

**Los años
noventa:
¿Desarrollo
con equidad?**

Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri
Edelberto Torres-Rivas
Coordinadores

FLACSO - Biblioteca

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CEPAL
Comisión Económica
para el Desarrollo
de América Latina

338.9

A61-a Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990
378p.

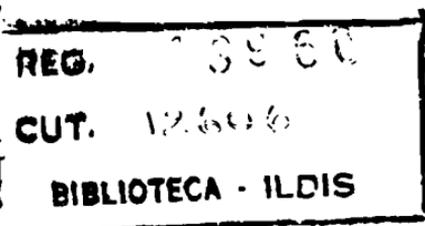
ISBN 9977-68-015-9

1. Desarrollo social - América Latina. 2. Países
en desarrollo. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gu-
rrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO.
Comisión Económica para el Desarrollo de América
Latina-CEPAL

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD
Y SIN DESARROLLO.
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

Edelberto Torres-Rivas 257

LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA

Ana Sojo 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS
QUE SER MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

Carlos Franco 355

**DESARROLLO, CRISIS
Y EQUIDAD
EN AMÉRICA LATINA**

Oscar Altimir*

- * **Director de la División de Desarrollo Económico de CEPAL. Este artículo fue publicado en la Revista de la CEPAL No. 40**

Introducción

El reclamo por una mayor equidad en la distribución del bienestar, en las oportunidades de progreso individual y en el compartimiento de las consecuencias de los ajustes macroeconómicos se ha convertido en un clamor que se extiende por las sociedades latinoamericanas. Lo vocean dirigentes sociales de todo cuño y corean contingentes cada vez mayores de grupos sumergidos en situaciones de pobreza, de asalariados mal remunerados, de trabajadores subempleados o desocupados, y de estratos de clase media deteriorados.

El reclamo no es nuevo. Encuentra su justificación en la iniquidad característica del desarrollo latinoamericano de posguerra. Se ha convertido en clamor ante la magnitud sin precedentes de los ajustes que están experimentando las economías y los aparatos estatales latinoamericanos, el elevado costo que entraña en términos sociales y la frustración derivada de su falta de éxito en recuperar el crecimiento sostenido.

La búsqueda del desarrollo equitativo se ha convertido así no sólo en un imperativo ético de las sociedades y de la política pública, sino en un requisito funcional de la estabilidad social y del afianzamiento de la democracia y en un imperativo histórico de replanteo del destino de las naciones latinoamericanas en un mundo en transformación.

Las respuestas a ese clamor deben ser, sin embargo, reflexivas. La crisis por la que atraviesan los países de esta región es estructural. Su superación exige, por lo tanto, la reorientación del estilo de desarrollo. Pero la búsqueda de senderos de desarrollo que sienten las bases de sociedades más equitativas y que representen, al mismo tiempo, una inserción funcional en el mundo que emerge de las actuales transformaciones no tiene asegurado el éxito. Lograrlo depende de delicadas y peculiares combinaciones de procesos sociales.

Por otro lado, las situaciones críticas encierran la urgencia de emprender los —quizá largos— caminos de salida. Tal imperativo queda de manifiesto tanto en el frente social como en las diferentes dimensiones de la estructura económica y de los aparatos estatales. Los efectos acumulativos de la prolongada crisis han agregado nuevas restricciones al crecimiento sostenido. El endeudamiento externo, el racionamiento de capitales y la transferencia de recursos al exterior, el debilitamiento de los procesos de inversión y el deterioro del capital básico, la debilidad fiscal y las presiones inflacionarias han pasado a formar parte de la estructura de funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Las situaciones de inequidad de las que están plagados nuestros países reconocen, por consiguiente, condicionantes tanto estructurales como de la coyuntura crítica. La superación de unos y otros supone la reorientación del desarrollo. Para que ésta se materialice es imprescindible, sin embargo, que las economías y las propias sociedades se ajusten a modelos de funcionamiento más equilibrados. Pero para que tales modelos perduren, consolidándose económica y políticamente, y posibiliten la superación de la crisis, es necesario que se operen cambios profundos y coherentes en la estructura económica y social. El que esos cambios sean de signo equitativo dependerá de que los nuevos estilos de desarrollo sean capaces de transformar en una complementariedad dinámica las contradicciones históricas entre crecimiento y equidad.

El examen de las relaciones entre crecimiento y equidad debe situarse en el marco histórico del estilo de desarrollo latinoamericano (sección I) y de su crisis, que agrega rasgos nuevos a la configuración estructural (sección II). Las contradicciones internas al estilo de desarrollo y las transformaciones del orden internacional en cuyo contexto histórico se desenvuelve (sección III) indican ciertas condiciones ineludibles para sustentar una nueva fase de desarrollo (sección IV).

El ajuste de las economías para ingresar en esa nueva fase contiene elementos de inequidad (sección V), pero la reorientación del desarrollo congruente con el nuevo marco histórico, basada en una mayor incorporación de conocimiento, no sólo es sustentable, sino que encierra la posibilidad de que en el largo plazo crecimiento y equidad se transformen en complementarios (sección VI).

EL CARÁCTER EXCLUYENTE DEL ESTILO LATINOAMERICANO DE DESARROLLO

1. *Crecimiento y equidad: patrones universales vs. configuraciones estructurales*

La constatación de la persistente iniquidad en el desarrollo latinoamericano de posguerra admite diversas interpretaciones. Las más en boga se originan en la hipótesis de la existencia de un patrón universal único de modernización y desarrollo (Kuznets, 1955). Las etapas iniciales de este proceso implican aumentos de las desigualdades, las que se irían atenuando a partir de cierto estadio de desarrollo. Las explicaciones correspondientes destacan el insuficiente grado de modernización y las distorsiones -principalmente institucionales o de política pública- que obstaculizan el proceso. Las prescripciones estratégicas se concentran en las reformas institucionales y en la promoción del crecimiento, para anticipar la ocurrencia de los indudables efectos de "derrame".

Uno de los ramales de esta familia interpretativa reconoce, sin embargo, la excesiva longitud del plazo que media hasta la materialización de los efectos de derrame y aconseja realizar, desde ya, intervenciones públicas que modifiquen algunos de los condicionantes estructurales del proceso e impongan límite a las desigualdades que se generan en las fases iniciales de transformación (Chenery et.al., 1974).

En el extremo opuesto, las formulaciones de "otro desarrollo" rechazan la hipótesis del patrón universal y postulan la adopción de modalidades alternativas de desarrollo, basadas en una noción diferente de modernización y que privilegien tanto la sustentabilidad ecológica como la equidad en la satisfacción de las necesidades humanas (Fundación Dag Hammarskjöld, 1975).

A nuestro juicio, la admisión de que existen tendencias universales básicas -aunque no necesariamente predecibles- en la tecnología, la organización de la producción, las demandas y los valores es compatible con el reconocimiento de la especificidad histórica de los derroteros de desarrollo de cada sociedad. También éstos, por otra parte, se dan en contextos internacionales históricamente peculiares.

La constatación de la existencia de patrones muy generales de transformación y desarrollo (Kuznets, 1966; Chenery y Syrquin, 1975) no justifica, sin embargo, la aceptación de relaciones simples entre crecimiento y equidad, basadas en un modelo de aplicación universal, aunque éste reconozca variantes según "tipos de países". Lo que ciertamente niega, en cambio, es la posibilidad de que en el largo plazo haya algún desarrollo exitoso que se encuentre en contradicción con tales tendencias.

Sin embargo, dentro del haz o campo de influencia de esas tendencias universales pueden coexistir "estilos" de desarrollo (Pinto, 1976; Graziarena, 1976) caracterizados por diferentes configuraciones estructurales, que involucran, entre otras, diferentes relaciones entre crecimiento y equidad. Existe evidencia histórica de países con niveles de ingreso y desarrollo comparables a los

prevalcientes en América Latina, pero con variadas configuraciones estructurales, que en las pasadas décadas combinaron un considerable dinamismo con grados razonables de equidad (Fajnzyber, 1989).

Sirvan las anteriores consideraciones para justificar la interpretación de las pertinaces desigualdades de la región en el marco de la configuración de rasgos estructurales que ha caracterizado el estilo latinoamericano de desarrollo en la posguerra. Parece difícil comprender las relaciones entre crecimiento y equidad fuera de ese contexto. Por otra parte, la búsqueda de un desarrollo equitativo desemboca necesariamente en la configuración de un estilo que involucre una mayor equidad en la participación de los frutos del crecimiento. Tal estilo debe, por lo tanto, llevar implícitas relaciones de complementariedad entre crecimiento y equidad.

Más que la presencia de uno u otro rasgo, es el conjunto de la configuración estructural y de su modalidad de funcionamiento lo que determina el carácter de las relaciones entre crecimiento y equidad. En consecuencia, corresponde, primero, caracterizar desde una perspectiva económica y en forma sucinta este estilo de desarrollo, para luego identificar los desequilibrios estructurales que han afectado la sustentabilidad del crecimiento y determinado su carácter excluyente.

2. Rasgos estructurales comunes del estilo

Más allá de las peculiaridades y diferencias en el conjunto de oportunidades representado en cada país por la dotación de recursos naturales, el

tamaño y grado de desarrollo la economía nacional y las características del sistema social e institucional existente, el funcionamiento de las economías latinoamericanas en la posguerra se ha caracterizado por un conjunto común de rasgos estructurales interrelacionados.

● *Especialización internacional basada en los recursos naturales.* La participación en el comercio internacional siguió ejerciéndose esencialmente a través de bienes primarios, a pesar de los significativos procesos de industrialización. El impulso externo continuó, por lo tanto, sujeto a las alternativas y tendencias de la demanda internacional de estos bienes y a la inestabilidad de sus precios. Aun en los casos más notables de diversificación de exportaciones en favor de las manufacturas, la mayor parte de éstas corresponden a la elaboración de recursos naturales. Se trata en buena medida de productos industriales básicos (industrial commodities), cuyos mercados internacionales reproducen actualmente condiciones similares a las que tradicionalmente han caracterizado a los mercados de productos primarios.

● *Dinamismo interno basado en el consumo.* El dinamismo interno, motor del crecimiento frente a la inestabilidad e inseguridad de los estímulos externos, se basó en la expansión continua del consumo, tanto privado como público. Las inversiones —incluida una considerable fracción de la inversión pública— fueron inducidas sobre todo por la ampliación de la demanda de consumo y de servicios públicos complementarios. Esta se vio estimulada por el aumento de los ingresos reales y por la rápida formación de

nuevos estratos sociales, surgidos gracias a la industrialización y la urbanización.

