversiones destinadas de preferencia hacia la expansión del mercado de bienes de consumo durable de imitación, en desmedro, por ejemplo, de la producción agropecuaria o manufacturera para el consumo popular y del ahorro.

No se trata en realidad de criticar sólo aspectos parciales de políticas económicas, como la tarifa arancelaria, el tipo de cambio o los precios controlados. Es todo un síndrome derivado de una estrategia nacional industrialista-consumista-populista, que surge como respuesta a la presión de experiencias históricas y circunstancias externas contemporáneas desfavorables, más que por una voluntad

expresa de las autoridades económicas, y en la que se persiste posteriormente porque daba buenos dividendos. Entre dichas experiencias históricas destacan los ya señalados y bien conocidos efectos devastadores de la gran depresión de los años treinta y las serias dificultades económicas ocasionadas por la segunda guerra mundial.

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

Con la llegada de los sesenta cambiaron las circunstancias externas tan adversas, y la estrategia de industrialización comenzó a dar señales de agotamiento. Pero fue muy difícil salir de ella y reorientarse, porque más que una simple liberalización de los mercados, había que emprender toda una reformulación muy profunda, nada menos que hacia una estrategia global de desarrollo basada en la conquista de los mercados mundiales, con todas las complejas implicaciones que eso tenía para nuestros países. En lo interno, con exigencias importantes en materia de creación de capacidad de innovación y adaptación tecnológica, de reasignación de inversiones, de reorientación del crédito desde el fomento del consumo al fomento de las exportaciones, y con consecuencias muy serias en términos de relaciones intersectoriales, niveles y patrones de producción, consumo y empleo, además de los aspectos más obvios y elementales relacionados con el tipo de cambio, los aranceles y otros instrumentos de política económica.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Muchas de estas recomendaciones para superar el estancamiento se encuentran presentes en las propuestas estructuralistas de fines de los años sesenta y mediados de los setenta, que apuntan a los mercados internos y externos como fuentes dinamizadoras del crecimiento. Sugieren reformas distributivas como mecanismo de reactivación interna (véase Lustig 1981, 1988, y sostienen la crucial importancia que un crecimiento y diversificación de las exportaciones reviste para la sobrevivencia misma de una estrategia dinámica de desarrollo (Sunkel 1967, en especial la sección titulada "exportar o morir").

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

Así, a pesar de la advertencia que significó la primera crisis del petróleo de 1973, las economías latinoamericanas siguieron creciendo con bastante fuerza e intensidad en los años siguientes, aun cuando la mayor parte de ellas son importadoras netas de petróleo. En lugar de adoptar de inmediato las políticas de ajuste y reestructuración que requería la crisis energética y la gravísima recesión que afectaba a la economía mundial, los países latinoamericanos persistieron en sus políticas expansionistas.<sup>6</sup> Incluso, se llegó a afirmar que ello era una demostración del grado de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de acumulación, de las fuerzas productivas y del desarrollo industrial alcanzado por estas economías. Sin embargo, lo que realmente sucedía era que el endeudamiento externo permitía compensar también este nuevo desequilibrio externo y la mayoría de los países, en forma totalmente irresponsable, en lugar de aprovechar el financiamiento disponible para proceder a corregir los problemas estructurales generados previamente y de ajustarse en algún grado a las nuevas condiciones de la economía internacional y a los nuevos precios relativos de la energía, continuaron expandiéndose, confiando en que podían seguir endeudándose indefinidamente. Esta es una buena demostración práctica del grado en que las concepciones neoliberales habían hecho perder la visión de una estrategia de crecimiento de largo plazo, remplazándola por las trágicamente equivocadas señales del mercado financiero de corto plazo, con sus tasas de interés reales negativas que invitaban a un endeudamiento desmesurado y al desencadenamiento de una crisis financiera de proporciones, apenas se alterara alguna de las condiciones que permitían tan excepcional situación.<sup>7</sup>

Es lo que ocurrió entre 1979 y 1982, cuando el segundo crac petrolero y los cambios en la política económica de Estados Unidos, indujeron una nueva recesión mundial, violentos aumentos de las tasas de interés, contracción del mercado interno y deterioro de la relación de intercambio, todo lo cual desembocó en

<sup>6</sup> En parte, sólo Brasil emprendió un programa de reestructuración económica.

<sup>7</sup> Véase el capítulo de Ricardo French-Davis en este volumen.

la erupción de la crisis de la deuda externa y sus dramáticas secuelas hacia fines de 1982.

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

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

Mientras que el primer proceso se traduce en exigencias y aspiraciones que involucran la necesidad de asignarle mayores recursos económicos y financieros a sectores cada vez más amplios y populares, el segundo opera en sentido opuesto, restringiendo, negando e incluso recortando severamente dichos recursos. Con ello surgen profundas inquietudes sobre las perspectivas de la democracia, tanto en las conquistas recientes como en las de la mayor tradición. El desafío que enfrenta el régimen político de cada país en su institucionalidad, sus partidos, los actores corporativos y demás elementos del juego político, es dramático: ¿cómo procesar y dirigir políticamente el agudo y creciente conflicto entre las aspiraciones sociales contenidas que se expresan con mayor libertad e insistencia en el nuevo marco democrático, frente a las restricciones, sacrificios y postergaciones que la realidad de la crisis económica impone perentoriamente? La capacidad política y técnica que demuestre cada país para sobrellevar este conflicto sin desbordar los límites tolerables del funcionamiento democrático y del proceso económico, será crucial para las perspectivas de consolidación de la democracia y del desarrollo.

Existe amplio consenso respecto de la creciente demanda democrática que se ha venido manifestando en los diversos países en las últimas décadas y, en particular, en las más recientes. Por demanda democrática entendemos las aspiraciones y exigencias de mayor participación, generalizadas en la esfera económica (ingresos, consumo, trabajo), social (educación, movilidad, organización), política (elecciones, decisiones, participación) y cultural (acceso a la información, medios de comunicación).

Entre los factores causales de esta gran ampliación de la demanda democrática se pueden mencionar algunos de largo y otros de corto plazo, así como los de orden interno y los de origen externo. Entre los primeros habría que señalar

los grandes cambios sociales experimentados en la historia reciente de nuestros países: los rápidos procesos de urbanización e industrialización; la modernización, al menos parcial, del agro; la expansión de los sistemas educacionales; la verdadera revolución en materia de medios de información y de comunicación de masas; la constitución y difusión de una gran variedad y diversidad de organizaciones sociales, políticas y culturales en todos los niveles, estratos y sectores de la sociedad (algunos de estos fenómenos pueden observarse en los cuadros 1 a 5).

