

Banco Interamericano de Desarrollo



El legado de Raúl Prebisch

Enrique V. Iglesias
Editor

Página en blanco a propósito

EL LEGADO DE RAUL PREBISCH

Enrique V. Iglesias
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

1993

Los puntos de vista expresados en esta publicación corresponden a los autores y no intentan representar los del Banco Interamericano de Desarrollo.

EL LEGADO DE RAUL PREBISCH

© Banco Interamericano de Desarrollo, 1993

Esta publicación puede solicitarse a:
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577

Canje
Biblioteca
Banco Interamericano de Desarrollo

ISBN: 0-940602-62-8

INDICE

Introducción	
Enrique V. Iglesias	1
Raúl Prebisch, 1901-1971: la búsqueda constante	
Edgar J. Dosman y David H. Pollock	11
Comentarios sobre “Raúl Prebisch, 1901-1971: la búsqueda constante”	
Hans Singer	45
La cosmovisión de Prebisch	
Celso Furtado	52
Nueva visión del entorno intelectual internacional de las décadas de los años treinta y cuarenta	
Joseph L. Love	59
La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina	
Enrique V. Iglesias	67
Comentarios sobre “La búsqueda de un nuevo consenso en América Latina”	
Antonio Casas González	103
Países en desarrollo: precios de exportación de productos básicos y de manufacturas, condiciones del crédito y rentabilidad del capital	
Dragoslav Avramovic	112
Democracia y desarrollo económico y social: consideraciones sobre las condiciones políticas para una nueva política económica en América Latina	
Oscar Godoy Arcaya	125
América Latina en la década de 1990: algunas conjeturas	
José Nun	144

El pensamiento latinoamericano: orientación y pertinencia de la futura política económica	
Colin I. Bradford	156
Una estrategia de desarrollo para América Latina en la década de 1990	
John Williamson	175
Hacia una nueva estrategia regional de desarrollo en la década de 1990	
Gerald K. Helleiner	186
Apuntes sobre una nueva estrategia de desarrollo regional en la década de los años noventa	
Gert Rosenthal	195

INTRODUCCION

Este volumen reúne los trabajos presentados en el seminario “Pensamiento latinoamericano: pasado, presente, y futuro”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C., durante los días 14 y 15 de noviembre de 1991. Diversos hechos incidieron tanto en la elección del tema como de la institución que convocó este seminario.

El BID es una de las expresiones más significativas de la preocupación latinoamericana en torno al desarrollo. En un documento titulado “Reflexiones sobre el desarrollo económico de América Latina: hacia un nuevo consenso latinoamericano”, que presenté durante la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco celebrada este año, en Santo Domingo, recordaba que los esfuerzos desplegados por los países de la región durante la posguerra por volcar la atención de la comunidad internacional —particularmente en el ámbito hemisférico— desde los temas relacionados con la seguridad hacia los vinculados con el desarrollo, recién fructificaron a fines de los años cincuenta con la Operación Panamericana, siendo la creación del BID en 1959 y el lanzamiento de la Alianza para el Progreso en 1961, productos de la misma.

Desde entonces, el Banco ha estado consustanciado con el proceso de desarrollo de sus países miembros, no sólo en el plano operativo sino también en el intelectual y técnico. La cooperación internacional para el desarrollo debe prestarse con una adecuada comprensión de este proceso y de las diferencias que presenta de acuerdo con el país y la época, y requiere la responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de los análisis que realizan los países para perfeccionar su conocimiento de esta problemática y, por lo tanto, mejorar la calidad de sus políticas. Una de las oportunidades que puede brindar en tal sentido una organización multilateral como el BID, consiste en constituirse en un punto focal para el intercambio de experiencias en torno a estas cuestiones entre sus países miembros. El Banco, por lo demás, ha cumplido esa función permanentemente y en estos momentos, cuando el debate desatado por el desencadenamiento y la evolución de la crisis de los años ochenta tiende a ceder paso a un consenso económico gestado a la luz de las lecciones de esas experiencias, está preparado para hacerlo en forma más sistemática que en el pasado. Esa actitud fue la principal razón para organizar este seminario.

El tema del seminario ha sido fundamental en la historia reciente de América Latina. La lucha por el desarrollo no sólo ha sido determinante en la formulación de las políticas económicas de los países de la región en la posguerra, sino también en su evolución social y en su trayectoria política. América Latina tuvo una participación importante en el nacimiento y la evolución del concepto y la preocupación acerca del desarrollo. Hizo valer

su influencia en tal sentido desde la creación de las Naciones Unidas y, poco después, dentro del sistema interamericano. El BID, como se ha dicho, es una expresión de ello. Don Raúl Prebisch y otros economistas prominentes como Sir Arthur Lewis, pusieron la impronta de su pensamiento en la teoría del desarrollo desde sus comienzos. El eclipse de esta preocupación durante los últimos 20 años, tanto desde el punto de vista académico como del de los objetivos de política, no se refleja sólo en la crisis experimentada por las economías latinoamericanas a lo largo de las últimas dos décadas, sino que es parte integral de la misma. Dicho eclipse posibilitó esa crisis y, posteriormente, dificultó la salida de la misma. Al señalarlo ya no estamos solos: esta deficiencia ha ido siendo gradualmente reconocida en los círculos más autorizados y la preocupación en torno a esta problemática ha resurgido con fuerza. Al mismo tiempo, los pulcros esfuerzos realizados por importantes grupos dirigentes y académicos para aislar la esfera económica de la política y social, han demostrado ser erróneos o interesados. Hoy día nadie se atrevería a sostener que el crecimiento económico pueda garantizarse sin equidad social y sin participación democrática en condiciones estables. El seminario, cuyos trabajos se recogen en estas páginas, adoptó como punto de partida el reconocimiento de que existe una renovada preocupación por los problemas del desarrollo y que ella está adoptando un sesgo cada vez más interdisciplinario.

El motivo predominante para llevar a cabo esta reunión fue el hecho de que hace poco más de 20 años, al cumplir el BID sus primeros 10 años de labor, el primer presidente del Banco, Felipe Herrera, encomendó a Don Raúl Prebisch la preparación de un informe sobre las características, problemas y perspectivas del desarrollo latinoamericano hasta aquel momento. Dicho informe, titulado *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, fue presentado en la reunión de la Asamblea de Gobernadores celebrada en Punta del Este, Uruguay, en abril de 1970, y publicado ese mismo año por el Fondo de Cultura Económica de México. Tuve el honor de colaborar con Don Raúl Prebisch en dicho estudio. Resulta ahora importante examinar lo que había ocurrido con el desarrollo latinoamericano 20 años más tarde, y ello constituyó la inspiración inmediata de esta conferencia. Sin embargo, el seminario no se limitó a mirar hacia el pasado ni a proyectar las interpretaciones y los pronósticos del Informe Prebisch a lo largo de los 20 años siguientes, sino que lo adoptó como punto de partida para analizar la evolución del desarrollo de los países de la región durante este último período y, muy particularmente, para anticipar algunos de los desafíos que se plantearán en el futuro y sus posibles respuestas.

La estructura del seminario respondió a estos tres órdenes de preocupaciones. La primera sesión se desarrolló teniendo como moderador

a Víctor L. Urquidí y su punto de partida fue una presentación efectuada por David H. Pollock y Edgar J. Dosman sobre la vida y obra de Don Raúl Prebisch, interviniendo como panelistas Hans Singer, Celso Furtado y Joseph Love. En esas exposiciones se profundizó sobre el pensamiento de Prebisch a lo largo de las distintas etapas de su vida, y su influencia en el desarrollo teórico que se estaba produciendo tanto en la región como en los países más desarrollados. También se analizaron las políticas económicas de los países latinoamericanos, principalmente hasta la publicación de *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* de Prebisch. La segunda sesión, que fue moderada por Maurice Williams, se basó en el documento "Reflexiones sobre el desarrollo económico de América Latina: hacia un nuevo consenso latinoamericano", preparado por el suscrito, en donde se examina la evolución de las economías de la región durante los 20 años siguientes (1971-1991), su crisis y las reformas que hoy se están tratando de llevar a cabo, sugiriendo que éstas se basan en la transformación silenciosa que experimentaron esas economías durante la década de los años ochenta y están inspiradas en un nuevo consenso económico alcanzado por la región. Se solicitaron a este respecto comentarios a Antonio Casas, Pedro Malán, Dragoslav Avramovic y Albert Fishlow. El tercer tema, "Hacia una nueva estrategia de desarrollo regional para la década de 1990", fue coordinado por Louis Emmerij, y deliberadamente evitó tomar como punto de partida una propuesta previamente elaborada, a fin de permitir que las conclusiones acerca del futuro fluyeran del intercambio entre diversos analistas dotados de una formación disciplinaria y de puntos de vista diferentes. Estos fueron Oscar Godoy, José Nun, Colin Bradford, John Williamson, Gerald Helleiner y Gert Rosenthal. Este libro recoge los trabajos presentados al seminario en el mismo orden en que fueron discutidos.

Al destacar algunas de las características de esta publicación, quisiera comenzar por referirme a aquéllas relacionadas con el contexto en que se programó esta conferencia. Ese marco se configuró como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo prevaleciente en los países latinoamericanos durante la posguerra, de la posterior crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste que siguieron a la misma en la década de 1980, y por los intentos efectuados más recientemente en diversos países latinoamericanos para encarar reformas económicas que apuntan a facilitar el servicio de la deuda y a reanudar el crecimiento en condiciones más sustentables que en el pasado. En medio de un escenario tan cambiante, no es de extrañar que ese período se haya caracterizado por un alto grado de confusión, incertidumbre y dramatismo, como suele ocurrir en toda transición hacia lo nuevo. En este caso, esos rasgos se deben particularmente a que la transición estuvo marcada por fuertes dicotomías y debates, basados en la existencia de posiciones contrapuestas, generalmente de

origen muy antiguo, que a veces dificultaron la búsqueda de soluciones adecuadas a las nuevas realidades. Así, a los puntos de vista divergentes de las distintas ortodoxias económicas, se agregó el conflicto entre la lealtad al pensamiento económico tradicional latinoamericano y la responsabilidad por llevar a cabo las reformas necesarias, así como también el debate en torno a la medida en que estas reformas estaban respondiendo a recomendaciones formuladas por la comunidad económica internacional y los organismos financieros multilaterales, o a las percepciones y objetivos de los propios dirigentes latinoamericanos.

La presencia de personalidades y expertos en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, tanto en el ámbito internacional como latinoamericano, pertenecientes además a distintas generaciones, permitió apreciar mejor al carácter artificial de estas antinomias y comprender que las posiciones actuales frente a este proceso son una inextricable mezcla de cambio y de continuidad.

La continuidad se refiere, ante todo, al reconocimiento de la validez e importancia de las políticas derivadas de los planteamientos de Don Raúl Prebisch en cuanto a la interpretación de los problemas del desarrollo de América Latina en la posguerra, y de las estrategias más viables y apropiadas para enfrentarlos dentro de las circunstancias de esa época. En segundo lugar, se refiere a que varios de los elementos incluidos en aquel análisis demostraron tener un valor permanente y exigen prestar atención a diversas variables en forma simultánea, como por ejemplo la influencia atribuida a los factores internacionales en dicho proceso y la importancia asignada a la incorporación del progreso técnico en el crecimiento económico. Finalmente, la continuidad es necesaria también por la utilidad de conservar ciertas categorías de análisis —tales como las que enfocan el proceso de desarrollo desde un punto de vista sistémico—, haciéndolo desde una perspectiva pluridisciplinaria, articulando los factores domésticos e internacionales, y prestando atención tanto al corto como al mediano y largo plazo.

Los elementos de cambio están determinados, a su vez, por la profunda transformación que han experimentado las condiciones económicas, sociales y políticas, tanto en América Latina como en el resto del mundo, y por la necesidad de mantener la mente abierta a dichos cambios. Conviene aquí seguir el ejemplo que diera el propio Prebisch, como lo muestra el ensayo biográfico de Dosman y Pollock anteriormente mencionado, que explica sus “múltiples imágenes” en función de la forma diferente como enfrentó las distintas circunstancias en las que le correspondió actuar a lo largo de su vida.

Esta combinación de continuidad y cambio no ha sido exclusiva del pensamiento económico latinoamericano, sino que tiene antecedentes más amplios y lejanos, algunos de los cuales fueron rescatados por Joseph

Love al recordar la labor del Departamento Económico de la Liga de las Naciones que, aunque comprometida con los principios de libre comercio prevalecientes en esa época, criticó las políticas de los países más desarrollados y creó un clima favorable al desarrollo de las tesis de Prebisch y de Singer, entre otros.

El seminario contribuyó además a disipar dudas y ampliar la convergencia con respecto al origen de las reformas económicas y, en general, de las nuevas estrategias de desarrollo que están siguiendo los países latinoamericanos. Algunos piensan que estas estrategias obedecen a las ideas y recomendaciones elaboradas por los organismos financieros internacionales, las que John Williamson hace algún tiempo agrupó dentro del concepto del “Consenso de Washington”, mientras otros entienden que surgieron de necesidades e ideas endógenas. Mi apreciación es que los dirigentes latinoamericanos están más preocupados por responder a las necesidades internas de sus países que por adecuarse a las recomendaciones de los organismos mencionados, y que lo que está emergiendo es un nuevo consenso económico latinoamericano, basado fundamentalmente en las dolorosas experiencias del pasado. Esta me parece una visión más realista y, sin duda, más acorde con las grandes tendencias internacionales.

Por su parte, el mismo Williamson confesó que había llegado a arrepentirse del término “Consenso de Washington”, acuñado por él, en la medida en que éste pareciera implicar que los organismos internacionales habían creado la receta de lo que debían hacer los países en desarrollo y luego enviado “misioneros” para enseñarles cómo llevarlo a cabo. La verdad es que el pensamiento económico ha evolucionado paralelamente tanto en Washington como en América Latina, como parte de un movimiento intelectual mundial cuya más dramática manifestación se había producido en la antigua área del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM).

Un corolario de esta visión más balanceada del papel que juegan en el actual pensamiento económico latinoamericano los elementos de continuidad y cambio, es la creciente superación del conflicto existente entre ortodoxias. Ya señalé que, a mi juicio, en el pasado este antagonismo dificultó la búsqueda de soluciones para los problemas de los países latinoamericanos, y condujo a recalcitrantes polémicas, falsos dilemas y costosas utopías. En sus notas, Gert Rosenthal llama la atención acerca de que hace apenas dos o tres años la discusión del tema relativo a las “nuevas estrategias de desarrollo” hubiera provocado grandes divisiones. Desde entonces, parece haber surgido un creciente consenso acerca del rumbo general que debería orientar al desarrollo, lo que implícitamente podría entenderse como una nueva estrategia. En su visión, sectores que en otra época solían ofrecer interpretaciones y propuestas marcadamente encontradas sobre el desarrollo, hoy revelan una amplia coincidencia, al menos

en las líneas generales de sus propuestas. “Ese consenso” —agrega— “es producto de varios factores, entre los que se destaca el haber comprobado que la producción y la comercialización de bienes y servicios tiende a globalizarse, por lo que ningún país puede aislarse de ese fenómeno”. Y Colin Bradford, en su análisis, destaca que la evolución del pensamiento económico latinoamericano ha estado marcada por dicotomías y señala la importancia de construir un marco consensual dentro del cual pueda efectuarse la elección de las políticas. “Al volver la vista” —dice Bradford— “hacia las principales controversias de las últimas décadas —monetarismo versus estructuralismo, fracasos internos versus obstáculos externos, crecimiento económico orientado por el endeudamiento en contraposición con crecimiento orientado por el comercio exterior, estabilización versus ajuste estructural orientado hacia el crecimiento económico— se advierten, sin duda, ciertas tendencias definidas”.

Una consecuencia de este mayor grado de consenso es el debilitamiento de la función de los paradigmas que tanta influencia tuvieron en el pasado en la orientación del desarrollo. El racionalismo moderno, de alguna de cuyas vertientes todos somos herederos, procuró proponer paradigmas y proyectos unilaterales y completos, cada uno de los cuales reclamaba su superioridad sobre los otros e implícita o explícitamente pretendía “poner fin a la historia”. Si algo nos ha enseñado este último siglo y medio, con la superación de las ilusiones depositadas en las sociedades capitalistas industriales surgidas en el siglo pasado, los socialismos del presente siglo, o del estado de bienestar posterior a los años treinta y a la Segunda Guerra Mundial, es a desconfiar de los modelos absolutos. Esta tendencia influyó en el debate económico latinoamericano, pero hoy sabemos que no es conveniente permitir que ningún paradigma, de derecha o de izquierda, conservador o contestatario, aprisione el pensamiento económico y social y limite nuestra capacidad para interpretar y enfrentar las nuevas realidades. Creo que, sin perjuicio de combinar los elementos de continuidad y cambio que existen en el pensamiento económico latinoamericano —pues como señaló uno de los participantes, la forma en que uno anticipa el pensamiento de la región en el futuro depende de cómo interpreta su evolución en el pasado—, en este seminario no se alzó ninguna voz para defender un modelo frente a otro.

Por último —y aquí a los organismos internacionales les queda mucho por reflexionar y por hacer— otra tónica del seminario consistió en subrayar el carácter sistémico e interdisciplinario que presenta el desarrollo. Esto, aunque siempre ha ocurrido, se ha puesto más de manifiesto durante el último período. La nueva economía política internacional, además de adquirir un carácter global, se caracteriza por la importancia que el conocimiento ha pasado a tener en el crecimiento económico. En efecto, este proceso ha dejado de depender tan fundamentalmente de los recursos

productivos clásicos —los recursos naturales, el trabajo e incluso el capital en su forma tradicional— para basarse cada vez más en la aptitud de los agentes económicos, la organización y la tecnología. De estos factores depende hoy, fundamentalmente, la competitividad internacional de los países.

Pero la creación de condiciones favorables en estos planos depende estrechamente, a su vez, de la existencia de un entorno social, educativo y cultural adecuados, de la calificación de los recursos humanos, de las actitudes y valores predominantes, y de las formas de organización que prevalezcan en la convivencia social, en el trabajo y en la empresa. Hoy el crecimiento económico depende fundamentalmente de los recursos humanos y del cambio de las actitudes, todo lo cual puede intentarse una vez superados los niveles de la pobreza crítica. Por otra parte, tanto la creatividad y el cambio tecnológico como la creación de un ambiente social favorable a estos procesos, están condicionados por la existencia de sistemas políticos democráticos, abiertos y participativos, el fortalecimiento de la libertad, el respeto a los derechos humanos, la erradicación de la violencia y la liberación del miedo, y por la gobernabilidad de las sociedades respectivas. Todo intento por separar los elementos de esta trilogía, o de confinarlos a etapas sucesivas, está condenado a comprometer el desarrollo.

Al efectuar la presentación de los trabajos considerados en el seminario, no quisiera avanzar más allá de estos comunes denominadores, ni hacer una síntesis de cada trabajo. Debe también tenerse presente que, por regla general, el Banco no solicitó a cada autor desarrollar un tema específico sino solamente sus comentarios en torno a algunos de los tres grandes tópicos que conformaron el programa. Sin embargo, se podrían complementar las conclusiones anteriores pasando de la estructura cronológica que tuvo el seminario a una estructura temática. Ello permitiría agrupar los documentos de acuerdo a la problemática del desarrollo económico, a las cuestiones político-sociales y al escenario internacional, respectivamente, para destacar algunos de los lineamientos propuestos en ellos a fin de analizar la evolución que está produciendo en cada uno de estos tres niveles.

En el primero de estos planos, la actitud central que se plasmó durante el seminario, junto al reconocimiento de la necesidad de las reformas en marcha, fue la preocupación por ir más allá de las políticas que intentan restablecer los equilibrios macroeconómicos. La mayoría de los participantes expresó su convicción de que las reformas económicas son una condición necesaria pero no suficiente para reanudar el desarrollo. John Williamson planteó el temor de que la implementación de las reformas modernizadoras adoptadas por muchos países latinoamericanos en los últimos años no sea suficiente para dinamizar el crecimiento, y

señaló ejemplos al respecto, preguntándose qué será necesario hacer para acelerar ese proceso una vez que se hayan llevado a cabo las reformas. En su documento formula sugerencias para complementar o reorientar las medidas incluidas en lo que él llamara el "Consenso de Washington". Colin Bradford diseñó los parámetros que podrían configurar el marco conceptual dentro del cual deberían formularse las estrategias de desarrollo de los países en crecimiento durante los años noventa, subrayando la importancia de la innovación tecnológica para lograr un crecimiento dinámico; del desarrollo participativo como el único medio de incrementar al mismo tiempo la productividad y la equidad; y de la armonización del crecimiento económico con el medio ambiente. Helleiner, después de anotar que el crecimiento proviene fundamentalmente del cambio tecnológico, recordó la importancia que tiene el comportamiento económico en los países en desarrollo, la relevancia que aún conservan los factores de producción tradicionales (particularmente los bienes de capital y la mano de obra calificada), así como la importancia de extender los progresos tecnológicos a la agricultura. También planteó la necesidad de un consenso en cuanto a las políticas macroeconómicas, la política comercial y la inversión extranjera, y subrayó la necesidad de estructurar una relación más sofisticada con el mayor socio económico de América Latina, Estados Unidos. Antonio Casas enfatizó la necesidad de revisar la relación entre el Estado y la sociedad, de abandonar la polémica entre modelos abstractos para centrarse en las condiciones reales de nuestras economías y la economía mundial, y de no separar los conceptos de eficiencia y de equidad. Gert Rosenthal también colocó en el centro de su propuesta la importancia de la difusión del progreso técnico, que incluye el fortalecimiento de la infraestructura empresarial y tecnológica, y la formación de los recursos humanos. Asimismo subrayó el carácter sistémico de la competitividad, postuló la necesidad de renovar el estilo de la intervención estatal e hizo un llamado a la participación política.

Como puede apreciarse, al organizar el seminario tuvimos presente el carácter multidimensional del desarrollo y, por consiguiente, solicitamos algunos aportes provenientes del ángulo político y social. Ellos no sólo mostraron que estas dimensiones son inseparables de la concepción del desarrollo, sino también que la evolución de los sistemas políticos y sociales en América Latina ha interactuado estrechamente con las estrategias alternativas de desarrollo de los países respectivos e incluso, muchas veces, explicando la adopción o la sustentabilidad de estos modelos. José Nun destaca, en primer lugar, que las transiciones políticas ocurridas recientemente en América Latina están desvinculadas de aquellos paradigmas interpretativos que las acompañaron generalmente en el pasado, en estrecho paralelismo con lo que parece estar sucediendo en el campo económico. Enseguida, señala que hace 40 años se consideraba a la

modernización social como una precondition para el establecimiento de la democracia política en nuestros países, en tanto que hoy esa secuencia parece haberse invertido, concibiéndose la democratización política cada vez más como un paso previo a la modernización económica de nuestras sociedades.

Nun ve la primera tesis, de carácter más tecnocrático, como vinculada más estrechamente a la primacía del Estado como artífice del proceso de desarrollo, mientras que la segunda, de alcance más político, estaría relacionada con una visión más participatoria, competitiva o de mercado. Por último, nos previene contra tres formas de reduccionismo que podrían afectar la concepción de las reformas económicas, y que tenderían a ignorar el carácter marcadamente político que tienen hoy estos procesos: la primera consistiría en insistir en que la economía constituye una esfera analíticamente separada del resto de la sociedad; la segunda atribuiría a los agentes económicos una racionalidad y predicibilidad que, en las actuales condiciones sociales de América Latina, no poseen; y la tercera apunta a divorciar el crecimiento de la equidad. Es interesante notar que la preocupación por la participación política y la equidad social está presente en la mayor parte de los aportes efectuados durante el seminario en el ámbito económico, lo cual refuerza la tesis acerca de la inseparabilidad entre estas tres esferas.

Oscar Godoy se refirió específicamente a las relaciones entre democracia y desarrollo económico y social y, coincidiendo con Nun, afirmó que la presente década está marcada por un doble consenso, al cual se ha llegado por diferentes caminos, referentes a la vez al sistema económico y político. A su juicio, nunca antes había existido en América Latina un consenso tan amplio sobre estas dos dimensiones. Godoy analiza los requisitos económicos necesarios para el surgimiento del sistema democrático, señala que una genealogía de los regímenes políticos indica que la democracia es un sistema muy complejo y da pistas para la búsqueda de una idea de democracia que combine los elementos esenciales de todo sistema democrático con los diversos matices que éstos pueden exhibir en sociedades tan diferentes como las latinoamericanas. En definitiva, reconoce que el establecimiento o profundización de democracias pluralistas y representativas constituye en la actualidad la tendencia predominante en nuestros países.

La mayor parte de las presentaciones efectuadas en el seminario contienen referencias a la economía internacional y a su influencia sobre las perspectivas de desarrollo de América Latina. Dragoslav Avramovic enfoca desde el prisma de su larga y profunda experiencia, la evolución de las principales variables externas que actualmente están condicionando el comportamiento de la región —las tendencias de los precios de los productos primarios, de las manufacturas, de los flujos voluntarios de

créditos y la repatriación de capitales— con una apreciación negativa en los dos primeros casos, y positiva en los dos restantes. Este enfoque de la coyuntura externa se complementa con la perspectiva histórica aportada por Celso Furtado, a partir de las tesis originales de Prebisch sobre las relaciones centro-periferia dentro de la evolución real de la economía internacional; la pérdida del centro hegemónico representado por Estados Unidos; las fluctuaciones y turbulencias principalmente monetarias (sin mencionar sus secuelas comerciales y productivas); y la consiguiente necesidad de su coordinación multilateral.

La lectura de los documentos que siguen permitirá apreciar la riqueza y complementariedad de su contenido, aunque lamentablemente, como suele ocurrir en estos casos, resulta imposible reflejar aquí los aportes provenientes de los debates que siguieron a sus presentaciones.

Enrique V. Iglesias

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

RAUL PREBISCH, 1901-1971: LA BUSQUEDA CONSTANTE

Edgar J. Dosman¹ y David H. Pollock²

Al cabo de varios años de estudio de la vida y obra de Raúl Prebisch sorprendió a los autores una paradoja: pese al gran número de escritos existentes sobre Prebisch y por Prebisch, muy poco se ha publicado hasta ahora en forma de biografía general. Prácticamente todo lo que se ha escrito sobre Prebisch —por parte de sus defensores y también de sus críticos— se ha centrado en sus logros sustanciales: en sus escritos teóricos, sus responsabilidades como administrador, y las políticas que diseñó y ejecutó en el curso de su larga y fructífera vida.

Aunque existen en las bibliotecas, centros de estudios, archivos públicos y privados y en las organizaciones intergubernamentales de todo el mundo, miles de páginas sobre la obra de Prebisch, esos escritos se han centrado casi exclusivamente en sus logros técnicos y de fondo: sus opiniones en materia de comercio internacional, sustitución de importaciones e industrialización, integración regional y subregional, organización de mercado de productos básicos, sistema generalizado de preferencias mundiales, la planificación como técnica esencial de programación del desarrollo nacional, etc. Es sorprendente y paradójico que no se haya escrito casi nada científico y equilibrado de carácter biográfico, no obstante que ello resulta esencial para inscribir las ideas de Prebisch en su marco teórico.

Es que la necesidad de trascender debe ser acompañada por la necesidad de comprender. Ello reviste especial importancia cuando se constata que la mayoría de la gente conoce a Prebisch como una figura internacional. Sin embargo, antes de entrar a formar parte de las Naciones Unidas, más de la mitad de su vida la pasó en la Argentina. Por lo tanto, debe ser un requisito previo conocer sus primeros 48 años, para que su carrera —tanto en la Argentina como en América Latina y en el mundo— pueda ser apreciada en una perspectiva equilibrada y a largo plazo.

Presentaremos a continuación la información que reunimos a partir de nuestro estudio del contexto histórico de la vida y obra de Prebisch, y acerca de la influencia que tuvieron los acontecimientos de su vida sobre sus aportes teóricos, administrativos y de política económica relativos al desarrollo mundial en los años 1901-1971, período en cuyo devenir llegó a ejercer tan poderosa influencia y originó tantas polémicas.

¹ Director del Foro Canadá-América Latina.

² Profesor adjunto de Relaciones Internacionales, Carleton University, Ottawa, Canadá.

Raúl Prebisch fue un movilizador clave de personas y acontecimientos en el mundo del desarrollo económico y social del siglo XX. Fue también un hombre complejo y polémico. Pero por favorable o adversa que sea la opinión de cada uno sobre sus logros y deficiencias, es indiscutible que dejó una impronta personal indeleble en la Argentina, en los asuntos interamericanos, y en las relaciones Norte-Sur en general. No obstante —hecho sorprendente— toda la gama de sus actividades es conocida solamente por un número relativamente exiguo de especialistas del dominio arcano del desarrollo internacional, en cuyo seno vivió tanto tiempo y en el cual su influencia sigue siendo considerable y discutida. Por esa razón, con este estudio (como a través del trabajo más extenso del que se extrae), esperamos arrojar luz sobre las realizaciones de Raúl Prebisch y sobre el significado de sus actividades hasta 1971, a fin de atraer atención crítica sobre las mismas³.

Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1970, marcó el comienzo de una nueva etapa en la vida y la obra de Raúl Prebisch. Su decisión de escribir no fue un acontecimiento ordinario. Por el contrario, su abrupta decisión de renunciar como Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en noviembre de 1968 —poniendo fin así a una influyente carrera en las Naciones Unidas, que se había iniciado 20 años atrás— reflejaba la creciente convicción de que su antiguo paradigma de las Naciones Unidas ya no se aplicaba a la América Latina que surgía al iniciarse los años setenta. El tremendo entusiasmo de sus primeros años en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y aun en la fundación de UNCTAD, reflejaron momentos históricos anteriores que se habían vuelto *passé*. Ahora estaba convencido de que el enfoque teórico que había elaborado en esos primeros años dejaba de ser pertinente y, por lo tanto, que había llegado

³ El presente estudio es la síntesis de un trabajo de mayor alcance que están completando los autores, en el que se procura hacer una crónica de los principales hitos personales y profesionales de la larga y plurifacética vida del Dr. Raúl Prebisch. Su presentación es cronológica, abarcando las primeras siete décadas de sus 85 años. Comenzamos con su familia y su niñez en Tucumán, y avanzamos a través de sus actividades académicas y profesionales en la Universidad de Buenos Aires, a la que ingresó en 1918. Luego se estudia la carrera inicial de Prebisch y su ascenso meteórico en la administración pública argentina, hasta su renuncia forzada en 1943. Posteriormente enfocamos su período como investigador y consultor (1943-1948) y su actividad ulterior en las Naciones Unidas —inicialmente como Director de la CEPAL, y luego de la UNCTAD— que finalizó (con la excepción del ILPES, al que renunció oficialmente en 1973 y a sus funciones continuas como asesor y sus misiones especiales) en marzo de 1969. Concluimos el trabajo con su decisión de regresar a América Latina, inicialmente para aceptar la invitación del presidente del BID, Felipe Herrera, de preparar el documento *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, que se publicó en 1970. El estudio abarca hasta la renuncia de Prebisch a la UNCTAD.

el momento de repensar la dinámica fundamental del desarrollo de América Latina. Esta fue una decisión típica de Prebisch. Reconociendo que la “Doctrina de la CEPAL” inicial o la “Tesis de Prebisch” (expresiones que se usan como sinónimos) requerían un reexamen básico, Prebisch había indicado a América Latina en los años sesenta que debía apartarse de los dogmas heredados, aun de aquéllos tan arraigados como el de la sustitución de importaciones acompañada de la industrialización.