● *Patrones de consumo imitativos.* Dadas las características altamente imitativas, el crecimiento basado en su expansión estuvo orientado a satisfacer con producción local una canasta de bienes semejante a la de la nación más avanzada del orbe. El patrón del gasto público, a su vez, ha servido en general de apoyo a las tendencias imitativas, en lugar de promover su corrección.

● *Orientación de la industrialización hacia el mercado interno y desarticulación productiva.* En consonancia con el dinamismo basado en el consumo y con las características altamente imitativas de éste, la industrialización se ha orientado hacia el mercado interno. Dicho patrón de industrialización "desde la desembocadura" en todo el frente del vector de consumo ha tendido a configurar aparatos industriales desarticulados. Por otro lado, ha conducido a procesos de creciente complejidad, con intensidades de capital más elevadas y escalas mayores, lo cual se ha traducido en mayores requerimientos de inversión por unidad de producto adicional y en escalas de producción subutilizadas. Los mayores costos involucrados han motivado que en general la protección a cada actividad se haya extendido por encima y más allá de lo requerido por los procesos de aprendizaje industrial y tecnológico.

● *Debilidad tecnológica y falta de competitividad internacional.* La urgencia por reproducir localmente los niveles de consumo de las sociedades desarrolladas y la industrialización orientada hacia los mercados internos en expansión han conducido a una incorporación superficial y cos-

tosa de las tecnologías importadas, sin un desarrollo correlativo de capacidades tecnológicas locales. La desarticulación productiva, por otra parte, involucra una fragilidad estructural en el sistema de difusión del progreso técnico. Esta debilidad tecnológica sistémica constituye, a su vez, una causa más profunda de la falta de competitividad internacional que la protección que ampara actividades tecnológicamente sólidas, pero vulnerables desde el punto de vista económico.

● *Debilidad del empresario local en el proceso de acumulación y de progreso técnico.* En la mayoría de los casos, el liderazgo en las actividades industriales portadoras de progreso técnico, en torno a las cuales se articula el perfil industrial nacional, no ha sido asumido por empresas privadas nacionales, sino por el Estado. Por otro lado, la gravitación de la pequeña y mediana empresa es menos significativa que en otras naciones de industrialización tardía y tiende a configurar estratos cuyos niveles tecnológicos y organizativos son considerablemente inferiores a los de la gran empresa, dando lugar a una acentuada heterogeneidad estructural dentro de los sectores industriales, aun en los países más avanzados de la región (Pinto, 1970). La capacidad de acumulación productiva y de incorporación de progreso técnico del conjunto de empresariado nacional ha estado muy por debajo de los requerimientos de un crecimiento sostenido. La considerable capacidad de ahorro de este sector ha tendido a canalizarse hacia consumos suntuarios, inversiones poco reproductivas, especulación financiera o activos externos, en un comportamiento más rentístico que empresarial.

● *Protagonismo estatal.* La debidad del empresariado local como inversor e innovador dejó a cargo de la inversión extranjera o del Estado (en ocasiones de ambos, en una complementariedad tácita o explícita) el núcleo estratégico de las inversiones para el desarrollo. Inclusive la movilización de capital privado para inversión en actividades estratégicas debió a menudo ser acompañada de transferencias casi gratuitas de capital público, protección desmedida y prolongada, o subsidios de diferente índole.

A ello se agregó el manejo de los instrumentos arancelarios, cambiarios y crediticios para operar la transferencia de recursos desde las actividades primarias exportadoras a las urbanas e industriales, y desde los consumidores y rentistas a la inversión. Por otro lado, las inversiones públicas en infraestructura facilitaron y complementaron el patrón de crecimiento fundado en la expansión del consumo privado.

Finalmente, el Estado se constituyó en un mecanismo esencial de redistribución de ingresos. Sin embargo, a diferencia del "Estado de bienestar", propio de los países industriales, para tal efecto operó más a través de las tarifas y precios públicos y de la creación de empleos públicos, que de transferencias de seguridad social y bienestar.

● *Dualismo agrario.* Si bien durante las últimas décadas se han registrado significativos avances en la ampliación de las fronteras agrícolas y la modernización de diversas producciones agropecuarias, con los consiguientes aumentos de productividad, persisten estructuras duales dentro de los sectores agrarios de la mayoría de los países de la región. Junto a eficientes empresas exportadoras y a una variedad de empresas fami-

liares productoras para el mercado interno, amplios sectores de campesinado continúan dedicados a una agricultura de subsistencia.

La presencia o ausencia de estas formas de dualismo agrario en la configuración estructural de cada sociedad nacional es, probablemente, el factor que condiciona en mayor medida la presente caracterización de un estilo de desarrollo, común a todos los países de la región.

En todo caso, tanto la modernización como el subdesarrollo agrario han alimentado los intensos procesos de urbanización, que persisten más allá de las fases cíclicas de la actividad económica urbana.

3. Un estilo de desarrollo estructuralmente desequilibrado

La estructura caracterizada por estos rasgos tiende a reproducir desajustes entre vectores de oferta, de un lado, y de demanda o de requerimientos, del otro, más allá de los ajustes temporarios. Es en este sentido que afirmamos que el estilo de desarrollo latinoamericano involucra un conjunto de desequilibrios estructurales interrelacionados, que tornan insostenible el crecimiento en el largo plazo.

• El poder de compra de las exportaciones (incluido el efecto de los términos del intercambio) tiende a expandirse menos que la demanda de importaciones derivada tanto de los patrones prevalecientes de consumo y de gasto público como del funcionamiento y la expansión de los aparatos productivos existentes. Ello implica una tendencia estructural al déficit comercial, dando lugar

a una avidez crónica de capitales externos y a las características interrupciones o limitaciones del crecimiento por falta de divisas.

- Los requerimientos de inversión para expandir significativamente el producto potencial tienden —dada la configuración de insuficiente progreso técnico, desarticulación productiva y debilidad de la acumulación— a superar la capacidad de ahorro nacional real, ajustado este último por el efecto de los términos del intercambio. Ello genera una segunda brecha que requiere ahorro externo, ya sea mediante el endeudamiento o la inversión extranjera directa.

- Los flujos de capitales externos comprometen, a su vez, corrientes futuras de intereses y utilidades, que se agregan al déficit comercial, ampliándose así la brecha de divisas que ha de ser cubierta con aportes de ahorro externo.

- La demanda derivada de incorporación de tecnología supera con creces las capacidades tecnológicas locales, presionando sobre las diversas formas de importación de tecnología (bienes de capital, licencias, inversiones extranjeras). Dadas la insuficiente inversión en investigación y desarrollo, la desarticulación de los perfiles industriales locales y la simbiosis tecnológica de las empresas transnacionales con sus matrices, las capacidades tecnológicas locales permanecen en una situación de subdesarrollo, lo que agrava este desequilibrio.

- La insuficiente difusión de progreso técnico en estructuras productivas desarticuladas hace posible la persistencia de heterogeneidad estructural intersectorial e intrasectorial. No sólo coexisten estratos productivos de niveles de

productividad, tecnología y organización muy dispares, rasgo frecuente en cualquier economía en un momento dado, sino que tal heterogeneidad perdura y las brechas se amplían, ya que los incrementos de productividad en las actividades modernas o formales tienden a ser superiores al promedio. Bajo el modelo dominante de alta intensidad de capital, tecnología trasplantada y desarticulación productiva, la modernización de los estratos atrasados requeriría que tuvieran acceso efectivo al capital y los conocimientos en grados de difícil absorción a nivel microeconómico y probablemente inviables a escala macroeconómica.

● La disponibilidad de fuerza de trabajo tiende a superar la demanda de empleo moderno derivada del patrón imperante de demanda de bienes y a crecer menos que ésta. Vinculado sin duda a desequilibrios entre la demanda y la oferta de calificaciones, dicho desajuste estructural da origen a diferentes formas de subutilización de los recursos humanos, que constituyen la contraparte de la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos.

● En el plano de la acumulación, la configuración estructural se manifiesta en el desajuste entre la inversión necesaria para lograr un crecimiento sostenido, con eliminación progresiva de la heterogeneidad estructural y del subempleo, y la correspondiente a la expansión de la capacidad de producción con la estructura actual. Esta discrepancia, por otro lado, se amplía cuando las condiciones del sector externo y la movilización de ahorro interno restringen la tasa de inversión asequible.

● El papel del Estado en el estilo de desarrollo prevaleciente involucra una fragilidad fiscal estructural. La considerable actividad inversora del Estado (infraestructura, creación de empresas públicas, transferencias de capital al sector privado), así como la expansión constante de los servicios sociales, del empleo público y de los subsidios han tenido como contrapartida aumentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta ha tendido a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a que la ampliación de las bases tributarias se fue quedando a la zaga y a que en muchos casos se deterioró el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

4. Y socialmente excluyente

El estilo latinoamericano de desarrollo no sólo resulta insostenible a largo plazo, por las múltiples tendencias al desequilibrio emergentes de su configuración estructural. Además, es excluyente porque en la práctica impide la adecuada participación de amplios segmentos de la población en los procesos de modernización y en los resultados del crecimiento. Esta exclusión limita, a su vez, los horizontes del proceso de desarrollo.

A pesar de la rápida expansión de los mercados internos, de las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales y de la movilidad social asociada a tales cambios, las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido e incluso agravado. Por otro lado, la notable mejoría que registran desde la postguerra algunos indicadores básicos de las condiciones de vida no ha logrado reducciones sustanciales en la significa-

ción de los grupos que viven en condiciones de pobreza absoluta.

El principio de exclusión implícito en el funcionamiento desequilibrado del estilo latinoamericano de desarrollo opera en tres dimensiones principales: los patrones distributivos emergentes de la estructura productiva, el papel dinámico de los patrones de consumo, y las características y limitaciones de la acción redistributiva del Estado.