Tomando en cuenta los factores de fecha más reciente, sin duda el más destacado es el colapso de la gran mayoría de las dictaduras que prevalecían en buena parte de los países de Iberoamérica a mediados de la década de los setenta. En el lapso de tiempo transcurrido entre 1978 y lo que va de nuestros días, los regímenes dictatoriales, en su mayoría militares, han tenido que abandonar el gobierno en casi la totalidad de los países de América Latina, con la sola excepción de Cuba, y se han establecido o restablecido gobiernos civiles y regímenes políticos democráticos.<sup>8</sup> Si bien la profundidad de este cambio en cuanto al poder político real y a la participación social efectiva está por verse, y en todo caso ha sido muy diversa en cada país, no cabe duda que en todos ellos constituye una inyección que estimula poderosamente y termina por liberar una demanda democrática que estaba incubándose en los procesos de cambio estructural señalados anteriormente, pero que se mantenía realmente contenida por los regímenes militares.

Otro factor interno y relativamente reciente de la mayor importancia, es el proceso de maduración, moderación, renovación y unificación de las principales corrientes políticas, movimientos, partidos y tendencias de izquierda, inspirados por un nuevo sentido de realismo y pragmatismo, tendentes a conformar conglomerados unificados que valoran el juego democrático.<sup>9</sup>

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

También el turbulento entorno internacional experimentó transformaciones interesantes y positivas desde el punto de vista del proceso de democratización latinoamericana. Los casos de España y Portugal, y también el de Grecia, constituyen estímulos y antecedentes significativos provenientes del área europea meridional, cuya influencia cultural en América Latina no es nada despreciable. La política

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

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

internacional de defensa de los derechos humanos inaugurada por el presidente Carter en Estados Unidos y que continuaron las administraciones posteriores, incluyendo específicamente el apoyo a la instalación de regímenes democráticos en varios casos, no obstante sus ambigüedades y contradicciones, significó un cambio positivo importante respecto de la actitud tradicional proclive a los gobiernos dictatoriales del influyente vecino del norte. En el mismo sentido han actuado también los partidos socialdemócratas europeos, que han reafirmado su voluntad de expresarse a través de la política internacional europea, especialmente en relación con América Latina. Finalmente, otra influencia internacional que ha adquirido la mayor importancia ha sido la crisis y las transformaciones del pensamiento, los partidos y los regímenes comunistas, expresados inicial y tímidamente en el eurocomunismo y más recientemente en los trascendentales cambios de insospechada envergadura que se han producido en los países del área socialista, especialmente de Europa central.

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

Por otra parte contribuye a ello un fenómeno contemporáneo generalizado, asociado al proceso de internacionalización y transnacionalización de las economías y sociedades de la región. Se trata de la vinculación cada vez más estrecha entre segmentos de las clases medias y altas de la burguesía y tecnocracias locales con estructuras transnacionales económicas, financieras, militares, tecnológicas y de los medios de comunicación, en torno a un núcleo altamente homogéneo e integrado que comparte similares estilos de vida y fuertes afinidades políticas y socioculturales, mientras simultáneamente se tiende a la desintegración y exclusión de gran parte del resto de la sociedad, confinándola a un complejo nacional de

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

actividades, regiones y grupos sociales subordinados, marginados, atrasados y aislados.<sup>11</sup> Esto incrementa sus resistencias a realizar las concesiones económicas y políticas necesarias para incorporar efectivamente a los sectores populares a la economía y la política, y en este último lustro a repartir en forma menos injusta las terribles consecuencias de la crisis económica.

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

Dichos sectores cuentan en el terreno político con la defensa inculdicable de las corrientes ideológicas de derecha, que oscilan entre la incorporación al juego democrático y la tentación de recurrir a prácticas antidemocráticas con tal de garantizar la continuidad del sistema. En contraste, las clases obreras y marginadas han sido mayoritariamente interpretadas por las ideologías y corrientes políticas de izquierda, las que en la mayoría de los casos y en virtud de su aludido proceso de renovación, dirigen sus proyectos de transformaciones sociales dentro de los cauces establecidos por la legalidad democrática. No obstante esta potencial contradicción y mientras la crisis económica no se torne incontrolable, la coyuntura política postdictatorial debiera ser favorable a la germinación de consensos básicos. En la medida en que la derecha —clases medias y empresariales— manifieste una verdadera voluntad de aceptar algunas restricciones en sus desmesurados niveles de consumo y estilos de vida como forma de contribuir a aliviar la pobreza, y la izquierda se mantenga proclive a las reglas del juego democrático y supere la tentación populista, se abre una interesante posibilidad de concertar instancias mínimas de gobernabilidad que permitan llevar a cabo las reformas conducentes al despegue definitivo del desarrollo.

Como ya se destacó en la sección anterior, durante las décadas de la postguerra se logró articular, en muchos de nuestros países, un modelo de crecimiento económico y modernización parcial que tuvo elevado dinamismo y transformó profundamente nuestras sociedades, dando origen precisamente a esas demandas de democratización destacadas anteriormente. En mayor o menor medida, según los casos, el eje sociopolítico y económico de ese modelo fue el Estado desarrollista, que se ampliaba y asumía nuevas y diversas funciones de generación de empleo, de acumulación, de creación de empresas públicas, de provisión de servicios sociales (salud, vivienda, educación, previsión) y de apoyo a la

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

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

empresa privada a través de subsidios, protección y financiamiento. De este modo se articulaban también unas coaliciones sociales y políticas de tipo pluriclasista y populista en las que participaban empresarios, clases medias, clases obreras organizadas e incluso se procuraba apoyar en alguna medida a los sectores urbanos informales.

Ello fue factible inicialmente gracias a la captación, por parte del Estado, de excedentes generados en los sectores mencionados.<sup>13</sup> Con el agotamiento progresivo de esta importante fuente de ingresos públicos, el aporte relativamente escaso de financiamiento e inversiones extranjeras y las fuertes resistencias a la ampliación y modernización del sistema tributario, el financiamiento inflacionario de la brecha fiscal adquiere creciente predominio y se configuran así, sobre la base de todos estos elementos y otros señalados en la literatura afín, las condicionantes estructurales del fenómeno inflacionario: presiones básicas y mecanismos de propagación, responsables directos de la aceleración y persistencia del ritmo de inflación en el largo plazo.<sup>14</sup> Más tarde, cuando la escasez de divisas y el desenfreno inflacionario reclamaban urgentes rectificaciones en la estrategia desarrollista, sobrevino el auge del mercado financiero privado internacional y la correspondiente abundancia de créditos en condiciones iniciales muy favorables. En estas circunstancias, la mayoría de los países prefirió evadir el necesario e inevitable ajuste restructurador de sus economías y, en su lugar, muchos se embarcaron en un proceso de endeudamiento externo que llegó al paroxismo hacia comienzos de la década de los ochenta.