El presente estudio procura aclarar los fundamentos por los cuales Prebisch emprendió la tarea de preparar el informe *Transformación y desarrollo*, colocando su decisión en el contexto de sus aportes más amplios a un desarrollo regional y mundial que vino evolucionando hasta 1971. En especial, procuramos dilucidar las principales características y orígenes de su concepción de la ONU, que algunos observadores consideran su legado más duradero. Pero también se procurará establecer por qué esa visión ya no lo satisfacía al acabar la década de los sesenta, y por ende, por qué decidió renunciar a la UNCTAD.

El problema interpretativo: unidad de vida y obra en contraste con imágenes múltiples y en conflicto

Aunque Raúl Prebisch fue un pionero de las nuevas disciplinas del desarrollo económico y social de la segunda posguerra, y su vida (1901-1986) abarca prácticamente todo el siglo XX, constituyendo un gran capítulo de la evolución de la moderna América Latina, la labor de investigación a su respecto ha sido muy selectiva: altamente especializada, referida a períodos específicos y de carácter polémico o hagiográfico, en vez de general y crítica. En especial, y pese al creciente número de estudios y de importantes aportes de partidarios y críticos, la labor sobre Prebisch sigue estando dividida por períodos: Banco Central, CEPAL, UNCTAD, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Revista*, y animada por antiguos círculos, cenáculos y querellas.

A cierto nivel, ésto no es difícil de entender. Raúl Prebisch fue un hombre de poder y un líder nato, que a menudo exponía opiniones radicales e iconoclastas. En cada uno de los segmentos de su vida — especialmente los relativos al Banco Central de la Argentina y a las Naciones Unidas— condujo equipos inusualmente sólidos y comprometidos, unidos en torno a un nuevo concepto del desarrollo. A lo largo de toda su existencia, Prebisch inspiró convicción y tuvo un talento singular para combinar la poderosa “triada” de la teoría, la creación de instituciones y la elaboración de políticas. Por lo tanto, era previsible que provocara fuerte resistencia personal e institucional. El elogio más cabal que puede tributarse a Prebisch quizá sea decir que inyectó pasión en el universo arcano y técnico del desarrollo económico, aun cuando las emociones que

despertó hayan luego distorsionado el estudio científico de sus aportes globales. Es sorprendente, por ejemplo, que la publicación de los numerosos escritos de Prebisch de sus años de la Argentina hasta 1948 se haya demorado hasta el presente. Es una brecha histórica importante que recién ahora está comenzando a llenar la Fundación Prebisch⁴. Las denuncias rituales contra Prebisch por haber distorsionado el crecimiento económico y la política comercial de América Latina no cesan hasta el día de hoy, pese a que su propia revaluación de la “Tesis de Prebisch” —que, debe recordarse, había sido formada para la inmediata posguerra— le permitiera, en los años sesenta, discutir sus premisas anteriores. Este proceso de revaluación intelectual fue considerablemente acelerado y clarificado en *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*.

Concebidas de manera fragmentaria y presas de controversias, la vida y obra de Prebisch, pese a su innata cohesión, se desvanecen reemplazadas por lo que algunos historiadores económicos llaman sus “múltiples y encontradas imágenes”. Para dar apenas uno de los ejemplos más notorios, Prebisch es concebido por algunos como el “radical de la CEPAL”, en tanto que para otros fue un “confidente de la oligarquía argentina”. Sin embargo, para nosotros, el rasgo dominante del duradero legado de Prebisch es su sorprendente coherencia. Así como la trayectoria de la carrera de Prebisch en la Argentina fue en gran medida determinada por sus inusuales antecedentes familiares y por la época en que se desarrollaron sus años universitarios, así también la evolución de su concepción de la ONU no puede comprenderse fuera del contexto de sus logros y decepciones, registrados en Buenos Aires antes de partir en 1948 para las Naciones Unidas. Por evidente que esta observación pueda resultar, las múltiples interconexiones personales y profesionales de Prebisch siguen en gran medida sin explorarse, lo que impide comprender en forma cabal sus enormes logros.

Ciertamente, Prebisch dejó en el libro mayor de los estudios internacionales, como legado duradero, costos y beneficios. Cada teoría esta ligada en cierta medida a su tiempo, es el producto de hechos formativos irrepetibles, y la obra de Prebisch no es una excepción. Pero como hemos señalado, la necesidad de trascender debe ser acompañada por la de comprender. Nuestro enfoque de la transformación de “las múltiples y encontradas imágenes” a la “unidad” de la vida y obra de Don

⁴ Los autores agradecen vivamente el envío de un ejemplar anticipado del libro de Magariños, M., *Diálogos con Raúl Prebisch*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. En nuestra obra completa presentaremos un ensayo bibliográfico detallado del estado actual de los estudios sobre Prebisch. Si bien este estudio, por lo tanto, no duplica las referencias individuales, agradecemos la creciente contribución de estudiosos y especialistas, así como la generosa ayuda de numerosas personas, entidades y fuentes privadas.

Raúl será —esperamos— un aporte positivo al pensamiento económico de América Latina, y ayudará a promover el debate sobre nuevas alternativas de desarrollo para la región en la economía global y en la evolución de los años noventa.

Evolución de la concepción de Prebisch

Tucumán: paternidad mixta

Raúl Federico Prebisch Linares nació en la capital de la provincia de Tucumán el 17 de abril de 1901, producto de lo que él gustaba llamar “vieja sangre española y buena sangre alemana”. Fue el menor de los seis hijos de la familia: cuatro varones y dos mujeres. Rosa Linares Uriburu, su madre, provenía de un distinguido linaje familiar, con estirpes que llegaban a Pizarro, y entre sus parientes figuraban presidentes, senadores, obispos y generales. Raúl se envolvió de las tradiciones familiares maternas, incluidas constantes visitas a la mansión de su abuelo, en Jujuy, con sus numerosos patios y la magnífica biblioteca cuyas ventanas se abrían a los picos nevados de los Andes. Fue el favorito de su abuelo, Segundo Linares, un ex senador que promovió el interés de Raúl en los asuntos públicos. En ello obtuvo un éxito completo: el joven Prebisch quedaría obsesionado toda su vida por la idea de contribuir a la realización del destino de Argentina.

Pero si la dedicación de Raúl a la causa nacional, su autoconfianza intelectual y su calidez personal llevaban la marca de su madre y de los padres de ésta, su ilimitada energía, su carácter impredecible y su inagotable capacidad de trabajo eran rasgos heredados de su padre. Albin Prebisch había hallado el camino hacia la Argentina desde una aldea rural alemana cercana a Dresde, a través de andanzas que lo habían llevado a Inglaterra y a tierras tan lejanas como la India; era un hombre sin historia que estaba decidido a fundar una familia famosa en su país de adopción. Incansable y determinado, pasó de un trabajo a otro, incluido el del servicio de correo de postas de la compañía de transporte terrestre Mensajerías, que prestaba servicios de Buenos Aires a Jujuy, en la frontera con Bolivia. En Jujuy conoció a Rosa Linares Uriburu, de 16 años de edad. El forastero atrajo la atención de la joven, y superando fuerte oposición familiar se casaron.

Albin no tardó en dejar una sinécure con una rama adinerada del clan Uriburu, para ir a instalarse en Tucumán, donde abrió una imprenta. También enseñaba inglés por la noche en la universidad local. Sus ingresos, aunque modestos, le permitieron dar una vida de clase media a su familia de ocho hijos, aun cuando no podía comprar una casa. Los padres compartían la pasión de la educación: el hogar estaba siempre lleno de buenos libros y Albin Prebisch se paseaba por el Club Alemán de Tucumán con la última libreta de calificaciones del joven Raúl en su

bolsillo. Fue alentado a estudiar lenguas extranjeras, salvo el alemán, que estaba prohibido en la casa por temor de que minara el patriotismo del niño. Raúl, como Albin, fue un trabajador incansable, rasgo que se acentuó tras dejar la casa con un deseo casi fanático de independizarse financieramente de su padre, a quien consideraba crítico y distante, carente de los dotes de cálido respaldo familiar que distinguían a su madre.

Aparte de participar en una huelga estudiantil en Tucumán, lo que hizo que tuviera que cursar en Jujuy el año final de sus estudios secundarios, la niñez de Prebisch fue al parecer ortodoxa y religiosa; la Tucumán provincial no estaba inmersa en las ideas radicales. Pero sus orígenes familiares y su crianza en la estratificada capital provincial de esa época afectaron permanentemente su orientación de clase. En gran medida Prebisch se concebiría a sí mismo como un extraño desde el punto de vista social, consecuencia del matrimonio de su madre con un hombre de clase más baja. Los hijos de Albin Prebisch estuvieron relacionados con la élite de la Argentina, pero no la integraron. Para muchos, Raúl siguió siendo el hijo de un inmigrante alemán. Criado en Tucumán, Prebisch había visto de cerca a la élite agropecuaria y no se habían impresionado recíprocamente. La aristocracia de principios del siglo XX en la Argentina, obsesionada por la posición social era un mundo aparte: Raúl Prebisch nunca se convertiría en miembro del Jockey Club. Heredó de Tucumán un duradero desagrado por la Argentina oligárquica y militar.

La imagen que Prebisch concibió de sí mismo —alguien “de afuera”— modeló su ambivalencia hacia el poder. Fue un estudiante brillante, inmediatamente reconocido por sus padres y profesores de Buenos Aires como un futuro líder dentro de la bien dotada *jeunesse d'or* de la Argentina de los años veinte. Prebisch demostró muy pronto que gustaba del poder, y admiraba abiertamente a los que lo conseguían. Su independencia intelectual asombró a su generación. Dejaba pasmados a sus compañeros universitarios —que constituían, de hecho, los círculos políticos de Buenos Aires— atreviéndose a contradecir, abiertamente y por escrito, las opiniones de personalidades tales como el intelectual e influyente dirigente socialista Juan B. Justo.

Pero esa firmeza intelectual no siempre se compaginaba con una autosuficiencia social. Prebisch mantuvo cierta sensibilidad y ambivalencia sobre su lugar en la sociedad argentina. Más adelante lo ofenderían frecuentemente los ataques de la prensa amarilla, que lo llamaba “extranjero”. En Estados Unidos o Canadá, Prebisch casi seguramente podría haber sido presidente o primer ministro, pero en la Argentina jamás se sintió “presidenciable”. Cuando se le instaba a competir en la política partidista invariablemente respondía “no es mi campo”.

La tensión, a ese respecto, era ineludible. Su afán de poder, por una parte, y su incapacidad o falta de disposición de hacer frente a la estructura

de poder directamente dentro del sistema político, por otra, limitaron sus opciones profesionales a la elección de papeles de tecnócrata o *insider*, dentro de un Estado dominado por una oligarquía que no le agradaba. Los sentimientos eran mutuos. Al margen de las amistades personales — Prebisch respetaba las cualidades personales, sin tener en cuenta los orígenes de clase, y logró influencia a través del apoyo de poderosos integrantes de la élite rural— la oligarquía nunca confió en Prebisch, aunque lo utilizó. Por su parte, si bien colaboró con el antiguo régimen — incluidas la Sociedad Rural y la Restauración Conservadora de 1930-1943— Raúl siguió siendo políticamente un reformista “de afuera”, aun cuando cada vez se fue insertando más en la vida pública argentina.

Buenos Aires: poder e idealismo

El período al que corresponden los años de estudio de Prebisch en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (1918-1922) fue decisivo en cuanto a su formación intelectual y a su pensamiento político. Buenos Aires estaba entonces en su apogeo, inmersa en el fermento de las ideas que acompañaron a la Revolución Rusa de 1917 y las secuelas de la Primera Guerra Mundial. La sociedad cosmopolita de la capital fue un descubrimiento que galvanizó aún más su reprimido interés en la Argentina y el mundo. Aunque el profesorado de la Facultad le resultó cualitativamente decepcionante (la Reforma Universitaria de 1917 permitió al joven Raúl abandonar los cursos más formales al cabo del primer año), la biblioteca, sus compañeros, la atmósfera global de la Universidad y, de hecho, la dinámica de la ciudad misma fueron para él un reto desde el día en que llegó de Tucumán.

Las dotes intelectuales y el virtuosismo académico de Prebisch pronto resaltaron. Además de su labor en la facultad, tradujo el libro del profesor John Williams sobre la Argentina, así como varios textos europeos que entonces no estaban al alcance de los lectores hispanohablantes. Llegado 1920 se concentró en la lectura y en la redacción de trabajos; había publicado ya varios artículos, incluido un análisis en la *Revista de Economía Argentina* sobre los problemas de ajuste en la Bélgica de posguerra. Le llamaba la atención el escenario intelectual europeo, más que el de Estados Unidos, lo que patentizaba los lazos tradicionales de Buenos Aires con el viejo continente. Aunque se sumergió en los textos históricos y contemporáneos sobre la teoría económica —neoclásica y marxista—, Prebisch participó de la fascinación de la Argentina con el fermento cultural y la reestructuración política de Europa, que culminó con la victoria del fascismo en Italia. Los escritos de científicos sociales europeos como Weber, Mannheim y Pareto, brindaron nuevos lentes teóricos a la preocupación de Prebisch por las crisis políticas que se cernían sobre su propio país.

La vida universitaria, de la que participaba enseñando en un régimen de dedicación parcial en la Facultad en Buenos Aires, y en la Universidad de la ciudad de La Plata, no impidió que como intelectual en ascenso, su personalidad descollara cada vez más en la capital argentina. En una extraordinaria decisión, la Universidad autorizó a la Facultad a contratar a Prebisch como profesor de Economía, aunque no tenía título habilitante. Se ganó reputación como quien sabe escuchar y, además, como investigador empírico sumamente disciplinado, con gran capacidad para motivar a sus alumnos. Desde el comienzo mismo, Prebisch formó dentro de la Facultad grupos de trabajo sobre temas de investigación especiales. Muchos de ellos estaban integrados por amigos cercanos, como Ernesto Malaccorto, que luego formaría parte de su círculo íntimo, lo que llegaría a conocerse como “el banco de cerebros de Prebisch”.

Llegado 1923, Prebisch estaba transformado. Formalmente graduado como contador, era en realidad un economista autodidacta. En cuanto a identificación personal, un intenso nacionalismo sustituyó a la piedad religiosa, que Raúl había abandonado. Políticamente, se inclinó por el Partido Socialista Independiente, aunque nunca se afilió al mismo. Ideológicamente, había leído *Das Kapital* en 1918, y en uno de sus primeros textos publicados rechazó la aplicabilidad del marxismo al caso argentino. Para Prebisch, la Argentina era un caso de éxito, no de fracaso. De hecho, esos años de posguerra lo convencieron de las posibilidades de la Argentina como joven potencia mundial, y concibió su misión como la de ayudar a su país a despejar los obstáculos que aún se oponían a la realización de ese destino. Los problemas que afectaban a la Argentina eran graves, pero no estaban vinculados con el mercado libre. Muy por el contrario. Hasta el fin de su vida, Prebisch concibió al mercado como una condición necesaria, aunque no suficiente, de la libertad económica y política. Además, había leído a Pareto y preveía las consecuencias burocráticas del tipo de economía dirigista implícita en la modernización comunista. Advirtió que esa senda no era adecuada para la Argentina y vio la formación del Partido Comunista Argentino como otro síntoma de la crisis política.

En el curso de su debate sobre el marxismo, Prebisch definió su propia vocación. En cuanto a su carrera, su identificación con la vida nacional de la Argentina era demasiado honda como para que considerara posible dedicarse exclusivamente a la labor en la Facultad, aunque hubiera podido sobrevivir con su salario como docente. Era un activista nato: alguien que quería participar directa y plenamente en los acontecimientos, en lugar de ser un distante estudioso u observador. Aunque procuró una conexión continua con la Facultad como estímulo del pensamiento creador y para tener contacto con estudiantes brillantes, la meta de Prebisch era usar su talento como economista para ayudar a modernizar el Estado argentino. El atraso institucional de los mecanismos políticos y estatales

argentinos, que afectaba a los excepcionales éxitos económicos de su país, debía ser corregido. Creía que un cambio estructural gradual, no una revolución, era la respuesta. Trabajar dentro de la estructura de poder vigente de la Argentina ofrecía los medios de lograr la reforma.

Por lo tanto, tras su graduación, Prebisch aceptó sus primeras consultorías, incluidas una de la Sociedad Rural (para analizar el papel de la inversión extranjera en la industria de la carne de la Argentina) y otra del Ministerio de Hacienda (para visitar Australia y Nueva Zelanda y estudiar su legislación sobre el impuesto a la renta), como pasos iniciales hacia una ulterior carrera en la administración pública. En ésto obtuvo gran éxito. Después de ganar un concurso nacional para el cargo de Subdirector de la Oficina Nacional de Estadísticas, Prebisch fue escogido para escribir otro importante informe sobre la industria frigorífica —nuevamente para la Sociedad Rural— y luego acompañó al Presidente de esa entidad, Luis Duhau, en una amplia gira de trabajo por Estados Unidos y Canadá. Ambos hechos fueron hitos en su avance como *insider* tecnocrático.

A su regreso a Buenos Aires, en 1927, se le ofreció a Prebisch el cargo de Director de la recién creada División de Estudios Económicos del Banco de la Nación Argentina. En ese cargo fundó la *Revista Económica*, dedicada a temas de política agraria, comercial y financiera que afectaban a la República. La *Revista* se convirtió rápidamente en una de las más leídas e influyentes del país, lo que lo colocó en las primeras filas de los analistas económicos de la Argentina. El paso decisivo en su vida pública llegó dos años después, cuando el golpe militar del 6 de septiembre de 1930 puso fin a una larga era constitucional en la Argentina. El nuevo gobierno ofreció a Prebisch el importante cargo de Subsecretario de Hacienda, que aceptó. Súbitamente, a los 29 años de edad, había llegado al epicentro del sistema estatal argentino.

Pero, ¿en qué habían quedado el supuesto idealismo de Prebisch, su antipatía por la oligarquía y el ejército, sus escritos laudatorios para la reforma agraria, etc.? ¿Cómo se condecía todo eso con la orientación corporativista de algunos seguidores del golpe de Uriburu? ¿O con su labor anterior con la Sociedad Rural? Algunos autores han usado recientemente la expresión “conservador ilustrado” para explicar la aparente contradicción. Pero ni Prebisch ni sus allegados más próximos se consideraban conservadores en sentido político, y por cierto tampoco lacayos de la oligarquía. Su misión, conforme a su origen intelectual en el Partido Socialista Independiente, era llevar al Estado argentino al siglo XX. Era más fácil lograrlo trabajando con Uriburu que con los radicales, con los cuales el Estado argentino parecía marchar hacia el derrumbe. Concibiéndose a sí mismos como profesionales políticamente neutrales y tecnocráticamente orientados, creían que su deber era escudar a su país frente a daños mayores mediante una intervención directa, más bien que cavilando al margen.

Prebisch se ufanaba de su escrupulosa honestidad intelectual y la de su “banco de cerebros”, para distanciarse del antiguo régimen. Si bien más tarde reconsideraría el impacto político a largo plazo del golpe de 1930, nunca cuestionó la sinceridad del paso que dio ese año en el contexto interbélico (a diferencia de su continuo lamento por haber regresado brevemente a la Argentina en 1955, acto que llamó la peor decisión de su vida por haber sido pues una reacción emocional ante la caída de Perón). De hecho, Prebisch contemplaba a la era argentina de 1930-1943 como una época de grandes logros administrativos, deshechos luego por un sistema político defectuoso contra el cual él y su equipo resultaron, en definitiva, impotentes. En efecto, su defensa de la decisión de trabajar para el gobierno de Uriburu reflejó la situación europea de los años treinta, en que un quebranto sociopolítico similar confrontó a los intelectuales con la ardua decisión de participar o apartarse.

A mediados de 1932, tras el cambio de un ministro, Prebisch fue despedido de su cargo de Subsecretario. Si bien pudo regresar al Banco de la Nación, ahora comprendía su vulnerabilidad como “portador del poder”: un asesor sin respaldo político firme, ni base institucional propia. Se mostraba disgustado y preocupado. En los meses siguientes, estando de vacaciones en Italia, caviló sobre el dilema de estar “afuera”, continuación de su legado tucumano. ¿Cómo podría superar el papel de asesor del Estado argentino? ¿Cómo construir una isla de racionalidad e influencia dentro del Estado argentino, desde la cual pudiera administrar una élite técnica autónoma capaz de modernizar la economía en una época de emergencia nacional y decadencia política?

Ginebra: heterodoxia

Más tarde, Prebisch sostendría que llegó a la Gran Depresión con un marco mental neoclásico y monetarista convencional. Ciertamente, su proceder de entonces era compatible con las reacciones de los enfoques conservadores de muchos otros países occidentales. Como Subsecretario de Hacienda había recortado drásticamente el gasto público para reducir el déficit fiscal y el presupuesto nacional: una reacción ortodoxa ante el colapso del comercio internacional y la corrida hacia el oro.

No obstante, antes de dejar el Ministerio de Hacienda, en 1932, Prebisch ya había empezado a experimentar con medidas expansionistas más polémicas y había establecido un pequeño comité selecto para preparar el proyecto de un nuevo Banco Central. De hecho, su amplia gama de escritos, a menudo iconoclastas, desde mediados de los años veinte hasta principios de los treinta, sugería una apertura intelectual y un sesgo pragmático —una disposición a cambiar la política económica ante el cambio de la realidad. Era, al fin y al cabo, en gran medida un autodidacta

con un enfoque avasallante de política pública. En consecuencia, se vio llevado a una nueva etapa del saber. Y la siguiente fase de su carrera — una etapa internacional, centrada en Ginebra y Londres— lo hizo apartarse irrevocablemente del camino de los dogmas que había heredado.

Tras caer en desgracia en el Ministerio de Hacienda, se le pidió que viajara a la Liga de las Naciones, en Ginebra, y formara parte de la delegación argentina en los trabajos preparatorios de la Conferencia Monetaria Europea, que había de realizarse en Londres en 1933. Recién casado, Prebisch partió en octubre de 1932 y pasó casi un año en Ginebra y Londres, con viajes conexos a Alemania y a París. Era un momento extraordinario de la historia europea. El continente era presa de la depresión y la convulsión política. El nazismo estaba en ascenso. En enero de 1933, Adolf Hitler prestó juramento como Canciller de una Alemania transformada, inclinada hacia el poder y la revancha. La Liga de las Naciones estaba en crisis, con una Secretaría desanimada que suplicaba a unas alicaídas potencias occidentales que la guiaran, orientación que nunca llegó.

Ginebra y Londres completaron una importante nueva etapa de la educación internacional de Prebisch. Sus primeros viajes al exterior habían consistido todos en breves visitas de trabajo o vacaciones. Ahora, por primera vez, Prebisch vivió y trabajó realmente en un país extranjero. Y Ginebra era algo más que eso. No sólo estaba en el corazón de Europa, sino que además la Liga de las Naciones que ahora observaba de cerca. Era excitante como encrucijada de ideas, aun cuando estéril en cuanto a posibilidades diplomáticas.

Prebisch pudo entonces reorientar sus premisas básicas. Casi inmediatamente sufrió un rudo despertar con respecto a la jerarquía y a la función de la Argentina en el contexto mundial. Para él, Buenos Aires era una de las grandes capitales del mundo, y Argentina la octava potencia económica mundial. Por lo tanto, Prebisch llegó a Ginebra ansioso de ponerse a trabajar y con cierta sensación de importancia. Sin embargo, comprobó que el país en realidad poco contaba entre las potencias mundiales. A nadie parecía importarle mucho lo que él decía o escribía. Argentina había sido invitada como gesto simbólico de apertura a regiones remotas, pero a pesar de su riqueza per cápita y su potencial futuro, seguía al margen. Prebisch vio que las potencias occidentales, lejos de practicar el multilateralismo, se disputaban los favores de Alemania, compitiendo en un ciclo mutuamente destructivo de devaluaciones y proteccionismo, a la vez que exaltaban las virtudes del libre comercio para los excluidos y los débiles. Lo decepcionaron especialmente Neville Chamberlain (el poderoso Ministro de Hacienda británico) y hasta la retórica de Franklin D. Roosevelt, pues esperaba que el nuevo Presidente de Estados Unidos fuera un líder enérgico y vigoroso.

Aunque Prebisch había analizado cuestiones de comercio internacional en su *Revista* desde 1928, Ginebra consolidó la preocupación de toda su vida sobre la teoría y la realidad de ese campo. Pocas sutilezas quedaban ocultas en las llagas abiertas del sistema comercial internacional, tal como Prebisch pudo observar desde la Liga de las Naciones. La moneda del comercio internacional era el poder. Algunos países lo poseían, pero la mayoría —la Argentina, por ejemplo— carecían de él. De hecho, existía un sistema comercial mundial, pero pronunciadamente estratificado en un núcleo de temas dominantes y con una amplia gama de objetos periféricos.

Las lecciones que extrajo Prebisch de sus experiencias internacionales de 1932-1933 fueron dos. Primero, Ginebra lo convenció de que los países como la Argentina —naciones comerciales importantes pero vulnerables— necesitaban normas comerciales internacionales estables para su prosperidad futura. Mucho era lo que estaba en juego para ellas en la creación de un sistema multilateral en el que su vulnerabilidad se redujera. Pero el multilateralismo era cosa del futuro, ya que el bilateralismo ascendía con sumo vigor. Por lo tanto, los creadores de la política económica argentina no debían demorar en comprender las realidades del comercio internacional y adaptarse a ellas. Si había que invertir las teorías convencionales del comercio internacional, que así fuera. En el período de la anarquía hobbesiana, como el que se dio en los años treinta, la Argentina sólo podía contar consigo misma para superar la Gran Depresión. Habría tenido que explorar nuevas sendas, asignando al Estado un papel activista, abandonando el pesado bagaje académico de los libros de texto que se usaban en la Argentina hasta entonces.

Fue un período traumático pero liberador para Prebisch. Se familiarizó con los trabajos de Keynes, Schacht y otros, con el trágico trasfondo de la indecisa Conferencia Monetaria Internacional. De un plumazo, Prebisch abandonó gran parte de su teoría neoclásica, cuyas bases habían sido conmovidas por su año y medio de experiencia en el Ministerio de Hacienda. Había entrado en un mundo nuevo, ignoto, en que las alternativas de política económica se basarían en un solo criterio: la eficacia. En adelante, Prebisch no vacilaría en actuar con vigor, en forma intervencionista o no, aun cuando (como más tarde recordaría divertido) tuviera que justificar sus acciones con una liturgia neoclásica para conformar a los dinosaurios conservadores que lo rodeaban en Buenos Aires. Prebisch había perdido la inocencia. Había superado la doctrina heredada y estaba dispuesto a ser tan experimental como se requiriera. Ciertamente, no sería menos innovador que los poderes occidentales, que estaban usando al Estado en formas nuevas e intervencionistas.

El corolario de la nueva rudeza intelectual de Prebisch fue su comprensión de la *realpolitik*. Desde su ventajoso mirador de Ginebra, había visto a la Argentina como una pequeña potencia peligrosamente

aislada y vulnerable: todo lo contrario del excesivo optimismo que era tan característico de la clase rectora argentina. Aun Canadá, país más próximo al centro que la Argentina, vacilaba, si bien Ottawa por lo menos reconocía su debilidad. Por lo tanto, Prebisch jamás se disculpó por el papel que cumplió como negociador del Tratado Roca—Runciman de 1933, que es aún condenado en la Argentina como una de las grandes traiciones de la historia de la República y una cínica manipulación de la política comercial por parte de los intereses dominantes de la industria de la carne de la Argentina. A Prebisch tampoco le agradaba el Tratado pero no veía alternativas. La prensa británica clamaba por condiciones aún más severas, y la posición negociadora de la Argentina era demasiado débil como para resistir. Prebisch concibió el Tratado Roca—Runciman como una medida puramente defensiva, que permitiría a la Argentina ganar tiempo para restablecer su crecimiento económico. Creía que la fuerza inherente del país, bajo una administración económica sólida, le permitiría una rápida recuperación si podía lograr un respiro a través de un acuerdo bilateral con Gran Bretaña, su principal socio comercial. Así fue que la Argentina superó la recesión en mejores condiciones que Canadá, Estados Unidos, Italia o Francia. Pero muchos argentinos nunca le perdonaron lo que consideraban una traición en favor de los intereses imperiales británicos y de la Sociedad Rural.

En Londres, el descubrimiento que hizo Prebisch fue muy diferente del de Ginebra, refiriéndose más al dilema institucional que encontró tras ser destituido como Subsecretario de Hacienda que con el comercio o la teoría económica. En los meses que pasó en Inglaterra entabló una relación estrecha con Sir Otto Niemeyer, del Banco de Inglaterra, y otros altos funcionarios británicos. Sus diálogos con ellos resultaron importantes, en sentido institucional, pues su experiencia en Ginebra había radicalizado su enfoque intelectual frente a la teoría del comercio internacional. Prebisch quería examinar en detalle la estructura del Banco de Inglaterra, pero le interesaba igualmente, si es que no más, la labor de la Tesorería británica. Lo impresionó grandemente su papel vital, tras las bambalinas, de garantizar la estabilidad económica y monetaria frente al flujo y reflujo de la política de partidos. Aunque era protegida por la costumbre, más que por la ley, la situación y el poder extraoficial de la Tesorería eran políticamente intocables. Para el sector privado y también el público, la mano invisible de la Tesorería era la piedra de toque esencial de la continuidad, legitimidad e influencia.