Los patrones distributivos emergentes de la estructura productiva reflejan de manera sistemática la gravitación de la heterogeneidad estructural y el subempleo, en un círculo vicioso de difícil superación. Los procesos de modernización productiva, intensivos en capital físico, no llegan a incorporar la totalidad de la oferta de mano de obra; la estructura de calificaciones disponible resulta incongruente con la demanda de calificaciones; y la difusión del progreso técnico no alcanza a los amplios estratos de baja productividad. Por otro lado, la modernización de esos estratos —desprovista del multiplicador sinérgico de aparatos productivos más articulados y sociedades más integradas— exigiría recursos de inversión y programas públicos que exceden por amplio margen las capacidades de los Estados latinoamericanos.

Dado que el patrón imitativo de consumo es costoso en términos de recursos domésticos, la expansión continua del consumo se ha basado esencialmente en la prosperidad del 30% —o, a lo sumo, el 40%— de mayores ingresos de la población, que requiere ingresos más altos para pagar, por los mayores precios de los bienes. Los estratos de menores ingresos han quedado al margen

de tales consumos, aunque estén crecientemente afectados por los patrones sociales de aspiraciones centrados en torno a esa canasta de bienes.

De hecho, la orientación a reproducir localmente los patrones de consumo de los países industriales lleva aparejado un principio estructural de exclusión social. La inversión por habitante —o, alternativamente, las importaciones por habitante— que sería necesaria para garantizar al conjunto de la población el acceso al menos a los bienes que constituyen la canasta de consumo de países cuyo ingreso por habitante y productividad media son cinco o diez veces superiores, está fuera de toda proporción con los niveles medios de productividad prevalecientes o aún asequibles en nuestros países. Esta constituye la contrapartida del hecho de que el perfil de demanda de recursos productivos (capital, tecnología, trabajo y recursos naturales) derivado de los patrones de consumo prevalecientes discrepa estructuralmente de la disponibilidad relativa de tales recursos en los países de la región.

Sin embargo, a través del Estado se han configurado mecanismos redistributivos o supletorios que corrigen los patrones distributivos originados en la estructura productiva o bien moderan la inicua distribución del bienestar implícita en el consumismo imitativo. La extensión de servicios sociales, el establecimiento de una red de subsidios, la vigencia de tarifas públicas subsidiadas y la provisión de empleos e ingresos dentro de los aparatos estatales han representado mecanismos de esa índole. Pero al favorecer a los estratos medios emergentes, tales mecanismos han permitido el logro de una "equidad parcial o restringida", que no llegó a abarcar a los

estratos ubicados en la base de la pirámide social. Por otro lado, el dinamismo del crecimiento de postguerra llevó a sustituir la exigencia de "equidad sistémica" por la de movilidad social y el haz de expectativas que ella suscitaba.

En síntesis, el estilo estructuralmente desequilibrado que desplegaron los países de América Latina durante la posguerra llevaba aparejado principios de exclusión social. Por un lado, el subempleo y la heterogeneidad tecnológica y productiva proveen las bases de agudas disparidades de ingreso y situaciones extendidas de pobreza. Por otro lado, resulta imposible un compartimiento extendido de los patrones de consumo que constituyen el motor dinámico de este estilo y la aspiración social que el mismo proyecta. Pero, sobre todo, sus modalidades de funcionamiento requieren la continua expansión de los ingresos y del consumo de los estratos medios y altos de la población, sin que la acción redistributiva del Estado —sustentada en bases fiscales por lo demás frágiles— logre significativas transferencias compensatorias de ingresos hacia los estratos excluidos.

II

LA CRISIS DEL DESARROLLO, DE LA DEUDA Y DEL ESTADO

Están claras, a estas alturas, cuáles son las raíces estructurales de la crisis de la deuda que afectó a los países de la región, en el marco de la transformación de las corrientes financieras internacionales. Los permisivos préstamos banca-

rios con que se reciclaban los petrodólares permitieron a los países importadores de crudo de la región continuar funcionando con su estilo externamente desequilibrado y absorber incluso los choques de la elevación de los precios del crudo. Los países exportadores de petróleo expandieron rápida y espectacularmente sus importaciones, agudizando los rasgos característicos del estilo latinoamericano de desarrollo, con lo que no sólo consumieron sus inesperadas ganancias, sino que se sumieron en el endeudamiento externo.

Sobre este trasfondo, la emergencia simultánea a principios de la década de los ochenta de recesión internacional, deterioro de los términos del intercambio y súbita elevación de las tasas internacionales de interés —fenómeno este último atribuible a la enorme absorción de capitales por parte de los Estados Unidos— desencadenó la crisis financiera en que aún se debaten los países de la región.

Se trata de la eclosión postergada de la crisis del estilo de desarrollo de la región. Mantener sus desequilibrios estructurales bajo control requería disponer de un flujo creciente de recursos externos. De otro lado, la inserción de nuestros países se tornaba cada vez más anacrónica en un contexto internacional de rápida transnacionalización financiera, cambios radicales en las corrientes de capital y acentuación de la competitividad, todo ello bajo el signo de profundas transformaciones tecnológicas. El endeudamiento externo resultó semejante, pues, a un estupefaciente, que alivió durante algún tiempo los conflictos latentes, para luego transformarse en su detonante.

Hacia la eclosión de la crisis, el capital externo operaba como facilitador del crecimiento, en

el doble papel del proveedor de divisas y de inyector de inversiones y tecnología. El Estado, a su turno, garantizaba el crecimiento y la redistribución de ingresos asequible dentro del estilo prevaleciente, mientras que la inflación operaba como mecanismo mediatizador de conflictos, fuesen ellos coyunturales o estructurales. El contexto mismo de crecimiento constituía un medio favorable, aunque mezquino o precario en algunos países o períodos, para la movilidad social y la formación de amplios consensos, con frecuencia tácitos.

Esta modalidad de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas ha hecho crisis y sus componentes se han convertido en obstáculos al desarrollo.

1. Vuelco de la transferencia de recursos externos.

Los flujos netos de capital externo en el período 1950-73 fueron superiores a las remesas de nuestros países por utilidades e intereses, con lo que la transferencia neta de recursos hacia la región fue positiva.¹ Pese a su relativa modestia,² tales flujos proveyeron divisas esenciales para paliar las tendencias estructurales al desequilibrio externo y fueron con frecuencia vehículo de

-
1. Con la notable excepción de Venezuela, que ha sido tradicionalmente exportador neto de capital, y de Argentina y Uruguay durante el período 1960-1972.
 2. Inferior al 1% del producto en los países mayores de la región (aunque en Brasil y Colombia ascendió a 3.5% y 2%, respectivamente, en 1970-1973). En los países centroamericanos, en cambio, las transferencias netas fueron más significativas.

inversiones estratégicas y de incorporación de tecnología en los estratos productivos modernos.

Durante el período de "capital fácil" (1974-81), la magnitud de las corrientes netas de capital externo a largo plazo se triplicó en términos reales, llevando la transferencia neta de recursos externos hacia la región a un promedio de 2.5% del producto anual, aunque en algunos países esta relación llegó a representar 10% del producto.

La crisis de la deuda y el subsecuente virtual racionamiento de capitales, por un lado el efecto de las elevadas tasas internacionales de interés sobre los abultados servicios de la deuda contraída, por el otro, revirtieron (excepto en Centroamérica) a niveles de entre 2 y 6% del producto, la transferencia que llevan a cabo los países (casi 4% del producto a escala regional).

En otras palabras, la mayoría de los países de América Latina se han transformado en exportadores de capitales, después de haber sido tradicionales importadores. Sólo los países centroamericanos, Haití y Paraguay mantienen su calidad de importadores netos de capitales. Para el conjunto de América Latina, el vuelco de recursos ha sido del orden del 6% del producto regional: hasta antes de la crisis percibía recursos netos equivalentes a 2% de su producto, desde 1982 ha pasado a transferir al exterior casi 4% del producto regional.

A consecuencia de este vuelco del financiamiento externo los países de la región debieron ajustar sus economías de manera que éstas, sistemáticamente deficitarias en su comercio exterior, pasaran a generar considerables superávits. Por otro lado, los recursos disponibles se contra-

jeron en la magnitud del vuelco de los recursos externos. En los hechos, esta detracción recayó íntegramente sobre la inversión, que en casi todos los países disminuyó en términos absolutos y relativos, al punto que su significación regional declinó poco más de 23% antes de la crisis a apenas 16% del producto en la actualidad.

2. La crisis fiscal

El estilo de desarrollo que se fue configurando en los países latinoamericanos durante la posguerra implicaba la expansión del Estado, con el objeto de que asumiera su papel protagónico en las múltiples dimensiones ya indicadas. Ello dio origen a una fragilidad fiscal estructural, en la medida que los gastos tendieron de manera sistemática a crecer más que las bases tributarias.

Así, la significación del gasto gubernamental llegó a ubicarse en un nivel de entre 15 y 30% del producto (excluidos los intereses de la deuda) en países en los que tres décadas antes había fluctuado entre 10 y 15%. A ello hay que agregar el hecho de que al interior de los aparatos estatales cristalizaron estructuras organizativas inelásticas a las fluctuaciones de la coyuntura, mientras que la recaudación tributaria tiende a ser procíclica y se ve erosionada por frecuentes aceleraciones de la inflación.

Por otra parte, la capacidad de control tributario efectivo resulta debilitada por efecto de combinaciones variables de ineficacia administrativa, costo del control, corrupción y colusión. En tales condiciones, la ampliación de la recaudación impositiva queda librada a la disposición de los particulares a tributar; y ésta declina en la

medida en que grupos importantes de contribuyentes comienzan a percibir que se debilita la funcionalidad de la acción del Estado para que la economía estructuralmente desequilibrada funcione sin vulnerar sus intereses.

Esta divergencia estructural entre gastos e ingresos lleva implícito un funcionamiento deficitario del fisco. En algunos países y períodos, tales desajustes permitieron que el Estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, redundaron en financiamiento inflacionario.

El acelerado endeudamiento de la década de los setenta agregó un peso insoportable a los gastos fiscales, haciendo que la fragilidad fiscal subyacente se convirtiera en crisis fiscal manifiesta. En efecto, los gobiernos aprovecharon la bonanza financiera de los años setenta para financiar sus déficit y las inversiones de las empresas públicas a través de endeudamiento externo e interno, reciclando en muchos casos parte del endeudamiento externo del sector privado. Por otro lado, la crisis de la deuda externa y las exigencias de los acreedores transformaron la mayor parte de la deuda privada externa en deuda pública o públicamente garantizada. A ello se agregó, en algunos casos, el costo de operaciones de salvataje, con recursos públicos, del sistema financiero interno.