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

Ante la necesidad de revertir una situación externa que se había caracterizado hasta 1982 por un gran exceso de importaciones sobre exportaciones y de financiamiento externo sobre remesas al exterior, fue preciso reducir violentamente las

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

<sup>14</sup> Una discusión más completa sobre el problema inflacionario se encuentra en *Pensamiento Iberoamericano* núm. 19, enero-junio de 1986. Véase también el trabajo de J. Ramos en este volumen.



importaciones y aumentar considerablemente las remesas financieras al exterior. Obviamente dicha reorientación en el flujo de comercio y de capitales demandó, como contrapartida de lógica interna, el logro de superávits en las cuentas de ahorro domésticas.

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

En ambos frentes, privado y público, se ha actuado entonces con objeto de reducir los gastos y generar el excedente de ahorro interno necesario para compensar las remesas al exterior, pero el carácter por sí mismo recesivo de todas las medidas aplicadas torna muy difícil conseguir un aumento en los ahorros, y en consecuencia, el grueso del ajuste se ha traducido también en una reducción de la inversión, alternativa que compromete en forma alarmante la capacidad de futuro crecimiento (la crítica dimensión de este proceso de descapitalización y sus obvias consecuencias, se ven reflejadas en el cuadro 8). Además, es evidente que este conjunto de políticas se ha llevado a cabo con un sesgo violentamente regresivo, imponiendo casi todo el peso de este drástico proceso de ajuste y reestructuración a los sectores medios, a las clases populares, y a los sectores informales, que han visto aumentado el desempleo y el subempleo; reducidos sus ingresos y salarios; incrementada su carga tributaria; restringidos, desmejorados y encarecidos los servicios de educación, salud, vivienda y previsión social y, en general, disminuidas y frustradas sus esperanzas y oportunidades de mejoramiento económico y social estimuladas por el retorno a la democracia.

En estas condiciones, las perspectivas de consolidación de los regímenes democráticos existentes y de los recién establecidos son evidentemente muy difíciles en numerosos países, como claramente lo demuestran la reciente experiencia de agitación y conflicto político-social en Venezuela y Argentina, junto a la creciente tensión en Perú y Brasil. No sólo hay que superar el problema de la deuda externa, sino que hay que enfrentar una profunda reorganización del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, para rearticular un modelo dinámico de acumulación, crecimiento y desarrollo capaz de generar un excedente sustancial y en expansión.

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

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

No obstante la relevancia de las recomendaciones convencionales, con las precisiones expuestas los procesos de democratización enfrentan el enorme desafío de conciliar dichas reformas con el mejoramiento de las condiciones de vida al menos de los sectores más desprotegidos durante estas décadas, y más perjudicados por las políticas recientes, mediante la reafirmación de las funciones clave del Estado para orientar el desarrollo económico y social, procurando que la búsqueda de competitividad internacional se logre por el aumento de la productividad y no por la rebaja de los salarios, y asegurando que la descentralización y privatización de actividades y empresas públicas conduzcan al fortalecimiento de la sociedad civil, a una mayor participación social y política y al fortalecimiento de la empresa privada mediana, pequeña y cooperativa, y no sirva simplemente de pretexto para

<sup>15</sup> En particular Marcei (1988) evalúa el reciente y radical proceso de privatizaciones en Chile, y extrae dos importantes conclusiones. Una establece que lo más probable es que su efecto sobre las finanzas públicas será negativo en el largo plazo, toda vez que las empresas privatizadas eran rentables antes de su venta. La otra indica que, en comparación con fuentes alternativas de financiamiento fiscal, las privatizaciones tendrían un efecto *crowding-out* mayor sobre la inversión privada, en la medida en que atraen recursos que podrían haberse destinado a nueva inversión. A la luz de estos antecedentes resulta cuestionable el argumento de mayor eficiencia con que se suele justificar el afán privatizador.

abandonar las funciones públicas básicas al mercado y para la constitución de incontrolables monopolios privados nacionales y extranjeros en los servicios públicos y la gran empresa.

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

### III. HACIA UN DESARROLLO DESDE DENTRO: BASE DE UNA PROPUESTA<sup>16</sup>

Es bien sabido que en la literatura sobre el desarrollo latinoamericano se ha hecho costumbre distinguir entre las etapas del desarrollo hacia afuera, antes de la década de los treinta, y a partir de entonces, del desarrollo hacia dentro, mediante la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, como se señaló en la sección inicial de este ensayo, el rumbo definitivo que en la práctica siguió la estrategia de desarrollo del pasado obedeció más a la presión de las adversas circunstancias externas que a un propósito preconcebido de las autoridades económicas o de la intelectualidad de la época.

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

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

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

<sup>17</sup> CEPAL (1951).

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

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

En contraste con lo anterior, la expresión “desarrollo hacia dentro”, en lugar de poner el acento en la acumulación, el progreso técnico y la productividad, coloca el énfasis en la demanda, en la expansión del mercado interno y en el remplazo por producción local de los bienes previamente importados. Esta última formulación conduce a una estrategia que descansa en la ampliación del consumo interno y en la reproducción local de los patrones de consumo, producción industrial y tecnología de los centros, mediante el proceso de sustitución de importaciones, orientado fundamentalmente por una demanda interna estrecha y sesgada, configurada por una distribución del ingreso interno muy desigual.

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

Superada esta etapa fundacional, el refuerzo de la creatividad doméstica exige, según el propio Fajnzylber (*op. cit.*), mayor participación e interrelación más estrecha entre diversos agentes y motivaciones: grandes plantas industriales vinculadas con medianas y pequeñas empresas; infraestructura científica y tecnológica (institutos de tecnología, institutos de ciencias básicas, etcétera); organismos de capacitación del recurso humano en todos sus niveles; medios de comunicación masivos; ministerios y organismos que definen políticas y normas. Una vez que la

comunicación, interacción y fluidez de la articulación entre estos actores, instancias y niveles de decisión se consolidan como práctica nacional, se habrá conformado íntegramente lo que se conoce como un “núcleo endógeno de dinamización tecnológica” y se estará entonces en condiciones de generar sistemas articulados capaces de alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman la cadena de especialización productiva.<sup>18</sup>

Tal estrategia no está orientada, *a priori*, hacia la satisfacción de la demanda final de consumo de los sectores de ingresos medios y altos, ni prejuzga desde el inicio en favor de la sustitución de importaciones, que habría de llevar eventualmente a un callejón sin salida. Deja abiertas las opciones para orientar esta industrialización desde dentro hacia determinados mercados internos y externos, en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial. El eslabonamiento dinámico no se da, prioritaria ni principalmente, desde la demanda final hacia los insumos y los bienes de capital y la tecnología, sino más bien y selectivamente, desde estos últimos elementos hacia la captación de las demandas internas y externas consideradas fundamentales en una estrategia de largo plazo. En definitiva, un verdadero desarrollo nacional y regional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos naturales que América Latina posee en relativa abundancia; en el aprovechamiento mesurado y eficiente de la infraestructura y capital acumulados; en la incorporación del esfuerzo de toda su población —especialmente aquella que está relativamente marginada—, y en la adopción de estilos de vida y consumo, técnicas y formas de organización más apropiadas a ese medio natural y humano.