Prebisch analizó la potencial importancia de un concepto similar para la Argentina, que necesitaba una institución análoga que fuera la columna vertebral del Estado como escudo contra la corrupción y los cambios erráticos de la vida política. Su solución era clara. El modelo de la Tesorería británica no funcionaría en un sistema presidencial como el de la

Argentina. Pero podría crearse una estructura de Banco Central que imitara el concepto de la Tesorería británica de un Estado dentro del Estado, igualmente poderoso y cercano al gobierno de turno.

Prebisch regresó a Buenos Aires consumido por el deseo de llevar a la práctica sus ideas. Convino en convertirse en asesor oficioso de dos de los más poderosos Ministros de su país: Pinedo, de Hacienda, y Duhau, de Agricultura, convenciéndolos de la idea de un Banco Central y haciendo invitar a Sir Otto Niemeyer por el Gobierno argentino como consultor para que ayudara a preparar el proyecto. Los borradores respectivos de Niemeyer y de Prebisch diferían en algunos aspectos básicos, pero esas diferencias no se ventilaron públicamente, porque el gabinete argentino no quería que trascendiera que había desacuerdos con una figura tan prominente del Banco de Inglaterra. De hecho, Prebisch revisó y adaptó el proyecto de Niemeyer conforme a lo que consideraba los dos requisitos clave de la Argentina: mayor poder y más autonomía. Con el respaldo de Pinedo, su proyecto logró aprobación del gabinete en 1934 y se puso en marcha en 1935, siendo designado Prebisch como primer Gerente General del nuevo Banco Central. Aunque el Presidente era el Dr. Ernesto Bosch, esas funciones eran básicamente exteriores y honoríficas. El control *de facto* de la administración y las políticas estaba en manos, firme e inequívocamente, de Raúl Prebisch.

El Banco Central: síntesis

Al final de su vida, Prebisch seguía recordando su período del Banco Central como el más satisfactorio para él, comparable únicamente a sus primeros años en la CEPAL. De hecho, su concepción del Banco Central, asimilada con Niemeyer en Londres en 1933 y puesta en ejecución en el momento preciso, fue un triunfo personal regocijante. Lo concibió, acertadamente, como un inusual “momento histórico”. Hasta su destitución, en octubre de 1943 —que lo tomó totalmente por sorpresa (tan convencido estaba de ser indispensable)— el Banco Central argentino se había convertido, sin duda, en la fuerza directriz de la política fiscal, monetaria, industrial y del comercio internacional del país, tal como lo había ambicionado Prebisch. La creciente literatura sobre el tema confirma los logros extraordinarios del “banco de cerebros” de Prebisch en materia de gestión económica, pese al marco de crisis internacional, guerra y decadencia política que rodeaba a la República tras la creación del Banco Central.

Aunque algo afectados por las acusaciones infundadas y un tenso escándalo desatado por Lisandro de la Torre en 1935, los éxitos de Prebisch a través del Banco Central, saneando el sistema bancario y reanimando el crecimiento económico, impresionaron mucho a los observadores nacionales y extranjeros. Llegado 1937, la economía estaba en plena expansión;

los precios de los granos se habían fortalecido considerablemente, en parte gracias a la sequía que afectó a América del Norte. El año siguiente fue aún mejor. En 1939, Europa estaba sumida en la crisis, pero el pánico momentáneo que se apoderó del mercado de valores de Buenos Aires tras el estallido de la guerra, el 1 de septiembre de 1939, fue rápidamente controlado por una vigorosa acción del Banco Central. Tras la caída de Francia, en junio de 1940, las medidas de intervención decididas del Banco Central volvieron a calmar a los inversionistas. La producción industrial aumentó aceleradamente y el peso argentino se convirtió en moneda de elección para el capital internacional en fuga. Pese a problemas tales como las restricciones a la importación, perturbaciones en el mercado y tensiones con Estados Unidos tras la entrada de ese país en la guerra, en diciembre de 1941, la economía argentina siguió siendo estable. Luego —precisamente cuando el Banco Central llevaba ya avanzados sus planes para el período posbélico, incluido cómo resolver el problema de sus crecientes saldos bloqueados de libras esterlinas— Prebisch y los jefes de su equipo fueron abruptamente destituidos.

El Banco Central fue un logro personal extraordinario de Prebisch porque era algo más que otra poderosa burocracia. En el período de ocho años en que estuvo al frente de esta institución, el Banco combinó la teoría, la política y la administración: un enfoque conceptual heterodoxo, un marco de política económica coherente a cargo de un grupo de especialistas fuertemente inspirado, y un papel de creación de instituciones igualmente poderoso. Prebisch concebía a su equipo de profesionales del Banco Central como un grupo de líderes —una élite modernizadora— dentro del Estado argentino, unido tras una visión coherente del desarrollo nacional y formado por jóvenes profesionales eminentes. El papel de Prebisch era brindar orientación intelectual y administrativa a ese grupo básico, en el que la capacidad era el único criterio de promoción. Ocupando una posición estratégica en la dirección económica de la Argentina, el Banco Central coordinaba su labor con la de los miembros del “banco de cerebros” de Prebisch en otros importantes ministerios, como los de Hacienda y Agricultura. Por lo tanto, el sector público y el privado de la Argentina, tenían ahora un punto de contacto amplio y bien enfocado, que los reanimaba en tiempos de perturbaciones. Aunque Prebisch era un diligente jefe de tareas —o quizá por ello— el Banco Central se trocó en la más prestigiosa entidad gubernamental en la Argentina, y Prebisch mismo pronto ganó reputación internacional por la calidad de su labor. Llegado 1943 era el jerarca bancario y el economista más conocido de América Latina.

Prebisch creía que cumplir una misión didáctica era un componente especialmente importante del objetivo de creación institucional del Banco Central. Sus cursos universitarios en la Facultad de Ciencias Económicas

ofrecían un foro para detectar jóvenes profesionales talentosos, a la vez que brindaban un marco para debatir el papel de la Argentina en la economía mundial. Pero no se sentía a gusto con las normas docentes y de investigación de la Facultad, ni con la creciente politización y disminución de la calidad de las universidades argentinas en general. A medida que su estatura crecía, aumentaba el interés en su curso ("Economía Dinámica"), pero le preocupaba el que la Facultad estuviera perdiendo el contacto con la corriente de pensamiento internacional. En consecuencia, hizo que el Banco Central estableciera una fuerte División de Estudios para contrarrestar la falta de servicios y personal en la Facultad de Ciencias Económicas. En otro nivel, la memoria anual del Banco Central —a la que hacía permanentes aportes directos— era seria y muy bien redactada; en ella se informaba sobre los aspectos internos y externos de la economía argentina.

Además, Prebisch estableció un programa especial de intercambio de graduados con la Universidad de Harvard para jóvenes promisorios del personal del Banco Central; el mismo incluía visitas breves para recibir capacitación práctica en los Bancos de la Reserva Federal de Washington, D.C., y Nueva York. Al alborear la Pax Americana, creyó cada vez más firmemente que los profesionales del Banco Central debían incrementar sus contactos con universidades e instituciones bancarias de Estados Unidos para seguir siendo intelectualmente competitivos en problemas mundiales. Para impedir la marginalización intelectual y reforzar los nexos internacionales, invitó a especialistas de Estados Unidos y Reino Unido a visitar y estudiar el Banco Central; llegado 1943, el Banco Central de la Argentina se había convertido en una de las instituciones financieras más innovadoras del mundo, siendo Prebisch una figura internacionalmente respetada.

Pero los obstáculos políticos contra Prebisch, al vacilar hasta el colapso la Restauración Conservadora, iban creciendo. Elaboró el borrador del Plan Pinedo de Recuperación Nacional, negoció el tratado de comercio Argentino-Brasileño y condujo personalmente las históricas negociaciones entre Argentina y Estados Unidos de 1940-1941, pero en el clima general de crisis institucional existente en el país, ninguno de esos instrumentos fue llevado a la práctica. Fue objeto de oposición de parte de las fuerzas nacionalistas y pro-Eje de la Argentina, al mismo tiempo que el creciente volumen de reservas de divisas de las arcas del Banco Central, tentaban cada vez más a quienes querían usar ese tesoro para movilizar a la inquieta clase obrera urbana creada por el acelerado crecimiento industrial.

Aunque Prebisch pensaba que el Banco Central estaría tan inmune frente a las tormentas políticas como lo había estado la Tesorería británica, y que el Banco había llegado a ser tan importante en el mundo financiero que ningún gobierno se atrevería a tocarlo, su "isla de racionalidad" se estaba quedando cada vez más privada de amigos y era cada vez más vulnerable. Como la derecha política no confiaba en él, Prebisch se

convirtió en blanco del GOU (un grupo de coroneles derechistas que rodeaban a Perón) y de los peronistas, que lo acusaban de ser un instrumento de la oligarquía rural, de Gran Bretaña y del sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos. El 27 de octubre de 1943, él y los miembros clave de su banco de cerebros fueron súbitamente despedidos. En 1946, cuando Perón finalmente tomó por completo las riendas del poder, el Banco Central fue “nacionalizado”. Su papel rector en la economía argentina —tan cuidadosamente diseñado y administrado por Don Raúl— fue, por lo tanto, aniquilado.

La visión de la ONU

Orígenes: el descubrimiento de América Latina

Hasta octubre de 1945, Prebisch concebía a los vecinos de la Argentina, naturalmente, desde la perspectiva de los intereses nacionales y geopolíticos de su propio país. Como la Argentina era entonces el país más poderoso de Sudamérica, su orientación era la continuación de ese liderazgo regional dentro del complicado triángulo diplomático que había surgido entre Argentina, Brasil y Chile con los estados “amortiguadores” de Uruguay, Paraguay y Bolivia, situados geográficamente entre ellos. Culturalmente, Buenos Aires era la metrópolis cosmopolita de Sudamérica. Tras sus viajes a Australia y Canadá, con sus ciudades provincianas sorprendentemente pequeñas, y luego a Washington, autoconsiderada importante pero racialmente dividida, Prebisch se sintió cómodo comparando el progreso de su ciudad con el de Nueva York o las capitales de Europa Occidental. Para él y su generación, aunque la Argentina estaba ubicada en América Latina, era *de facto*, psicológicamente, un mundo aparte.

Para la generación de Prebisch, el punto de referencia de la Argentina en el orden económico internacional estaba fuera de América Latina, entre las principales economías del mundo (o por lo menos con grandes países de frontera como Canadá y Australia). Esta autopercepción argentina era irritante para otros países de América Latina, pero Prebisch la compartió, ciertamente, hasta 1939. La noción de que América Latina era algo más que una expresión geográfica que había que respaldar como rito en reuniones de la Unión Panamericana o la Liga de las Naciones, no se le había ocurrido. Aparte de viajar a Uruguay y al Brasil por asuntos oficiales, no había visitado otros países de América Latina. En contraste con su amplio conocimiento de la historia europea, Prebisch no estaba muy versado en la historia de la región, México incluido. En Ginebra y Londres se había mostrado casi indiferente a la participación mexicana, dando por supuesto que él era el principal, si es que no el único, representante de América Latina presente.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial forzó a Prebisch a reconsiderar, por lo menos en parte, el emergente sistema interamericano y en especial la nueva orientación hegemónica de Washington en América Central y Sudamérica. Con la caída de Francia, advirtió que comenzaba una drástica reordenación de las Américas, que podía comprometer los intereses tradicionales de la Argentina. Entre septiembre de 1939 y diciembre de 1941 dedicó tanta atención a ese nuevo reto como a la conflagración europea. Su política se impuso dos objetivos: primero, equilibrar la pérdida de mercados europeos mediante una aproximación a Brasil, Chile, y a los países más pequeños del Cono Sur; segundo, restablecer fuertes relaciones diplomáticas con Washington para curar viejas heridas y preparar las bases de la cooperación bilateral. Prebisch encabezó una exitosa misión argentina a Washington en noviembre de 1940, reuniéndose con el Presidente Roosevelt, tras dialogar con el Presidente brasileño Getulio Vargas, en Río de Janeiro.

Pearl Harbor y el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial hicieron realidad la peor pesadilla de Prebisch. Brasil se sumó rápidamente a la causa aliada, en tanto que la cada vez más profunda crisis política argentina y la influencia de los simpatizantes del Eje en el país provocaban un resentimiento creciente de Washington. La situación de estancamiento en la política interna, la diplomacia de tiempos de guerra, y la mayor intervención y hostilidad de Estados Unidos, dejaron a la Argentina aislada y vulnerable. El hecho de que Prebisch se alineara cada vez más con el campo pro-aliado en la Argentina (su cuñado actuó en el movimiento clandestino contra el gobierno alemán, y fue supuestamente ejecutado tras el fallido atentado contra Hitler de julio de 1944) contribuyó a los ataques contra Prebisch por parte de la prensa financiada por los nacionalistas en Buenos Aires.

La destitución de Prebisch fue ruda y sin aviso previo. El pago de su salario cesó inmediatamente y ningún empleador, público o privado, en esa época de gran politización, se mostró dispuesto a darle trabajo. Hipotecó su nueva casa en un suburbio de Buenos Aires, y tuvo que alquilarla sin dilación e inclusive vender su auto para salvarla. Vigilado por la policía y por los militares del GOU, Prebisch se vio confrontado con un *cul de sac* financiero y profesional.

En ese momento crucial le llegó una carta de la Embajada de México, invitándolo a una visita inicial y luego a realizar una prolongada consultoría en el Banco Central de México. Fue una invitación que cambió considerablemente sus sombrías perspectivas. Años más tarde, Prebisch reiteraría su deuda de gratitud con México por rescatarlo en uno de los puntos más críticos y depresivos de su vida. Financiera, personal e inclusive conceptualmente, este nuevo "viaje a América Latina" fue un hito en su vida y su obra.

Si en 1939-1943 el marco analítico de Prebisch para el examen del mundo que surgía en la posguerra se centraba en los intereses nacionales de la Argentina, la experiencia en México inició el cambio hacia una óptica regional que maduraría plenamente en su novedoso “Manifiesto”, presentado al segundo período de sesiones de la CEPAL en La Habana, en 1949. La riqueza histórica y cultural de México lo fascinó, así como los mitos y realidades de su Revolución. Lo impresionaron especialmente la generación de economistas que surgía en México y su red de conexiones intelectuales con universidades de Estados Unidos y Europa. Los sentimientos fueron mutuos: su visita a México generó amistades permanentes y una red rápidamente creciente de contactos regionales.

Tras su estadía en México, Prebisch recibió ofertas para otras consultorías en los Bancos Centrales de Venezuela, la República Dominicana, Guatemala, Brasil y Paraguay, al mismo tiempo que conjugaba esa labor práctica con conferencias y estudios en la Facultad de Ciencias Económicas, en la Universidad de Buenos Aires. Los muchos amigos de América Latina que conquistó en ese período, con los que siguió manteniendo correspondencia más tarde, seguirían siendo una red clave para su próximo cuarto de siglo de labor en la CEPAL y UNCTAD. Sus contactos en Estados Unidos, iniciados en la etapa anterior de conexiones con Harvard y el sistema de la Reserva Federal, se reforzaron también.

Con esos contactos y con sus alumnos, Prebisch analizó las repercusiones teóricas de la Pax Americana. Llegado 1948 había visitado gran parte de América Latina, incluidos países de muy diferente niveles de desarrollo. En todas partes, Prebisch participó en el creciente debate sobre el futuro y la necesidad de nuevas instituciones de enseñanza superior —incluidas las de docencia e investigación económica— para comprender las consecuencias de las nuevas realidades de posguerra. En una palabra, Prebisch se “latinizó”.

Tras su último intento, en 1945, de volver a tener acceso al Banco Central, y especialmente tras la histórica elección de Perón, en 1946, el futuro de Prebisch en la Argentina se fue haciendo cada vez más problemático. La vida era complicada y le era difícil concentrarse en el trabajo. Pese a todo ello, su libro sobre Keynes apareció en 1947. Estaba convencido de que estaba al borde de un gran paso adelante en materia teórica, pero como tenía que seguir su labor docente y de consultoría, el progreso fue más lento de lo previsto. Llegado 1948 necesitaba, según lo creía, varios meses para completar su trabajo. Pero entonces, otra vez, se descargó el hacha. Repentinamente, en el otoño de 1948, fue expulsado de su cargo en la Universidad. Los fragmentos de lo que más tarde iba a emerger como la “Tesis de Prebisch” habían comenzado a conjugarse, aunque todavía no se habían fundido en un paradigma orgánico único. Tendría que completarlo fuera del país.

Ello, sin embargo, no se habría logrado de no haber sido por las paradójicas consecuencias de que el Directorio Ejecutivo del FMI rechazara la oferta de empleo (como Director del nuevo Departamento de Restricciones Cambiarias) que había sido formulada personalmente a Prebisch por Camille Gutt, el Director Gerente del FMI, y Edward Bernstein, Director del Departamento de Estudios del Fondo, en el curso de un viaje a Buenos Aires en diciembre de 1948. Aunque Prebisch había aceptado la oferta, el Fondo cedió a presiones de Estados Unidos y le informó que sería elegido un candidato de ese país, que respondía más a los objetivos de la Tesorería estadounidense. En este momento crucial de su vida, enfrentado con la hostilidad del gobierno de Perón y sin otras perspectivas de empleo, Prebisch aceptó una consultoría ofrecida por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gustavo Martínez-Cabanas, para ayudar a completar el Estudio Económico de la CEPAL para su segunda Reunión Anual, a celebrarse en La Habana. A Prebisch mismo se le había ofrecido la dirección de la CEPAL, pero la había declinado, recordando la rigidez y timidez de la Liga de las Naciones. Pero ahora no había alternativa: Santiago era la única opción porque se cerraban todas las otras puertas, y estaba en el exilio.

El drama de ese momento ha sido relatado en otra parte. Al mismo tiempo que preparaba el primer borrador de su trabajo para La Habana, Prebisch se encontró con el estudio del Dr. Hans Singer sobre los términos de intercambio, un hito en la materia. Fue el estímulo que precisaba, el elemento final de su síntesis emergente, que sabía iba a ser inminente y que esperaba con tanta impaciencia desde 1947. En tres días y tres noches de actividad incansable, reelaboró el borrador de su estudio para La Habana con la misma excitación que había demostrado en los momentos fundacionales del Banco Central de la Argentina. La triunfante recepción que obtuvo el “Manifiesto” de Prebisch —firmado personalmente por él a solicitud de la ONU— y su experiencia directa con la nueva CEPAL, abrieron un nuevo período en su vida. En La Habana vio la posibilidad de un nuevo paso al frente: un segundo “momento histórico”.

Pero esta vez Prebisch tenía una óptica regional, no nacional. Si el Banco Central había sido concebido como la columna vertebral del Estado argentino, ahora Prebisch concebía a la CEPAL como un instrumento singular para proyectar una visión regional. Prebisch ofreció un modelo y un vocabulario económico autóctono para concebir a América Latina como un marco teórico y de política único. En este sentido “creó” a América Latina.

Los logros de la CEPAL

A lo largo de toda su vida, Prebisch fue impulsado por la búsqueda de “momentos históricos” en los que la oportunidad de aparición de un nuevo concepto pudiera transformar una organización en un movimiento.

Teoría, maquinaria y política económica: esta poderosa “tríada” — que vincula una idea con un mecanismo institucional para la aplicación de una política— constituye el núcleo de la concepción de Prebisch. El Banco Central le había ofrecido una oportunidad de ese tipo, a mediados de los años treinta, y lo acertado de su intuición en ese entonces afectó profundamente a Prebisch tras su forzada partida del Banco, en 1943. En los cinco años siguientes, que pasó en el ostracismo, buscó otra oportunidad de dirigir, hallándola por fin en las Naciones Unidas y en la CEPAL.

El Manifiesto de Prebisch, complicado pero a la vez engañosamente simple, ofreció el mensaje teórico y de política económica que ambicionaban los economistas de América Latina de posguerra como respuesta autóctona a la ortodoxia que inundaba la región desde el Norte industrializado, especialmente Estados Unidos. Después de La Habana, Prebisch había nacido de nuevo. Su energía era magnética, en pronunciado contraste con su desánimo antes de la reunión, en Santiago, en que se mostró distante y apartado. Su elección para dirigir la CEPAL era sólo cuestión de tiempo, y sin esfuerzo se convirtió en su Secretario Ejecutivo en 1950, tras la tercera reunión anual de la Comisión, en Montevideo.

La magnitud de los logros de Prebisch difícilmente pueda exagerarse. La CEPAL cautivó la imaginación de América Latina, que era una región que esperaba a ser creada. La Doctrina de la CEPAL o Tesis de Prebisch⁵ liberó y dotó de autoridad a los latinoamericanos, que desde mucho tiempo atrás estaban habituados a importar sus ideas del exterior. El Manifiesto de Prebisch, en especial, representó un paso al frente en materia cognitiva, en un momento crucial de la historia en que los jóvenes profesionales más capaces de América Latina estaban siendo atraídos fuera de la región como funcionarios de los nuevos organismos internacionales de posguerra que surgían en Nueva York y Washington. Muchas ideas individuales presentadas por Prebisch en La Habana ya estaban siendo analizadas, pero su síntesis y exposición fueron originales y atractivas. Fue un documento que cambió a los lectores, y transformó el debate de política económica referente al desarrollo de la región. Ciertas cuestiones medulares de ese debate eran sencillamente trascendentes. ¿Los países de América Latina debían industrializarse? ¿Debía el Estado asumir un papel de vanguardia en el desarrollo económico? Después de La Habana ya no se trataba de industrializarse o no (ni de si el Estado debía jugar un papel activo), sino de qué estrategias, instrumentos y políticas eran los más apropiados para esos fines.

En visión retrospectiva, la Tesis de la CEPAL no puede analizarse fuera del contexto específico de comienzos de los años cincuenta. Sus

⁵ Esencialmente el documento de La Habana y los extensos documentos presentados en las reuniones de la CEPAL de Montevideo y México.

principales emanaciones de política económica (la industrialización orientada por la sustitución de importaciones; el pesimismo en cuanto a la exportación; la estabilización de los mercados de productos básicos; las transferencias financieras internacionales, etc.) reflejaban las circunstancias internacionales específicas de esos años. Aun al final de la década de los cincuenta, Prebisch reconocía la necesidad de una renovación intelectual de la CEPAL al cambiar las circunstancias. Además, la CEPAL no era una universidad; era un organismo de las Naciones Unidas que respondía a las necesidades de los gobiernos de América Latina. Poco puede sorprender que para lograr consenso, Prebisch hiciera hincapié en los obstáculos que afectaban al sector externo. Como se subrayó repetidamente en la abundante literatura crítica referente a este período de la obra de Prebisch, ciertos aspectos de la Doctrina de la CEPAL más tarde quedaron arraigados en sus discípulos, con lo cual éstos hicieron más ardua la modernización económica, en lugar de facilitarla.

Pero en los inolvidables años de triunfo de 1950-1955 no hubo lugar como las Naciones Unidas. El *Estudio económico de América Latina*, publicación anual, fue un *best-seller* en la región. En su fase de modernización de los primeros años de posguerra, los países de América Latina necesitaban toda la infraestructura de conocimientos del desarrollo: ideas, estadísticas, estudios básicos y asistencia técnica. También necesitaban confianza. Prebisch y la CEPAL lograron ayudar en ambos niveles.

La sede principal de la CEPAL, en Santiago, se convirtió en un centro de dinamismo y creatividad; los economistas mejor dotados de la región trabajaban hasta el agotamiento para “el gran hereje”. Era, otra vez, el modelo del Banco Central: una élite de elegidos que trabajaban dentro del sistema, pero esta vez unidos en torno a una ética de cruzados del desarrollo regional. Los elementos de la “tríada” —doctrina, institución y política económica— convergieron en torno de una personalidad magnética y vigorosa. Al igual que en el Banco Central, Prebisch combinaba la docencia con otras tareas de la CEPAL, ofreciendo cursos especiales, ya en 1951, para economistas jóvenes promisorios de toda la región. Más tarde formalizados en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en 1961, esos cursos convirtieron a la CEPAL en un foro de capacitación influyente y dinamizador, con participantes y adherentes en todos los países de América Latina.

La concepción funcionó aún mejor dentro del sistema de las Naciones Unidas que en la Argentina. El modelo de la “isla de racionalidad” estaba adaptado idealmente a su misión de desarrollo. Por definición, Naciones Unidas funcionaba por la vía de la influencia, más bien que del poder. Como el intercambio del saber y el respeto eran las principales fuentes de influencia en la ONU, el modelo de la CEPAL de Prebisch desempeñó un poderoso papel legitimador dentro de la región, y aun fuera de ella. Los

profesionales se sintieron especialmente escogidos; trabajaban no sólo por sus propias carreras sino también para la causa, más amplia, del desarrollo. A la vez, Don Raúl se estaba convirtiendo en una personalidad regional cada vez más importante. Sólo Dag Hammarskjöld igualaba a Prebisch en su capacidad de proyectar una visión coherente y conquistadora de las Naciones Unidas a la comunidad internacional.

La creación de la región suponía también una nueva concepción de las Américas. A principios de la década de los cincuenta, cuando Estados Unidos era presa del "McCarthyismo" y de una ortodoxia económica rígida, la CEPAL parecía para muchos un faro de racionalidad para el desarrollo en el sistema interamericano. Prebisch abogaba por un nuevo enfoque de las relaciones hemisféricas, basado en intereses económicos mutuos, una planificación a largo plazo, la integración regional, nuevas instituciones (como el BID, del que se venía hablando durante mucho tiempo, y cuya creación se postergaba una y otra vez), y una política comercial más equitativa a nivel mundial. Anteriormente rechazado por Washington como un peligroso extremista, pasó a ser aceptado como el padre de la Alianza para el Progreso y el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), que él inicialmente consideró como modelos de las relaciones mundiales y también regionales.

Pese a que su controvertido retorno temporal a la Argentina como asesor especial del gobierno militar post-Perón de 1955-1956 —para elaborar un plan de recuperación económica— empañó un poco la magia que lo rodeaba, Prebisch trató de revitalizar las cosas en Santiago alterando el enfoque de política económica de la CEPAL. La integración regional y subregional predominaron en la última mitad de la década de los cincuenta, tras lo cual Prebisch quedó inmerso en la tarea de impulsar la Alianza para el Progreso y establecer ILPES. En cierto nivel, el nuevo Instituto, más fuera del alcance de los gobiernos de América Latina que la CEPAL, reflejó en sí mismo la creciente impaciencia de Prebisch con respecto al rezago intelectual de la CEPAL y a la consiguiente necesidad de innovaciones teóricas. Hacia 1957, habían aflorado fuertes desavenencias internas dentro del equipo medular de Prebisch en la CEPAL. En 1961 y, aún más concretamente, en su discurso de despedida de la CEPAL, pronunciado en Mar del Plata en 1963 —basado en su nuevo estudio, *Hacia una política de desarrollo dinámica para América Latina*—, Prebisch cambió de posición considerablemente. Ahora hablaba de puntos de debilidad institucional en la región (estructuras sociales feudales, desigualdad en la distribución de la renta y una falta de identificación genuina con la planificación económica, entre otras cosas) que iban mucho más allá de las restricciones externas señaladas en el lenguaje habitual de la CEPAL.

UNCTAD: desafío mundial y fatiga

Pero antes de que pudiera comenzar de lleno su labor en ILPES, se ofreció a Prebisch la posibilidad de reelaborar su concepción del desarrollo a nivel global. La invitación del Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, para que Prebisch encabezara el Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a comienzos de 1963, coincidió con otro hito significativo; esta vez un diálogo Norte-Sur en que el desarrollo global trataría de ocupar, junto a la Guerra Fría, un lugar prioritario en el temario de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Los elementos de uno más de los “momentos históricos” de Prebisch parecían estar presentes. El comercio internacional se había convertido en el tema principal en las Naciones Unidas. Los participantes potenciales parecían encontrarse en la Asamblea General, ya que el Grupo de los 77 comenzó a congregarse tras el liderato de varios importantes países en desarrollo. América Latina era una base poderosa. En Estados Unidos había una generación recién comprometida, encabezada por John Kennedy, un presidente joven y animoso que parecía simpatizar con el concepto de un desarrollo del Tercer Mundo. Y la dimensión ética de la UNCTAD, de un orden Norte-Sur más justo, resultó irresistible para muchos economistas comprometidos que afluyeron a este nuevo equipo de Prebisch, el último que él encabezaría.

De hecho, los tres primeros años de Prebisch en la UNCTAD reflejaron en parte un trabajo de equipo de la misma calidad que los primeros años de la CEPAL. La Conferencia de Ginebra de 1964 creó una organización permanente; la UNCTAD estaba en los titulares de la prensa: un contrapunto intelectual con el GATT en que los países en desarrollo depositaban menos esperanzas de obtener resultados. Además, había señales (por ejemplo de George Woods, Presidente del Banco Mundial), de que eran posibles importantes reformas multilaterales.

No obstante, llegado 1966 Prebisch estaba frustrado y bloqueado. Y los obstáculos que tenía ante sí se multiplicaron cuando la UNCTAD II — inaugurada en Nueva Delhi en febrero de 1968— no logró alcanzar ni siquiera las expectativas mínimas. Prebisch no sólo estaba físicamente agotado de propagar la buena nueva de la UNCTAD, sino que también se mostraba escéptico de la concepción teórica que siempre necesitaba para que lo sostuviera en su labor. Los fundamentos teóricos implícitos de la UNCTAD, adaptados de la CEPAL, ya no eran persuasivos. El mecanismo institucional que había creado en Ginebra ya no funcionaba. Para lograr éxito se requería un grupo de países unidos tras una concepción coherente. De hecho, el G-77 estaba desintegrándose y, lo que más le preocupaba, América Latina estaba en crisis. Los logros de la UNCTAD eran, por lo tanto,

enteramente insatisfactorios; esta vez la “tríada” de Prebisch, su concepción, había fallado.

Teoría: la necesidad de renovación

Aunque la preocupación de Prebisch por la renovación teórica precedió a la creación de la UNCTAD, cabía esperar que el legado intelectual de la CEPAL se incorporaría al nuevo organismo internacional. Básicamente, la UNCTAD era una creación de América Latina, y Prebisch era el encargado de redactar su documento básico (Hacia una nueva política comercial para el desarrollo) que debía contener la médula teórica de la conferencia inaugural y de fundación, en marzo de 1964, en Ginebra. Pero el concepto de la “brecha teórica” —el componente central del informe de Prebisch a la UNCTAD I— parecía demasiado desconectado del asunto principal como para despertar mucho interés teórico en los principales economistas. En lugar de ello sirvió, más bien, para llamar la atención sobre las tres principales partes contendoras —el Norte desarrollado, el Sur en desarrollo y el Este de planificación centralizada— que ya habían escogido sus premisas y posiciones negociadoras generales con respecto al comercio internacional.