Así, durante la última década la significación de la deuda pública, externa e interna, y aquella que dispone de garantía pública se cuadruplicó como porcentaje del producto regional. Por otra parte, más de tres cuartas partes de la deuda

externa latinoamericana actual (de 416 mil millones de dólares) corresponde a los Estados. A los crecientes gastos públicos voluntarios o "programables" se ha agregado entonces la carga de la deuda, acrecentada a su vez por las mayores tasas internacionales de interés.

Los déficit fiscales, que solían representar 1 ó 2% del producto, han pasado de esta forma a comprometer magnitudes que a menudo se ubican entre el 5 y 10% del producto y cuyo financiamiento es, con demasiada frecuencia, inflacionario.

El Estado, actor clave en el desarrollo latinoamericano de postguerra, por sus papeles de promotor de nuevas actividades, dinamizador de la demanda agregada y proveedor de mecanismos redistribuidores de ingresos, ha entrado en una fase crítica. La crisis fiscal no sólo redundará en un debilitamiento o incluso abandono de las actividades que permitieron que el Estado desempeñara esos papeles estratégicos. Peor aún, el ajuste fiscal propaga, vía recesión o inflación, sus convulsiones al resto de la economía y agrega más elementos de iniquidad a los que estructuralmente genera ese estilo de desarrollo.

3. *Inflación, carga de la deuda y transferencia interna de recursos*

La inflación ha constituido un mecanismo mediatizador de conflictos estructurales, sobre todo en aquellos países o períodos en que el fortalecimiento de las organizaciones sociales posibilitó la pugna distributiva.

La inflación se ha manifestado tanto directamente, a través de las presiones de costo representada por aumentos de salarios o la ampliación

de los márgenes de utilidad y de los respectivos mecanismos de indización, como en forma indirecta, vía de la fijación estatal de los precios claves: tipo de cambio y aranceles, tasas de interés, salario mínimo, tarifas públicas. Pero también la expansión multiforme de los gastos públicos ha estado fuertemente influida por propósitos redistributivos, para atender demandas que exceden la cuantía de los ingresos obtenidos por cada grupo, pero que también sobrepasan la capacidad efectiva del Estado de recaudar tributos. Sea por presiones de costo o por el insuficiente financiamiento del déficit fiscal, la pugna distributiva institucionalizada desembocó en el pasado en procesos inflacionarios de difícil manejo.

El cambio estructural que representa para las economías de la región ser exportadoras de capital incorpora una nueva dimensión a sus procesos inflacionarios, así como a la relación entre éstos, el ajuste externo y el crecimiento.

Como el grueso de la deuda externa corresponde al sector público, la transferencia de recursos al exterior gravita sobre su situación financiera bajo dos modalidades estructuralmente distintas, según las características institucionales del sector exportador (CEPAL, 1989).

En los países en que el sector público es propietario de las principales actividades de exportación existe un vínculo directo entre las cuentas fiscales y el balance de pagos y, por lo tanto, entre aquéllas y la capacidad para efectuar la transferencia de recursos al exterior. Cuando el valor de las exportaciones del sector público cae, tienden a ampliarse el déficit fiscal y el desequilibrio externo, generándose simultáneamente presiones

inflacionarias y efectos recesivos. A la inversa, cuando esas exportaciones aumentan, tienden a mejorar directa y simultáneamente las cuentas fiscales, el balance de pagos y la posibilidad de realizar la transferencia al exterior sin aumentar la tributación ni recurrir a financiamiento inflacionario.

En los países en que las exportaciones principales provienen del sector privado, la mejoría de éstas fortalece también el balance de pagos; pero la transferencia de recursos al exterior requiere además que se opere una transferencia interna de recursos en favor del sector público. Dada la significación de esta transferencia con respecto a los ingresos tributarios y la dificultad de aumentar éstos, su materialización involucra para el fisco un déficit, que se traduce en financiamiento inflacionario. Por ello, aun cuando se obtenga una mayor holgura externa a través del saldo comercial, ésta no necesariamente se traduce en una reducción apreciable del déficit fiscal. Incluso el alza del tipo de cambio real para favorecer la expansión de las exportaciones puede provocar una ampliación del déficit público, al aumentar el costo en moneda nacional del servicio de la deuda externa pública.

Como lo muestra la experiencia de los años recientes, la agudización de los procesos inflacionarios, bajo el múltiple signo de la pugna distributiva, la crisis fiscal y la transferencia de recursos al exterior, se ha convertido en sí misma en un obstáculo importante al crecimiento, con frecuentes deterioros de la ya desmedrada situación de los grupos menos favorecidos y más inermes de la sociedad.

III

TRANSFORMACIONES EN EL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

El contexto histórico en el que se desarrollaron nuestros países durante la postguerra ha estado cambiando rápida y profundamente. La economía mundial vive el desenlace de conflictos larvados y el alumbramiento de potencialidades gestadas durante la larga prosperidad de posguerra, en lo que configura una transición hacia nuevos patrones comerciales, productivos, tecnológicos y organizacionales.

El orden económico internacional de postguerra se basó en el libre comercio, la libre movilidad de capitales, el régimen cambiario y financiero de Bretton Woods y la cooperación entre los países de la OECD. La confrontación estratégica con el bloque socialista acotó el ámbito de maniobra y condicionó el funcionamiento de este orden que presidió la expansión del comercio mundial, los procesos de descolonización y el pleno despliegue del patrón tecnológico y productivo existente.

a. La escena financiera

El régimen de Bretton Woods ha sido reemplazado por una escena en la que prevalecen grandes desequilibrios y considerable inestabilidad financiera y cambiaria, aunque ésta sea, en última instancia, atemperada mediante los mecanismos de consulta que forman parte de la cooperación entre los socios principales de la OECD. Este panorama refleja la mayor interdependencia que

existe entre las economías centrales, en el marco de mercados financieros que se han internacionalizado y de regímenes de cambios y de tasas de interés sujetos básicamente a las fuerzas que se manifiestan en esos mercados.

Dicha transformación fue aprovechada por los países de la región para endeudarse fácilmente, pero sin que ellos visualizaran en plenitud sus implicaciones para el funcionamiento de su estilo de desarrollo y para el manejo ulterior de su política económica. El resultado es que América Latina se encuentra sumida en un virtual racionamiento de capital financiero, en un mundo en que éste fluye en caudales sin precedentes, cada vez con mayor facilidad y rapidez. Por otro lado, los sistemas financieros internos de nuestros países enfrentan, a costos crecientes, la competencia en este mercado global.

*b. Las transformaciones
tecnológicas mundiales*

El patrón tecnológico y organizativo emergente —basado en la microelectrónica y sus aplicaciones— está transformando las bases de las ventajas comparativas tradicionales de las economías nacionales y, en consecuencia, las condiciones mismas de la división internacional del trabajo (CEPAL, 1988).

La intensificación de los procesos de cambio técnico ha acentuado las tendencias históricas al debilitamiento de las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales. Las características ahorradoras de materiales y de energía implícitas

en las aplicaciones de las tecnologías de información refuerzan esas tendencias hacia el futuro.

Por otro lado, la difusión de las aplicaciones de las tecnologías de información en la producción de bienes y servicios tiende a desplazar empleos y a modificar el perfil de habilidades requeridos de la mano de obra. Los efectos de tales tendencias sobre las ventajas comparativas que los diversos países en desarrollo se han labrado en el curso de su industrialización reciente son complejos. Por lo pronto, es clara la progresiva erosión de las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata. Por otro lado, la disponibilidad de mano de obra poco calificada y débilmente sindicalizada es un atractivo para la radicación de actividades semiautomatizadas. Sin embargo, el ulterior avance de la automatización en tales actividades y las crecientes posibilidades de adaptación flexible a los cambios en la demanda pueden operar en sentido contrario. Las habilidades utilizables en las múltiples y crecientes aplicaciones informáticas pasarían, en cambio, a constituir la base de la configuración de nuevas ventajas comparativas.

En síntesis, la revolución tecnológica en curso ha impreso gran dinamismo al patrón de ventajas comparativas. Y no sólo en el sentido convencional, por la rapidez con que están ocurriendo los cambios y la posibilidad de que éstos se aceleren incluso en el futuro, sino, sobre todo, en virtud de que las ventajas comparativas tienden a depender cada vez menos de las dotaciones naturales de recursos o de las capacidades tradicionales de cada país, y cada vez más de la incorporación de conocimiento, el desarrollo de los recursos huma-

nos y la adquisición progresiva de capacidades tecnológicas e industriales.

c. El comercio mundial

El comercio mundial continúa desenvolviéndose en un marco general de libre comercio, sólo coartado por la persistente protección que otorgan los países centrales a sus sectores agrícolas y parcialmente amenazado por la agudización de tendencias proteccionistas en esos países, a partir del primer "choque" petrolero y de la recesión mundial de 1980-82.

El volumen del comercio mundial se ha expandido a un ritmo superior al de la producción, impulsado por el dinamismo del comercio de manufacturas y principalmente de los productos metálicos, cuya significación dentro del intercambio mundial ha ido en sostenido aumento. La participación de los minerales no combustibles y la de los productos agrícolas, en cambio, se han contraído considerablemente en las últimas dos décadas (CEPII, 1983; World Bank, 1987; UNCTAD, 1989).

El auge que experimentaron los precios de productos básicos a mediados de la década de los setenta se ha ido disolviendo en un reacomodo en torno a la tendencia al deterioro que venían exhibiendo en términos reales desde la postguerra. También los precios del petróleo, se han acomodado a niveles reales inferiores a los vigentes en 1974 (World Bank, 1988).

Estas tendencias del comercio reflejan tanto la transformación previsible de la demanda mundial en favor de satisfactores más refinados, como las transformaciones que viene experimen-

tando el patrón tecnológico y organizativo de la producción mundial. Estas se han visto reforzadas por los cambios en las políticas de los países centrales, en orden a promover la reducción de insumos de materias primas y energía por unidad de producto o de consumo. A ello se ha agregado, en muchos mercados de productos básicos, la incapacidad de los países productores para regular la oferta, dada su elevada dependencia respecto de esas exportaciones.