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

<sup>18</sup> A su vez, la serie de propuestas en materia de política industrial, sugeridas por O. Muñoz en este volumen, representan claros ejemplos sobre la forma de poner en práctica esta nueva concepción estratégica del desarrollo “desde dentro”.

<sup>19</sup> El anexo núm. 1 resume las principales tendencias de largo plazo en la economía mundial.

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

Un gran desafío inicial es el cuantioso financiamiento requerido a corto plazo para completar, estructurar y poner en marcha toda la dimensión de la nueva estrategia, máxime cuando se vive en Latinoamérica una época de escasez crónica de divisas. Ante el dilema de insistir en los ajustes recesivos diseñados por el FMI, generando recursos que en definitiva van a parar a manos de los bancos extranjeros, o de iniciar políticas populistas para enfrentar sólo coyunturalmente la crisis, a riesgo de graves secuelas posteriores, es indispensable una alternativa inmediata que signifique la suspensión al menos parcial de las transferencias al exterior del ahorro interno destinado al servicio de la deuda, a fin de recuperar los niveles de inversión.<sup>21</sup> Con ese objetivo y para evitar desequilibrios financieros, nótese bien que se trata de suspender la transferencia, pero no el esfuerzo de ahorro interno.

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

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

Sin embargo, hay que insistir en que cualquier éxito logrado en la suspensión del servicio de la deuda no debiera, de ninguna manera, significar una suspensión del esfuerzo de ahorro interno correspondiente. Esta es una de las

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

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

principales diferencias con la propuesta populista. Por el contrario, este esfuerzo debiera consagrarse en un mecanismo institucional como por ejemplo un Fondo Nacional de Reestructuración Económica y Desarrollo Social. Con objeto de promover al mismo tiempo la concertación social y política, en dicho Fondo debieran estar representados democráticamente los sectores sociales mayoritarios e, inicialmente al menos, se deberían privilegiar aquellas fases de la estrategia destinadas a enfrentar los problemas sociales más agudos de corto y largo plazo, y a elevar la producción eficiente de bienes transables.<sup>23</sup>

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

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

Así, por ejemplo, el grave desequilibrio externo negativo en materia de flujos de ingresos y salidas de divisas limita severamente las importaciones, provocando una considerable subutilización del potencial acumulado en cuanto a patrimonio sociocultural, humano, natural y de capacidad productiva. Esto significa, por una

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

parte, que hay aquí un apreciable potencial movilizable de recursos reales (culturales, de organización, materiales) en la medida en que esa movilización dependa mínimamente de insumos importados. Esto revela a su vez el carácter estructuralmente dependiente que ha tenido el estilo de desarrollo, y con ello la vinculación entre lo interno y lo externo tanto al nivel coyuntural como estructural.

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

Mientras el objetivo último de la vía recesiva es el pago de la deuda externa, la alternativa de reactivación selectiva tiene como horizonte rector el pago de la "deuda social", toda vez que en este último enfoque se asigna primera importancia tanto a las acciones de corto plazo, destinadas a reducir la extensión y la intensidad de la pobreza, como a las políticas de largo plazo, que persiguen superar los niveles de extrema pobreza a través de los cambios distributivos necesarios para alcanzar un nivel de equidad socialmente aceptable.<sup>24</sup> También es cierto que la política recesiva de demanda confía en el mercado para que imponga su selectividad, con los efectos regresivos conocidos, dada la estructura de los ingresos y el poder y la heterogeneidad de la estructura productiva; en cambio, una política que combine restricción selectiva de la demanda y expansión selectiva de la oferta, tendría que utilizar inteligentemente la capacidad movilizadora, orientadora y concertadora del Estado.

A la luz de esta última e importante consideración y apelando al enriquecimiento del patrimonio sociocultural, conviene reevaluar el papel que compete a cada agente en el éxito político y económico de la transición hacia una fase de desarrollo autosostenido y equitativo. Con esta idea en mente, la intervención del

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



Estado debe ser analizada con un criterio más pragmático, que reconozca la presencia vital de un Estado eficiente, capaz de suplir las deficiencias del mercado y de eliminar las tendencias excluyentes en la distribución de los beneficios del crecimiento, y que rescate su verdadero papel orientador del desarrollo y su compromiso ineludible como garante de la institucionalidad democrática.<sup>25</sup>

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

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

En relación con todas las consideraciones anteriores, es preciso destacar que en los países latinoamericanos hay una rica experiencia y conocimiento de tipo macroeconómico y sociopolítico, conjuntamente con un conocimiento más detallado de tipo sectorial, regional y temático, así como en relación con las organizaciones sociales de base, como para intentar —a partir de un adecuado manejo de los patrimonios acumulados— la formulación de propuestas concretas de ajuste reactivador. Los diseños de propuestas deben concentrarse tanto en el área de las políticas asistenciales o directas, como en el área de las políticas macroeconómicas, ya que ambas dimensiones son importantes y complementarias para lograr, junto con la reactivación y en condiciones de heterogeneidad estructural, una solución definitiva a la situación de pobreza en que permanece gran parte del recurso humano latinoamericano (los cuadros 9 y 10 entregan antecedentes sobre el grave problema de pobreza que enfrenta la región). El esfuerzo asistencial eficiente tendrá un mayor impacto y menor costo en el corto plazo y, a su vez, un correcto despliegue macroeconómico puede contribuir a eliminar las condicionantes estructurales de la extrema pobreza.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Para un análisis en profundidad sobre el tema del Estado, el lector puede remitirse al trabajo de J. M. Salazar en este volumen.

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

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

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

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

Existen también, en muchos casos y países, amplias posibilidades de extender el potencial de los recursos acumulados mediante reformas sociales e innovaciones estructurales, legales, institucionales y tecnológicas que faciliten el acceso de vastos sectores sociales a recursos naturales desaprovechados o descuidados. Es preciso volver a colocar sobre el tapete el tema de las reformas estructurales y las formas de organización social a todos los niveles. Muchas de estas reformas pueden entenderse como el necesario apoyo que deben recibir la pequeña y mediana empresa, así como los sectores informales, para romper el nudo que ahoga la expresión cabal de su potencial productivo.