Lo de la “brecha comercial” fue mal recibido por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Prebisch molestó a sus críticos con su reacción ante el pedido de un estudio más profundo sobre la cifra de 20.000 millones de dólares que, según su informe, representaría la brecha comercial estimada del Tercer Mundo, al decir: “Esta es la gente que no se da cuenta de que está lloviendo porque no puede medir la cantidad de lluvia que cae en un momento dado”. Y si bien en el informe de Prebisch en Ginebra se criticaba a los países en desarrollo con argumentos como los de su discurso de Mar del Plata del año anterior, fue denunciado por tratar de ser el profeta de los mismos.

No es sorprendente que el período de la UNCTAD sobresalga como el más estéril, desde el punto de vista teórico, para Prebisch. Si lo de “la brecha del comercio” de 1964 fue vulnerable, el concepto básico de su informe de 1968 en Nueva Delhi (Hacia una estrategia mundial para el desarrollo) era, básicamente, una reelaboración de la estrategia de CIAP preparada cinco años antes. Desde el principio, Prebisch y la Secretaría de la UNCTAD tuvieron que andar a las corridas. Al negársele un Subsecretario, el programa de trabajo Prebisch se hizo sencillamente abrumador.

Inmediatamente después de la terminación de la conferencia de Ginebra de tres meses de duración, en junio de 1964, Prebisch se ocupó del diseño y la aprobación, por parte de la Asamblea General, de la estructura administrativa de la UNCTAD y de la ulterior organización de su nueva Secretaría, en Ginebra. A continuación, la planificación de la UNCTAD

II —prevista para realizarse en Nueva Delhi en febrero y marzo de 1968— dominó la labor de la Secretaría. Y su insistencia en que se lograran resultados concretos en la UNCTAD II significó que el temario de investigación de su personal se centraría en los escasos puntos concretos (especialmente el financiamiento suplementario, los acuerdos internacionales de productos básicos y un sistema generalizado de preferencias) que habían surgido en 1964 como campos potenciales de un futuro consenso Norte-Sur.

Al cabo del primer semestre de 1966, cuando el proceso de negociación de prácticamente todos los asuntos prioritarios de la UNCTAD había sucumbido a la *malaise* Norte-Sur, el descontento de Prebisch con el Norte y con el Sur se aceleró (por ese entonces los países del Bloque Soviético habían quedado permanentemente al margen). El idealismo del Norte —y lo había habido en mayor medida que lo que él esperaba en Ginebra— se desintegró por obra de graves crisis políticas y económicas en casi todos los países industrializados, especialmente en Estados Unidos, debido a la intervención de ese país en Vietnam.

Pero en muchos países en desarrollo Prebisch advertía también una creciente irresponsabilidad: el abuso arbitrario del concepto de la “brecha comercial”. Muchos de esos países habían seguido valiéndose de las críticas habituales de la desigualdad del comercio exterior, al mismo tiempo que convenientemente evitaban afrontar problemas internos tales como la reforma de medidas de sustitución de importaciones aplicadas en forma irracional. Esas medidas, lejos de tener sentido desde el punto de vista económico, estaban impulsadas por exigencias especiales de grupos privilegiados que querían evitar la competencia del exterior.

Prebisch estaba molesto consigo mismo. Había visto suceder esto mismo en la Argentina a mediados de la década de los cincuenta. Lo había visto ocurrir también en otros países de América Latina antes de 1963. Tanto sus amigos como sus críticos lo habían alertado sobre los posibles excesos de la sustitución de importaciones aunada a la industrialización. La diferencia, ahora, era la incontrovertible evidencia proveniente del Asia Sudoriental, en que Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y aun el recientemente independizado Singapur, habían establecido economías mucho más dinámicas que las de sus equivalentes de América Latina. En esos países el Estado también cumplía un papel de vanguardia, pero ellos habían optado por estrategias más abiertas orientadas hacia la exportación. En América Latina percibía el atractivo de industrias competitivas de exportación en algunos nuevos sectores manufactureros, especialmente en Brasil y México, pero le preocupaba la falta de dinamismo de la región en conjunto. En efecto: la economía de la región crecía, pero no como las de Asia Sudoriental. En términos relativos, América Latina iba quedándose atrás.

Contrariamente a la teoría de la “brecha comercial”, el comercio mundial estaba en auge. Cuando Prebisch lo percibió, comenzó a hablar

menos de la “brecha comercial” y más de una “brecha del ahorro”. Ahora creía que el enfoque de sus escritos anteriores era demasiado estrecho; no lo satisfacía el vacío teórico en el que había deambulado. A los observadores, tanto partidarios como críticos, los sorprenderían sus ataques a la recién creada Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) —a este respecto Prebisch y el GATT podían estar de acuerdo— por su respaldo irrestricto a la sustitución de importaciones acompañada de industrialización.

Sujeta a una condición previa —la de que los países en desarrollo tuvieran acceso a los recursos económicos del Norte— su receta de una estrategia de desarrollo mundial se hizo más rotunda. Sólo los gobiernos del Tercer Mundo realmente comprometidos con el desarrollo —según lo determinado por un proceso de tipo CIAP de evaluación a cargo de expertos neutrales— debían esperar transferencias de recursos sustanciales del Norte. En Nueva Delhi, Prebisch fue brutalmente franco. Dijo que “un aspecto vital del desarrollo mundial” era la adopción de “medidas convergentes” por parte de los países en desarrollo y desarrollados. Pero la cooperación internacional —agregó— “en gran medida se derrochará” a menos que los países en desarrollo comprendan que la responsabilidad primordial de la acción recae sobre ellos mismos. Continuó subrayando que “...esta política de desarrollo interno hace absolutamente necesario que los países en desarrollo pongan en marcha con determinación una serie de transformaciones internas de sus estructuras y actitudes, en los casos en que no lo hayan hecho aún. Requiere también que observen la disciplina de un plan de desarrollo; que fomenten su comercio mutuo mediante organizaciones regionales y subregionales orientadas hacia la integración económica, y que promuevan medidas interregionales para la expansión del comercio”.

Desunión en el G-77

El segundo elemento de la tríada de Prebisch fue la organización. Para que la UNCTAD fuera un nuevo mecanismo eficaz después de 1964, año en el que se lograra sentar las bases de un nuevo orden mundial, dependería de la unidad y el dinamismo del G-77. Fue, como Prebisch lo señaló, “una lucha abierta”. Las relaciones de poder, más bien que la retórica, eran las que determinaban las reglas del juego en el comercio internacional. Por lo tanto, a menos que el G-77 pudiera establecer el mismo grado de consenso sobre los objetivos globales (por mucho que discreparan sobre los detalles), como había ocurrido en los países del Grupo B que controlaban el GATT (todos los cuales estaban unidos institucionalmente por la OCDE), la UNCTAD seguiría siempre al margen en cuanto a influencia sobre la política de comercio mundial.

Se trataba de un pacto fáustico. Prebisch necesitaba el G-77, pero la cohesión en éste dependía de que la UNCTAD produjera efectos concretos y visibles. Por lo tanto, de hecho el Grupo B controlaba la labor de la UNCTAD. Sin embargo, Prebisch no tenía otra alternativa. La UNCTAD debía orientarse hacia el Tercer Mundo, pese a las acusaciones de la OCDE de que los funcionarios de la ONU no deben “tomar posición” en las actividades internacionales de la organización. Prebisch convino en que la Secretaría de la UNCTAD tenía que ser objetiva e imparcial, pero no necesariamente neutral. ¿Por qué apuntar a la UNCTAD para acusarla de “subjetividad”, y no hacer lo mismo con el FMI, el Banco Mundial y el GATT? Ciertamente es que la Secretaría de la UNCTAD respaldaba las perspectivas del Sur, pero los funcionarios de las dos instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial) y del GATT acompañaban la ideología económica y compartían los objetivos de política económica de los países del Grupo B que controlaban la estructura de votación de esas tres poderosas entidades. Prebisch no advertía contradicción alguna en todo esto, manifestando: “La Secretaría de la UNCTAD no puede ser más neutral sobre los problemas del desarrollo de lo que puede serlo la Secretaría de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto a la campaña para erradicación de la malaria”. Por lo tanto, creía que el cargo de “subjetivismo” era infundado. Estaba presentando un alegato en favor de los débiles. Por inicuas que pudieran ser las relaciones de poder, no tenía otra opción que jugarse por el G-77 y tratar de neutralizar la inevitable oposición de la OCDE tras la UNCTAD I. Esperaba que los países del Grupo B llegarían a reconocer que sus intereses a largo plazo serían atendidos en una economía mundial más equilibrada y, por lo tanto, que aceptarían un mayor grado de multilateralismo en la gestión de la economía mundial. En resumen, trató de convencerlos de que “compromisos convergentes” darían lugar a “beneficios mutuos”.

Pero la UNCTAD había puesto en evidencia las fallas inherentes a este primer intento realizado por el Tercer Mundo para lograr una solidaridad táctica. El G-77 estaba penosamente dividido: por diferencias geográficas, por rivalidades intrarregionales, por niveles de desarrollo y por una falta general de comunidad de objetivos. A este respecto, la estrategia de Prebisch al hacer los preparativos de la UNCTAD II fue la misma que aplicó para establecer la UNCTAD I, es decir: consolidar su bloque central de apoyo a los países del Grupo C (América Latina) y luego avanzar con aliados clave del Grupo A (Asia, África y Yugoslavia).

La labor de unificar a los países del G-77 en torno a la posición negociadora convenida para Nueva Delhi logró cierto éxito, materializado en la Carta de Argelia, tras la reunión de esos países en octubre de 1977. A diferencia de algunas declaraciones polémicas ulteriores del G-77, la Carta de Argelia fue cuidadosamente modelada por Prebisch para que

fuera eficaz. Su tono era sobrio y el estilo de sus principales recomendaciones, referentes al comercio de materias primas y manufacturas y al financiamiento del desarrollo, era moderado y objetivo.

No obstante, Prebisch enfrentaba el dilema de que el poder de negociación y la unidad del G-77, en Nueva Delhi, eran menores, no mayores, que en 1964, pese a la superficial demostración de unidad de la Carta de Argelia. Las diferencias entre los países en desarrollo habían aumentado. Potencias regionales establecidas, como Brasil o India, con economías en proceso de diversificación y complicados temarios económicos internacionales, concebían a la UNCTAD meramente como un instrumento de política exterior entre muchos otros. Tenían poco en común con sus colegas menos desarrollados del G-77, incluyendo algunos vecinos inmediatos. Las rivalidades regionales desde 1964 en adelante se habían acentuado, en lugar de decrecer. América Latina temía que los planes comerciales de la Comunidad Económica Europea para los países africanos recientemente independizados, darían a estos ventajas injustas. La guerra árabe-israelí de 1967 redujo el papel de Egipto, uno de los países clave que habían apoyado a la UNCTAD en 1964. La guerra de Vietnam emponzoñaba las relaciones del G-77 (la delegación de Vietnam del Sur fue sometida a arresto domiciliario en Argelia “para su propia protección” mientras se redactaba la carta, y tuvo que ser rescatada personalmente por Prebisch y luego escoltada al aeropuerto). La ofensiva de Tet, que marcó el comienzo de la derrota de Estados Unidos en Vietnam, comenzó dos días antes de que la Primera Ministra Indira Gandhi inaugurara la UNCTAD II. Dadas todas esas circunstancias, no cabe duda de que un temperamento expeditivo a corto plazo prevaleció sobre los intereses mutuos a largo plazo en la Conferencia.

Prebisch había viajado 1.320.000 kilómetros entre 1964 y 1968 para buscar un grupo de países que lo apoyaran para la UNCTAD II. Pero la complejidad de la tarea lo superaba. El GATT explotó brillantemente las divisiones latentes en el seno del G-77, jugando con la importancia que se atribuía el escalón de países en desarrollo más avanzados en cada región geográfica. Y, en conjunto, las delegaciones del Grupo B se mantuvieron inflexibles en Nueva Delhi, aferradas a sus posiciones recalcitrantes al terminar en 1967 la Ronda Kennedy de las negociaciones del GATT.

América Latina y Estados Unidos

La región del G-77 que más preocupaba a Prebisch era América Latina. Aunque la crisis que se cernía sobre América Latina y el grave deterioro de las relaciones interamericanas en los años precedentes habían tenido graves repercusiones sobre la UNCTAD, América Latina era la vida de Don Raúl. Sus dificultades lo afectaban con una inmediatez visceral que iba más

allá de Ginebra y del G-77, y eran otro recordatorio de que la concepción de Prebisch tenía problemas.

La CEPAL había dejado de ser un líder regional, lo que era un mal augurio para la UNCTAD II⁶. Antes de la primera conferencia, en 1964, la CEPAL había cumplido un papel clave en el diseño de la futura UNCTAD y en las reuniones previas a la conferencia que determinaron su éxito ulterior. De hecho, el Grupo C fue tan prominente en el curso de la UNCTAD I, que a las delegaciones afroasiáticas les preocupaba que sus intereses pudieran ser avasallados por este bloque latinoamericano organizado.

El contraste entre Ginebra y Nueva Delhi no podía haber sido más marcado. La solidaridad de América Latina había disminuido tanto tras la UNCTAD I, que la división entre Prebisch y la delegación brasileña fue tema de constantes murmullos en los corredores durante la conferencia de 1968. Al llegar los últimos meses de negociaciones de la Ronda Kennedy de 1967, ya se había hecho evidente que Brasil estaba “jugando a dos puntas”: en el GATT y además en la UNCTAD. En esto no estaba solo entre los países del G-77. Además, la tirantez entre Brasil y Argentina, en el contexto del debilitamiento del impulso hacia la integración regional y una pendiente cada vez más pronunciada hacia las dictaduras militares, debilitó gravemente el papel de vanguardia de América Latina en la UNCTAD II.

El deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina preocupaba a Prebisch. Sus anteriores esperanzas de una América Latina unificada en el seno de un sistema interamericano sólido se habían disipado en 1968. Todavía en 1963-1964, había ciertos signos promisorios de progreso, como la creación del CIAP (Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso) en la reunión de noviembre de 1963 del Consejo

⁶ Según Prebisch, la CEPAL había “abierto el camino para la creación de la UNCTAD”. En noviembre de 1963 se creó la CECLA (Comisión Especial Coordinadora para América Latina) como mecanismo institucional especial para ir estableciendo una política de comercio exterior común de América Latina, actuando la CEPAL como su Secretaría y mano orientadora. En enero de 1964 la CECLA organizó una reunión de expertos a la que asistió Prebisch y en donde presentó el documento de orientación. Un mes después, en la Comisión General de la CECLA, fue aceptado en principio un documento de toma de posición para Ginebra. La CECLA se reunió luego en Alta Gracia, Argentina, para realizar un debate final sobre la estrategia y como muestra de solidaridad latinoamericana.

La decadencia de la CEPAL fue sintomática de los problemas de América Latina a mediados de la década de los sesenta. Llegado 1965 se había desintegrado la colaboración mutua eficaz entre la CEPAL y sus copartícipes interamericanos: la OEA y el BID. Poco después, el Comité Tripartito —espinas dorsal de la campaña en pro de una estrategia de desarrollo— fue disuelto oficialmente. El ILPES no cumplía sus expectativas originales como centro de ideas nuevo y dinámico que sirviera de nueva inspiración a la región. Sin una CEPAL vigorosa, los países del Grupo C de la UNCTAD habían perdido, de hecho, su Secretaría y su impulso, aun cuando la CECLA continuara convocando reuniones periódicas.

Interamericano Económico y Social. Hubo una breve revitalización de la confianza con respecto a la Alianza cuando se estableció finalmente la nueva estructura del CIAP. No obstante, la invasión norteamericana de la República Dominicana, en 1965, señaló un regreso a la hegemonía, más bien que una asociación de esfuerzos. El nuevo ciclo de política económica de Estados Unidos siguió avanzando implacablemente, y las premisas latentes del *Informe Rockefeller* de 1969 fueron afirmándose en las esferas oficiales de Washington. Geopolíticamente, la atención de Estados Unidos estaba ahora firmemente concentrada en el Asia Sudoriental, donde había comenzado la acumulación del potencial militar. América Latina estaba siendo dejada al margen de la política exterior de Estados Unidos, y en esa situación quedaría durante dos décadas.

Las primeras bajas de la creciente división entre América Latina y Estados Unidos fueron la OEA, el CIAP y la Alianza para el Progreso. En abril de 1966, el "Panel de los Nueve Sabios" fue rebajado a la condición de un grupo técnico, con lo cual perdió la autonomía que había sido el fundamento de su creación en 1961—, las perspectivas de la UNCTAD se vieron afectadas desfavorablemente también. Ello no sólo supuso el endurecimiento de la actitud de Washington con respecto a los problemas Norte-Sur, sino que también minó el modelo de Prebisch en cuanto a la condicionalidad a nivel global. Para Prebisch, el proceso del CIAP (especialmente el "Panel de los Nueve Sabios" creado para que realizara una evaluación objetiva de los planes de desarrollo como demostración de identificación con los objetivos de la reforma interna y, por lo tanto, como condición previa de la asistencia) era la base más lógica para hacer posible una cooperación Norte-Sur exitosa. ¿De qué modo podía ese modelo ser aceptado en Nueva Delhi si había fallado en las Américas?

Para el otoño de 1968, la frustración de Prebisch llegó a su apogeo. En Nueva Delhi había renovado su contrato con la UNCTAD por tres años, pero a fines del verano advirtió que su última gran misión de la ONU había concluido y debía partir. Algunos amigos íntimos y observadores discreparon. La UNCTAD, sostenían, era en realidad un éxito, pero Don Raúl esperaba demasiado, demasiado pronto. Según los criterios normales de preferencia de la ONU —como la infusión gradual de nuevos conceptos y pautas, la función educativa ejercida a través de informes de calidad y reuniones de grupos de expertos, y la adopción de medidas limitadas pero importantes, como las referentes a preferencias comerciales y legislación sobre transporte— la UNCTAD podría convertirse en un nuevo e importante miembro de la comunidad económica multilateral. Pero esas no eran las pautas de éxito de Prebisch. Para él, la UNCTAD debía ser un foro de negociaciones, más bien que simplemente un cuerpo consultivo más de las Naciones Unidas. No podía ser meramente el equivalente de la Asamblea General del G-77 en tanto que el GATT hacía las veces de Consejo de

Seguridad. Don Raúl tenía que tener una misión, no simplemente un trabajo. Era el final de la línea.

En octubre, durante un viaje a Estados Unidos, Prebisch fue invitado por Felipe Herrera a reexaminar los aspectos básicos del desarrollo de América Latina a la luz del cambio de las circunstancias internacionales ocurrido desde la creación del BID, una década atrás, hasta entonces. En forma creciente, el Banco Interamericano de Desarrollo se presentaba como una voz autorizada y el instrumento del desarrollo de América Latina. Prebisch aceptó, lo que abrió una nueva etapa en su vida, en la que *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* llegó a ser el primer producto importante.

Conclusión: el legado duradero

Un analista, tratando de explicar la paradoja de las múltiples imágenes de Prebisch, subrayó el hecho de que “Las nuevas ideas nunca tienen un significado único en todos los contextos. El significado y la aceptación de las nuevas ideas deriva no sólo de su contexto sustancial sino también del contenido del contexto político e ideológico en que hayan sido introducidas”. Otro analista, tras advertir el hecho de que Prebisch fue considerado en forma diferente por distintos actores a lo largo de su vida —a veces positivamente, a veces negativamente— llegó a la conclusión de que “la influencia de Prebisch en el pensamiento económico y la política económica ha sido difusa y todavía están en proceso las repercusiones finales de sus escritos”. Estamos de acuerdo con esas opiniones, y en este estudio hemos procurado aportar elementos del contexto histórico que rodeó al contenido de la “tríada” de Prebisch sobre teoría, maquinaria y política económica, una tarea que, hasta ahora, nadie había procurado realizar. Al hacerlo hemos subrayado la unidad de su vida y su obra, más bien que las múltiples imágenes que lo rodean. Pero estamos totalmente de acuerdo en que las consecuencias a largo plazo de la imagen y acción de Prebisch todavía no han sido evaluadas plena y objetivamente.

Raúl Prebisch fue un hombre complejo y polémico; intelectualmente cambiante e iconoclasta. En consecuencia, a lo largo de su vida, se levantaron contra él continuamente fuertes y a menudo agrias críticas. En la Argentina esas críticas surgieron debido a sus primeras consultorías para la Sociedad Rural Argentina; su breve pasaje por la Subsecretaría de Hacienda con el Presidente Uriburu; la acusación de servidor del imperalismo británico lanzada contra él por las negociaciones del Tratado Roca-Runciman y el papel que cumplió Sir Otto Niemeyer en el establecimiento del Banco Central; y especialmente debido al poderoso impacto de la política pública que diseñó y ejecutó en los años treinta y cuarenta. Tras su desplazamiento a la CEPAL, en 1948, Prebisch fue acusado de diversos

tipos de errores de orientación teóricos y de política económica: promover la industria a expensas del agro, el Estado a expensas del mercado, y las restricciones externas a expensas del equilibrio macroeconómico interno. En la UNCTAD, en los años 60, estas últimas críticas fueron repetidas y embellecidas aún más con la acusación de “lanzar al Norte contra el Sur”, en una relación rígida y contenciosa. El defendió vigorosamente su posición contra todas esas acusaciones, al igual que muchos de sus defensores, pero pocas dudas caben de que Prebisch fue una de las personalidades más polémicas del Tercer Mundo que hayan actuado en la arena del desarrollo internacional en el último medio siglo.

Dada la multiplicidad de cambios de la última década, sin embargo, el continuo debate sobre la gravitación relativa de las ideas de Prebisch, en oposición a las instituciones y políticas vinculadas con su legado duradero y su importancia en el entorno económico de entonces, ha asumido un carácter de anticuado. No obstante, el enfoque biográfico que hemos escogido permite identificar ciertos factores subyacentes que ayudan a explicar la permanente importancia de su vida y su obra en el actual punto de inflexión del desarrollo económico de América Latina. Esos factores centrales son, entre otros, los siguientes:

Autonomía intelectual. Prebisch insistió en que los economistas de América Latina mantuvieran su autonomía intelectual al analizar el desarrollo de posguerra en la región. Habiendo extraído de la experiencia las lecciones de una aceptación irreflexiva de teorías ortodoxas foráneas, encontró en la CEPAL el instrumento para la tarea de elaborar un paradigma de desarrollo autóctono apropiado para los años cincuenta. Aunque la CEPAL era una organización minúscula en ese entonces, su logro esencial fue brindar equilibrio y restablecer la confianza en el debate posterior a 1945 sobre el desarrollo en América Latina. La admonición de Prebisch de que los economistas de América Latina deben mantener la autonomía intelectual —advirtiendo a los que elaboran la política económica de América Latina que no se precipiten a actuar sin una investigación adecuada— es quizá la lección más duradera que puede extraerse de la experiencia de su vida. Hoy una vez más, como en el período inmediatamente siguiente a la Segunda Guerra Mundial, las Américas se ven confrontadas con un período de profunda reorganización: una vez más, el ritmo de los acontecimientos amenaza superar a la labor de investigación y la creación de modelos.

Praxis y teoría. Prebisch fue un pensador “clásico”, pero no un intelectual tradicional en cuanto al estilo de su obra o sus escritos. Esencialmente un economista autodidacta, estuvo inmerso en la formulación de la política económica y la creación de instituciones en una etapa temprana de su larga carrera. Por lo tanto su *modus operandi* difirió fundamentalmente de la labor de investigación realizada en las universi-

dades. Dada esa poco común unidad de teoría y práctica, se orientó hacia los resultados prácticos y, más que muchos de sus seguidores y protagonistas, se mantuvo constantemente abierto al cambio y a las nuevas ideas. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, es un ejemplo de su constante evolución intelectual. El fenómeno que lo preocupaba —el poder en las relaciones internacionales— siguió siendo su punto de partida, pero Prebisch no era un dogmático obcecado.

Obligaciones simétricas. Nacido entre dos culturas y proveniente de la sociedad provinciana, Prebisch aportó la perspectiva y el equilibrio de su naturaleza a su carrera profesional, que deriva de la comprensión de perspectivas en conflicto. No vaciló en hacer frente a la perspectiva convencional, pero su meta era la coexistencia pacífica, no la rendición incondicional. No sostuvo que en el conflicto intelectual entre neoclásicos, estructuralistas y teóricos de la dependencia, un bando estaba en lo cierto y el otro en el error. En el prolongado debate con respecto al papel del sector público en relación con el del privado, no se inclinó inequívocamente por un bando u otro. Por el contrario, recomendó su juiciosa conjunción para poder lograr simultáneamente la eficiencia económica y la justicia social. En los debates de las Naciones Unidas sobre el orden de prelación que debe darse a la política internacional de cooperación en contraposición con las medidas de ajuste estructural interno, se pronunció sistemáticamente en favor de la asunción de obligaciones simétricas, es decir, que tanto los países en desarrollo como los países desarrollados asumirían “obligaciones recíprocas para obtener beneficios recíprocos”.

El desarrollo como vocación. Prebisch estaba comprometido, fundamentalmente, con el desarrollo mundial, que concebía cada vez más en términos éticos (por ejemplo equidad económica). En este sentido, abogaba por los participantes más débiles del sistema económico internacional: no era neutral. Los críticos señalan que jamás elaboró una teoría adecuada sobre el Estado, y que su enfoque sobre el cambio social era incompleto. De hecho, en la última etapa de su carrera, tras haber completado *Transformación y desarrollo* y luego de haber renunciado como Director General de ILPES, se convirtió en mayor medida en profeta y maestro que en teórico. Pero la asombrosa capacidad de Prebisch de convencer y conducir —su creencia básica en la capacidad del diálogo para cambiar la realidad— sigue siendo una concepción alternativa ante el cinismo que prevalece en las relaciones Norte-Sur.

La personalidad de Prebisch fue demasiado amplia y multifacética como para encasillarla en una sola categoría. Cabe esperar, sin embargo, que el presente ensayo, en el que se examina su vida hasta 1971, ayude a descifrar su polémico, importante y permanente legado.

COMENTARIOS SOBRE “RAUL PREBISCH, 1901-1971: LA BUSQUEDA CONSTANTE”

Hans Singer¹

Comenzaré, si se me permite, rindiendo tributo a la calidad de este documento y a la visión que me ha brindado del trabajo de Raúl Prebisch y de su “búsqueda constante”, para apreciar las repercusiones de su vida y obra. Quizá lo que yo pueda hacer sea complementar este trabajo desde el punto de vista de alguien ajeno a América Latina, sobre quien Prebisch ejerció una profunda influencia.

Mi vinculación con Raúl Prebisch la mantuve en dos planos. Por un lado, traté de compartir su búsqueda constante de un mundo mejor dentro del mismo ámbito de las Naciones Unidas, aunque no en la CEPAL y la UNCTAD, sino desde el centro, en Nueva York. A menudo me llamó la atención la paradoja de que Prebisch, cuyo pensamiento era tan central en cuanto a la comprensión de los problemas del desarrollo, haya actuado en la periferia del sistema de las Naciones Unidas —en Santiago y en Ginebra— mientras que a mí, que en relación con el desarrollo siempre me consideré periférico comparado con Prebisch, me tocó hacerlo desde el centro, en Nueva York. Mi segunda vinculación con Prebisch atañe a mi afiliación al Instituto Sussex de Estudios de Desarrollo (IDS) y mi estrecha amistad con su fundador, Dudley Seers. Este fue, por supuesto, un discípulo y asociado directo de Don Raúl durante el período de oro de los comienzos de la CEPAL; de Prebisch proviene su noción de que el planteamiento económico general basado inconscientemente en las condiciones imperantes en los países ricos, del Centro, representaba solamente un “caso especial” por cuanto las economías en desarrollo, que Prebisch y la CEPAL analizaron con tanto brillo, constituían el caso general, y este planteamiento fue el que inspiró inicialmente la labor del IDS. Si tengo alguna crítica sobre este documento es que, quizá, al concentrarse en el papel de Raúl Prebisch en su búsqueda constante dentro del marco de América Latina, puede conducir a los lectores a subestimar su tremendo impacto fuera del marco regional.

Como alguien que ha estado bajo la profunda influencia intelectual del pensamiento de Keynes, me llamaron la atención algunas similitudes entre Keynes y Prebisch. El documento describe cómo la influencia de la evolución política y económica de los años treinta confrontó a Prebisch con

¹ Profesor emérito del Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Reino Unido.

“la ardua decisión de participar o apartarse” y cómo trató de responder a la disyuntiva “creando una isla de racionalidad e influencia”. Lo mismo puede decirse de Keynes. Tras el fracaso de la Conferencia Monetaria Mundial, Keynes se encontró ante la misma disyuntiva, de refugiarse en la apacible vida académica de Cambridge y el Grupo Bloomsbury, o consagrarse a la ardua tarea de elaborar un sistema herético concebido no solamente para comprender, sino también para cambiar el mundo contemporáneo. El también creó una isla de racionalidad e influencia en Cambridge, donde, rodeado por un grupo de talentosos discípulos, comenzó por sentar las bases intelectuales para la configuración de un país mejor, con pleno empleo y un Estado asistencial, y luego durante su preparación para la conferencia de Bretton Woods, en la que tendría una presencia descollante, las bases para un mundo mejor. Estos dos hombres poseían la capacidad de líderes intelectuales natos para inspirar a sus seguidores con un fuerte sentido de lealtad y logros estimulantes. Durante mi primera visita a la CEPAL —creo que fue en 1950 y recuerdo que Celso Furtado acudió a recibirme al aeropuerto— me impresionó inmediatamente el paralelo entre la atmósfera de la CEPAL y la que imperaba en Cambridge durante los años treinta, y la semejanza del papel principal de sus respectivos personajes centrales y la influencia que ejercían.