Por último, la configuración prevaleciente en la posguerra, con zonas rígidamente integradas (la Comunidad Europea y los países del CAME) y otras de menor integración, está experimentando profundos cambios, al acelerarse el proceso de unificación de la Comunidad, la liberalización del CAME, la constitución del bloque comercial norteamericano y las tendencias a la integración que se manifiestan en el Pacífico asiático.

d. Incongruencia del estilo latinoamericano de desarrollo

El estilo de desarrollo que los países latinoamericanos consolidaron en las últimas décadas resulta decisivamente afectado por las transformaciones en curso en el orden económico internacional. Los rasgos característicos de su funcionamiento acusan creciente incongruencia con el patrón tecnológico y productivo emergente, las tendencias del comercio mundial y de la división internacional del trabajo, la inestabilidad e impredecibilidad de los tipos de cambio y las tasas de interés, la masiva transferencia de re-

cursos al exterior y la situación de racionamiento en un mercado global de capitales altamente fluido.

IV

LAS CONDICIONES PARA UN DESARROLLO SOSTENIDO

La crisis del estilo de desarrollo sólo puede superarse a través de transformaciones estructurales que involucren un nuevo estilo de funcionamiento de nuestras economías y sociedades. Este ha de exhibir menores desequilibrios estructurales y ser congruente con el nuevo orden económico internacional. Por detrás de esta afirmación perogrullesca asoman alternativas muy diferentes en cuanto a las configuraciones socioeconómicas que pueden emerger. Ellas deben incluir, sin embargo, algunas condiciones ineludibles, puestas en evidencia por los orígenes y el despliegue de la propia crisis.

1. Alivio de la carga de la deuda

En la situación actual de racionamiento de capital financiero y elevadas tasas internacionales de interés, los países de la región están obligados, sea cual fuere el escenario del servicio de la deuda, a restringir su crecimiento y mantener o incluso contraer el ya deteriorado consumo por habitante (CEPAL, 1990). Quizá con la sola excepción de Brasil, deberán ampliar sus excedentes comerciales o, como es el caso de los países centroamericanos, volverse superavitarios. Ello les

exigiría ampliar significativamente la importancia de sus exportaciones respecto de un producto casi estancado y, al mismo tiempo, disminuir la de sus importaciones, restringiendo el crecimiento y los procesos de apertura. Es probable que en tales condiciones sólo los países mayores logren mantener el actual producto por habitante; la mayoría, en cambio sufrirá su deterioro.

Esta prognosis se basa en las restricciones impuestas por el desequilibrio externo. En muchos casos, la carga de la deuda sobre el desequilibrio fiscal y la imposibilidad de realizar transferencias internas necesarias para cubrirlo amenazan con introducir perturbaciones adicionales al proceso de ajuste, desempeñando la economía en la inflación y la recesión.

El alivio de la carga de la deuda es entonces imperativo, no sólo por razones humanitarias y de estabilidad política y social. También es indispensable para habilitar el camino de las transformaciones productivas y de las reformas del Estado imprescindibles para reorientar el desarrollo por senderos de crecimiento sostenido y solidez externa. En última instancia, el alivio de la carga de la deuda es insoslayable para llegar a resolver el problema de la deuda impaga en el sistema financiero internacional y acabar con el racionamiento de capitales para América Latina.

Sin embargo, es previsible que la deuda externa continúe representando una pesada carga sobre los recursos nacionales. Más allá de iniciativas y propuestas que, como los planes Baker y Brady, pueden representar avances en la comprensión del problema y esfuerzos parciales para resolverlo, no se vislumbra en los países industriales la emergencia de mecanismos eficaces pa-

ra asumir las pérdidas de capital o financiar los subsidios compensatorios requeridos.

Como el servicio íntegro y puntual de la deuda carece de viabilidad para los países de la región, éstos se verán obligados a combinar la renegociación recurrente con la restricción de pagos, procesos que en definitiva los mantendrán en la situación de racionamiento de capital financiero. En estas condiciones aun la decisión de transferir al exterior sólo lo que resulta económica, fiscal y socialmente viable supone un crecimiento con tendencia sistemática al superávit comercial.

En el otro extremo concebible, la alternativa de repudiar la deuda involucra, en los hechos, desvincular a nuestros países de las redes globales financieras, comerciales y tecnológicas; una involución con respecto a las tendencias mundiales, y muy probablemente una regresión del desarrollo.

2. Transformación productiva, competitividad y progreso técnico

Aun integrando los horizontes de largo plazo con los más inmediatos, el logro de una reinserción provechosa de los países latinoamericanos en el comercio internacional supone la transformación progresiva de sus exportaciones hacia rubros agroindustriales, minero-industriales y manufacturados, de creciente contenido tecnológico.

Por otro lado, la superación gradual y simultánea de los obstáculos estructurales que dan lugar a la vulnerabilidad externa, la exclusión social, la desarticulación productiva y la debilidad tecnológica exige impulsar procesos de mo-

dernización e industrialización basados en una incorporación y difusión cada vez mayor de progreso técnico, con un desarrollo progresivo de capacidades tecnológicas locales y la capacitación de la fuerza de trabajo.

Como ambos procesos constituyen, a su vez, condiciones necesarias para abrir paso al crecimiento sostenido, la transformación productiva apoyada en el progreso técnico y su difusión recupera su lugar protagónico en la escena del desarrollo latinoamericano.

El incremento de la competitividad internacional, objetivo que confiere racionalidad a los procesos de ajuste externo, sobrepasa en consecuencia las posibilidades de manipular los precios relativos en favor de los bienes transables. Supone la constante expansión de las capacidades tecnológicas, que potencien y superen las ventajas comparativas tradicionales, fundadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata.

El progreso técnico que está en la base de tales procesos debe, por otra parte, difundirse ampliamente, de modo que la competitividad se consolide como una característica sistémica de funcionamiento de los aparatos productivos y pase a constituir un rasgo del desarrollo futuro. Ello requiere, a su vez, una adecuada articulación de las actividades productivas (División Conjunta CEPAL/UNIDO, 1986).

En definitiva, el crecimiento sostenido, congruente con el orden internacional emergente y con mayores grados de articulación social, requiere la transformación de las estructuras productivas en el sentido de una mayor intensidad de conocimiento de todo tipo. Este puede encontrar-

se incorporado al capital físico o al capital humano; ser adquirido a través del aprendizaje en la producción o de la investigación y desarrollo tecnológico locales; consistir en tecnología original, adaptada o copiada; ser obtenido mediante licencias, constitución de empresas mixtas o a través de empresas transnacionales; o desplegado en el diseño de productos, la producción o la organización. Esta última modalidad parte de lo que habitualmente se conceptualiza como "capacidades empresariales" y constituye una manifestación específica de conocimiento, con un amplio campo abierto a la innovación.

3. *Crecimiento superavitario y apertura exportadora*

Las secuelas de la deuda externa obligan a adoptar patrones de crecimiento con una balanza comercial superavitaria. Por otro lado, el tránsito desde un patrón de especialización basado en productos con mercados mundiales en proceso de degradación a otro centrado en la adquisición de nuevas ventajas comparativas, sintonizadas con las fuerzas dinámicas de la economía mundial, requiere estrategias exportadoras vigorosas y flexibles, capaces de ofrecer nuevos productos, pero sin debilitar innecesariamente las ventas de productos tradicionales. La transformación productiva basada en el progreso técnico y la búsqueda de la competitividad sistémica exigen, a su turno, un difícil balance entre el fomento de la competitividad en la producción para el mercado interno y la protección de capacidades tecnológicas e in-

dustriales valiosas, aunque todavía incipientes y, por lo tanto, por el momento no competitivas.

Todo esto pone de relieve la conveniencia de adoptar estrategias de apertura exportadora. El énfasis en la apertura importadora, resulta contraproducente, por su incongruencia con el requisito de crecimiento superavitario y con la articulación de los aparatos productivos internos necesaria para la continua adquisición de nuevas ventajas comparativas basadas en el progreso técnico. La propuesta que aboga por una "destrucción creadora" de actividades carentes de competitividad, como una forma genérica e indiscriminada de estimular las exportaciones, tiende a producir un despilfarro de divisas escasas y lleva a consolidar la especialización tradicional.

La apertura exportadora, en cambio, induce de todos modos una apertura de importaciones, ya que demanda insumos competitivos, pero, al mismo tiempo genera las divisas para financiar su eventual importación. En ambas dimensiones impone, por otro lado, cierto grado de selectividad y gradualismo, a fin de conciliar la apertura del sistema a las importaciones, con la ampliación gradual de la capacidad para importar y con la protección temporaria otorgada a actividades incipientes con buenas perspectivas de competitividad.

4. Cambio de las fuentes del dinamismo

La imprescindible reorientación del desarrollo supone el cambio de las fuentes que imprimen

dinamismo a la economía. Este ha de ser inducido no tanto por la ampliación del consumo privado de los estratos medios y superiores y por el gasto público —rasgos característicos del estilo imperante hasta la crisis—, como por la ampliación de las exportaciones y la inversión.

Esta visión agregada del cambio estructural necesario en la demanda y en la asignación de recursos debe interpretarse, sin embargo, como imagen sintética de las transformaciones estructurales requeridas para posibilitar la apertura exportadora y la reestructuración productiva basadas en el progreso técnico. El dinamismo derivado de las exportaciones ha de originarse cada vez más en la incorporación y articulación interna de nuevas actividades exportadoras. Las estrategias inversoras deberían concentrarse en el fomento de las especialidades con ventajas internacionales absolutas; en la consolidación de la competitividad sistémica mediante la difusión del progreso técnico, las inversiones en capital humano y tecnológico; y, en general, en una incorporación más eficaz de conocimiento y tecnología en los procesos productivos.

5. Cambios en los patrones de acumulación

Estrategias de transformación productiva como las esbozadas aquí requieren un decidido fortalecimiento de la capacidad inversora, en el doble sentido de obtener los ahorros necesarios y de conseguir que se materialicen decisiones de inversión congruentes con la reorientación del desarrollo.

Los requerimientos de inversión provienen de la instalación de nuevas actividades; de la modernización y reconversión de actividades que ya superaron la etapa de incipiencia; de la creación de infraestructuras de articulación; y de la formación de recursos humanos y de la investigación y desarrollo tecnológicos. El resultado de cualquier cálculo estimativo acerca de estos requerimientos supera por amplio margen las desmedradas tasas de inversión que exhiben en la actualidad los países latinoamericanos.