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

En busca del mismo objetivo anterior, la política de remuneraciones necesita enfocar su acción hacia la recuperación de los deprimidos niveles de salarios reales y programar su ritmo de aumento de acuerdo con el comportamiento de la productividad. Localizar su efecto en el estrato más pobre exige además una política activa de salarios mínimos, destinada a mejorar el nivel de remuneraciones de

estos trabajadores. Para prevenir brotes inflacionarios, parte del salario real que se paga por encima de la productividad puede tomar la forma de salario de inversión, aumentando la participación patrimonial de los trabajadores en la empresa y transformándose en un adecuado mecanismo para alterar permanentemente la estructura distributiva.<sup>28</sup>

En otra esfera de la estrategia global, es necesario reconocer la conveniencia de un manejo coordinado del acervo de recursos que permita explotar el inmenso potencial disponible para generar y desarrollar “nuevos” recursos productivos. La transformación racional del medio natural, mediante la investigación científica y tecnológica, permite aprovechar las oportunidades que implica una apropiada gestión de la oferta ambiental. Los recursos naturales no son un dato geográfico estático, sino que los crea la sociedad, en la medida en que decide y sabe buscarlos y aprovecharlos. Sesgada por su desarrollo dependiente e imitativo, la región ha sido poco imaginativa tanto para evitar el desperdicio como para optimizar el aprovechamiento de sus recursos propios. La investigación científica y tecnológica no ha estado orientada prioritariamente a defender los recursos ambientales ni a promover su gestión adecuada. Nuestros países no se han dedicado a identificar recursos desapercibidos o desechados, a mejorar la eficiencia en el uso de las materias primas y la energía, a su conservación, ni menos a la utilización de desechos y residuos. En consecuencia, este enorme potencial latente puede llegar a transformarse, por medio de una adecuada política de ciencia y tecnología entre otras, en una concreta e importante contribución al desarrollo futuro.

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

Una gestión regional o espacial apropiada permite además obtener una serie de beneficios positivos interrelacionados. Así, por ejemplo, cuando se señala la necesidad de proteger los bosques de la cuenca alta de un río no sólo se asegura

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

el abastecimiento de madera y leña y se conserva la flora y fauna silvestre, sino que se previene la pérdida de los suelos, se alarga la vida útil de las represas, se reducen los riesgos de inundaciones y se retiene carbono, que de otro modo iría a incrementar el de la atmósfera. Cuando se plantea la necesaria consideración explícita del medio ambiente regional en la fase de elaboración de los proyectos de grandes obras de infraestructura, se busca no sólo proteger la base ecosistémica de esas propias obras y, por lo tanto, su perdurabilidad y rentabilidad de largo plazo, sino también la potenciación y aprovechamiento racional de una serie de recursos y economías externas que se generan a partir de esas obras y que pueden tener un impacto altamente positivo en la calidad de vida de las comunidades regionales y locales. El mismo argumento se extiende a los programas, planes y políticas de desarrollo.

Por otra parte, podrían considerarse las alternativas propuestas por diversos grupos, bajo distintos enfoques como los de los sistemas productivos integrados, tecnologías combinadas, ecodesarrollo, etcétera, centradas en la producción para la satisfacción de necesidades esenciales mediante el aprovechamiento de conocimientos, mano de obra, recursos naturales, desechos y residuos, combinados con técnicas apropiadas.

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

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

Se trata en la mayoría de los casos de actividades de consumo colectivo o de infraestructura productiva que no siempre interesan a la actividad privada. Ya sea porque son inversiones de rentabilidad a largo plazo, porque favorecen a sectores de bajos ingresos y escasa demanda efectiva, o porque se trata de crear economías externas o evitar deseconomías externas cuyos excedentes no pueden ser captu-

rados por el inversionista privado. En otras palabras, de obras y actividades que recaen normalmente en la esfera de las responsabilidades del sector público.

Otra de las características principales de estas obras, actividades y proyectos es su especificidad geográfica local. Tanto la problemática del desempleo como la de la conservación, proyección y mejoramiento ambiental no tienen sentido en abstracto, sino solamente referidas a ubicaciones y localizaciones concretas. Se trata, por consiguiente, de un área de la actividad pública que se presta de manera especial a la descentralización y la participación de la comunidad, cuestiones de especial interés y prioridad en la búsqueda de sistemas democráticos de planificación y decisión. Si bien las circunstancias de la crisis pueden servir como detonador para iniciar un movimiento de esta naturaleza, el hecho de que se trata de necesidades fundamentales sistemáticamente insatisfechas sugiere la necesidad de considerar estos programas como la ocasión para crear programas y actividades de tipo permanente, adecuadamente institucionalizados y financiados, con visión de mediano y largo plazo.

En este sentido, un área prioritaria de reajuste y reorientación, señalada anteriormente, tiene que ser la relativa a los patrones de consumo y de inversión, así como a las orientaciones en materia tecnológica y de gestión de recursos. Será preciso limitar severa y selectivamente, salvo casos muy justificados, todo tipo de demanda suntuaria y que implique directa o indirectamente un elevado componente de importaciones, y toda tecnología o diseño redundantes, promoviendo su remplazo por bienes y servicios, tecnologías y diseños que se apoyen en la utilización de recursos materiales y humanos nacionales y locales, y destinados especialmente a satisfacer necesidades básicas. Sin perjuicio de que en algunas áreas y sectores, particularmente en materia de exportaciones, sea necesario emplear tecnologías avanzadas y capital-intensivas.

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

La crisis internacional ha puesto de nuevo sobre el tapete la importancia de la integración y la cooperación regional latinoamericana. Este proceso de integración, que fue concebido inicialmente como una alternativa de aplicación regional del mercado interno para favorecer la estrategia de sustitución de importaciones, debiera ahora ser repensado en función de su contribución a una estrategia

exportadora y de sustitución eficiente de importaciones. De igual modo, el aprovechamiento de los grandes recursos potenciales compartidos de América Latina debiera ser una vía importantísima para revivir la cooperación regional. La utilización conjunta, coordinada y sostenible a largo plazo, de áreas como la Cuenca del Plata, la Cuenca Amazónica, el Caribe, las zonas marinas y costeras del Pacífico y el Atlántico, y la Patagonia, constituye un enorme potencial agropecuario, forestal, energético, mineral y de transporte fluvial y marítimo para la región.

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

Finalmente, toda la reflexión anterior nos lleva a concluir que existe una enorme tarea implícita en el renovado desafío por lograr un desarrollo sustentable y sostenido. Este requiere, en lo económico, de un adecuado nivel de acumulación, eficiencia y creatividad para penetrar selectivamente los mercados críticos, sean estos internos o externos; en el ámbito social, de un margen razonable de justicia, de oportunidades de trabajo y de acceso a un nivel de vida decente; en el aspecto internacional, de comportamientos que permitan a nuestros países desempeñarse como miembros respetables de la comunidad de naciones y mantener relaciones internacionales mutuamente equilibradas y satisfactorias; en la esfera de los derechos humanos, del respeto a los derechos esenciales del individuo, de la familia y de las organizaciones sociales básicas; en el campo cultural, del alcance, por una parte, de un cierto nivel de identidad acorde con los mejores valores y tradiciones que forman y distinguen a nuestras naciones, y por otra, la creatividad y selectividad necesarias para superar los problemas y alcanzar las metas socioculturales; en el campo político, del logro y mantenimiento de un grado aceptable de legitimidad, renovación, representatividad y responsabilidad de las autoridades y de la participación del pueblo en las instituciones de gobierno; en la esfera ambiental, de acciones que aseguren que los patrimonios culturales, ambientales

y naturales heredados del pasado serán legados a las futuras generaciones en las mejores condiciones de conocimiento, uso y conservación o replazo, para asegurar que ellos proporcionen una base material mejorada para la supervivencia y el bienestar de esas nuevas generaciones.