La impronta que Prebisch estableció durante las décadas de 1950 y 1960 —la Tesis de Prebisch acerca del deterioro de los términos de intercambio para los países exportadores de productos primarios— constituye otro vínculo con Keynes. También preocupaba profundamente a Keynes la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la estructura débil e inconstante de sus mercados. Consideraba que esa irregularidad constituía una amenaza para la estabilidad de la economía mundial y antes de la Segunda Guerra Mundial, en 1938, en un importante artículo publicado en el *Economic Journal*, había abogado por la adopción de medidas para estabilizar los precios de los productos básicos. Durante los preparativos para Bretton Woods y en el transcurso de las propias negociaciones de esa reunión, insistió con más ahínco en la adopción de esas medidas. Propuso que se estableciera una moneda mundial que no se basara en el oro, el dólar, la libra esterlina o el DEG, sino en 30 productos básicos cuyo precio, de esta forma, se estabilizaría automáticamente. Sin embargo, esta idea, así como otras propuestas más modestas para estabilizar los precios de los productos básicos, resultaron demasiado utópicas e inaceptables para el Congreso y los negociadores estadounidenses. Keynes apoyaba enérgicamente el establecimiento de la Organización Internacional de Comercio que, a su entender, era un pilar básico del sistema de Bretton Woods y debía encargarse de la función cardinal de mantener y estabilizar los precios de los productos básicos; en definitiva, esto también resultó inaceptable para el Congreso de Estados Unidos.

Keynes también propuso que los países con balanza de pagos deficitaria —y se supuso que los países periféricos exportadores de productos básicos estarían en esa situación— debían beneficiarse de una transferencia de capital compensatoria, de carácter automático, financiada por un impuesto (del 1 por ciento mensual) en los superávits de la balanza de pagos de los países con saldo favorable. En un sentido, con la creación de la UNCTAD, Prebisch recogió algunas de las propuestas planteadas por Keynes en Bretton Woods, particularmente los dos éxitos menores constituidos por la implantación del servicio de financiamiento compensatorio del FMI y el programa integrado de productos básicos que dio como resultado el mal financiado Fondo Común.

Empero, como en el caso de Keynes, la visión esclarecida de Prebisch no pudo imponerse a la suspicacia manifestada frente a esas ideas innovadoras por las poderosas fuerzas del conservadurismo y el orden establecido.

La Tesis de Prebisch relativa al deterioro de los términos de intercambio y a la distribución desigual de los beneficios del comercio, dio lugar a un debate apasionado que hasta el día de hoy no muestra signos de atenuarse. Es lamentable que, en gran medida, ese debate se haya ceñido a discutir la existencia de una tendencia descendente, a largo plazo, en los términos de intercambio de productos básicos comparados con los de las manufacturas y/o en los países en desarrollo comparados con las naciones industriales. Con la adición de la experiencia de la década de 1980, el peso de las pruebas y de la opinión se está volcando gradualmente a respaldar la Tesis de Prebisch. Al respecto, el FMI y el Banco Mundial, con todos sus repudios ideológicos a Prebisch y su tesis, formulan ahora sombrías advertencias acerca de la debilidad de los precios de los productos básicos y las magras perspectivas para los años noventa, así como también acerca de los deteriorados términos de intercambio para los países de América Latina y África, agobiados por la presión de su endeudamiento exterior. Esta actitud difiere radicalmente de su anterior insistencia en proyecciones excesivamente optimistas en materia de precios de los productos básicos y en las recomendaciones políticas basadas, en gran medida, en ese optimismo exagerado. Sin embargo, no creo que don Raúl se hubiera sentido feliz ante esta reivindicación tardía.

En cualquier caso, el debate estadístico sobre los términos de intercambio ha tendido a desviar la atención de lo que realmente constituye el núcleo de la Tesis de Prebisch, es decir la cuestión de la relación real de intercambio, el aumento de las diferencias de productividad entre el centro y la periferia, y la distribución desigual de los beneficios del progreso técnico, como resultado de las diferencias que existen entre el centro y la periferia en cuanto a la estructura de los mercados laborales y de productos básicos.

Un aspecto del documento respecto del cual tengo discrepancias es el pertinente a la "brecha comercial". Se transmite la impresión de que Prebisch comprendió que se había equivocado al respecto y que esta constatación le llevó a criticar a la nueva ONUDI. Ciertamente es que Prebisch comprendió que había sido excesivamente pesimista en cuanto al crecimiento del comercio mundial en general y, por esto, había puesto demasiado énfasis en la sustitución de importaciones sin hacer hincapié suficiente en la promoción de las exportaciones. También es cierto que Prebisch, como surge claramente de sus discursos en los primeros años de la UNCTAD, esperaba que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, especialmente los de América Latina, ayudarían a cerrar la brecha comercial y, además, resolverían el problema del deterioro de los términos de intercambio. (En esta última suposición resultó estar equivocado, como lo he sostenido en varios artículos recientes².) Sin embargo, no estaba realmente equivocado en cuanto a la brecha comercial que existe en forma muy notoria en la relación comercial Norte-Sur y que constituye la verdadera "caja negra" de la economía mundial. El hecho de que el comercio entre los integrantes del 80 por ciento de la humanidad que vive en la periferia constituya menos del 10 por ciento del total mundial, mientras que el comercio entre los componentes del 20 por ciento que vive en los países industrializados representa el 60 por ciento del comercio mundial, es una anomalía que la teoría comercial convencional no explica. Si se cerrara esa brecha comercial, por cierto podríamos olvidarnos de exportar pesimismo.

Me impresionaron las referencias del documento de Dosman y Pollock al interés puesto por Don Raúl para que expertos neutrales o un "Panel de Nueve Sabios" participaran en el proceso de evaluación del compromiso de las reformas internas y que a la vez fueran una condición previa para la ayuda a los países en desarrollo. Se trata de una sugerencia que también han hecho otros como medio para mejorar el proceso de negociación en relación con los programas de ajuste estructural. El método actual de negociación es deficiente e insatisfactorio, y el reconocimiento de esto es cada vez mayor. La idea de las misiones despachadas por el FMI o el Banco Mundial desde Washington para que, durante tres semanas, sus miembros se sienten frente a funcionarios de los ministerios de hacienda o los bancos centrales, no es la mejor forma de encarar los verdaderos problemas económicos y sociales ni las preocupaciones económicas de las personas. La interposición de expertos neutrales, preferiblemente conocedores de las economías de los países en proceso de ajuste, debe

² Véase, por ejemplo, Sarkar, P., y Singer, H. W., "Manufactured Exports and Terms of Trade Movements of Less Developed Countries in Recent Years (1980-87)", *Discussion Paper* 270, Institute of Development Studies, noviembre de 1989.

considerarse seriamente con el peso adicional de la prédica póstuma de Prebisch. No habría mejor tributo para rendirle que tomar ahora seriamente en cuenta su sugerencia.

Uno de los peores obstáculos para el desarrollo que enfrentamos en la secuela de la "década perdida", es el clima de ideología en el cual se tratan —y se deciden— los respectivos papeles e interacciones de los mercados y los gobiernos. El documento nos recuerda que "en el prolongado debate con respecto al papel del sector público en relación con el del privado, Prebisch... buscó un balance y que se evitaran las posiciones extremas". Sin embargo, "posiciones extremas" son exactamente las que hoy imperan, con el equilibrio de poder favoreciendo el papel del mercado y descuidando sus fracasos. Esta posición "extrema" también grava con gran parte de la carga del ajuste a los elementos más débiles del sistema mundial, mientras que Prebisch predicaba una distribución más amplia de la carga del ajuste internacional. El actual reclamo del "buen gobierno" no es un sustituto apropiado para el equilibrio que debemos alcanzar. La obra y las ideas de Prebisch pueden ayudarnos a dotarlo de un significado real.

El documento destaca correctamente la esperanza de Prebisch de que los países industrializados (Grupo B) "eventualmente llegarían a reconocer que sus intereses a largo plazo serían atendidos en una economía mundial más equilibrada y, por lo tanto, aceptarían un mayor grado de multilateralismo en la gestión de la economía mundial". Esta esperanza se mantiene hoy viva. La administración de la economía mundial se encuentra efectivamente en manos del Grupo de los Siete (G-7), el grupo de los principales países industriales. Es dentro de este gremio exclusivo donde se deciden cuestiones de interés vital para los países en desarrollo, como las tasas cambiarias, el control de la inflación, las tasas de crecimiento, los tipos de interés, la ronda del GATT, el proteccionismo, las políticas agrícolas, etc. Sin embargo, allí no hay quien represente a los países en desarrollo —nadie que (en las palabras de Julius Nyerere) "hable por el mundo". Inclusive la modesta proposición de que el Secretario General de la ONU participe como portavoz "del mundo", hasta ahora no ha sido aceptada. Los comunicados del G-7 constituyen testimonio elocuente del papel subordinado que cumplen los problemas de la periferia en sus deliberaciones. El único rasgo de multilateralismo en la administración mundial es el respaldo sin reservas que los países del G-7 brindan al FMI y al Banco Mundial. Pero esto es más una hoja de parra multilateral que una realidad. La realidad no es tanto que el G-7 respalde al FMI y al Banco Mundial, sino que los utiliza como su instrumento. Prestar apoyo al FMI y al Banco Mundial no implica riesgos, porque los países del G-7 pueden tener la certeza de que el FMI y el Banco Mundial los respaldan. Mientras tanto, las Naciones Unidas se hallan alejadas del papel que les adjudicaron en la economía mundial los acuerdos originales de Bretton Woods y los convenios constitutivos de las

organizaciones internacionales, y que Prebisch trató de restablecer durante su trabajo en la CEPAL y en la UNCTAD.

¿Me permiten concluir estos comentarios con algunas referencias más personales y autobiográficas? Me incorporé a las Naciones Unidas a comienzos de 1947 —dos años antes que Raúl Prebisch— y dejé el organismo el mismo día que él lo hizo, a fines de marzo de 1969, y por razones muy similares a las suyas. Sin entrar a comparaciones indebidas, también sentí la necesidad de regresar a una atmósfera menos burocrática y más académica para refrescar mis ideas y expresarme más libremente. Mi IDS fue el ILPES de Raúl Prebisch. Yo habría dejado las Naciones Unidas antes, durante los días sombríos del "McCarthyismo", si no hubiera sido por el apoyo, el aliento y el ejemplo de dos hombres que admiraba sobremedida y que ocupaban puestos en el "terreno" (para utilizar el lenguaje centralista de Nueva York): Raúl Prebisch, en Santiago de Chile, y Gunnar Myrdal, en Ginebra.

Mi relación inicial con Raúl se basó, por supuesto, en nuestras convicciones comunes y en nuestras opiniones virtualmente también comunes acerca de los términos de intercambio. Estando ya predisposto por el colapso de los precios de los productos básicos durante la gran depresión de los años treinta y por la opinión de Keynes en cuanto a la necesidad de estabilizar los precios y acopiar existencias reguladoras de productos básicos, me impresionó el hecho de que, conforme a los datos del comercio británico, la tendencia a largo plazo en los términos de intercambio para los exportadores de productos básicos e importadores de manufacturas parecía ser descendente y no ascendente, como lo postulaban los economistas clásicos³. Folke Hilgerdt, el economista y estadístico sueco que había preparado los estudios de la Liga de las Naciones sobre "La red del comercio mundial", fue el primero que me informó acerca de esta fuente de datos a largo plazo, manifestándose perplejo ante su evolución. Fue en esa época cuando escribí para las Naciones Unidas una de mis primeras publicaciones importantes de investigación sobre "Precios relativos de las exportaciones e importaciones de los países subdesarrollados", y tuve la suerte de que llamara la atención de Don Raúl. Mientras tanto, yo había elaborado independientemente, mi propia interpretación de los resultados de este estudio y los presenté como ponencia en la reunión anual de la American Economic Association que tuvo lugar en Nueva York, en diciembre de 1949, haciéndolo en forma coincidente,

³ Formulo este último comentario con cierta reserva, puesto que considero que las opiniones de Adam Smith son totalmente compatibles con la tesis de Prebisch si se las interpreta como proyecciones de relaciones reales de intercambio y no como términos de intercambio de trueque, y si se las traslada de la esfera interna al ámbito de los términos de intercambio internacional.

prácticamente hasta en el día, con la aparición de los estudios de Prebisch para la CEPAL sobre *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* y su *Estudio económico de América Latina* de 1949. En una ocasión Raúl Prebisch me dijo que me consideraba un latinoamericano de corazón. Esto fue antes que el Presidente Kennedy llegara hasta Berlín para proclamar "Soy un berlinés". Quizá, entonces, ahora yo pueda decir: "¡Soy un latinoamericano!".

LA COSMOVISION DE PREBISCH

Celso Furtado¹

Desde el punto de vista teórico, el mayor aporte de Prebisch fue la idea de una ruptura estructural de la economía internacional, causada por la lenta difusión del progreso técnico y mantenida por el sistema de división internacional del trabajo establecido al comienzo de la revolución industrial. En esta concepción, el comercio exterior no era considerado como una simple extensión de la economía interna, sino que se creía que poseía una dinámica propia.

En una síntesis tardía de sus estudios teóricos², Prebisch expuso la idea de un sistema de relaciones económicas internacionales que él denominó "sistema centro-periferia" y que surgió como subproducto de sus reflexiones sobre las fluctuaciones cíclicas que se producen en las actividades internacionales. A su juicio, los ciclos se originan en las economías de los países industrializados y luego se difunden en el ámbito internacional. En el proceso de propagación los países que se especializan en la producción y exportación de productos básicos tienen una conducta "pasiva".

Su reflexión sobre la propagación del ciclo llevó a Prebisch a sostener que la división internacional del trabajo había surgido primordialmente para servir a los intereses de los países que se habían puesto a la vanguardia en el proceso de industrialización. "Los países que producían y exportaban materias primas quedaban vinculados así con el centro como función de sus recursos naturales, con lo cual formaban una vasta y heterogénea periferia, incorporada al sistema en diferentes modos y en diferente medida"³.

La cosmovisión de la economía internacional, en la que se afirmaba la existencia de una ruptura estructural causada por la lenta propagación del progreso técnico y que se veía perpetuada por la división internacional del trabajo, fue el principal aporte teórico de Prebisch y constituyó el punto de partida de la teoría del subdesarrollo, que asumió una posición preponderante en el pensamiento de América Latina de la posguerra. Para Prebisch, el subdesarrollo se origina en "la concentración del progreso técnico y sus frutos en actividades económicas orientadas hacia la exportación", dando lugar a estructuras sociales heterogéneas "en virtud

¹ Profesor de la Universidad de París, Francia.

² Prebisch, R., "Five Stages in My Thinking on Development", en *Pioneers in Development*, Meier, G., y Seers, D. (eds.), publicación del Banco Mundial, Oxford University Press, Nueva York, 1984, pág. 175.

³ Ibid. págs. 176-177.

de las cuales una gran parte de la población es mantenida al margen del desarrollo”⁴.

En esta síntesis tardía de sus ideas, Prebisch limitó su explicación de la teoría de las relaciones entre el centro y la periferia, a los desequilibrios estructurales causados por la lenta propagación del progreso técnico que, a su juicio, era responsable de la tendencia a un deterioro a largo plazo de los términos de intercambio de los países exportadores de materias primas. En su clásico texto de 1949⁵, sin embargo, Prebisch se esforzó en construir el núcleo de una teoría dinámica de la economía internacional sobre la base de su noción de las relaciones entre el centro y la periferia. Comenzó con una crítica de la teoría corriente de los desequilibrios de la balanza de pagos, que era una mera extensión de la teoría cuantitativa de la moneda, considerada en este caso como una mercancía de demanda ilimitada (oro). Prebisch denunció el carácter estático de esta teoría, que meramente registra el hecho de que “cada perturbación representa una transición de un período de equilibrio a otro”⁶. En su crítica, empero, fue más allá, señalando que la teoría prevaleciente podría haber tenido cierta validez cuando el centro de la economía capitalista era el Reino Unido, dada la profunda inserción de ese país en el sistema de la división internacional del trabajo, ya que el alto grado de apertura de la economía británica (su coeficiente de importación medio superó el 30 por ciento entre 1870 y 1914) significaba que el país poseía una considerable capacidad de reaccionar ante los estímulos externos. En consecuencia, las exportaciones “cumplían una función dinámica semejante a la de las inversiones de capital”⁷. Si otros países industrializados activaban sus economías e incrementaban sus importaciones de productos del Reino Unido, el efecto estimulante de estas ventas se hacía sentir de inmediato, por lo cual las importaciones británicas también aumentaban rápidamente. Por lo tanto, no existía una tendencia a una acumulación de reservas de oro en el centro principal de ese entonces.

Según Prebisch, esta situación experimentó un cambio radical cuando Estados Unidos asumió la función de centro principal de la economía internacional, ya que el coeficiente de importación de ese país era extremadamente bajo. Si la reactivación cíclica comenzaba en Estados Unidos, el poder inductivo externo generado por las importaciones de esa

⁴ Ibid. pág. 177.

⁵ Véase CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Growth, Disequilibrium and Disparities: Interpretation of the Process of Economic Development”. *Economic Survey of Latin America 1949* (E/CN. 12/164/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, Parte I, 11 de enero de 1951.

⁶ Ibid. pág. 38.

⁷ Ibid. pág. 36.

nación era apenas reducido; si la reactivación se iniciaba en otro país industrial, la reacción de la economía de Estados Unidos era extremadamente lenta. Esta situación desfavorable para las economías periféricas — que dependían de los impulsos externos para crecer— se hizo aún más adversa por la constante tendencia a un descenso del coeficiente de importación de Estados Unidos, que bajó del 6 por ciento en 1925 al 3 por ciento en 1949.

Según Prebisch, la economía mundial no es una estructura que se reproduce a sí misma, sino más bien un sistema que registra la expansión cíclica bajo la influencia de la propagación del progreso técnico. Apartándose del enfoque clásico, que concibe al comercio exterior como una mera prolongación de la actividad productiva interna —un trueque de los superávit que hace posible un incremento de la productividad de los factores relativamente más abundantes—, Prebisch le asigna al comercio un dinamismo propio, que depende de las conexiones mutuas de las economías centrales y de la eficiencia con que el centro principal cumple sus funciones de regulación.

Contrariamente al supuesto que se encuentra implícito en la teoría clásica de la balanza de pagos, en la concepción de Raúl Prebisch el factor tiempo cumple un papel fundamental, y este factor está en función del grado de apertura al exterior del centro económico principal.

El progreso técnico se propaga desde las economías centrales hacia afuera, en tanto que éstas, a su vez, están sometidas a la influencia de un centro principal. Este proceso de interacción entre las economías centrales experimentó un cambio considerable cuando Estados Unidos se convirtió en el centro económico principal.

En contraste con el primer aspecto de la tesis de las relaciones entre el centro y la periferia —que fue el punto de partida de la teoría del subdesarrollo— este segundo aspecto no fue debidamente profundizado en los años que siguieron a su enunciación, aun cuando a partir de la década de los años sesenta los desequilibrios de la balanza de pagos pasaron a constituir el principal problema de la economía internacional.

Prebisch llamó la atención sobre el hecho de que cuando el Reino Unido cumplía la función de centro económico principal, su coeficiente de importación era mucho más elevado que su coeficiente de exportación. De hecho, a fines de los años veinte, ese país pagó por un tercio o más de sus importaciones con las ganancias de sus inversiones en el exterior. El centro económico principal había establecido su posición, inicialmente, merced a su liderazgo tecnológico, que se reflejaba en la fuerte capacidad de penetración de sus exportaciones, y en el cuantioso superávit comercial consiguiente. Por lo tanto, una considerable proporción del ahorro británico se canalizaba naturalmente hacia el exterior, por lo cual, en una primera etapa, el centro económico principal cumplía el papel, que se

había autoasignado, de difusor del progreso tecnológico. En una etapa ulterior, ese centro principal recibió el beneficio de la rentabilidad de esas inversiones extranjeras: su moneda se sobrevaloró debido a los ingresos de regalías y dividendos, y eso favoreció el incremento de la importación con respecto a la exportación. Ello fue la culminación de un régimen económico que se beneficiaba de la alta rentabilidad de las ganancias generadas en el exterior por las inversiones realizadas anteriormente.

Prebisch no volvió a referirse al tema de los problemas de ajuste de la balanza de pagos de los países centrales en el período que siguió a la aparición de su estudio de 1949, que constituyó el primer *Estudio Económico de América Latina* de la CEPAL. La entrada en acción de las instituciones de Bretton Woods pareció indicar que ese tema había quedado concluido.

En el período comprendido entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la culminación de la década de 1950, Estados Unidos gozó de un considerable superávit comercial en la balanza en cuenta corriente, lo que le permitió financiar cuantiosos gastos en el exterior en el ámbito militar y en el de las inversiones. Ese fue el período de la “escasez de dólares”.

A partir de los años sesenta, sin embargo, se viene registrando un proceso de profundos cambios en las relaciones entre las economías centrales, que ha afectado gravemente a la posición de Estados Unidos como centro económico principal. El sistema de tipos de cambio fijos, que vinculaba al dólar con el oro, dio lugar a una evidente sobrevaloración de esa moneda, que afectó desfavorablemente a la competitividad externa de la economía de Estados Unidos. Esa situación —hecho paradójico— favoreció las inversiones extranjeras de las empresas estadounidenses, lo que además llevó a que las reservas de oro de ese país se vieran sometidas a presiones. En 1963, el gobierno del presidente Johnson promulgó la Ley de Equiparación de los Intereses, a través de la cual se procuraba poner coto a la salida de capital, siendo este el primer signo de la debilidad de la economía que había venido cumpliendo la función de centro principal. Un resultado imprevisto de esa medida fue el fortalecimiento del incipiente mercado del eurodólar, ya que las empresas de Estados Unidos que operaban en el exterior comenzaron a mantener parte de sus activos líquidos fuera del país. Al acumularse un gran volumen de activos líquidos en dólares en los bancos centrales de ciertos países principales, así como en sucursales en el exterior de bancos privados de Estados Unidos, la convertibilidad del dólar con respecto al oro no pudo sostenerse.

La suspensión oficial de ese régimen de convertibilidad se produjo en 1971, y dio lugar a un gran aumento del precio del oro. El valor en dólares de las reservas mantenidas en ese metal aumentó en forma exorbitante, lo que determinó un pronunciado aumento de la liquidez internacional. Dos años después, el gobierno de Estados Unidos abandonó definitivamente el sistema de tipos de cambio fijos.

La prolongada sobrevaloración que registró el dólar hasta 1973 fue uno de los factores que más influyeron en el debilitamiento de la situación económica de Estados Unidos. El centro económico principal es el país que emite la moneda que sirve de reserva para el conjunto del sistema, siendo ésta una prerrogativa que, como es natural, hace necesario poseer una balanza en cuenta corriente excepcionalmente sólida.

En los 10 años transcurridos a partir de 1973, la productividad en Estados Unidos aumentó a una tasa que no pasó de la mitad de la registrada en los 10 años anteriores. Es más, la tasa de ahorro bajó del 9,5 al 6,7 por ciento en ese mismo período de 10 años. Por lo tanto, Estados Unidos dejó de estar en condiciones de ejercer el papel económico internacional dominante que le tocó cumplir como resultado de la Segunda Guerra Mundial.

La ausencia de un centro principal es uno de los principales factores de las graves conmociones experimentadas en la economía internacional desde los años setenta en adelante, cuya manifestación más visible es el enorme volumen de la deuda externa de los países periféricos.

El desorden que echó raíces en los sistemas monetario y financiero internacionales como fruto del exceso de liquidez, causado por la crisis del dólar, fue el factor que creó las condiciones propicias para el proceso de endeudamiento de casi todos los países de la periferia. En 1973, las tasas de interés real eran negativas pero no pasaban del -2 por ciento, sin embargo al año siguiente bajaron al -6 por ciento, manteniéndose en un nivel extremadamente bajo hasta el final de la década. La situación de desajuste se vio agravada en el segundo semestre de 1973 por el abrupto aumento de los precios del petróleo, que hizo posible que los países productores de petróleo con escasa o nula capacidad de absorber un gran volumen de recursos financieros, acumularan de manera acelerada enormes reservas en forma de certificados de depósitos en los bancos internacionales.

En 1979, el gobierno de Estados Unidos decidió abandonar su actitud de desinterés por el tema de la inflación y adoptó una “política de choque” de tipo monetarista absolutamente ortodoxo. La realidad es que el sistema monetario internacional se basa en el dólar, y que los eurodólares no son más que un multiplicador del crédito basado en depósitos en dólares situados fuera de Estados Unidos. Las autoridades monetarias estadounidenses, por lo tanto, tienen el poder de influir sobre el mercado monetario internacional a través de la manipulación de la base monetaria de su país. Si las autoridades del sistema de la Reserva Federal aumentan las tasas de interés, se produce de inmediato una corriente de recursos financieros hacia Estados Unidos y, al mismo tiempo, se registra una elevación de las tasas de interés en el mercado internacional.

Al aplicar una política monetaria restrictiva, en las circunstancias expresadas, Washington descubrió cuán fácil era financiar sus necesidades

en el exterior, con lo cual abrió el camino a una expansión incontrolada de su propio gasto. La balanza en cuenta corriente de Estados Unidos se mantuvo equilibrada hasta 1978, pero al comienzo de la década de los años 80 se hizo negativa; en 1983, el déficit de ese país totalizó 45.000 millones de dólares, y en 1987 había alcanzado ya a 147.000 millones de dólares.

El déficit de la balanza en cuenta corriente de Estados Unidos fue la segunda gran ruptura de la estructura internacional, y ha sido la causa básica del aumento anómalo de las tasas de interés real que se produjo a lo largo de la última década. En 1980, esas tasas superaban ya el 8 por ciento, y llegado 1982 habían alcanzado el 12 por ciento.

Por lo tanto, la enorme deuda que ahora agobia a los países que constituyen la periferia se debe a dos procesos de ajuste que se produjeron en las economías centrales. El primero guarda relación con el esfuerzo realizado por esos países para recuperar el equilibrio tras la primera conmoción creada por el aumento de los precios del petróleo, que puede atribuirse a la acumulación incontrolada de liquidez internacional; el segundo está vinculado con la política monetaria restrictiva aplicada por el gobierno de Estados Unidos y por el hecho de que éste financió el déficit fiscal con recursos atraídos desde el exterior por las elevadas tasas de interés.

La disminución relativa de la tasa de crecimiento de la productividad y la simultánea caída de la tasa de ahorro que se registraron a partir de comienzos de los años setenta, han impedido a Estados Unidos cumplir su papel de centro económico principal.

Un importante indicio del cambio de situación experimentado por la economía de Estados Unidos es que en el último trimestre de 1987 el monto de los pagos de intereses y dividendos al exterior superó al de los ingresos del mismo rubro. En 1980, la posición de las inversiones externas netas de Estados Unidos era positiva y llegaba a unos 106.000 millones de dólares, pero desde 1985 en adelante, esas cifras han sido de signo negativo. En 1986, los activos de Estados Unidos en el exterior totalizaron 1,1 billones de dólares, en tanto que los activos extranjeros en Estados Unidos en el mismo año totalizaron 1,3 billones de dólares⁸.

El problema que ahora tenemos ante nosotros es saber cómo se está desempeñando en la actualidad la función de centro económico principal. Estados Unidos continúa cumpliendo en parte esa función, ya que el sistema monetario internacional todavía se basa en el dólar. No obstante, ese país ya no juega el papel de principal proveedor de recursos financieros internacionales, que es desempeñado en la actualidad por el Japón y

⁸ UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *Trade and Development Report*, 1988 (UNCTAD/TDR/8), publicación de las Naciones Unidas, Ginebra, 1988, pág. 68.

Alemania. Todo lo que tenemos que hacer para comprobarlo es examinar la balanza en cuenta corriente de los últimos años. Esta situación, obviamente, no podrá prolongarse en forma indefinida, ya que supone un creciente endeudamiento de Estados Unidos. En la medida en que persista esa situación de dependencia financiera, las tasas de interés seguirán siendo altas. Las consecuencias negativas de esta situación para los países excesivamente endeudados son por demás evidente.

Para que la economía internacional funcione adecuadamente, en ausencia de un centro económico principal, es necesario que los principales países lleguen a un consenso que pueda reglamentarse en forma apropiada. Cabe preguntarse si el surgimiento de grupos de coordinación como el de los diez y el de los siete países principales, no constituye un paso en ese sentido. No obstante, sólo hay dos países que están compitiendo por el liderazgo del sistema, y está por verse si esos países no preferirían, en realidad, prolongar el actual proceso de creciente dependencia financiera de Estados Unidos. Al parecer, no pueden haber dudas de que nos encaminamos hacia un sistema de reglamentación por consenso. No obstante, ese consenso sólo reflejará la voluntad de unos pocos países, y la gravitación relativa de esas naciones aún no está determinada. De todas maneras, la posibilidad de que una sola economía cumpla el papel de centro principal ha desaparecido.

NUEVA VISION DEL ENTORNO INTELECTUAL INTERNACIONAL DE LAS DECADAS DE LOS AÑOS TREINTA Y CUARENTA

Joseph L. Love¹

El trabajo de Dosman y Pollock representa una nueva perspectiva de los estudios sobre Prebisch, en cuanto en él se adopta un enfoque biográfico, centrado en la vida del personaje, en lugar de referirse solamente a sus aportes intelectuales, institucionales y económicos. Los autores ofrecen nueva información sobre la personalidad de Prebisch y su obra asumirá una importancia mucho mayor cuando se publique la biografía completa, con la documentación de sus fuentes.

Mi comentario retorna al ámbito clásico de los análisis sobre Prebisch: ideas, políticas y contexto histórico. Se refiere a algunos cambios de actitud desconocidos o insuficientemente apreciados, así como a innovaciones de teoría económica ocurridas en las dos décadas que precedieron al período 1949-1950, las cuales contribuyeron a la elaboración de la teoría de Prebisch y Singer.

El primero de los temas tratados es el referente a la concepción de la economía en la Liga de las Naciones. Transcurrido 1945, Prebisch dejó en claro su opinión de que los países “periféricos” poco habían gravitado en la Liga. También puede afirmarse que el Departamento Económico de esta última defendió, desde su iniciación, la teoría ortodoxa del libre comercio y ayudó a establecer los argumentos y los estudios empíricos encaminados a la reconstrucción del sistema de división del trabajo anterior a 1914. Sin embargo, es fácil pasar por alto el hecho de que en los estudios de la Liga a veces se hace la crítica de la política económica de los países “centrales”, y en definitiva se establece un entorno en el que los acentos de Prebisch y de Singer no resultarían totalmente extraños.

En los últimos años de la década de 1920, la Argentina de Prebisch figuraba entre los muchos países exportadores de granos que eran víctimas de la “tijera de los precios”: una brecha cada vez más amplia que se producía entre los precios de los productos industriales y los de los productos del agro en el mercado internacional. En la década de los años treinta, la tijera se abrió más aún y realizó cortes más profundos.