A la situación de racionamiento de capital financiero externo que ellos afrontan, se agrega el incesante drenaje de recursos asociado a las situaciones de endeudamiento. El potencial de ahorro disponible para financiar inversión real se ve así erosionado por partida doble.

Dada la renuente actitud de las empresas transnacionales para invertir en nuestras economías, no cabe esperar que a mediano plazo la inversión extranjera directa pase a cubrir la brecha abierta por el financiamiento bancario. Los casos en que tales inversiones se ven atraídas por la explotación de recursos naturales con claras ventajas comparativas o por mercados internos con perspectivas de expansión constituirán las excepciones más que la regla.

Por otro lado, no cabe depositar mayores expectativas en los cuantiosos capitales acumulados en el exterior por residentes de algunos países de la región. En buena medida, estos agentes responden ya a un comportamiento transnacionalizado. Al margen, pues, de los movimientos especulativos, en los que utilizan su conocimiento especializado de los mercados financieros locales, es previsible que estos agentes apliquen sólo

una parte marginal de los capitales expatriados para sustentar inversiones de largo plazo en sus países.

En el ámbito interno, la cuestión crucial pasa por las decisiones de inversión privada y por la magnitud y la asignación de las inversiones públicas. La debilidad de las primeras se encuentra asociada a la fragilidad de las capacidades empresariales; a los atractivos, particularmente en contextos inflacionarios, y facilidad de las inversiones financieras en el exterior; y al cúmulo de economías externas y dinámicas, de complementación y de articulación que no se hacen patentes en los precios de mercado ni se incorporan en los cálculos de rentabilidad privada.

La magnitud de las inversiones públicas ha declinado sustancialmente, al constituirse en la principal variable del ajuste fiscal. Su recuperación se vislumbra muy dificultosa, a tono con la lentitud de la reforma fiscal y del alivio de la carga de la deuda sobre los presupuestos públicos. La asignación de las inversiones públicas, por su parte, suele hallarse distorsionada tanto por la inercia del patrón precedente como por la arbitrariedad de los recortes. Estos dependen más del grado relativo de facilidad para llevarlos a cabo, que de la rentabilidad social de las inversiones.

Una estrategia de reestructuración productiva incluye, por consiguiente, la transformación de los mecanismos de inversión y de incentivos. Se trata de que las inversiones privadas y públicas: i) se nucleen en torno a subsistemas de actividades con potencial de generación de efectos dinámicos acumulativos y externalidades, sólo parcialmente apropiables por el inversor privado individual; ii) concurren al desarrollo de capaci-

dades tecnológicas interrelacionadas, que ofrezcan rendimientos sociales crecientes; iii) y se combinen alrededor de subsistemas de articulación productiva y social, facilitadores de la difusión del progreso técnico.

En muchos casos, la inversión pública o paquetes de inversión privada con participación de financiamiento público deberán cumplir un papel catalítico de las decisiones de inversión privada. Asimismo, tanto la inversión o el financiamiento públicos como la privatización adecuadamente negociada de empresas públicas pueden constituir un ingrediente crítico para impulsar procesos de reestructuración gradual de industrias que exhiben niveles inadecuados de eficiencia operativa o de competitividad internacional.

Una estrategia inversionista de esta naturaleza requiere la transformación de los mecanismos de generación y captación de ahorros. En el marco de políticas que procuran la contención del consumo pasan a ser piezas centrales de este proceso los mecanismos de inducción y captación de ahorro de los hogares por el sistema financiero o por el autofinanciamiento de proyectos comunitarios; la reinversión del ahorro privado institucional; y el aumento de la capacidad tributaria del Estado, para constituir programas especiales de desarrollo, junto con la reorientación del gasto público a propósitos de mayor rentabilidad social en el largo plazo.

6. Articulación social.

La experiencia histórica muestra que el desarrollo de largo plazo carece de viabilidad en ausencia de cierto grado de integración y equidad

sistémicas, que incorporen a todos los estratos de la sociedad al proceso de modernización, en lo tocante tanto a su contribución productiva como a la satisfacción de las demandas.

Ese mínimo de articulación social puede ser menor que lo normativamente deseable o consistir, durante largos períodos, en combinaciones de diferentes grados de integración social, movilidad social, equidad y articulación dinámica de las demandas y de la participación en la producción. Evidencia de ello son cuatro décadas de desarrollo latinoamericano, desigualante pero rápido; parcialmente articulado, pero con intensa movilidad social. Sin embargo, esa misma experiencia y la de otras regiones ponen de manifiesto que a la larga se requiere aumentar la articulación social para garantizar el desarrollo sostenido.

Por otro lado, las situaciones que jalonan la actual crisis latinoamericana ilustran con particular dramatismo que a la corta es posible acercarse peligrosamente a umbrales mínimos de articulación social, por debajo de los cuales la iniquidad y la desarticulación económica puede desembocar en franca desintegración social.

Por encima de tales umbrales críticos, la condición de articulación puede satisfacerse, sin duda, con diferentes grados de iniquidad, siempre que la articulación de los diferentes grupos sociales en la producción y en la demanda vaya en aumento y el propio crecimiento provea suficiente movilidad social. Esta permite que las situaciones presentes de iniquidad sean contrastadas con la imagen de un futuro societal e individual más promisorio, promoviendo la integración social y la participación en los esfuerzos colectivos impulsores del crecimiento.

7. Reforma del Estado

La resolución de la crisis fiscal en contextos de pluralismo democrático excede el campo de lo fiscal y penetra en áreas políticas e institucionales. El llamado "ajuste fiscal" forma parte de ineludibles procesos de redefinición de las funciones del Estado y de elaboración de nuevos arreglos institucionales sobre las modalidades de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas.

Los nuevos arreglos institucionales y los acuerdos políticos que se materialicen en ese marco deberán orientarse a conseguir que la participación ciudadana y de las asociaciones intermedias priorice las demandas y las equilibre con las contribuciones, asumiendo éstas en forma efectiva. Las demandas por servicios públicos, políticas sociales, inversiones de desarrollo o incentivos fiscales han de tener como contrapartida compromisos institucionalizados de compartir los costos de atenderlas, de revertir a la colectividad parte de los beneficios privados que se obtengan o de cumplir las obligaciones tributarias.

Este principio queda en evidencia, por ejemplo, al examinar la carga de la deuda externa sobre los presupuestos públicos. Sobre todo en los países en que las principales exportaciones están en manos privadas, los excedentes de divisas derivados de eventuales superávits comerciales no encuentran contrapartida adecuada en ingresos fiscales equivalentes al servicio de la deuda pública externa que el Estado se ve obligado a realizar, dando lugar a su financiamiento inflacionario. Descartada la condonación de la deuda, la transferencia de recursos al exterior debe tener como contrapartida una transferencia de recursos al fisco por vías tributarias sustitutas del impuesto inflacionario, que grava ini-

cuamente a la población y bloquea el crecimiento. Es preciso entonces reformular los arreglos institucionales existentes, de modo de que ellos generen los ingresos tributarios requeridos y arbitren los expedientes para una equitativa distribución de la carga que representa el servicio de la deuda.

8. Consolidación de la democracia

De la discusión ética emerge la democracia pluralista como un valor innegable del desarrollo humano. En lo ideológico, por otra parte el autor considera que la democracia es irrenunciable, frente a racionalizaciones estratégicas que la subordinan a metas económicas o institucionales. Pero más allá de tales consideraciones, la consolidación de estructuras políticas democráticas constituye un requisito funcional para la eficaz administración en la crisis en la que se debaten los países de América Latina.

Difícilmente pueden en el contexto internacional vigente, sostenerse los procesos de reinsertión, en sus dimensiones económicas, tecnológicas, políticas y valóricas, bajo la rigidez del autoritarismo, que medra en el aislamiento. En general, la incorporación de las fuerzas productivas latinoamericanas a la revolución tecnológica en curso requiere ingentes dosis de creatividad, sólo concebibles en ambientes fuertemente interactivos de libertad y pluralismo. En particular, para que los procesos de modernización lleven consigo, además, la configuración de un estilo de desarrollo equitativo, todos los segmentos de la sociedad deben estar en condiciones de manifestar sus demandas y comprometer su participación en las reformas y en los

procesos de cambio estructural. Más aún, los ineludibles cambios en los patrones de acumulación, tendientes a consolidar y difundir los procesos de modernización, contendrán presumiblemente elementos de concentración del patrimonio, con apoyo del conjunto de la sociedad, que demandarán como contrapartida modalidades de participación social en los derechos patrimoniales. La conciliación de ambas facetas del proceso de acumulación sólo puede lograrse mediante mecanismos democráticos de concertación.

La negociación permanentemente equerida para minimizar la carga de la deuda externa y, sobre todo, los arreglos institucionales para que su distribución sea equitativa y equilibrada —y, por consiguiente, estable— suponen la eficaz operación de mecanismos democráticos, que otorguen apoyo societal a las políticas públicas.

La reforma del Estado implica la redefinición de sus funciones y la forja de arreglos institucionales sobre las formas de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas. Tales arreglos serán posibles mediante, únicamente, la profundización de los procesos de democratización. Cabe felicitarse de que se esté afianzando el reconocimiento de que el retroceso al autoritarismo para intentar resolver la actual crisis del Estado sólo conduciría a su agravamiento.

V

AJUSTE, EQUIDAD Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Resulta indiscutible el imperativo de mantener las economías ajustadas en sus dimensiones

externa y fiscal, así como de asegurar una estabilidad razonable del nivel de precios. Es imposter-gable, por otro lado, retomar el sendero de un crecimiento sostenido.

Aparece, asimismo, como ilegítimo y política-mente insostenible intentar estos ajustes sin ga-rantizar un mínimo de equidad en la distribución de sus costos y en el compartimiento de sus fru-tos. Cabe reconocer, sin embargo, que en la situa-ción estructural prevaleciente, el ajuste externo presenta componentes ineludibles de iniquidad. Otro tanto sucede con el ajuste fiscal, dados los efectos redistributivos de buena parte del gasto público que se recorta y el recurso preferencial a impuestos indirectos para ampliar los ingresos. La política pública, por lo tanto, puede resguar-dar sólo parcialmente la equidad de los procesos de ajuste. Ello dependerá, en buena medida, de si éstos resultan eficaces para inducir tal ajuste, son los más expansivos sin detrimento de esa efi-cacia, y promueven el cambio estructural impres-cindible para la reorientación del desarrollo. El sentido de justicia social del ajuste queda princi-palmente determinado, pues, por las caracte-rísticas estructurales de equidad del estilo de desarrollo que promueva.