CUADROS Y GRÁFICAS

Anexo 1

**TENDENCIAS DE LARGO PLAZO EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL ANTES Y DESPUÉS DE LA DÉCADA 1970-1980**

|  | Entre 1950 y 1970  | Después de 1980   |
|--|--|---|
| Economía mundial   | Expansión rápida y sostenida                               | Expansión lenta e inestable   |
| Comercio internacional                                   | Gran expansión, profundos cambios estructurales            | Estancamiento, inestabilidad, nueva era tecnológica   |
| Términos de intercambio                                  | Relativamente bajos y estables (en relación comienzos 50s) | Agudo deterioro (en relación a 1980)  |
| Financiamiento público                                   | Expansión rápida y sostenida                               | Expansión limitada  |
| Inversión privada directa                                | Expansión rápida y sostenida                               | Escasa  |
| Financiamiento privado                                   | Expansión excepcional desde mediados de los 60             | Escaso, decreciente y sustancial flujo neto negativo (servicio deuda)                                   |
| Tasas de interés   | Muy bajas  | Muy altas   |
| Proteccionismo   | En disminución   | Fuerte aumento  |
| Cooperación internacional                                | Actitud muy favorable                                      | Actitud muy negativa  |
| Condicionalidad externa en materia de política económica | Corto plazo, FMI   | Corto plazo: FMI, banca transnacional, gobierno de EEUU.<br>Largo plazo Banco Mundial, gobierno de EEUU |

FUENTE: Oswaldo Sunkel: "El futuro del desarrollo latinoamericano: algunos temas de reflexión", publicado en "Neoliberalismo y políticas económicas alternativas", Cordes, Quito, Ecuador, 1987.

Cuadro 1  
LATINOAMÉRICA: URBANIZACIÓN  
(% de la población total)

| País/Año        | Población en localidades de<br>20 mil habitantes y más |      |      |      | Población en localidades de<br>100 mil habitantes y más |      |      |      |
|-----------------|--|------|------|------|---|------|------|------|
|                 | 1950   | 1960 | 1970 | 1980 | 1950  | 1960 | 1970 | 1980 |
| Argentina       | 49.9   | 59.0 | 66.3 | 70.6 | 41.7  | 50.6 | 55.6 | 57.9 |
| Bolivia         | 19.4   | 22.9 | 37.3 | 32.0 | 9.9   | 15.3 | 20.9 | 26.4 |
| Brasil          | 20.3   | 28.1 | 39.5 | 52.2 | 13.3  | 18.8 | 27.8 | 42.0 |
| Colombia        | 23.0   | 36.6 | 46.2 | 55.1 | 15.4  | 27.5 | 35.7 | 46.2 |
| Costa Rica      | 17.7   | 24.4 | 27.0 | 33.6 | 17.7  | 18.4 | 19.2 | 25.1 |
| Chile           | 42.6   | 50.6 | 60.6 | 68.6 | 28.5  | 32.9 | 41.7 | 56.0 |
| Ecuador         | 17.8   | 27.9 | 35.3 | 42.9 | 14.6  | 17.3 | 23.4 | 33.2 |
| El Salvador     | 13.0   | 17.7 | 20.5 | —    | 8.7   | 10.2 | 9.5  | —    |
| Guatemala       | 11.2   | 15.5 | 16.1 | 22.6 | 10.2  | 13.4 | 13.5 | 19.9 |
| Haití           | 5.1  | 7.5  | 12.7 | 22.6 | 4.3   | 6.6  | 10.4 | 14.3 |
| Honduras        | 6.8  | 11.5 | 20.2 | —    | —   | 7.1  | 15.8 | —    |
| México          | 23.6   | 28.9 | 35.2 | 51.4 | 15.2  | 18.4 | 23.3 | 43.4 |
| Nicaragua       | 15.2   | 23.0 | 31.0 | —    | 10.3  | 15.3 | 20.8 | —    |
| Panamá          | 22.4   | 33.1 | 39.4 | 43.0 | 15.9  | 25.4 | 30.3 | 33.3 |
| Paraguay        | 15.2   | 15.9 | 21.5 | 29.3 | 15.2  | 15.9 | 16.7 | 23.3 |
| Perú            | 18.1   | 28.5 | 40.3 | 49.6 | 13.8  | 19.3 | 30.0 | 40.4 |
| Rep. Dominicana | 11.1   | 18.7 | 30.2 | 41.9 | 8.5   | 12.1 | 20.7 | 28.2 |
| Uruguay         | 53.1   | 61.4 | 64.7 | 70.5 | 40.4  | 44.7 | 44.5 | 49.5 |
| Venezuela       | 31.0   | 47.0 | 59.4 | 70.3 | 16.6  | 25.5 | 40.4 | 59.5 |

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



**Cuadro 2**  
**LATINOAMÉRICA: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA EN PIB**  
 (% del PIB a precios constantes de 1970)

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

**Cuadro 3**  
**LATINOAMÉRICA: MECANIZACIÓN DEL AGRO**  
 (Hectáreas de tierras cultivables x tractor)

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

FUENTE: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980 y 1987.

**Cuadro 4**  
**NIVELES DE INTRODUCCIÓN FORMAL DE LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA**  
**(Porcentajes (a))**