La baja de los precios de los productos básicos del agro en relación con los de los bienes manufacturados obedeció a dos causas principales de mediano plazo, ambas emanadas de la Primera Guerra Mundial. Una de

¹ Profesor, Departamento de Historia de la Universidad de Illinois, Estados Unidos.

ellas fue el esfuerzo realizado por los principales países industriales de Europa continental en la década de los años veinte para hacerse autosuficientes en producción de trigo, para ponerse a cubierto en caso de un nuevo conflicto internacional. La otra fue el progreso tecnológico — notablemente la difusión del tractor— en los países agrícolas exportadores de alta productividad. Ese proceso fue estimulado por la vital necesidad de granos que se sintió durante la Gran Guerra.

No obstante, sigue planteada la pregunta de por qué los precios de los productos industriales no bajaron también, dada la gran expansión de la capacidad manufacturera de las potencias beligerantes y la tendencia a que la industrialización se propagara a nuevos países. En el curso de la Gran Depresión, muchos economistas advirtieron que los precios de los productos industriales tendían a ser rígidos a la baja, y las causas de este último fenómeno fueron identificadas en 1927 por el economista sueco Gustav Cassel, en el estudio que preparó para la Conferencia Económica Internacional de la Liga de las Naciones celebrada en ese año. Cassel mencionó las tendencias monopolizadoras existentes en los mercados de trabajo y de manufacturas en el occidente industrializado². Señaló que “en 1913 se inició un desorden muy grave de los precios relativos en el intercambio de bienes entre Europa y el mundo colonial”, debido a esos monopolios. En el estudio de Cassel se imputa a los países occidentales un creciente proteccionismo, así como el establecimiento de monopolios sindicales y convenios de producción. La fijación de precios en régimen de monopolio afectó, a su juicio, a los productores del agro y de materias primas de las metrópolis y las colonias, que fueron “quienes más sufrieron” las secuelas de la combinación monopolizadora y del proteccionismo, ya que los términos de intercambio se volvieron contra ellos³.

En 1935, el Comité Económico de la Liga de las Naciones denunció nuevamente a los monopolios sindicales y a los oligopolios como responsables en gran medida de la brecha producida por la “tijera de precios” entre los productos industriales y los del agro. Entre otras cosas, criticó los esfuerzos realizados por los países europeos para proteger y estimular su agricultura para lograr autosuficiencia por razones estratégicas⁴. En un estudio que se agrega al informe de 1935, Sir Frederick Leith-Ross, el experto financiero británico, señaló que la producción agropecuaria

² Cassel atribuye la culpa de lo ocurrido, en su mayor parte, a los monopolios sindicales más que a las “combinaciones monopolísticas de empresas”, pero sostuvo que ambos factores se reforzaban el uno al otro. Cassel, G., *Recent Monopolistic Tendencies in Industry and Trade*, Ginebra, 1927, págs. 43 y 44.

³ Ibid. págs. 27 a 29.

⁴ Liga de las Naciones, Comité Económico, *Considerations relatives à l'évolution actuelle du protectionnisme*, Ginebra, 1935, págs. 9 y 10.

de Europa, excluida la URSS, había aumentado con mayor celeridad que la producción agropecuaria mundial entre 1929 y 1933, lo que en gran medida se debió, según él, al proteccionismo de Alemania, Italia y Francia. Los productores tradicionales reaccionaron aumentando la producción, tratando de mantener el monto total de las ventas aunque a un precio menor por unidad, con lo cual agravaron el problema. En definitiva, los exportadores de productos del agro no podían vender sus productos, con lo cual se veían imposibilitados de importar manufacturas europeas. En consecuencia comenzaron a producir sus propios bienes industriales. Esta secuencia determinó un empobrecimiento general —siguió expresando Leith-Ross— lo que sugiere implícitamente que los países “agrarios” no podían producir eficientemente los bienes industriales que solían importar, del mismo modo que los países “industriales” resultaban ineficientes en la producción agropecuaria⁵. Por consiguiente, como corolario, los países desarrollados no pueden culpar a terceros del continuo fracaso de sus esfuerzos encaminados a restablecer la clásica división internacional del trabajo.

Antes de que feneciera la Liga de las Naciones, sus economistas lograron comprender mejor las aspiraciones industriales de los países “atrasados”. Ya en 1937, un comité de la Liga había llegado a la conclusión de que habiéndose frustrado la emigración de los países superpoblados debido a las restricciones impuestas tras la Primera Guerra Mundial por la mayor parte de los países que recibían inmigrantes antes de la guerra, esas naciones con exceso de población tendrían que industrializarse⁶. Cinco años después, los economistas de la Liga admitieron que, en gran medida, los programas aplicados por los países agrarios en el período de la depresión para lograr una industrialización basada en la sustitución de importaciones, constituyeron una reacción frente al exceso de población rural, las enormes oscilaciones de los precios de los productos del agro y dificultades de financiamiento de la balanza de pagos. Además, “el problema constituido por la multiplicidad de unidades económicas pequeñas y pobres en Europa Central y Oriental, sumamente endeudadas frente al mundo occidental, resultó extremadamente complicado...”⁷.

En 1945, el Departamento Económico de la Liga de las Naciones llegó a la conclusión de que, en el período comprendido entre 1875 y 1930, los países manufactureros habían comerciado más entre sí que con los países

⁵ Cassel, op. cit., págs. 25 y 36.

⁶ Liga de las Naciones, *Report of the Committee for the Study of the Problems of Raw Materials*, Ginebra, 1937, págs. 10 y 15. Figuraban en el comité notorios asesores de tendencia conservadora, como Leith-Ross y Charles Rist.

⁷ Liga de las Naciones, Departamento Económico, Financiero y de Tránsito, *Commercial Policy in the Interwar Period*, Ginebra, 1942, pág. 133.

exportadores de productos del agro, y que los precios de los productos agropecuarios, a escala mundial, habían bajado, a largo plazo, en relación con los de los bienes manufacturados. Además, “los países no industriales pueden aprovechar los beneficios de la división [internacional] del trabajo sólo en la medida en que cuenten con un superávit de producción que pueda exportarse a cambio de bienes manufacturados extranjeros... En la mayoría de los países no industriales, el superávit no es suficiente para asegurarles una oferta cuantiosa de bienes manufacturados importados”⁸. En consecuencia, si bien los economistas de la Liga siguieron creyendo en la importancia del comercio para el desarrollo de la economía internacional, reconocieron que la especialización en el sector agrario no había sido un sistema beneficioso para la mayor parte de los países agrícolas. No sólo Prebisch, sino también los economistas de la Liga de las Naciones, fueron sucumbiendo a un “pesimismo frente a la exportación”.

Los países menos desarrollados, con respecto a los cuales una Liga eurocéntrica se mostraba más preocupada, eran los de Europa centro-oriental antes referidos, que en el período interbélico formaban algo así como un proto-Tercer Mundo ya que su renta per cápita y sus niveles de alfabetización eran bajos, había un alto grado de subempleo en la población rural, y además padecían problemas de creación o consolidación de nuevos estados y nacionalidades.

El segundo tema de mi comentario se refiere a las nuevas ideas teóricas imperantes. A fines de la década de los años treinta, Louise Sommer, economista de la Universidad de Ginebra, simpatizaba con las aspiraciones de los países agrarios de Europa para establecer un sistema de preferencias comerciales intraeuropeo, y mencionó el hecho de que ese proyecto había sido defendido por dos economistas: el rumano Mihail Manoilescu y el yugoslavo Otto Franges, en reuniones de la Liga de las Naciones celebradas en las décadas de los años veinte y treinta⁹. En 1938, Sommer publicó un artículo, del que nadie se acuerda en la actualidad, pero en el que se resumen algunos elementos que más tarde serían empleados por Raúl Prebisch y Hans Singer para justificar la industrialización de los países subdesarrollados. Entre otras cosas, la autora fue, probablemente, la primera en exponer el “argumento Manoilescu” en su versión marginalista moderna¹⁰.

⁸ Liga de las Naciones, Departamento Económico, Financiero y de Tránsito, “Industrialization and Foreign Trade” (N.P.), Ginebra, 1945, págs. 5, 16, nota 2; 34 (cita). El principal autor del informe fue Folke Hilgerdt, pág. 6.

⁹ Véase Sommer, *Neugestaltung der Handelspolitik*, Berlín, 1935, págs. 180, 188-189.

¹⁰ El mismo señalaba que al aproximarse a cero la productividad del trabajo en el sector agrario, más obreros deberán transferirse al sector industrial. (Manoilescu se había referido a los niveles medios de productividad.) Sommer, “Pays agricoles - pays industriels: Une antithèse perimée”, *Revue Economique Internationale*, 30^e année, julio de 1983, pág. 90.

En 1938, Sommer señaló lo que Raúl Prebisch había afirmado el año anterior: que en la fase ascendente del ciclo económico internacional los precios de los productos agropecuarios aumentan más rápidamente que los de los productos industriales, pero en la fase de depresión bajan también más rápidamente¹¹. Sommer indicó que el economista soviético N. N. Kondradieff, el descubridor de “los ciclos económicos de largo plazo” o “ciclos Kondradieff”, dio la explicación de este fenómeno en 1928¹². Kondradieff había advertido que el poder adquisitivo de los bienes agropecuarios se reduce más rápidamente que el de los bienes industriales en épocas de depresión, y que la oferta de los primeros es inelástica con respecto a los precios, en comparación con la oferta de los bienes industriales. Señaló, además, que el consumo de productos alimenticios es inelástico en relación con los precios, pero que los productores del agro, en general, no están bien organizados y, por lo tanto, les es más difícil que a los exportadores de bienes manufacturados defenderse en el mercado mundial¹³ (Hans Singer haría hincapié en esta característica del comercio internacional dos décadas más tarde).

Sommer hizo referencia también a un artículo de Charles Kindleberger, estudioso de los aspectos teóricos del comercio exterior, quien señalaba que los exportadores de productos agropecuarios y los de productos industriales tienen diferentes elasticidades-ingreso a lo largo del curso del ciclo económico internacional¹⁴. Los primeros ampliarían en mayor proporción su demanda de bienes industriales ante el aumento cíclico de los ingresos, y la reducirían más que la disminución de los ingresos durante la fase de depresión del ciclo. La demanda de los países industriales por los productos de los países agropecuarios es relativamente inelástica con respecto a los ingresos a lo largo del ciclo.

Sommer, sin embargo, interpreta erróneamente lo expresado por Kindleberger, pues lo cita para fundamentar la noción de una elasticidad-precio diferencial de la demanda¹⁵. En la tesis de Prebisch y Singer que surgiría en 1949-1950, ambos tipos de elasticidad revisten importancia para

¹¹ Ibid. pág. 107. Prebisch se limita a señalar la mayor celeridad de la disminución de los precios de los productos agropecuarios en la fase de depresión, pero la mayor rapidez del aumento en la fase ascendente puede inferirse fácilmente. Prebisch, R., *Revista Económica*, Banco Central de la República Argentina, 1937.

¹² Sommer, “Pays agricoles - pays industriels”, Véase Kondradieff, N., “Long Waves in Economic Life”, *Review of Economic Statistics* 17, 6 de noviembre de 1935, (ed. original en ruso, 1925), págs. 105-115.

¹³ Kondradieff, N., “Preis-dynamik der industriellen und landwirtschaftlichen Waren” (“Dinámica de los precios de los bienes industriales y agrarios”), *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 60, 1928, págs. 58-59.

¹⁴ Kindleberger, Ch., “Flexibility of Demand in International Trade Theory”, *Quarterly Journal of Economics*, 51, 2, febrero de 1937, págs. 352-361.

¹⁵ Sommer, “Pays agricoles - pays industriels”, pág. 108.

explicar por qué los términos de intercambio, a largo plazo, se vuelven contra los exportadores de productos del agro. De todos modos, Sommer utilizó esos argumentos teóricos para explicar el comportamiento cíclico dispar de los precios de los productos del agro y el de los productos industriales en el mercado mundial, mostrando por qué los primeros son menos estables en relación con la coyuntura, en lugar de examinar las consecuencias del tema a largo plazo¹⁶.

En las consideraciones que anteceden hemos visto que varios elementos de la tesis de Prebisch y Singer fueron expuestos en el período interbélico. Cassell explicó su tesis de la "tijera de precios" en función de los monopolios de factores de producción (trabajo) y productos que existirían en los países desarrollados. Kondradieff mencionó la inelasticidad-precio de los bienes agropecuarios y la falta de organización de los productores agrarios en el mercado mundial. En 1937, Kindleberger se había referido a la inelasticidad recíproca contrapuesta de la demanda entre los países agrarios e industriales con respecto a los productos de cada una de esas categorías de países en el comercio internacional, aunque lo hizo sólo en relación con el discurrir del ciclo económico y no con el largo plazo. Sommer, por su parte, expuso el argumento de Manoilescu en su versión posbélica. Finalmente, parece probable que Prebisch haya tenido en cuenta esos precedentes, dada la publicación del artículo de Mario Pugliese sobre comercio exterior e industrialización en la *Revista de Ciencias Económicas* de la Argentina, en 1939¹⁷.

En una publicación en la que Prebisch mismo había colaborado con frecuencia y volvería a colaborar, Pugliese mencionó a Manoilescu y a Sommer en la primera página del editorial. El estudio apareció precisamente en un período en que Prebisch estaba lidiando en el Banco Central con los problemas tratados en el artículo. Si Prebisch continuó leyendo a Sommer, indudablemente siguió su debate con Kondradieff y Kindleberger con vivo interés. Sea como fuere, citó a la economista estadounidense directamente en 1944.

En 1943, Kindleberger había publicado dos artículos en los que recomendaba la industrialización de los productores de bienes agropecuarios y materias primas, en virtud del deterioro a largo plazo de los términos de intercambio, y Prebisch estuvo familiarizado por lo menos con uno de ellos¹⁸. En "International Monetary Stabilization", Kindleberger sostuvo

¹⁶ Ibid., pág. 110.

¹⁷ Pugliese, "Nacionalismo económico, comercio internacional bilateral, e industrialización de los países agrícolas, desde el punto de vista de la economía argentina", *Revista de Ciencias Económicas*, año 27, serie 2, octubre de 1939, pág. 917.

¹⁸ Kindleberger, "Planning for Foreign Investment", *American Economic Review*, 33, 1, marzo de 1943, Suplemento, págs. 347-354; e "International Monetary Stabilization", en Harris, S. (ed.),

que los términos de intercambio evolucionan desfavorablemente para los productos del agro “debido a la organización institucional de la producción” en la industria, con lo que se refiere a las economías internas y externas y posiblemente a elementos monopolizadores, y también a diferencias en materia de elasticidad de la demanda de productos agrarios e industriales¹⁹.

Kindleberger señaló que el aumento de la productividad de un país agrario en actividades primarias bajo estas condiciones, sólo podría elevar el ingreso real si se permitía que la mano de obra agraria que quedara desocupada emigrara, o si la misma pudiera hallar empleo en la industria, proposición ésta que extrajo de Colin Clark²⁰. De lo contrario, los términos de intercambio se deteriorarían para el país, y éste no obtendría beneficio alguno del aumento de la producción de productos básicos. Pero el sector industrial interno no tiene por qué ser tan eficiente como el externo: Kindleberger manifestó que los ingresos reales de un país agropecuario aumentarían si “...dado cierto nivel de costos, la mano de obra desplazada del sector agrario pudiera producir artículos industriales anteriormente importados, de modo que parte del producto de un volumen dado de exportaciones se gastara en otros tipos de importaciones”. Con ello, ese autor se pronunció en favor de una industrialización basada en la sustitución de importaciones²¹.

Anticipándose a la era posbélica, Kindleberger previó desequilibrios en el sistema comercial internacional. Un caso específico fue el de dos países con propensión marginal a importar diferente. En el caso de un país que dependiera en gran medida de la exportación y tuviera una gran propensión a importar, un aumento de la exportación podría producir con el tiempo una balanza comercial desfavorable. “Puede sostenerse que Estados Unidos tiene una propensión relativamente baja a importar y que su relación entre la exportación y los ingresos nacionales también es baja, en tanto que en el resto del mundo se da una elasticidad relativamente exigua de la demanda de bienes manufacturados de exportación de Estados Unidos y una relación entre la exportación y los ingresos relativamente elevada”²². Puede inferirse de ello que el desequilibrio externo constituye, por lo menos en potencia, un problema estructural. De

Postwar Economic Problems, Londres, 1943, págs. 375-395. Prebisch citó el último de esos artículos en “Observaciones sobre los planes monetarios internacionales”, *Trimestre Económico*, julio a septiembre de 1944, págs. 195-196, aunque lo hizo para refutar las referencias del autor estadounidense sobre el comportamiento de la economía argentina.

¹⁹ Kindleberger, “International Monetary Stabilization”, pág. 378.

²⁰ Ibid., pág. 377, en que se cita a Clark, *Economics of 1960*, 1942.

²¹ Kindleberger, “International Monetary Stabilization”, págs. 378-379.

²² Ibid., pág. 381. El autor se refería tanto a la elasticidad-ingresos como a la elasticidad-precios, pág. 380.

hecho, en el seminario sobre banca central que dirigió en México en 1944, Prebisch mencionó la tesis de Kindleberger de que Estados Unidos llegaría a mantener un desequilibrio comercial persistente con el resto del mundo debido a la presencia de disparidades en materia de elasticidad de la demanda. En ese momento Prebisch no tenía la certeza de que la tesis fuera válida²³.

El aporte de Kindleberger al estructuralismo original de Prebisch parece, pues, haber sido importante. Quizá la investigación de archivos realizada por Dosman y Pollock revelará cuánto debe el pensamiento de Prebisch al estudio de los aspectos teóricos del comercio exterior norteamericano y a otros economistas, incluidos los mencionados en este trabajo.

No obstante, urdir los diferentes hilos en una trama argumental coherente desde la perspectiva de la periferia fue el gran aporte de Prebisch y Singer. Como señaló Nathan Rosenberg, en la historia de la teoría económica como en la de las ciencias naturales, el poder de penetración cuenta menos que la sistematización²⁴.

²³ Prebisch, *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 1972, I, págs. 530-531.

²⁴ Como ejemplo, Rosenberg menciona el cuadro de insumos y productos de Wassily Leontieff, laureado con el Premio Nobel, que resulta enormemente útil en materia de planificación económica, pues permite determinar los tipos y volúmenes de insumos que se requieren para lograr determinado producto. El *Tableau économique* de François Quesneau, 1758, aparece, en visión retrospectiva, como un cuadro de insumos y productos primitivo, pero no se sospechaba siquiera la existencia del tema en el siglo XVIII. Rosenberg, *Perspectives on Technology*, Nueva York, 1976, pág. 79. Tal como lo decía el poeta y ensayista argentino Jorge Luis Borges, todo escritor crea sus propios predecesores.

LA BUSQUEDA DE UN NUEVO CONSENSO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

Enrique V. Iglesias¹

América Latina en la época del Informe Prebisch

El Informe Prebisch —*Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*— se escribió a fines de la década de 1960, en una época en que el mundo entraba en uno de los períodos de transición más profundos de la historia. Es curioso observar que no fue este proceso sino el hecho de haber cumplido 10 años de labor, lo que impulsó al BID a encomendar a Don Raúl Prebisch la preparación de este informe. Ello es sintomático de lo poco perceptibles que esos profundos cambios fueron en un comienzo.

El hecho es que durante los 20 años que siguieron al Informe, se han producido grandes mutaciones, tanto en el mundo como en América Latina. Dichos cambios pueden atribuirse, en este último caso, tanto a factores externos como a internos. El debate en torno a las políticas más adecuadas para promover el desarrollo de los países latinoamericanos en esta etapa no debe plantearse, pues, en un plano puramente conceptual o abstracto, sino a la luz de las transformaciones anteriormente mencionadas.

Al observar la evolución de la situación internacional durante ese período, siempre me impresionó la profundidad y rapidez de los cambios, y expresé muchas veces el temor de que las realidades estuvieran dejando atrás nuestras ideas. No se trata de cambiar estas últimas ni de olvidar los objetivos del desarrollo latinoamericano, sino de perseguir esas metas con la apertura mental y la lucidez necesarias para comprender y enfrentar las nuevas realidades.

Es un lugar común reconocer que durante el decenio de los años ochenta, la región atravesó por la peor crisis que ha experimentado desde la gran depresión de la década de 1930 y hay que admitir que aún no la hemos superado. Al iniciarse el decenio de 1990, el ingreso per cápita de los países de la región había retrocedido a niveles inferiores al de fines de los años setenta, con las consecuencias sociales y políticas que ello conlleva. Por eso, la década de 1980 ha sido caracterizada como una década perdida. Sin embargo, desde otro punto de vista, ésta podría ser el comienzo de un período de renovación y cambio. Si entendemos por crisis el punto de inflexión de un proceso, que puede conducir a su renovación

¹ Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

o a su colapso, podremos comprender por qué ha habido tantas crisis a lo largo de la historia. Pero es necesario aprender las lecciones que se derivan de esas situaciones, y esto requiere una actitud abierta.

¿Qué cambió en el mundo y en la región durante estos últimos 20 años? ¿Qué caminos conviene seguir para recuperar el proceso de desarrollo después de la crisis? ¿En qué medida y en qué direcciones el análisis original del pensamiento económico latinoamericano mantiene su vigencia y sigue siendo necesario para comprender nuestra situación y perspectivas? ¿Hasta qué punto este análisis debe incorporar las nuevas realidades y responder a ellas?

El mundo frente al cual se formularon los primeros planteamientos de Don Raúl Prebisch desde la CEPAL, en la década de los años cincuenta, tenía algunos rasgos bien definidos. El escenario internacional estaba dominado por la primacía de Estados Unidos y por la guerra fría. Las prioridades políticas y estratégicas de Estados Unidos estaban centradas en esa confrontación y, por lo tanto, en la formación de la Alianza Atlántica, a la vez que en la recuperación económica mundial y la reconstrucción de los países devastados por la guerra. El papel de los países en desarrollo, conforme a la división internacional del trabajo, era el de productores y exportadores de productos básicos e importadores de equipos y manufacturas. La tendencia al deterioro de los términos de intercambio entre ambos grupos de productos, en detrimento de las materias primas, conspiraba contra las posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos.

La disrupción del comercio y de los mercados internacionales —que tuvo su origen en la gran depresión de la década de los años treinta y en la guerra—, agravó las consecuencias de esa secular tendencia negativa de los términos de intercambio. Las economías primario-exportadoras de los países latinoamericanos, abiertas a la economía internacional y dependientes de la evolución del comercio y del ciclo externo, habían conocido períodos de recesión y de bonanza. Las primeras etapas de su proceso de desarrollo se apoyaron en su acceso a los mercados financieros internacionales durante un largo período, caracterizado por la tendencia a la exportación de capitales desde los países industriales y por la importancia de las materias primas en la economía mundial. El prolongado proceso de disrupción y de recesión económica mundial anteriormente mencionado, se tradujo en una abrupta contracción de las economías latinoamericanas, como consecuencia de la caída de la demanda externa y de los efectos de la doble brecha del comercio y del ahorro y la inversión.

En el plano interno, estos países se caracterizaban por un bajo grado de desarrollo económico, con la mayoría de su fuerza de trabajo empleada en la agricultura; un desarrollo industrial incipiente o nulo; fuertes desequilibrios en la distribución de la riqueza; un débil proceso de movilización de recursos internos debido tanto al círculo vicioso de la

pobreza como al problema distributivo ya señalado; sistemas políticos inestables y un desarrollo institucional inadecuado.

Los dirigentes políticos y los asesores económicos latinoamericanos disponían de pocas opciones. A pesar de que existían ciertos márgenes de improvisación y divergencia, pronto se formó un consenso en torno a varios puntos centrales.

El primero incidió en la prioridad asignada al proceso de industrialización. Las circunstancias expuestas obligaban a los países latinoamericanos a producir internamente una creciente gama de manufacturas que antes importaban. Dentro de ese contexto sólo era posible promover una industria protegida y subsidiada. Esta estrategia coincidía con la argumentación utilizada un siglo antes para proteger y estimular la naciente industria en Alemania y en el resto del viejo continente. Por lo demás, la protección que se preconizaba era moderada, aunque rápidamente fue desbordada por la presión de determinados grupos de interés.

El costo de producir en forma relativamente ineficiente no era prohibitivo, pues simplemente no existía la opción de importar ese tipo de productos. El pensamiento económico latinoamericano se limitó, en gran medida, a racionalizar esa experiencia. Los teóricos de la industrialización sustitutiva sostuvieron que ésta tenía por objeto capacitar a la industria latinoamericana, para luego abrirla a los mercados internacionales en etapas más propicias, y con el paso del tiempo comenzaron a insistir en ese punto y a criticar las exageraciones de las políticas sustitutivas. La integración económica regional apareció en un comienzo como una etapa intermedia en la búsqueda de un mercado ampliado.

Las políticas de industrialización sustitutiva fueron acompañadas en esa época por una visión poco optimista acerca de las posibilidades abiertas por el comercio internacional y los mercados externos. La estructura productiva de los países latinoamericanos, sobre todo en un período de estancamiento del comercio mundial, justificaba ese pesimismo. Se preconizaba la concertación de acuerdos para la regulación de los precios de los productos básicos, que constituían la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas. Más allá de eso, se temía que una mayor apertura a la economía mundial tuviese efectos desestabilizadores sobre los procesos de desarrollo, mientras no se hubiesen alcanzado las condiciones de competitividad necesarias.

El proceso de industrialización exigía enormes inversiones. Esto ayuda a explicar el énfasis que la visión de esa época asignaba al incremento del ahorro y la inversión, para promover rápidamente la acumulación de capital y la incorporación de equipos y tecnologías avanzadas. Ello también ponía en evidencia la necesidad de maximizar las limitadas posibilidades existentes en materia de movilización de recursos internos, complementándolas mediante programas masivos de ayuda externa.

Esta política demandaba la introducción de reformas estructurales en las economías latinoamericanas, encaminadas a estimular el crecimiento del sector manufacturero y la transferencia de mano de obra hacia la industria; a alterar un patrón productivo heterogéneo, desarticulado y vulnerable, e incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza laboral; a modernizar la agricultura y modificar el sistema tradicional de tenencia de la tierra; a corregir la inadecuada distribución del ingreso; a incrementar la oferta de servicios sociales básicos, y a fortalecer los mecanismos de acción del Estado para lograr estos propósitos. Se consideraba que el énfasis de la teoría económica convencional en una asignación más eficiente de los recursos productivos, resultaría insuficiente mientras no se superaran esas distorsiones estructurales.

Dichas políticas, y las reformas que ellas suponían, llevaban a depositar una alta cuota de confianza en la acción del Estado. Debido a la estructura social de esos países —marcada por la pobreza y el analfabetismo, la debilidad del sector privado, y la ausencia de empresas productivas modernas y de mercados de capital significativos— se tendía a desconfiar de la capacidad de los mercados, particularmente, en las primeras etapas del proceso de desarrollo.

Don Raúl Prebisch captó lúcidamente estas tendencias, como lo denotan sus primeros escritos en la CEPAL, y dio un paso adelante al integrarlas en un esquema de análisis más amplio, que haría posible no sólo incluir sus distintas variables en forma sistemática, sino también formular recomendaciones de política económica coherentes. Deseo subrayar que, en mi opinión, el esquema de Prebisch no constituyó un modelo normativo y abstracto, sino un análisis de la realidad latinoamericana efectuado a la luz de las circunstancias de la época, que su autor renovó constantemente².

El cuestionamiento de estas ideas comenzó bastante antes de redactarse el Informe Prebisch. En algunos casos obedeció a disputas teóricas, como la que se dio durante la década de los años cincuenta entre estructuralistas y monetaristas, y en otros casos a consideraciones más pragmáticas vinculadas con algunas exageraciones de esas políticas y con sus resultados. Algunas de las dudas y críticas que comenzaron a aflorar estaban vinculadas con: los límites de la industrialización sustitutiva; las

² Refuerza esta conclusión el hecho de que los economistas que paralelamente a él dieron nacimiento a la teoría del desarrollo, hayan compartido las principales ideas contenidas en su análisis. Prebisch adoptó un punto de partida parecido al de Harrod y Domar. H. Singer vio de una manera similar los problemas del comercio internacional, y R. Nurkse y P. Rosenstein-Rodan —a través de sus planteamientos sobre el círculo vicioso de la pobreza y el *big push*, respectivamente— subrayaron la importancia del proceso de acumulación de capital en las primeras etapas del desarrollo económico, mientras A. Hirschman destacaba el papel de la creatividad y de la ruptura de la inercia dentro de ese proceso a través de su teoría del desarrollo desequilibrado.

distorsiones alimentadas por la protección; los subsidios o los tipos de cambio preferenciales; el énfasis excesivo de la industria en desmedro de la agricultura; el hecho de que la industria no generara el cambio social ni el empleo que se había esperado, ni tampoco el financiamiento necesario para ampliarse; el que este financiamiento continuara proviniendo en forma importante de un sector agrícola relativamente castigado, y el que la industrialización generara una creciente demanda de bienes de capital, intermedios y manufacturados de origen importado, lo que agravaba la vulnerabilidad externa de los países de la región.

El Informe Prebisch se hace cargo implícitamente de estos cuestionamientos y estas dudas, al profundizar en las ideas originales del pensamiento de su autor. Para eso concentra el diagnóstico en algunas de ellas, las más importantes, pero al mismo tiempo, y tal vez por eso, las que habían dejado mayores frustraciones. El Informe Prebisch parte de esas ideas centrales y, a la luz de ellas, analiza la situación de América Latina a comienzos de la década de los años setenta.

De ese análisis se derivan sus tesis acerca de la insuficiencia dinámica del crecimiento latinoamericano, después de algunas décadas de políticas orientadas a fomentar la industria; del mantenimiento de una estructura ocupacional inadecuada y de una absorción espuria de la fuerza laboral; de que la productividad y el empleo no aumentan al unísono sino en forma desigual y hasta contradictoria, y no responden en igual forma a la evolución de la tasa de crecimiento económico; de la necesidad de promover la integración social y la ampliación del mercado interno mediante políticas distributivas adecuadas; de comprender y absorber en forma apropiada los adelantos científicos y tecnológicos, sus ventajas y sus contradicciones; el requerimiento de acelerar en forma decisiva la acumulación de capital para responder a estas necesidades, y la de reclamar una cooperación internacional más intensa, tanto en el plano financiero como en el comercial.