1. Iniquidad en los procesos de ajuste

Los intentos de ajuste recesivo han sido esen-cialmente inicuos. La contracción de la demanda interna con el objeto de disminuir la absorción in-terna de transables y de generar así un saldo comer-cial positivo ha traído aparejadas reducciones de la

demanda de trabajo y caídas de los salarios reales. En particular, el recorte del gasto público ha afectado tanto los servicios sociales como la tradicional capacidad del Estado de proveer ingresos y empleos adicionales. Pero, además de ser recesivos los efectos de la contracción del gasto, lo fueron también los derivados de la corrección de los precios relativos en favor de los bienes transables: dada la urgencia de los plazos para sanear las cuentas externas, el efecto inicial más importante de las devaluaciones consistió en una merma adicional del gasto interno.

Por otro lado, los programas de ajuste basados en la contracción de la demanda y el cambio en los precios relativos resultaron inflacionarios. Las devaluaciones diseñadas para reasignar la demanda elevaron los precios de los bienes transables. Pero, ante la rigidez de los precios de los bienes no transables y, sobre todo, los mecanismos de indización y de formación de expectativas, las devaluaciones contribuyeron también a agudizar la inflación, alimentada por las dificultades del fisco para reducir su déficit y atender al mismo tiempo la transferencia de recursos al exterior.

La inflación y, en particular el impuesto encubierto que ella involucra, son inicuos, ya que sus efectos recaen en mayor medida sobre quienes tienen menor capacidad de negociación o de resguardo: asalariados, trabajadores independientes, jubilados, pequeños rentistas.

Finalmente, también el fracaso de sucesivos intentos de ajuste y estabilización ha resultado profundamente inicuo al exponer en forma reiterada a los sectores menos protegidos de la sociedad al rigor del ajuste y al erosionar la confianza de los más

influyentes en las posibilidades de llevarlo a cabo y su disposición a participar en el esfuerzo.

2. Restricción externa, empleo y salarios

En la modalidad de funcionamiento anterior a la crisis, nuestras economías se mantenían cercanas al pleno empleo (con los niveles prevalecientes de salarios), pese a la tendencia al déficit comercial, merced al financiamiento externo neto. Los ajustes a una situación de restricción externa, en que la transferencia neta de recursos se ha vuelto negativa y se hace necesario generar superávit comercial, suponen alguna combinación de desempleo abierto y caída del salario real.

En el corto plazo, en nuestras economías semi-industrializadas impera una relación inversa entre el tipo de cambio real y los salarios reales. Las exportaciones primarias son poco flexibles a las variaciones del tipo de cambio. El ajuste externo recae entonces sobre la demanda de importaciones y se hace efectivo mediante la devaluación, que eleva los precios y deteriora el salario real, comprimiendo el consumo de los asalariados. De esta forma (si no varían significativamente ni la inversión ni el gasto público) se contrae el nivel de actividad, lo que ajusta el monto de las importaciones y el saldo comercial a las magnitudes requeridas.

De hecho, dada la inflexibilidad a la baja de los márgenes en las industrias dedicadas al mercado interno, para que la devaluación se traduzca en alza del tipo de cambio real, más allá de la inflación que pueda provocar, se requiere que el salario real disminuya. Ello se logra, en lo esencial, mediante el desempleo.

En la situación estructural típica de nuestros países, la demanda total de trabajo decrece a medida que la relación tipo de cambio/salario aumenta. En efecto, la reducción de la demanda de las actividades internas, provocada por la contracción del consumo, suele superar a la expansión de la demanda de trabajo del sector exportador, inducida por el mayor tipo de cambio. Por el contrario, el nivel de empleo compatible con el equilibrio externo está positivamente asociado a esa relación (Canitrot y Rozenwurcel, 1986).

Cuanto más inelástico sea el superávit comercial a la relación entre el tipo de cambio y el salario, mayor será el valor de ésta que compatibiliza la transferencia de recursos al exterior con el pleno empleo. Pero ese nivel de la relación tipo de cambio/salario suele ser mayor que el máximo socialmente tolerable de incremento de la rentabilidad relativa del sector exportador y de deterioro de la distribución del ingreso. Dada esta imposibilidad, se hace necesario contraer la demanda interna en forma autónoma (generalmente, vía política fiscal), ajustando el nivel de empleo a ese máximo (que es un mínimo salarial) tolerable.

Esta estilización de las alternativas que enfrentan nuestras economías para ajustarse a la restricción externa permite vislumbrar los frentes de acción en los que es posible actuar con el objeto de zafarse de esta "trampa de equidad". Naturalmente, la disminución de la carga de la deuda aliviaría la restricción externa, posibilitando mayores niveles de empleo, con los salarios reales disminuidos; o, alternativamente, mayores niveles de salarios, con los tipos de cambio ya alcanzados y la mantención del desempleo. Asi-

mismo, cualquier acuerdo social que permita disminuir los márgenes empresariales –en algunos casos, muy elevados– puede aliviar el peso que la elevación del tipo de cambio real impone a los salarios. Pero, en lo esencial, se requieren estrategias de cambio estructural que, aparte de favorecer la sustitución competitiva de importaciones de insumos, promuevan un mayor volumen de exportaciones para cada nivel de la relación tipo de cambio/salarios y de gasto interno autónomo. Ello apunta a la diversificación de exportaciones y de mercados externos y al fomento de exportaciones no tradicionales, de oferta más elástica y mejores precios internacionales. Apunta, sobre todo, a la elevación sistemática de la productividad, mediante la incorporación de progreso técnico.

En todo caso, la iniquidad del ajuste en el corto plazo sólo se puede atenuar evitando la aplicación dogmática de recetas innecesariamente recesivas o que procuran de manera ilusa una mayor generación de divisas, e incrementando los recursos y la eficacia del gasto público social. La compensación de las penurias que sufren actualmente los sectores menos favorecidos se lograría únicamente a mayor plazo, en la medida en que se promuevan las transformaciones estructurales que posibiliten un desarrollo más equitativo.

3. Ajuste expansivo con resguardo de la equidad

Para atenuar la principal fuente de iniquidad de los procesos de ajuste –la recesión, con su secuela de desempleo y bajos salarios– es preciso que el ajuste externo sea gradual y moderadamente expansivo. Ello supone, a su vez, la reducción

de la transferencia neta de recursos al exterior. Esta es necesaria, asimismo, para ubicar las posibilidades del ajuste fiscal dentro de límites asequibles sin financiamiento inflacionario.

Para que el ajuste expansivo no se vea frustrado por la aceleración inflacionaria, habrá que adoptar igualmente políticas de estabilización que resguarden la equidad en el compartimiento del esfuerzo, y al mismo tiempo, tornen creíbles sus resultados, influyendo sobre las expectativas. De ahí la emergencia en algunos países de la región de programas de estabilización "heterodoxos", en que la contención de demanda y los cambios en los precios relativos van acompañados de políticas concertadas de ingresos.

La modificación de los precios relativos claves es condición necesaria, aunque no suficiente, para el ajuste externo y la reorientación del desarrollo. Las elevadas tasas de interés reflejan el valor de escasez del capital y reconocen la insoslayable transnacionalización de los flujos de capital. La mantención de un tipo de cambio real elevado constituye un requisito para estimular las producciones exportables o sustitutivas de importaciones y para reasignar la demanda hacia los bienes y servicios no transables, cuya producción utiliza recursos que son abundantes en nuestras economías. Más aún, el nivel de tipo de cambio real consistente con las indispensables estrategias de superávit comercial es superior al nivel real consistente con el mero equilibrio en la balanza comercial.

Tanto la restitución de cierto grado de equidad como la promoción del cambio estructural suponen la recomposición de la capacidad finan-

ciera y operativa del Estado. La fijación de límites máximos al peso que entraña el servicio de la deuda externa constituye un primer paso. Pero la solución de fondo exige la aplicación de reformas tributarias y la reestructuración y racionalización del gasto público.

La recuperación de esa capacidad financiera y operativa es indispensable para que el Estado atienda por la vía asistencial los problemas más urgentes de iniquidad y pobreza. Es igualmente imperativo que avance en la reestructuración de sus gastos a fin de configurar mecanismos permanentes y progresivos de redistribución de ingresos.

Con todo, el desafío de mayor envergadura que encara el Estado en nuestros países consiste quizás en la materialización de las inversiones necesarias para promover y posibilitar el cambio estructural. Estos requerimientos, lejos de poder sustentarse con préstamos de ajuste estructural de los montos actualmente ofrecidos, demandan probablemente varios puntos porcentuales del producto anual y la correspondiente constitución de eficaces aparatos de ejecución y gestión.

VI

REORIENTACIÓN DEL DESARROLLO Y EQUIDAD

Los procesos de modernización consistentes con las tendencias tecnológicas mundiales llevan consigo, si se los considera en forma aislada, fuertes elementos de diferenciación social.

El papel central del progreso técnico y la imperiosa necesidad de crear capacidades tecnológicas locales desplazan el foco estratégico hacia la educación, la formación de recursos humanos y el entrenamiento. Como meta, la elevación de los niveles de educación y capacitación tecnológica de la fuerza de trabajo sólo puede dar por resultado sociedades más complejas, interactivas y equitativas. Es, por otra parte, el camino para atenuar -o, cuando menos, congelar- los desniveles de productividad y de bienestar que separan a nuestras poblaciones de las del mundo industrializado.

Sin embargo, es previsible que en el proceso tiendan a generarse factores de diferenciación social. Las oportunidades de capacitación en nuevas tecnologías y las de empleo en actividades de alta productividad pueden expandirse menos que la población y la fuerza de trabajo. Por otro lado, las inversiones requeridas para elevar los niveles de capacitación y productividad de los estratos sumergidos pueden desbordar incluso la capacidad ampliada de inversión de las diversas economías de la región. Es decir, la eventual oleada modernizadora puede agudizar la heterogeneidad estructural y el subempleo.

Cabe preguntarse entonces si es viable y consistente que la respuesta estratégica de estos países a los desafíos del presente consista en otra fase histórica de crecimiento con dualismo y exclusión social.