|                    | Alrededor de 1960 |            |            |          |
|--------------------|-------------------|------------|------------|----------|
|                    | Sin Instrucción   | Primaria   | Secundaria | Superior |
| Argentina (b)      | 12.5              | 71.1       | 12.5       | 2.5      |
| Bolivia (b)        | —                 | —          | —          | —        |
| Colombia (b)       | 35.8              | 54.3       | 9.2        | 0.7      |
| Costa Rica (c)     | 19.0              | 70.9       | 8.0        | 2.0      |
| Chile (b)          | 25.5              | 53.6       | 17.6       | 1.3      |
| Ecuador (d)        | 34.7              | 56.8       | 7.6        | 0.8      |
| El Salvador (d)    | 57.2              | 37.2       | 4.5        | 0.3      |
| Guatemala(e)       | 66.9              | 29.2       | 3.4        | 0.5      |
| Haití              | —                 | —          | —          | —        |
| Honduras(j)        | 52.7              | 41.1       | 3.6        | 0.4      |
| México(d)          | 43.7              | 50.7       | 4.1        | 0.9      |
| Nicaragua          | 49.4(f,j)         | 45.6(j)    | 4.4(j)     | 0.6(j)   |
| Panamá             | 25.8(e)           | 58.2(e)    | 14.1(e)    | 1.6(e)   |
| Paraguay           | —                 | —          | —          | —        |
| Perú(b)            | 43.6              | 44.7       | 8.7        | 1.0      |
| Rep. Dominicana(b) | 43.7              | 49.3       | 6.6        | 0.5      |
| Uruguay(n)         | 10.1              | 70.6       | 16.4       | 1.0      |
| Venezuela(j)       | 32.8              | 46.2       | 5.6        | 1.0      |
|                    | Alrededor de 1970 |            |            |          |
|                    | Sin Instrucción   | Primaria   | Secundaria | Superior |
| Argentina(b)       | 8.2               | 70.0       | 15.9       | 3.4      |
| Bolivia(b)         | 34.9              | 37.5       | 19.9       | 3.3      |
| Brasil(b)          | 43.5              | 44.7       | 10.5       | 1.2      |
| Colombia(b)        | 24.8              | 53.1       | 15.2       | 1.7      |
| Costa Rica(c)      | 13.6              | 69.0       | 13.7       | 3.7      |
| Chile(b)           | 16.1              | 61.4       | 16.6       | 2.5      |
| Ecuador(d)         | 10.5              | 66.1       | 18.5       | 3.4      |
| El Salvador(d)     | 48.5              | 43.9       | 6.9        | 0.6      |
| Guatemala(e)       | 63.1(g)           | 30.4(g)    | 4.4(g)     | 1.0(g)   |
| Haití              | 83.5(i)           | 12.5(i)    | 3.8(i)     | 0.3(i)   |
| Honduras (j)       | 41.0              | 51.6       | 6.4        | 0.7      |
| México (d)         | 34.8              | 56.0       | 7.5        | 1.6      |
| Nicaragua          | 50.4(d)           | 22.0(d, k) | 21.4(d, l) | 3.4(d,m) |
| Panamá             | 20.0(h)           | 54.3(h)    | 22.1(h)    | 13.5(h)  |
| Paraguay           | 15.2              | 72.5       | 10.4       | 1.3      |
| Perú(b)            | 30.2              | 51.2       | 14.8       | 2.5      |
| Rep. Dominicana(b) | —                 | —          | —          | —        |
| Uruguay(n)         | 7.5(j)            | 60.3(j)    | 22.3(j)    | 8.9(j)   |
| Venezuela (j)      | 37.0(e, f)        | 47.8(e)    | 13.4(e)    | 1.7(e)   |

FUENTE: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980.

(a) Calculada sobre la base de la población cuyo nivel educacional se indagó en el censo. La diferencia a 100 corresponde al nivel de educación ignorado.

(b) Población de 5 años y más.

(d) Población de 6 años y más.

(f) Incluye nivel de instrucción ignorado.

(h) Población de 15 años y más.

(j) Población de 10 años y más.

(l) Personas que han aprobado de 4 a 9 años de estudios.

(c) Se refiere a otros tipos de educación.

(e) Población de 7 años y más.

(g) Población de 30 años y más.

(i) Población de 25 años y más.

(k) Personas que han aprobado de uno a tres cursos.

(m) Personas que han aprobado 10 o más años de estudio.

(n) Población de 8 años y más.

Cuadro 5  
LATINOAMÉRICA: TELEVISORES  
(por cada mil habitantes)

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

FUENTE: Anuario Estadístico de CEPAL, 1980 y 1987.

Cuadro 6  
GASTO MILITAR E IMPORTACIÓN DE ARMAS EN AMÉRICA LATINA

|      | Gasto militar<br>(US\$ 1984)<br>mil millones | Fuerzas<br>armadas<br>(miles) | Importación<br>de armas<br>(US\$ 1984) | Gasto<br>militar/<br>Producto<br>Nacional<br>Bruto | Gasto<br>militar/<br>Gasto<br>fiscal | Fuerzas<br>armadas/<br>1 000 hbts | Importación<br>de armas/<br>Total de<br>importaciones |
|------|--|-------------------------------|--|--|--------------------------------------|-----------------------------------|---|
| 1975 | 8.6  | 1.297                         | —                                      | 1.6  | 7.3                                  | 4.1                               | —   |
| 1976 | 9.8  | 1.328                         | —                                      | 1.7  | 8.0                                  | 4.1                               | —   |
| 1977 | 10.5   | 1.438                         | 2.287                                  | 1.8  | 9.0                                  | 4.3                               | 2.5   |
| 1978 | 10.2   | 1.478                         | 2.967                                  | 1.7  | 7.4                                  | 4.3                               | 3.1   |
| 1979 | 10.1   | 1.491                         | 2.884                                  | 1.6  | 7.2                                  | 4.2                               | 2.6   |
| 1980 | 10.8   | 1.361                         | 2.445                                  | 1.6  | 6.9                                  | 4.3                               | 1.8   |
| 1981 | 11.0   | 1.617                         | 4.022                                  | 1.6  | 6.1                                  | 4.4                               | 3.1   |
| 1982 | 13.7   | 1.687                         | 4.011                                  | 2.1  | 7.0                                  | 4.5                               | 4.0   |
| 1983 | 12.3   | 1.746                         | 3.451                                  | 1.9  | 6.5                                  | 4.5                               | 4.6   |
| 1984 | 12.7   | 1.798                         | 4.145                                  | 1.9  | 7.0                                  | 4.6                               | 5.6   |
| 1985 | 12.5   | 1.814                         | 3.348                                  | 1.8  | 7.5                                  | 4.5                               | 4.7   |

FUENTE: Arms Control and Disarmament Agency: World Military Expenditures and Arms Transfers, Washington, D.C., Mayo de 1985. Reproducido con modificaciones de "Militares y armas en América Latina", Augusto Varas, (1988), pp. 99, 101.

Cuadro 7  
AMÉRICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

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

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

\* Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

Cuadro 8  
LATINOAMÉRICA: EFECTO DEL PESO DE LA DEUDA SOBRE LA INVERSIÓN, LOS SALARIOS Y EL PRODUCTO  
(Crisis y pre-crisis) (a)

|                | Deuda/PIB<br>82-87 (70-81) | Inversión/PIB<br>82-87 (70-81) | Variación acumulada del salario real (b)<br>82-87 (70-81) | Variación acumulada del producto por habitante (b)<br>82-87 (70-81) |
|----------------|----------------------------|--------------------------------|---|---|
| América Latina | 56% (38%)                  | 16.6% (22.6%)                  | —   | -3.3% (32.9%)   |
| Argentina      | 73 (40)                    | 12.7 (20.8)                    | 16% (-7%)   | -14.5 (9.5)   |
| Brasil         | 45 (32)                    | 16.3 (23.3)                    | 3 (56)  | 3.9 (81.5)  |
| Colombia       | 25 (20)                    | 18.3 (18.4)                    | 18 (-1)   | 9.0 (36.7)  |
| Costa Rica     | 110 (82)                   | 18.2 (22.5)                    | -2 (32)   | -9.7 (29.2)   |
| Chile          | 90 (60)                    | 12.0 (16.7)                    | -13 (-3)  | -5.7 (12.9)   |
| Ecuador        | 61 (35)                    | 17.8 (24.2)                    | —   | -10.5 (87.3)  |
| México         | 65 (35)                    | 17.8 (23.2)                    | -30 (15)  | -14.4 (49.2)  |
| Perú           | 61 (42)                    | 21.2 (23.4)                    | 3 (-14)   | -5.7 (13.5)   |
| Uruguay        | 88 (41)                    | 9.7 (12.3)                     | -8 (-35)  | -9.7 (35.8)   |
| Venezuela      | 58 (40)                    | 19.0 (25.9)                    | —   | -13.1 (5.7)   |

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

SÍMBOLOS: Deuda= Deuda externa total desembolsada; Inversión= Inversión interna bruta; PIB= Producto interno bruto.