La transformación de estas tesis en políticas es lo que, según el Informe Prebisch, permitiría superar la etapa del crecimiento hacia fuera, y sortear la fácil alternativa populista y redistributiva, para embarcarse en una nueva “disciplina del desarrollo”.

Los problemas de la región veinte años más tarde

La transformación del escenario internacional

Veinte años después del Informe Prebisch, el mundo se ha transformado en forma radical. Contribuyeron a ello esos tres decenios de prosperidad sin precedentes que siguieron al período de posguerra, durante los cuales los países industrializados crecieron, en promedio, a una tasa de más del

5 por ciento anual y su producción se multiplicó por cuatro, con un aumento aún mayor para la producción industrial, en tanto que el comercio mundial crecía un 50 por ciento más rápido que la producción y se sextuplicaba. El rápido crecimiento del comercio mundial, la exportación de tecnología y capitales estadounidenses a los países cuyas economías habían sido destruidas por la guerra, y la expansión de las empresas transnacionales que llevaron a cabo este proceso, dieron lugar a una economía global crecientemente interdependiente e integrada.

El fin de esta edad dorada fue anunciado por el abandono de la paridad oro y la inconvertibilidad del dólar; por la relativa pérdida de competitividad y las tendencias inflacionarias en varias economías industrializadas, con el consiguiente fenómeno de la estanflación; por la crisis del sistema monetario establecido en Bretton Woods y la pérdida de un centro hegemónico en la economía mundial y por la necesidad de buscar formas de manejo económico internacional concertado.

Pero las transformaciones más importantes fueron cualitativas. Terminó un mundo dominado por las mismas industrias, tecnologías y fuentes de energía (el petróleo y la industria petroquímica, la siderurgia y el motor de combustión interna, la industria del transporte y la de bienes de consumo durables), protagonizado por los mismos países y sectores líderes, y entramos a un mundo en el que interactúan otros países, sectores, productos y tecnologías.

Comienza a imponerse un nuevo patrón tecnológico, basado en la información, la microelectrónica y el conocimiento, mientras que la economía mundial, por primera vez, deja de depender tan estrechamente de su base de mano de obra y recursos naturales. Se altera también la relación tradicional entre el mundo de la producción y el de las finanzas, entre la economía real y la simbólica, en tanto que el valor de los movimientos internacionales de capital supera 25 veces el valor del comercio mundial. Todo ello trastoca profundamente las estructuras productivas, la configuración de la fuerza laboral, las preferencias sociales, la demanda, la composición del producto, las formas de operación de las empresas y el papel de los servicios en ellas, asignándose énfasis a las funciones de la información y las comunicaciones.

En la profunda transformación experimentada por la economía mundial se destaca, en primer lugar, el papel del cambio tecnológico. El rápido proceso de crecimiento mundial que tuvo lugar en las décadas de los años cincuenta y sesenta se basó en la utilización de tecnologías disponibles, que aún tenían un amplio margen de aplicación al sistema productivo o que habiendo sido inventadas para objetivos bélicos, no habían sido explotadas para fines civiles, y que estaban fundamentalmente en manos de Estados Unidos. Mientras los países industrializados pudieron incorporar ese acervo tecnológico a su aparato productivo, su ritmo de

crecimiento fue acelerado. Pero era lógico que, una vez completado ese proceso, esa velocidad tendiera a atenuarse. Sin embargo, emerge al mismo tiempo un conjunto de innovaciones radicales, dando lugar a una especie de nuevo paradigma tecnológico y convirtiendo este elemento en el factor clave del crecimiento económico.

A este respecto, un informe del Banco Mundial de reciente publicación sostiene que “el factor que más ha contribuido al progreso económico ha sido el de los adelantos tecnológicos”³. Destacar el papel del avance tecnológico en el actual contexto económico mundial implica reconocer la superación de una economía basada en los recursos naturales, el capital y la fuerza de trabajo, y abrir cauces a una economía fundamentada en el conocimiento. Khun sostenía que la evolución de la sociedad es promovida por una sucesión de revoluciones tecnológicas y Schumpeter señalaba que cada nuevo ciclo económico está basado en una combinación de tecnologías, capacidad empresarial, preferencias sociales y mercados nuevos.

El paradigma tecnológico que está detrás de cada una de estas etapas se sustenta en elementos clave que, por su abundancia, flexibilidad y uso generalizado están en la base de todos los procesos productivos. Estos elementos fueron el carbón y el acero en una etapa, el petróleo en otra, y ahora parecen ser la información y el conocimiento. La revolución en la información, el transporte y las comunicaciones; los avances en biotecnología; la producción de nuevos materiales; la sustitución y ahorro de energía convencional; la reestructuración de los sistemas productivos basada en una mayor flexibilidad en las plantas y una mayor diversidad en los productos; la integración —con el auxilio de la computadora— entre el diseño, la producción y los mercados, son otros tantos elementos centrales de un nuevo modelo tecnológico, cuyo desarrollo no reconoce fronteras.

El nuevo patrón tecnológico parece ser la principal causa de la globalización de los procesos económicos. Ella se inicia con una creciente liberalización comercial y continúa con la transnacionalización de los procesos productivos. Este fenómeno se inició con gran ímpetu hace algo más de un cuarto de siglo, cuando Jean-Jacques Servan-Schreiber escribió *El desafío americano* para advertir a los europeos acerca de sus peligros, o cuando Richard Cooper escribió *The Economics of Interdependence*. En esa época, el valor de la producción de las filiales de las grandes corporaciones transnacionales fuera de sus países de origen ya había sobrepasado con creces el valor del comercio internacional.

Este fenómeno no ha dejado de profundizarse e incluso transformarse. Después de algunos años de incertidumbre, a comienzos de la década

³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*. Washington, D.C., 1991, Capítulo 1, págs. 1-2.

de los años ochenta las compañías trasnacionales basadas en Estados Unidos recuperaron su ritmo de expansión, acompañadas esta vez, en forma muy pujante, por una multiplicidad de empresas europeas y japonesas. La división de los procesos productivos, facilitada por la trasnacionalización de las empresas, ha transformado totalmente las estructuras productivas. Es más, este proceso ya no es protagonizado sólo por los grandes conglomerados industriales, sino que es promovido muy activamente por empresas medianas y pequeñas, centradas crecientemente en la tecnología, la información y los servicios. Ninguna economía nacional puede dar hoy la espalda al proceso de globalización en marcha.

Este proceso ha sido facilitado también por la transformación del sistema financiero internacional, y por el aumento de su importancia relativa en la economía mundial. En un mundo en que la economía “simbólica” de las finanzas adquiere un tamaño mucho mayor que la economía “real” de la producción, la evolución económica pasa a depender en forma cada vez más estrecha de estos flujos financieros y la oferta de liquidez se independiza cada vez más de su demanda, con consecuencias alarmantes debido al ulterior encarecimiento del crédito.

La dispersión geográfica de los polos de innovación tecnológica y de crecimiento económico y su constante mutación, así como el ritmo divergente de la productividad entre países y sectores, han alterado y continuarán alterando las proyecciones regionales de la nueva economía política internacional. Alrededor de la década de los años sesenta su centro de gravedad pareció desplazarse desde el Atlántico hacia el Pacífico. Al iniciarse la década de 1990, el surgimiento de una Europa sin muros, basada en la convergencia entre la Comunidad Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio y los países de la Europa del Este, auguran un nuevo desplazamiento. Como resultado de estas transformaciones, las relaciones internacionales serán muy diferentes en el año 2000 y la jerarquía de las naciones cambiará considerablemente. Los “tres grandes” de la economía mundial suplantarán a los “dos grandes” de la competencia nuclear y pasarán a constituir los poderes que moldearán la estructura de poderes del siglo XXI⁴.

La gestación de la crisis latinoamericana

América Latina no podía quedar al margen de ese proceso. En parte debido a él, pero en mayor medida debido a causas endógenas, América Latina también se transforma. Entre 1950 y 1980 su producto interno bruto creció una tasa media de 5,5 por ciento por año, superior a la de otras áreas en

⁴ Bergsten, C., “The World Economy after the Cold War” en *Foreign Affairs*, vol. 69, No. 3, 1990.

desarrollo y ligeramente mayor que la de los países industrializados. Dicho crecimiento fue acompañado de un proceso relativamente intenso de inversión y de transformación productiva y tecnológica. El parque industrial de la región se amplió y se diversificó notablemente, lo que permitió satisfacer con producción interna la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte creciente de los de capital, iniciándose un proceso dinámico de expansión y diversificación de las exportaciones. Los constantes avances en materia de infraestructura facilitaron un mayor grado de integración e interdependencia sectorial de las economías latinoamericanas que, después de la crisis, se iba a convertir en una condición muy importante para su reestructuración o reforma.

La crisis petrolera de 1973 y las recesiones por las que a partir de entonces atravesó la economía mundial, golpearon severamente a la región. Sin embargo, el renacimiento de los mercados internacionales de capital, provocado por los depósitos de petrodólares en los bancos privados, permitió a los países latinoamericanos paliar por algunos años el impacto de la crisis, acudiendo al endeudamiento externo. Al hacerlo, se limitaron a aprovechar las oportunidades que brindaba el extraordinario clima de permisividad financiera internacional imperante, y cuyo uso se justificaba como un medio para atenuar los efectos de la crisis, sin prever que estaban comprometiendo severamente su futuro. Puede decirse, pues, que la década de los años setenta representa la verdadera inflexión en el camino del desarrollo escogido por los países latinoamericanos durante la posguerra y que, al erosionar la disciplina del desarrollo por la que abogaba Prebisch, fue nuestra verdadera década perdida⁵.

A comienzo de los años ochenta, la combinación de un brusco aumento de las tasas de interés con la contracción del ingreso de capitales externos y la caída de la relación de los términos de intercambio, sumieron a la región en la mayor crisis conocida desde la depresión de los años treinta. El resto del decenio estuvo dominado por una sucesión de estrategias orientadas al manejo del problema de la deuda, algunas unilaterales y otras concertadas, y por la aplicación de un conjunto de políticas de ajuste encaminadas a comprimir las importaciones, expandir las exportaciones y obtener el superávit de divisas necesario para atender el servicio de la deuda. No es del caso recordar aquí las estrategias que sucesivamente se siguieron para manejar ese problema. Por ahora, basta señalar que ellas tendieron en un comienzo a proteger a los bancos acreedores, y que sólo posteriormente, cuando la solidez de los mismos estuvo asegurada, se propusieron reducir la deuda.

⁵ Sunkel, O. (ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Mi experiencia, después de observar el desarrollo de la región desde la CEPAL y desde mi propio país, me permite sugerir que las causas centrales de la crisis de nuestros países se deben a una combinación de varios problemas: primero, la forma en que estructuralmente se manejaron las economías de la región durante los últimos decenios; segundo, el problema de la deuda externa; tercero, la evolución del marco externo y la pérdida de competitividad internacional de las economías latinoamericanas; y cuarto, la persistencia de la desigualdad social. Demos una breve mirada a cada uno de estos problemas.

Con relación al primer punto, las políticas económicas de los países latinoamericanos incurrieron en tres errores. El primero consiste en la distorsión del sistema de precios, que tendió a producirse en un conjunto de economías mixtas como las que predominaron en la región durante ese largo período, y en la excesiva tolerancia de sus sistemas políticos y de sus economías frente al proceso inflacionario, conjuntamente con una serie de políticas redistributivas demasiado específicas y no siempre bien concebidas que, por lo demás, contribuyeron también a estimular la inflación.

El segundo error radicó en un exceso de confianza en las políticas de sustitución de importaciones. Naturalmente, todos somos generales victoriosos después de la batalla, pero en esa época nadie cuestionaba si esas políticas eran equivocadas o correctas. El resultado fue que los países latinoamericanos cerraron excesivamente sus economías, perdieron las oportunidades comerciales que fueron abriéndose en algunos sectores durante las décadas de los años sesenta a ochenta, y sólo recién ahora están emergiendo de ese proceso y orientándose hacia una mayor apertura comercial externa.

El tercer error corresponde al voluntarismo económico y a la alta cuota de confianza depositada en el Estado, como promotor y artífice del crecimiento económico. Esa confianza pudo justificarse en el período de posguerra, pero con posterioridad se pusieron de manifiesto los costos e ineficiencias de una excesiva intervención del Estado en los asuntos más diversos, y la necesidad de confiar más en los mecanismos del mercado.

Albert Hirschman señaló hace tiempo en la CEPAL que uno de los principales errores que habíamos cometido los latinoamericanos consistió en pedir a los gobiernos más de lo que podían hacer. Al mismo tiempo, la capacidad discriminatoria de la intervención del Estado, unida al poder acumulado por los grupos de presión en sociedades en pleno proceso de desarrollo y articulación interna, condujo a la paradoja de que muchas políticas aplicadas en nombre de los sectores más pobres terminaron beneficiando a los grupos de más altos ingresos y a los propios burócratas.

El segundo de los problemas antes señalados se refiere a la deuda externa, con sus dilatadas consecuencias y sus profundas implicaciones, tanto domésticas como internacionales. Cuando estalló la crisis en 1982, la

generalidad de los países latinoamericanos optaron por hacer los mayores sacrificios para mantener el servicio de la deuda y ninguno quiso encarar, por lo menos abiertamente, un incumplimiento, como pudieron hacerlo en el pasado. Los gobiernos recordaban muy bien que, por una parte, en esas instancias, como en la crisis de los años treinta, la mayor parte de su deuda externa estaba constituida por títulos colocados en los mercados internacionales de capital en forma extremadamente atomizada, lo que hacía caer los costos de la moratoria en sus tenedores y limitaba su capacidad de respuesta. También recordaban que, en todo caso, la mayoría de las moratorias dieron lugar a represalias que los excluyeron durante décadas de los mercados financieros internacionales.

El masivo proceso de transferencia de recursos a que dio lugar esa actitud no sólo creó presiones casi insostenibles sobre el balance de pagos, sino que distorsionó la asignación interna de recursos y cercenó severamente los recursos para inversión y, por ende, el dinamismo del crecimiento económico. El nivel extraordinariamente alto que alcanzaron las tasas de interés en los primeros años de la década fue el factor determinante de la agravación del problema. Al mismo tiempo, la situación empeoró por la brusca reducción del flujo de créditos externos y por el drástico deterioro de los términos de intercambio de los productos de exportación latinoamericanos.

Un factor preocupante, resultado de lo anterior, es la caída de la inversión, que disminuyó de una proporción del 24 por ciento del PIB en 1974-1980 al 16 por ciento en el período 1983-1990, comprometiendo seriamente el futuro económico de estos países. Adicionalmente se produjo un fuerte deterioro de la infraestructura física e institucional de la región. Es lamentable comparar las promisorias y sostenidas tasas de crecimiento registradas por América Latina durante las décadas de los años sesenta y setenta, del orden del 5 al 6 por ciento anual, con el retroceso experimentado a partir de la crisis de la década de los años ochenta.

Al considerar el tercer problema sería difícil exagerar la importancia que el ambiente económico internacional ha tenido en el desarrollo económico de la región, así como la que tiene para el éxito de las reformas estructurales en marcha y el progreso económico futuro de América Latina. Por una parte, la dinámica de la economía internacional se ha visto afectada en los últimos años por persistentes señales recesivas. A comienzos de la década de 1980, como resultado de presiones de costo causadas por las alzas en los precios del petróleo y de otros productos básicos, a la vez que por la vigencia de políticas fiscales expansivas, la inflación se aceleró en numerosos países industrializados. Dichos países reaccionaron frente a la amenaza inflacionaria con políticas monetarias restrictivas, que disminuyeron el crédito y elevaron bruscamente las tasas de interés. Ello produjo, en los primeros años de la década, una disminución del crecimiento econó-

mico y un aumento del desempleo. Estas tendencias, como se ha señalado, revirtieron en forma muy violenta los términos de intercambio en desmedro de los países en desarrollo. En la experiencia latinoamericana, su deterioro supera la situación planteada en la época de la depresión de la década de los años treinta: en efecto, entre 1980 y 1986, los términos de intercambio de los productos básicos cayeron en cerca de un 40 por ciento, comparado con el 30 por ciento de declinación que se registró entre 1929 y 1932.

Por otra parte, mientras que los países desarrollados han insistido durante largo tiempo en la necesidad de que América Latina liberalizara sus regímenes comerciales, el sistema de comercio mundial continuó siendo proteccionista, administrado y poco transparente, y sus perspectivas serán aún más sombrías si un fracaso de la Ronda Uruguay produjera un proteccionismo mayor, a través de cláusulas de salvaguardia, medidas *anti-dumping*, el mantenimiento del proteccionismo agrícola, la renovación del convenio multifibras y otras medidas negativas. La persistencia de un marco económico internacional desfavorable constituiría el primer obstáculo para el éxito de las políticas de reforma en la región.

Con relación al sector externo de la economía latinoamericana, cabe destacar el fuerte deterioro sufrido por su participación en la economía mundial. A comienzos de la década de los años ochenta, como consecuencia del aumento de los precios del petróleo y de otros productos básicos, y de la aceleración de la inflación mundial, los países industrializados pusieron en práctica políticas monetarias y crediticias restrictivas, que elevaron las tasas de interés y derivaron efectos recesivos.

Sin embargo, la caída de los precios de los productos básicos estimuló a los países latinoamericanos a expandir, con éxito considerable, sus exportaciones de manufacturas. En efecto, durante la primera mitad de ese decenio, las exportaciones de manufacturas latinoamericanas crecieron a un ritmo dos veces mayor que el de las exportaciones mundiales de esos productos. La participación de las manufacturas en las exportaciones totales de América Latina subió del 12 por ciento en 1970 al 31 por ciento a mediados de la década de 1980. Lamentablemente, esta tendencia se interrumpió durante la segunda mitad de ese decenio, cuando las exportaciones de manufacturas de la región comenzaron a estancarse, a causa de restricciones por el lado de la oferta derivadas de la dificultad para importar equipos y materia prima, y a una creciente falta de competitividad de las manufacturas latinoamericanas en los mercados internacionales.

El dinamismo y la permanente mutación de esos mercados, la influencia de los factores tecnológicos en la competitividad internacional, la tendencia a la formación de circuitos o bloques comerciales entre determinados países o grupos de productos, y las nuevas formas de proteccionismo ensayadas bilateral o multilateralmente por los países industrializados para fomentar la formación de esos bloques o proteger a

sus empresas y trabajadores, contribuyeron a los problemas de competitividad que enfrentan las economías latinoamericanas. También ayudaron a crear esa situación factores internos tales como la restricción de las importaciones impuesta por el servicio de la deuda, la caída de la inversión y la distancia que aún les falta por recorrer para alcanzar una mayor modernización, flexibilización y articulación sectorial de sus economías.

El cuarto problema que enfrentó el desarrollo latinoamericano fue su incapacidad para superar los desafíos que planteaban la desigualdad social, la redistribución del ingreso y la pobreza. Conviene aclarar, frente a algunas simplificaciones que suelen hacerse sobre el tema, que estos problemas, si bien fueron agravados por las políticas de ajuste seguidas como consecuencia del problema de la deuda, no se originaron en ellas sino que se venían arrastrando durante muchas décadas. Ello obedece a causas históricas y en parte también a la insuficiencia dinámica y a la incapacidad del modelo de desarrollo seguido en la posguerra, para absorber el crecimiento de la fuerza laboral, como lo denunciara Prebisch en 1970. Aunque el impresionante ritmo de crecimiento del producto que la región registró entre 1950 y 1970 hizo posible un mejoramiento considerable de las condiciones de vida de la población, ello resultó insuficiente y, sobre todo, muy desigual entre los distintos países, así como entre los distintos grupos sociales y regiones geográficas dentro de ellos. El retroceso del ingreso per cápita a niveles muy anteriores a 1980, como consecuencia de la crisis de la deuda y las políticas de ajuste, y la aplicación posterior de reformas económicas tendientes a maximizar el crecimiento, confiando en que éste produciría automáticamente una distribución del ingreso más equitativa, contribuyeron a deteriorar la situación preexistente.

Algunos indicadores sociales mejoraron en forma continua, tales como las tasas de alfabetización, la mortalidad infantil y la esperanza media de vida, esto último debido a los mejoramientos en salud y nutrición, aunque estos avances continúan siendo insuficientes. El significado de estos indicadores se vuelve más dudoso si se examinan otros antecedentes, como el ingreso per cápita o la capacidad de generar empleo, profundamente afectados por la contracción de la inversión y la declinación de la tasa de crecimiento económico. Los niveles de ingreso en América Latina retrocedieron a los prevalecientes 13 años antes de la crisis, y en algunos casos hasta 25 años antes, mientras que la situación del empleo se deterioró agudamente durante la primera mitad del decenio pasado, recuperándose sólo en forma moderada en la segunda parte de esa década, y afectando especialmente a los grupos más jóvenes. Las insuficiencias en la calidad de la vida y en la formación de recursos humanos se plantean como uno de los principales obstáculos para un desarrollo más moderno, más competitivo y más dinámico en el futuro.

Precipitación y consecuencias de la crisis de los años ochenta

En síntesis, podríamos concluir que la crisis de la década de 1980 estuvo influida por la precipitación de viejas contradicciones que estaban implícitas en los patrones de desarrollo del período de posguerra, agravadas por el problema de la deuda. Esos patrones estuvieron caracterizados por tres elementos que, para mí, sintetizan las dificultades que la región ha encontrado en su historia reciente: un desarrollo inestable, ineficiente e inequitativo.

La inestabilidad estuvo caracterizada por la excesiva tolerancia con las presiones inflacionarias, las que en algún momento se hicieron incontrolables y llevaron a muchos países a los límites de la hiperinflación. La ineficiencia estuvo particularmente vinculada a los excesos de las políticas proteccionistas y al exagerado enclaustramiento de los países de la región, frente al clima de competencia internacional imperante en un momento en que las economías del mundo se abrían hacia formas globales de interdependencia e intercambio. La inequidad se originó en la existencia de mecanismos altamente concentradores de la distribución del ingreso que, como hemos visto, dieron lugar a formas dramáticas de pobreza crítica en las que está sumergida casi la tercera parte de la población latinoamericana.

Estos elementos críticos se vieron agravados por el fácil acceso al endeudamiento externo que tuvieron los países de la región en la década de los años setenta, gracias a las peculiares condiciones que caracterizaron los mercados financieros internacionales en esa época, y del cual hicieron intenso uso con el objeto de atenuar los efectos de los *shocks* petroleros y de la recesión mundial. El recurso al endeudamiento externo, en definitiva, postergó aún más la solución de muchos de los problemas que los países de la región venían arrastrando desde el pasado, por lo cual he afirmado que las oportunidades perdidas de América Latina datan, en realidad, de la década de los años setenta.

El servicio de la deuda externa se convirtió en un problema de grandes proporciones a partir de 1982, después que el mundo industrial iniciara una política de lucha contra la inflación, que elevó las tasas de interés y acentuó la recesión. El pago de la deuda latinoamericana se tornó imposible bajo el doble impacto del aumento de las tasas de interés y de la contracción de los créditos externos, agravado por un fuerte deterioro de los términos de intercambio de sus productos de exportación, dentro de un ambiente económico externo recesivo.

Las secuelas de estos problemas son bien conocidas. En los años ochenta, la región transfirió al exterior más de 220.000 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda. Como resultado, la inversión se redujo en una tercera parte, y las importaciones tuvieron que disminuir en un 40 por ciento. Crisis como ésta solamente han sido conocidas por países

que atravesaron por conflictos bélicos dramáticos. En efecto, el servicio de la deuda externa latinoamericana en la década de 1980 superó, como proporción del PIB, al de los pagos por concepto de compensaciones efectuados por Alemania después de la Primera Guerra Mundial.

La reacción de las políticas internas

Después que América Latina vivió un prolongado proceso de transformación y desarrollo durante la posguerra, y después de la crisis provocada por la deuda externa y los sacrificios impuestos por las políticas de ajuste que dominaron el decenio de 1980, los países latinoamericanos comienzan a aplicar, con intensidad y enfoques diversos, un conjunto de políticas que responden en parte a sus necesidades internas, aunque coincidan con orientaciones provenientes del exterior. Estas medidas se apartan de la visión tradicional del desarrollo latinoamericano y pretenden superar las limitaciones inherentes a las políticas de ajuste aplicadas hasta entonces.

La mayoría de los dirigentes, los expertos y el público, piensa que las medidas de referencia se originaron principalmente en las percepciones de los funcionarios de los países desarrollados y de los organismos financieros multilaterales, en los cuales esos países tienen una presencia importante. Sin embargo, sería erróneo atribuir la selección de estas políticas sólo a señales externas.

Las sucesivas respuestas a la crisis de la deuda pasaron de la implantación de políticas de ajuste de tipo estrictamente monetario a la introducción de reformas estructurales de carácter más amplio; de la aplicación de estas medidas con el exclusivo objeto de asegurar el servicio de la deuda a una mayor preocupación por la reducción de la misma y por el crecimiento económico; de un manejo concertado del problema de la deuda, fundamentalmente en manos de los bancos acreedores, a otras fórmulas que asignaron un papel importante al FMI, primero, y después también al Banco Mundial; de una relativa prescindencia de las autoridades monetarias de los países acreedores a una mayor participación de éstas en la solución del problema; y de estrategias que solamente incluían a los actores directamente involucrados en el problema, a un menú de soluciones de mercado. En estas respuestas, es difícil distinguir la influencia de los países acreedores —principalmente de Estados Unidos— y las iniciativas de los países latinoamericanos. Por ello, no resulta claro ubicar el verdadero origen de este conjunto de reformas, no obstante que algunos lo hayan caracterizado con el título del “Consenso de Washington”.

De hecho, estas respuestas no se originan unilateralmente en las instituciones bancarias estadounidenses ni en los organismos financieros internacionales, sino en una combinación —en proporciones diversas— entre sus recomendaciones y los esfuerzos de modernización económica

y de apertura externa de los propios países latinoamericanos. Lo que es más, el “Consenso de Washington” no es una denominación comúnmente aceptada, sino un título afortunado puesto a este conjunto de prescripciones por una prestigiosa institución y por uno de sus distinguidos miembros⁶. Sin embargo, como veremos examinando más de cerca la evolución real de las economías latinoamericanas durante este período, parecería más apropiado pensar que estas medidas se han venido gestando en respuesta a la formación gradual de un consenso político y económico latinoamericano.

Más allá de los orígenes institucionales de ese consenso, interesa explorar también sus antecedentes conceptuales. La nueva estrategia implícita en este conjunto de medidas se debe, en parte, al agotamiento del modelo de desarrollo que los países latinoamericanos habían seguido en la posguerra, y en parte también a la fatiga de los países industrializados con respecto a la ayuda externa, la cual era un componente importante del modelo convencional anteriormente mencionado.

Como se ha dicho, a partir de la década de los años cincuenta, las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos siguieron, en líneas generales, el pensamiento de Don Raúl Prebisch. Reinaba un pesimismo generalizado acerca del papel de los mercados mundiales en el desarrollo de los países latinoamericanos, así como de las posibilidades de que esos países pudieran insertarse dinámicamente en la economía mundial y obtener ingresos crecientes provenientes del comercio internacional, pesimismo muy justificado por las circunstancias de la época.

A partir de esa percepción, estas estrategias se proponían perseguir dos objetivos fundamentales: la industrialización sustitutiva en el ámbito interno, y una importante transferencia de recursos externos, preferiblemente de carácter concesional, para financiar la inversión requerida por el primero de estos procesos frente a las limitaciones impuestas por la doble brecha del comercio y el ahorro. La industrialización sustitutiva y la ayuda concesional suponían la intervención del Estado, y por ende su fortalecimiento, a través de la creación de empresas públicas y la aplicación de técnicas de planificación introducidas a los países de la región bajo la influencia y asesoría de Estados Unidos, el Banco Mundial y las instituciones regionales hemisféricas y latinoamericanas⁷. La planificación, considerada como el instrumento adecuado para obtener los objetivos mencionados anteriormente, tenía por lo demás importantes antecedentes en la

⁶ Nos referimos al Institute for International Economics y a John Williamson.

⁷ Recuérdese que la mayoría de las oficinas nacionales de planificación fueron organizadas por la comisión tripartita OEA-BID-CEPAL a principios de la década de 1960 como parte del programa de la Alianza para el Progreso.

época del *New Deal* en Estados Unidos, en las políticas económicas británicas y estadounidenses durante la Segunda Guerra Mundial y en la experiencia soviética.

A la planificación se sumaron otras formas de intervención del Estado en favor de la industria, ya sea en el campo arancelario, cambiario o en el fiscal. Como se ha visto, la industrialización sustitutiva enfrentó pronto problemas de expansión, de capacidad para generar empleo, de financiamiento, de escala, de mercados, y de competitividad y capacidad para exportar y generar los recursos necesarios para su crecimiento. Además, su desarrollo daba lugar a una creciente dependencia de las economías latinoamericanas con respecto a la importación de bienes de capital e insumos externos, cuya elasticidad con relación al producto industrial era mayor a uno.

Más allá de las limitaciones que la estrategia convencional de desarrollo encontró con el paso del tiempo, los *shocks* petroleros, la explosión del endeudamiento externo y la crisis consiguiente, así como la transferencia masiva de recursos requerida para servir la deuda y la necesidad de aplicar dolorosas políticas de ajuste, tomaron inviable el modelo de desarrollo prevaleciente desde la posguerra y disolvieron lo que quedaba del consenso en que éste se había cimentado hasta la década de los años setenta, consenso apoyado en el prestigio del keynesianismo durante la posguerra a nivel mundial.

La acentuación del liberalismo económico en los países industrializados, en los que siempre constituyó la corriente de pensamiento predominante, unido al doble debilitamiento del modelo de crecimiento tradicional y de la preocupación por el desarrollo en los países latinoamericanos, estimularon el cuestionamiento de algunas ideas establecidas y su reemplazo por otras.

La necesidad de aplicar drásticas políticas de ajuste para hacer frente al problema de la deuda, privilegió la concentración de objetivos en un reducido abanico de políticas, que concordaban con ese marco de ideas de las naciones industrializadas y de los países latinoamericanos, aunque no necesariamente en igual medida. En la aplicación de esas políticas es posible distinguir dos etapas, cuya línea divisoria tampoco es muy clara.

La primera, como es natural, acentuó la necesidad de encarar procesos de ajuste ortodoxos. Independientemente de sus costos y de sus implicaciones negativas para el desarrollo de los países de la región, ellos parecían constituir una condición inevitable para su supervivencia económica, para el manejo de la deuda y para evitar las secuelas de un eventual aislamiento económico internacional. Se trataba de ajustar las economías latinoamericanas, reduciendo sus importaciones a un nivel que sumado al del servicio de la deuda, pudiera ser financiado con los ingresos corrientes de divisas que el país pudiera obtener en un período en que a la declinación

de la ayuda concesional, se había agregado el cierre de las fuentes privadas de crédito y el deterioro de sus términos de intercambio.