Nuestra hipótesis es que tal respuesta no es consistente ni, a la larga, viable. El estilo que rigió el vigoroso crecimiento económico con exclusión social, característico de la postguerra, ha hecho crisis definitivamente. En el orden inter-

nacional emergente, las condiciones del desarrollo sostenido, a partir de las configuraciones estructurales imperantes en la región, involucran procesos que pueden constituir la base de una mayor equidad social. Ellos tienen que ver con las nuevas bases del dinamismo económico y con el papel central del progreso técnico y la incorporación de conocimiento en la producción.

El patrón de crecimiento desplegado hasta la eclosión de la crisis, marcado por la heterogeneidad estructural, ha tendido a ser desigualante y excluyente en términos de bienestar. Esquematisando quizá hasta el borde de la exageración, ello fue consecuencia de: i) la insuficiente intensidad en conocimiento local de que adolecía el conjunto de la producción; ii) la alta intensidad en capital físico (y, por lo tanto, en conocimiento incorporado por sus productores externos) de las actividades modernas, en expansión; iii) la insuficiente articulación productiva entre estas actividades y las tradicionales o de baja productividad; iv) el insuficiente peso estratégico del consumo de las grandes masas (aspecto clave del grado de articulación social del desarrollo).

Los nuevos patrones de crecimiento deberán caracterizarse, según se señaló, por el desplazamiento de las fuentes primarias del dinamismo, desde el consumo y el mercado interno hacia la inversión y la exportación; por la diversificación de exportaciones hacia rubros con mayor contenido tecnológico o de conocimiento; por la reinserción en el comercio internacional a base de una mayor competitividad sistémica, lo que requiere una mayor articulación productiva; y por la transformación, en fin, de la estructura productiva en el sentido de una mayor intensidad relativa de conocimiento, de todo tipo.

Tales patrones ofrecen oportunidades de articulación productiva y social capaces de sentar las bases dinámicas de sociedades más equitativas. Por lo pronto, cabe destacar el papel protagónico que pasaría a desempeñar el conocimiento y, en particular, el amplísimo campo que se abriría para la incorporación a los procesos productivos de conocimiento no incorporado al capital físico.

Ciertas características propias del conocimiento pueden contribuir a mejorar las estructuras distributivas. El conocimiento económico tiene una dimensión de bien público, por lo que sólo una parte de sus beneficios puede ser internalizada por sus productores. Ello explica que la producción privada de conocimiento sea subóptima y que su producción socialmente óptima requiera la intervención del Estado (Mujica y Marshall, 1989). Pero también implica que su apropiación pueda ser menos concentrada que su producción. Esta es, a su vez, intensiva en conocimiento, lo que refuerza el proceso de generación de externalidades dinámicas en el curso del crecimiento. Tales características se hallan, por otra parte, en la base de la difusión del progreso técnico y proporcionan la oportunidad para aumentar la articulación productiva, que a su vez supone la ampliación de las actividades modernas —y de los mayores ingresos que éstas generan— o la modernización de actividades de baja productividad.

En el plano de la inversión, esas transformaciones deberían traducirse en un cambio de composición en favor de las inversiones en capital humano y en la constitución de capacidades tecnológicas locales. Dentro del conjunto de las inversiones en capital físico, se requiere un

desplazamiento hacia las de mayor conocimiento incorporado o de mayor complementariedad con las nuevas habilidades de la fuerza de trabajo o las nuevas formas organizativas.

Por último, la disminución del papel dinámico del consumo de los estratos más pudientes podría traer consigo el debilitamiento de este principio de exclusión implícito en el desarrollo de postguerra y su reemplazo por un principio de articulación social. Ello ocurrirá en la medida en que sea parcialmente sustituido por consumo popular o modalidades de consumo colectivo que satisfagan las necesidades básicas de la población mediante bienes y servicios de características más modernas.

Así, las transformaciones productivas necesarias para reorientar el desarrollo pueden inducir una mayor generación directa o indirecta, de empleo calificado por unidad de inversión, en la medida en que la estructura productiva cambie hacia actividades más intensivas en conocimiento y en capacidades tecnológicas y locales y en que aumente la articulación interna. Ello es consistente, por otro lado, con la necesaria elevación de la productividad del capital.

Sin embargo, la posibilidad de que la mayor productividad del capital se traduzca en una estructura de remuneraciones más equitativa depende, en forma apreciable, del grado de difusión tanto del progreso técnico como de las inversiones rentables (ampliación de los segmentos de pequeños empresarios modernos y de profesionales independientes). Está supeditada además a que los mayores niveles de rentabilidad privada no sean íntegramente apropiados por los inversores, sino compartidos a través de mejores sala-

rios, esquemas de capitalización participativa y mayor carga tributaria.

La revolución tecnológica en curso proporciona a la vez elementos disruptivos y oportunidades para apoyar un desarrollo articulado y equitativo. Los procesos de modernización basados en las nuevas tecnologías pueden indistintamente agudizar la desarticulación social y los rasgos de exclusión del estilo prevaleciente, o bien constituirse en un vehículo para nuevas modalidades de satisfacción de las necesidades sociales, de articulación productiva y de participación.

Lo primero podría resultar del trasplante puramente imitativo de modalidades de consumo, soluciones técnicas y patrones organizativos que se vayan desplegando en los países avanzados. Pero las tecnologías de información y las nuevas biotecnologías ofrecen también la oportunidad de establecer sistemas y desarrollar productos que satisfagan, en forma imaginativa y a costos reducidos, necesidades largamente postergadas, de manera de extender el acceso a la modernidad y a sus frutos a los más diversos estratos de la población. Ofrecen, en particular, la posibilidad de articular en mayor grado las actividades productivas y de proveer amplias oportunidades de educación adecuada y de capacitación. Esto último representa un factor clave para procurar la congruencia entre el imperativo de disponer de mano de obra con las capacidades tecnológicas requeridas por los procesos de modernización y el de lograr estructuras distributivas más equitativas, así como el acceso efectivo de toda la población a la modernidad.

¿En qué medida el aprovechamiento de estas oportunidades sería suficiente, en horizontes his-

tóricos razonables, para la absorción progresiva de los ingentes bolsones de subempleo, hinchados por la crisis, en una cuestión abierta al debate?. La superación del desarrollo desigualador requiere no sólo la expansión de los sectores modernos, sino también la elevación progresiva de la productividad de amplios estratos, urbanos y rurales, hoy subutilizados. La capacitación de la fuerza de trabajo, la articulación productiva y la proliferación de pequeñas empresas modernas constituyen las vías principales por las que tal proceso puede transitar. Las fuerzas motrices del mercado y de la acción estatal deben combinarse para hacer confluir en ese proceso las inversiones en capital humano, en capital físico y en tecnología, así como el aprendizaje económico requerido.

El factor clave, sin embargo, para que la combinación de todos estos elementos se traduzca efectivamente en aumentos de productividad de todos los factores, en todos los sectores o segmentos del sistema económico, es la sinergia de procesos de desarrollo equitativo con creciente articulación social.

VII

CONCLUSIÓN

Los países de América Latina enfrentan hoy una encrucijada histórica de proyecciones equivalentes a las que representara la crisis de los años treinta y cuarenta y que desembocara en el desarrollo latinoamericano de postguerra. Los desafíos son enormes. La reinserción dinámica de las economías latinoamericanas en la economía internacional exige procesos de modernización y la

aceleración y difusión del progreso técnico, en grados cuya viabilidad no está asegurada, mucho menos bajo la exigencia de transferir recursos al mundo desarrollado y la perspectiva de procesos de ajuste endémico.

Por lo pronto, se requiere que las políticas incorporen la necesidad de un ajuste permanente a circunstancias externas e internas cambiantes e incluyan elementos estables de promoción del cambio estructural y de resguardo de la equidad. Más profundamente, si se pretende asegurar un futuro más promisorio para las poblaciones de la región, no basta con la sola reanudación del crecimiento; se impone la reorientación del desarrollo hacia un estilo más equitativo, con elementos estructurales que convierten las disrupciones de los procesos de modernización en una sinergia integradora. En este plano, las tentaciones contrapuestas del pesimismo y del optimismo, son difíciles de apreciar. Las utopías deben ser contrastadas con los márgenes de factibilidad, pero no por ello pueden dejar de ser el arco que tensa la acción.

BIBLIOGRAFIA

- Canitrot, A. y G. Rozenwurcel (1986) *A relacao entre a taxa de cambio e os salários em uma economia semi-industrializada de dois setores*. Pesquisa e Planejamento Economico, Vol. 16, No.2, agosto, Rio de Janeiro.
- CEPAL (1988) *Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe*, LC/G. 1493, Santiago de Chile.
- _____(1989)*Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1988*, Santiago de Chile.
- _____(1990)Crecimiento económico y endeudamiento externo en América Latina (LC/R.841), Santiago de Chile.
- CEPII (1983) "Economie mondiale: la montée des tensions". *Economica*. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris.
- Chenery, H., et. al (1974)*Redistribution with Growth*. Publicado por el Banco Mundial y el Instituto de Estudios del desarrollo, Oxford University Press.
- División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial (1986) "Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento". *Revista de la CEPAL*, No.28, abril, Santiago de Chile.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1975).*Patterns of Development, 1950-1970*. World Bank Research Publication, Oxford University Press.
- Graciarena, J. (1976)"Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa". *Revista de la CEPAL*, No.1, primer semestre, Santiago de Chile.

- Fajnzylber, F. (1989) "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL*, No.60, Santiago de Chile.
- Fundación Dag Hammarskjöld (1975)"Qué hacer: Otro desarrollo". *Diálogo sobre el Desarrollo*, Nos. 1/2, Upsala.
- Kuznets, S. (1955)"Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review*, 45 (1).
- (1966)*Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Mujica, P. y J. Marshall (1989) *Conocimiento y crecimiento económico. Un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico*. (LC/R.826). CEPAL, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1970)"Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina". *El Trimestre Económico*, No.145, enero-marzo, México.
- (1976)"Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*, No.1, primer semestre, Santiago de Chile.
- UNCTAD (1989) *UNCTAD Commodity Yearbook*, New York, 1989. TD/B/C.1/STAT.5.
- World Bank (1987) *World Development Report 1987*. Oxford University Press.
- (1988) *Price Prospects for Major Primary Commodities*. Report No.814/88, Vol. I. November.