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

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

**Cuadro 9**  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 1960-1985

| Años                              | 1960 | 1970 | 1977 | 1980 | 1985 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Población total (Millones)        | 216  | 283  | 339  | 361  | 405  |
| Número de pobres (Millones)       | 110  | 113  | 112  | 119  | 158  |
| Extensión de la pobreza (%)       | 51   | 40   | 33   | 33   | 39   |
| Brecha de pobreza (sobre PIB) (%) | 9.1* | 4.6  | 2.7  | —    | —    |

\* Estimado.

**Cuadro 10**  
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN CONJETURAL DE LA POBREZA, 1980-1985

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

FUENTES: PREALC (Documento de trabajo núm. 318).

CELADE (Boletines Demográficos, enero 1985 y julio 1987).

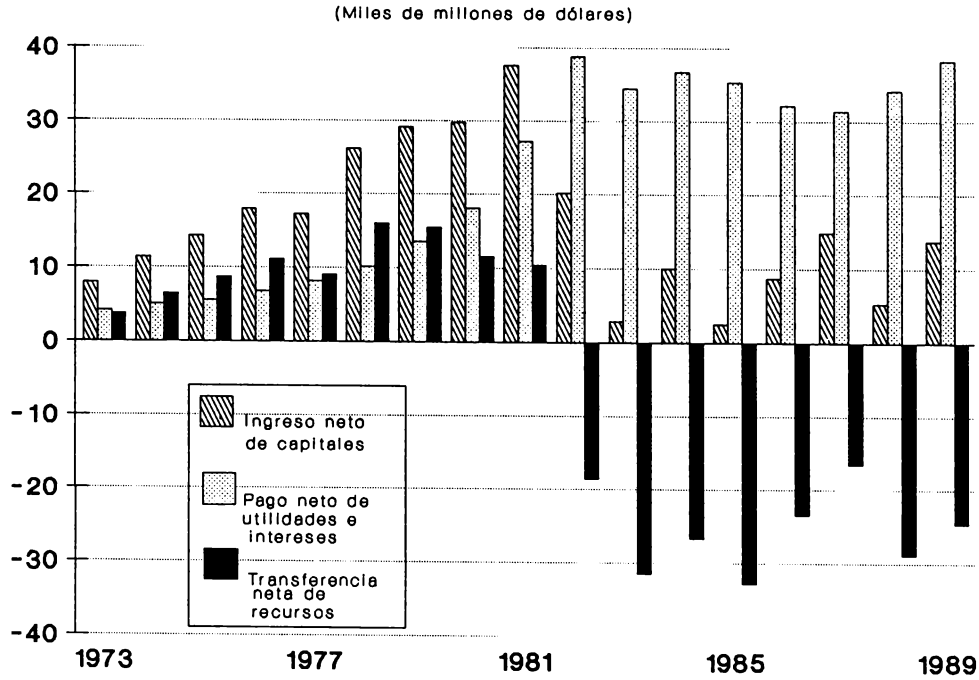
Reproducidos con modificaciones de PREALC/OIT (1988a), pp. 12 y 28.

a/ Millones de personas.

b/ Porcentaje de población bajo líneas de pobreza sobre población urbana, rural y total, respectivamente.

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

Gráfica 1  
 AMERICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS



FUENTE: Cuadro 7

## BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, B., *Policy Reform in Developing Countries*, Pergamon Press, Oxford, 1977.
- Baran, P. (1957), *The Political Economy of Growth*, en Monthly Review Press, Nueva York.
- Blomström, M. y Hettne, B., *Development Theory in Transition, The Dependency, Debate and Beyond: Third World Responses*, Zed Books, Londres, 1984.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1969.
- CEPAL, "Propagación del progreso técnico a la América Latina y problemas que plantea", en *Estudio económico de América Latina 1949*, Santiago de Chile, 1951.
- CEPAL, "Algunos aspectos del proceso inflacionario en Chile" en *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, enero, 1956.
- CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Publicación de las Naciones Unidas, junio, 1961.
- CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1980-1987.
- CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1988*, septiembre, 1988.
- CEPAL, "La deuda social en América Latina y el Caribe", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núms. 472/473, Santiago de Chile, enero-febrero, 1989.
- CEPAL/ONUDI, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe número 1, Santiago de Chile, septiembre, 1985.
- Fajnzylber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.
- Gurrieri, A., *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Herrera, J. y C. Vignolo, *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: la experiencia de Chile*. mimeo, CEPAL, abril, 1981.
- Hirschman, A., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.
- Kay, C., *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Roudletge Press, Londres & Nueva York, 1989.
- Krüger, A., *Foreign Trade Regimes and Economic Development. Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Press, Cambridge, Mass., 1978.
- Lewis, A., *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 22, núm. 2, mayo, 1954.
- Lewis, A., *The Theory of Economic Growth*, Allen And Unwin, Londres, 1955.
- Lustig, N., *Distribución del ingreso y crecimiento en México. Un análisis de las ideas estructuralistas*, El Colegio de México, México, 1981.

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



- Sunkel, O., "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, abril-junio, 1971.
- Sunkel, O., "América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta", en *Colección Cuadernos del RIAL*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.
- Sunkel, O., 1987a "Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 11, Madrid, España, enero-junio, 1987a.
- Sunkel, O., "Algunas reflexiones sobre el desarrollo de la teoría del desarrollo", en *Revista Ciencias Económicas*, vol. 7, núm. 2, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, diciembre, 1987b.
- Sunkel, O., "El futuro del desarrollo latinoamericano: algunos temas de reflexión", en *Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas*, Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, Ecuador, 1987c.
- Sunkel, O., "Deuda, crisis y desarrollo", en *Revista Ciencias Económicas*, vol. 8, núm. 2, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, segundo semestre, 1988.
- Sunkel, O. y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ed. Siglo XXI, México, 1970.
- Varas, A., "Militares y armas en América Latina", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 97, Caracas, Venezuela, octubre, 1988.