En una segunda etapa se comenzó a prestar más atención a los requerimientos del crecimiento económico de los países latinoamericanos y a las reformas estructurales necesarias para promoverlo. La imagen que se fue consolidando acerca de cómo encarar la crisis de la deuda se basaba en la austeridad fiscal, la liberalización de los mercados internos y la apertura de la economía.

Para lograr estos objetivos se proponía un conjunto de reformas económicas. Ellas diferían sensiblemente de las prescripciones contenidas en la visión estructuralista prevaleciente hasta esa época. Los nuevos objetivos propuestos a la política económica dependían fundamentalmente del libre funcionamiento de los mercados. Hay que recordar, sin embargo, que varios países de la región habían iniciado esfuerzos orientados a abrir sus economías y a promover sus exportaciones.

Estas propuestas despertaron muchas resistencias. El uso del calificativo “estructural” para caracterizar estas reformas agravó la confusión. En la evolución económica de América Latina, el término “estructural” se ha venido empleando en diferentes contextos. A partir de la década de los años cincuenta, se utilizó para identificar la escuela de pensamiento asociada originalmente con la labor de la CEPAL y de Don Raúl Prebisch. Durante la década de los años setenta se empleó el término “ajuste estructural” para indicar la reacción de los países frente al aumento de los precios del petróleo y de los alimentos, que consistía básicamente en subir los precios internos de esos productos, ajustando a ellos el resto de la economía. Finalmente, en la década de los años ochenta, comenzó a hablarse de “reformas estructurales” para aludir a un conjunto de medidas encaminadas a la liberalización de los mercados internos, la privatización de empresas estatales y de ciertos servicios sociales, y la apertura de las economías al comercio internacional y a los flujos privados de capital.

Pero no podría sostenerse que este conjunto de proposiciones haya sido fundamentalmente conflictivo. Las lecciones de las últimas décadas, especialmente las duras experiencias provenientes de la crisis, junto con el surgimiento de nuevas generaciones, determinaron que muchos dirigentes y expertos en los países latinoamericanos comenzaran a cuestionar la vigencia de las ideas relacionadas con el crecimiento hacia adentro, la sustitución de importaciones, el intervencionismo estatal y la desconfianza en los mercados internos, tal como había ocurrido anteriormente. Esto permitió lograr ciertos entendimientos y, sobre todo, abrió las puertas a un diálogo entre los representantes de la comunidad internacional —principalmente Estados Unidos y los organismos de Washington— y los países latinoamericanos. Este diálogo se ha venido desarrollando con un interés de las partes, como no existía desde la época de la Alianza para el Progreso.

De las políticas de ajuste a las reformas estructurales: lecciones de una década

La transformación silenciosa de América Latina

En efecto, como siempre ocurre en la historia de las grandes crisis, no todo ha sido pérdidas en este proceso. Así como la renovación de la economía mundial fue facilitada por la destrucción causada por la guerra, también las economías de la región podrán renovarse después de los estragos causados por la deuda y el ajuste. Ellos pueden ser considerados como “el equivalente moral de una guerra”. ¿Qué es lo que hemos ganado durante esta década perdida? La magnitud de la crisis y sus costos tienden a hacernos olvidar que también hemos aprendido lecciones importantes y obtenido algunos logros a través de una suerte de revolución silenciosa, que se expresa en varios frentes relacionados entre sí, que se refuerzan mutuamente.

La recuperación de la democracia

Comencemos por destacar un logro de enorme importancia: la reconstitución de la vida democrática en la gran mayoría de nuestros países. Este hecho no debería subestimarse en razón de los retrocesos económicos. Los avances registrados en el plano de la reconstrucción de las instituciones democráticas, la práctica del consenso o la convergencia política y la vigencia de los derechos humanos, constituyen logros de la mayor trascendencia histórica, tanto más cuanto ello ha ocurrido en medio de las restricciones impuestas por la crisis. El hecho de que las nuevas estrategias económicas, orientadas al aumento de la competitividad internacional de los países, demanda la incorporación del mayor número de agentes económicos al proceso productivo como condición de su eficacia, supone grados crecientes de participación política. Al mismo tiempo, la valorización de la estabilidad como requisito del crecimiento económico, subraya la vinculación entre éste y la gobernabilidad democrática.

La búsqueda de la estabilidad

En segundo lugar, se tiene la puesta en marcha de programas de estabilización económica para hacer frente a los procesos inflacionarios que en muchos casos llegaron a niveles de hiperinflación. La región puede exhibir hoy algunos de los logros más notables en el abatimiento de procesos inflacionarios descontrolados, como han sido las experiencias de Bolivia, Costa Rica y Chile, y más recientemente de Ecuador, México y Venezuela. La caída en las tasas de inflación en el último año, es una clara demostración de los resultados positivos de las políticas en curso. Argentina, Perú y Nicaragua constituyen las pruebas más recientes de la misma experiencia.

El logro de los resultados positivos por parte de las políticas de estabilización reconoce la contribución importante de los programas de reducción de deuda, debido a su incidencia en las cuentas fiscales. Como parte de los programas de estabilización, se han puesto en marcha en todas partes programas severos de ajuste fiscal. La región reconoce hoy que el problema del déficit fiscal está en el centro de los grandes desbalances macroeconómicos experimentados en el pasado, y que sin afrontarlo con decisión y coraje, será difícil establecer una plataforma mínima de estabilidad sobre la cual asentar procesos de desarrollo a largo plazo.

América Latina está hoy encaminándose hacia un mayor equilibrio macroeconómico, lo que no siempre es fácil, además de resultar política y socialmente muy costoso. La experiencia pone de manifiesto una gran voluntad política para atacar uno de los elementos que más incide en la inequidad distributiva en las sociedades latinoamericanas, o sea el predominio de altas tasas de inflación. La opinión pública latinoamericana percibe hoy con claridad que el peor impuesto a las clases populares se deriva de los altos niveles de inflación. Por lo tanto, el costo social de los programas de estabilización es aliviado por la disminución de los perjuicios causados por los agudos desequilibrios inflacionarios que ha vivido la región en los años pasados. De ahí el coraje político e incluso el inédito grado de tolerancia social que están detrás de muchos de estos programas en la experiencia reciente de América Latina.

La apertura externa

El tercer puntal de esta revolución silenciosa lo constituye la creciente apertura comercial de América Latina hacia el exterior. Se reconoce hoy que en un mundo cada vez más interdependiente, caracterizado por la emergencia de una economía global, si se quiere alcanzar un desarrollo económico dinámico no hay alternativa a una creciente inserción competitiva en la economía internacional. Este es un hecho que ha sido asimilado por la opinión pública de América Latina. No hay desarrollo económico en el aislamiento y, por lo tanto, es preciso que los países se pongan a tono con las exigencias de la economía mundial, mejorando sus niveles de competitividad internacional.

Para ello, se han iniciado en toda América Latina programas de apertura económica, reducción de aranceles y promoción de exportaciones, que marcan hitos históricos en comparación con la experiencia precedente. La reducción de los niveles de protección efectiva en América Latina los sitúa hoy al nivel de las economías de los países industrializados, y en algunos casos esto se ha logrado con una rapidez y profundidad desconocidas en la experiencia internacional. Todo esto marca la aceleración de un proceso encaminado hacia la creación de economías mucho más competitivas que en el pasado.

Sin embargo, la continuación de las tendencias recesivas en la economía mundial y la amenaza de que las actuales tendencias proteccionistas se prolonguen, a raíz de un resultado eventualmente insatisfactorio de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, siembran dudas acerca de la reciprocidad de condiciones que los esfuerzos de reforma latinoamericanos encuentran de parte de la comunidad internacional. Ello marcaría una asimetría lamentable entre los esfuerzos que han hecho los países latinoamericanos en favor de su apertura y la respuesta mundial a los mismos.

La revisión del papel del Estado

El cuarto frente en que se advierten avances en esta revolución silenciosa está constituido por la reestructuración del Estado y la búsqueda de una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones, al mismo tiempo que los esfuerzos hechos para concentrar su acción en un número reducido de actividades centrales. Ello excluye su participación en un sinnúmero de actividades económicas, como en el pasado. En América Latina esto ha dado lugar a una intensificación de los esfuerzos tendientes a conseguir una mayor eficiencia del sector público, especialmente en el ámbito de las empresas estatales, así como la privatización de esas empresas y la descentralización administrativa por parte del Estado. En su conjunto, la reforma del Estado es hoy no solamente un componente importante de los esfuerzos para aumentar la eficiencia económica de nuestros países, sino también un paso fundamental para profundizar el proceso de democratización a todos los niveles.

El manejo de la deuda

La aplicación de estas políticas de ajuste y de las reformas estructurales fue acompañada por esquemas para la solución del problema de la deuda. Una vez superada la urgente preocupación inicial por salvaguardar la posición de la banca acreedora, los nuevos esquemas se orientaron a aliviar el peso de las obligaciones financieras externas, como ocurrió a partir del Plan Brady. Ello ha permitido a algunos de esos países dejar atrás su aguda preocupación por los problemas del endeudamiento externo que imperó en la década de los años ochenta. Esto no quiere decir que el tema haya perdido importancia, y que no siga preocupando seriamente a algunos países. Pero algunas experiencias, como las de México, Costa Rica, Venezuela y Uruguay, han mostrado cuán positiva ha sido la contribución de la reducción de deuda a los programas de ajuste y de reformas estructurales.

La reacción frente a esta revolución silenciosa ya empieza a sentirse en múltiples frentes como, por ejemplo, los siguientes:

- La tasa de crecimiento ha mejorado. Los últimos informes de la CEPAL establecen que el PIB de la región en su conjunto crecería en 1991 en

cerca de 3,2 por ciento, en lugar de un aumento promedio considerablemente inferior al 1 por ciento en los tres años anteriores, y en contraste con un crecimiento de apenas 0,3 por ciento en 1990.

- Las tasas de inflación han bajado en la mayoría de los países, aun cuando en algunos todavía subsisten índices muy altos, que los coloca en las etapas iniciales del proceso de ajuste y reformas. Según la CEPAL, los índices de inflación, que tanto en 1989 como en 1990 rondaron en torno a un 1.200 por ciento, se redujeron al 200 por ciento en 1991 y muestran tendencias más favorables en el futuro.
- Las corrientes de capitales externas están comenzando a regresar a la región, mientras se acentúa notablemente el retorno de los propios capitales latinoamericanos y se genera —por la revitalización de los mercados de valores en la mayoría de los países— una fuerte atracción a las inversiones extranjeras. Según un informe reciente de la OCDE⁸, la región recibió en 1990 —por primera vez desde 1983—, una transferencia neta de recursos positiva. Entre 1983 y 1989, las transferencias negativas hacia el exterior oscilaron entre los 15.000 a 20.000 millones de dólares anuales. En 1990 esta transferencia se volvió positiva representando, según ese organismo, un ingreso neto de capitales de 10.000 millones de dólares.

Todos éstos son indicadores muy importantes acerca de las primeras reacciones de la economía frente a la revolución silenciosa anteriormente mencionada.

El cambio intangible en las actitudes

Hay también avances intangibles, constituidos por las lecciones que hemos aprendido como consecuencia de la crisis y por las “nuevas actitudes” surgidas a partir de esas experiencias. Los que hemos trabajado por largo tiempo en América Latina sabemos que la región constantemente está haciendo progresos que no aparecen reflejados en las estadísticas. Uno de ellos se refiere a los cambios en las actitudes de los individuos, en la forma de organización empresarial, en el ámbito gubernamental, o en el conocimiento disponible para promover el desarrollo.

El primero de esos cambios tiene lugar en los cuerpos políticos. Uno tras otro, parecen estar dejando atrás el estilo ideológico, conflictivo y confrontacional que los caracterizó con frecuencia en el pasado. Están aprendiendo el valor del realismo, de la convergencia y del consenso. Los

⁸ OCDE, *Financing and External Debt of Developing Countries, 1990 Survey*, París, 1991, pág. 21.

líderes políticos de nuestros países se han vuelto más cautos frente a las alternativas populistas, y están más comprometidos con políticas prudentes orientadas a preservar los equilibrios económicos. Por su parte, los dirigentes económicos de la región también comprenden la necesidad de aplicar políticas de ajuste y de buscar una mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos, tanto humanos como de capital, de manera de aumentar la competitividad interna y externa de sus países.

Otra actitud desarrollada en América Latina apunta a la valorización de la estabilidad económica. Los dirigentes de nuestros países comprenden con mayor claridad que en el pasado, que la inflación es incompatible con el crecimiento económico y que constituye, a la vez, el peor impuesto sobre los sectores más pobres de la población. Esta, que antiguamente aceptaba pasivamente los procesos inflacionarios, hoy vota en favor de políticas para su eliminación. Como consecuencia de ello, estamos superando tanto las simplificaciones monetaristas como las estructuralistas en el diseño de las políticas para el manejo del problema. Lo que es más importante, poco a poco se va abriendo paso en América Latina el reconocimiento de que los equilibrios macroeconómicos, si bien son una condición necesaria para el desarrollo, no son una condición suficiente para el mismo, y que es necesario apoyarse en ellos para avanzar hacia políticas más deliberadas de reformas estructurales que aseguren el crecimiento sostenido y la equidad social.

Otra actitud favorable consiste en el redescubrimiento de la importancia del mercado como mecanismo de orientación de la actividad económica, de la asignación de los recursos, de la configuración de la estructura productiva, de la identificación de los cambios tecnológicos necesarios y de la calificación de los recursos humanos. De este modo, se procura utilizar con más confianza que antes los mecanismos del mercado, frente a un excesivo intervencionismo estatal en los procesos económicos, como ocurría en las últimas décadas. Ello involucra un gradual proceso de descentralización de las actividades económicas y de desreglamentación de los mercados, que estimule la eficiencia en el uso de los recursos, tanto por parte del sector público como del sector privado. Sin embargo, la historia también nos ha enseñado que el mercado no es un mecanismo infalible ni suficiente para la regulación de la actividad económica y su compatibilidad con la equidad social, sobre todo en el mediano plazo. Por eso, somos ahora más sensibles a la necesidad de una mejor articulación entre el mercado y el Estado.

Lo anterior involucra una nueva actitud frente al sector privado en todos sus niveles, así como también respecto a otros agentes no gubernamentales que tienen un papel importante en el desarrollo económico y social de nuestros países. La empresa latinoamericana está llamada a desempeñar un papel más importante que en el pasado en las decisiones

de inversión determinantes del desarrollo; en el financiamiento de esas inversiones; en la promoción y absorción de las innovaciones tecnológicas; y en la búsqueda de nuevos mercados. La pequeña empresa y el sector informal forman parte de una amplia gama —sin solución de continuidad— de capacidades empresariales latinoamericanas. Junto a la empresa privada existen múltiples agentes no gubernamentales que pueden hacer una contribución decisiva al desarrollo, como son las asociaciones científicas y profesionales, las organizaciones regionales y municipales, las organizaciones solidarias de base, y muchas otras. El diálogo entre los sectores empresariales y laborales y los acuerdos sociales a que éste debe dar lugar, constituye un elemento central en una nueva estrategia de desarrollo latinoamericano.

Otro cambio de actitud consiste en la comprensión de que el aumento y la diversificación de las exportaciones, y por lo tanto la liberalización del comercio exterior y la apertura de las economías, constituye un factor clave, no sólo para avanzar en el manejo de la deuda, sino también en la transición económica.

Dentro de este contexto, existe una nueva actitud frente a la contribución que puede efectuar el capital extranjero. Su aporte consiste en complementar los recursos de inversión propios de nuestros países, aportar conocimientos tecnológicos y contribuir al logro de relaciones más estrechas con los mercados de sus países de origen y los mercados mundiales en general.

Uno de los hechos más destacados en el cambio de actitudes en América Latina en los últimos años, consiste en el nacimiento de una preocupación responsable frente a la necesidad de hacer compatibles el crecimiento económico con la preservación del medio ambiente y los recursos naturales. Hoy estamos lejos de actitudes extremas, como las que conocimos hace unos 20 años, que oscilaban entre la prioridad absoluta del crecimiento, incluso a expensas del deterioro ambiental y de la destrucción de recursos naturales, y una actitud de protección del medio ambiente pagando cualquier precio en términos de desarrollo. Ahora visualizamos mejor los equilibrios que deben existir entre el crecimiento y la preservación del medio ambiente, como una condición del desarrollo humano, incluso como fuente de recursos necesarios para sostener el propio desarrollo económico.

Algunos interrogantes y limitaciones

Si tuviera que subrayar algunos de los principales interrogantes o limitaciones que se avizoran en las perspectivas latinoamericanas debería mencionar, ante todo, la necesidad de reconocer las diferencias que existen entre las economías de la región, tanto desde el punto de vista de su tamaño

y estructura productiva, como respecto a la forma de inserción externa y a sus sistemas sociopolíticos. El liberalismo postulaba que el cálculo racional y la libertad de elección son factores esenciales de los sistemas económicos operando bajo mercados libres de toda distorsión. El estructuralismo ha hecho un aporte importante al análisis económico, al postular que la conducta de los agentes económicos está enmarcada dentro de un conjunto de pautas de comportamiento, emanadas de los contextos históricos, socioeconómicos e institucionales en que se mueven. El mayor o menor grado de resistencia que han encontrado las reformas estructurales en los países en que se han aplicado, y los resultados tan diferentes alcanzados por cada uno de ellos, se explican en gran medida a la luz de estas diferencias.

Otra preocupación se refiere a la importancia del ritmo o cadencia con que se efectúen las reformas. La propia experiencia de los países industrializados indica que ellas no siempre se pueden realizar en forma rápida. Es necesario hacerlo en etapas. Marcelo Selowsky ha propuesto un esquema a este respecto. La primera etapa debería centrarse en la reducción de la inflación y de los déficit fiscales. La segunda, en el establecimiento de un sistema de incentivos y en la reforma del sector público, incluyendo intentos para intensificar la competencia a través de la desregulación. La tercera etapa buscaría la reanudación del crecimiento a través del aumento de la inversión.

Una tercera preocupación se refiere a la preservación de los equilibrios macroeconómicos, como una condición necesaria, pero no suficiente, para impulsar el desarrollo. Lo esencial para ello es el logro de una profunda reestructuración productiva, que asegure una auténtica competitividad económica. No hay nada que garantice que la estabilidad económica conducirá automáticamente a las reformas necesarias. Estas requieren una visión y un esfuerzo deliberado. Este esfuerzo no debe dirigirse solamente al mercado interno, como en las primeras etapas del desarrollo latinoamericano, sino también debe orientarse a ganar experiencia en los mercados internacionales. Ello implica asignar un papel preponderante a la empresa privada, pero sin olvidar que ésta no actúa en el vacío, sino que depende de una adecuada integración a una amplia red de relaciones con la base laboral, el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, el sistema financiero, las instituciones públicas y privadas, y los mercados internacionales. En esa red de relaciones, el Estado debe jugar un papel central.

Existe hoy una amplia gama de coincidencias entre la visión que se tiene desde los grandes centros financieros del mundo y la que surge en América Latina, acerca de cómo retomar el proceso de desarrollo, tanto al nivel de lineamientos y objetivos básicos, como de políticas y medidas específicas. América Latina, sin embargo, debe reconocer sus propias

peculiaridades, su riqueza histórica, su estructura social y política, para construir sobre esa base los consensos necesarios. En la década recién iniciada deben adecuarse las bases de un auténtico “consenso latinoamericano”, para el desarrollo sostenido y la equidad.

Hacia un nuevo consenso económico latinoamericano: diez desafíos para la presente década

Como quedó ilustrado en los párrafos precedentes, hacia fines de la década de los años ochenta los países latinoamericanos comenzaron a trascender poco a poco las políticas de ajuste y a encarar programas de estabilización y reformas económicas, orientadas a crear las bases para la reanudación del crecimiento, bajo diversas formas de inspiración endógena dependientes de las circunstancias de cada país. Si bien estos programas reconocen la influencia de los organismos financieros internacionales, ha habido una progresiva elaboración de las respuestas nacionales, relativamente consensuales, frente a las nuevas realidades económicas, basadas en una mejor percepción de la agenda, los problemas y las posibilidades de cada país. En este contexto, el énfasis de los países de la región apuntó a promover reformas estructurales, encaminadas a crear las condiciones para una profunda transformación productiva con equidad social, que sea políticamente sustentable.

En suma, en América Latina se ha abierto paso a un considerable grado de consenso en torno a los orígenes y salidas de la crisis que enfrentó la región en los años ochenta. Se trata de un consenso que emerge de las propias lecciones aprendidas duramente por los países latinoamericanos. Ante todo, existe mayor claridad acerca de las causas y naturaleza de la crisis. También la hay acerca del carácter de las medidas necesarias para enfrentarla, la necesidad de trascender las políticas de ajuste de carácter recesivo, la de encarar reformas estructurales más profundas y, luego, ejecutar políticas activas encaminadas a promover la reanudación del crecimiento económico.

Este moderado pero significativo avance del consenso económico latinoamericano, no habría sido posible sin los nuevos consensos políticos a los que hice referencia anteriormente. Lo mismo pasó, ciertamente, con las estrategias de desarrollo hacia adentro, seguidas por los países de la región durante el período de la posguerra. Este nuevo consenso político se viene gestando en una nueva cultura cívica, más pragmática, menos inclinada al conflicto, más proclive a la búsqueda de convergencias, más alejada de los extremos y más orientada hacia el centro del espectro público.

Pero el avance en la construcción de esos consensos, y la alta cuota de experiencia y sensatez que ellos contienen, no debe hacernos olvidar que para dar frutos, deberán tener presente la persistencia de graves desafíos, como los que se indican a continuación:

La viabilidad económica

El primero, como se ha dicho, consiste en reconocer la importancia de los equilibrios macroeconómicos. El proceso de desarrollo, por definición, genera presiones sobre esos equilibrios, particularmente en el lado fiscal. En el pasado, los países latinoamericanos los enfrentaron con diversos enfoques, que pecaron de superficialidad o de complacencia frente a estos problemas y que derivaron en grandes presiones inflacionarias. Hoy día debemos estar conscientes de que el logro de los equilibrios macroeconómicos es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo. Este debe ser promovido mediante medidas y reformas sustantivas y deliberadas. Sin embargo, en la experiencia histórica, el impacto de los desequilibrios sobre el desarrollo ha probado ser devastador, y sus costos sociales son especialmente elevados para las clases populares.

Pero la mantención de estos equilibrios no es suficiente para asegurar el crecimiento, si no va acompañada de un amplio proceso de transformación y modernización productiva. Como la experiencia lo indica, ello depende de la aplicación coherente de políticas orientadas a asegurar la liberalización económica interna, su competitividad internacional y su apertura externa. Entre estas políticas se destacan aquellas que tienen relación con el funcionamiento eficaz del sistema financiero, lo que incluye una combinación adecuada entre desreglamentación y supervisión de esos mercados, así como también un buen manejo de las tasas de interés, y un tipo de cambio real de equilibrio, compatible con la liberalización comercial y el estímulo a la inversión extranjera. En el plano microeconómico, el logro de este objetivo depende, en una medida importante, de obtener una mayor flexibilidad del aparato productivo, una mayor articulación intersectorial del mismo, y una mayor permeabilidad al cambio tecnológico.

La modernización de las economías latinoamericanas exigirá también un enorme esfuerzo de inversión. Tal vez la consecuencia más grave de la crisis de los años ochenta consistió en la caída de los niveles de inversión, que se contrajeron a las dos terceras partes de los alcanzados en la década de 1970. Ello quiere decir que durante el último decenio en América Latina faltaron entre 70.000 y 80.000 millones de dólares anuales por concepto de inversiones, tanto económicas como sociales, cuya ausencia afecta el crecimiento actual y futuro de nuestra región. De ahí, la necesidad de asignar máxima importancia a la movilización del ahorro interno, tanto público como privado, y a la repatriación de los capitales nacionales desde el exterior. También se requiere adoptar, como ya se está haciendo, una nueva actitud frente a la inversión extranjera.

La sustentabilidad social

La crisis y sus penosas consecuencias pusieron severamente a prueba los límites de la tolerancia social de nuestros países. Esa dura experiencia enseñó a nuestras sociedades a comprender la necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos, no sólo como condición del crecimiento sino también para evitar el deterioro social que la inflación trae consigo. Pero esa comprensión está condicionada por los límites de esa tolerancia. Recordemos que el ingreso per cápita en América Latina como consecuencia de la crisis retrocedió 13 años, en promedio, y que una tercera parte de la población de la región aún vive en condiciones de pobreza. Esta se hace sentir particularmente en aspectos tales como el suministro de servicios de salud, en la alimentación y en la educación.

Estas deficiencias afectan particularmente la situación de la infancia y, por lo tanto, comprometen muy seriamente la dotación de recursos humanos de las economías latinoamericanas a mediano y largo plazo. La situación de la mujer, en la sociedad y en el trabajo, también ha pasado a ser un problema central del desarrollo. Existen, asimismo, problemas muy agudos en los escalones superiores de la pirámide demográfica. Uno de los grandes desafíos que tendrán que enfrentar nuestros países en los próximos años se refiere a la eficiencia y el financiamiento de sus sistemas de seguridad social.

Durante los últimos años, el sector informal de las economías latinoamericanas ha adquirido una importancia muy grande. Se estima que, a partir del segundo quinquenio de 1980, el número de personas que trabaja en dicho sector se incrementó en más de un 50 por ciento. De ahí que en la actualidad, según estimaciones plausibles, un 30 por ciento de la actividad económica se desarrolla en el sector informal.

En el pasado este sector fue definido fundamentalmente como un bolsón de desocupación encubierta o de trabajo improductivo, y fue visualizado como un problema social que había que resolver. En la actualidad se ha impuesto un cambio de concepción sobre este tema, y el sector informal ha pasado a ser considerado como un potencial de desarrollo, frente al cual deben adoptarse las políticas e introducirse las reformas institucionales necesarias para promover su aporte a la economía. Ello plantea el desafío de que la gradual incorporación del sector informal a la economía deberá hacerse, en muchos casos, a través de canales y formas organizativas no tradicionales.

Los países latinoamericanos tienen una larga experiencia en materia de políticas redistributivas, aunque no tan exitosa como hubiesen querido. Se ha aprendido recientemente a hacerlas compatibles con la preservación de los equilibrios globales. Sin embargo, frente a la magnitud de los problemas sociales que enfrenta la región, deben buscarse nuevas formas para atacar la pobreza. Entre ellas se cuentan el prestar una mayor atención

al papel del sector informal en la economía, al papel de la mujer en el mercado de trabajo y a la compatibilización entre los sistemas de educación y el trabajo de los menores de edad. Existen también experiencias en reformas impositivas, específicamente aquéllas orientadas a atender las necesidades de los sectores de menores ingresos. La formulación de políticas de atención a estas necesidades, focalizadas hacia grupos específicos, ha demostrado muchas veces ser más exitosa que los programas globales. Algunos países están ensayando crear redes de seguridad social para defender a estos sectores.

La reforma del Estado

Tomando en cuenta la importancia que este sector tuvo en la visión del desarrollo latinoamericano en la posguerra, resulta sorprendente el grado de consenso que se está alcanzando entre los más diversos sectores acerca de la necesidad de reformar el Estado. Se tiene la impresión que quienes defienden al Estado intervencionista de corte tradicional o, en nombre de una posición neoliberal extrema, el desmantelamiento del mismo, aunque a veces logran llamar la atención del público, son simples minorías. También está en vías de superarse el falso dilema en torno al tamaño del Estado: lo que está en discusión no es si debe haber un Estado más grande o más pequeño, sino cómo podemos tener un Estado más eficiente, que cumpla bien las funciones que realmente puede desempeñar sin extralimitarse a otras que no le corresponden, y que se articule mejor con el mercado y con los diversos sectores de la sociedad. Ello tiene mucho que ver con el tamaño del Estado, pero también con la flexibilidad, eficiencia y descentralización con que puede cumplir sus tareas.

Muchas de las reformas estructurales que están encarando los países latinoamericanos persiguen este objetivo. Entre ellas se cuentan el mantenimiento de la disciplina fiscal, la asignación prioritaria del gasto público, el establecimiento de un sistema impositivo dotado de la base más amplia posible y de mecanismos de recaudación adecuados, la liberalización del sistema financiero y el manejo adecuado de las tasas de interés, la privatización de algunas empresas públicas para volverlas más eficientes y reducir los déficit fiscales, la transferencia de determinadas funciones a distintas organizaciones de la sociedad civil, a las regiones o a comunidades de base, y la desreglamentación de determinadas actividades económicas. Naturalmente, hay actividades que conviene mantener en manos de las empresas públicas, pero es necesario que ellas funcionen con la misma eficiencia con que lo harían en el ámbito privado.

El fortalecimiento del sector privado

La reforma del Estado tiene como lógica contrapartida el fortalecimiento del sector privado. Uno de los factores que influyeron en la adopción del modelo de desarrollo latinoamericano de posguerra fue la debilidad de la empresa privada. Desde entonces, el sector privado ha evolucionado mucho en América Latina y en el futuro, si las economías de la región desean competir en un mercado internacional con las características que tiene hoy en día, deberá hacer aún mayores esfuerzos. Al respecto, las empresas medianas y pequeñas, que en el pasado tuvieron escaso acceso a las facilidades crediticias, tecnológicas o comerciales normales, ofrecen grandes posibilidades. Hemos identificado también un potencial importante en el sector de la microempresa, hasta ahora completamente marginada de las facilidades mencionadas. Es necesario llegar a ese importante grupo empresarial a través de programas innovativos, que amplíen el ámbito sectorial y geográfico de las actividades normales de apoyo a las empresas, y lo hagan a través de la mayor cantidad de intermediarios posibles.

Para el desarrollo de la empresa privada deben llenarse tres condiciones esenciales: primero, el establecimiento de reglas del juego claras y estables acerca de las relaciones entre el Estado y la empresa privada; segundo, la creación y el mantenimiento de un clima favorable a las inversiones; y tercero, la reorientación de las relaciones capital-trabajo, a través de acuerdos sociales visionarios y de mediano plazo, basados en una mayor vinculación de los trabajadores con la evolución de las empresas.

La reforma del Estado y el fortalecimiento de la empresa privada trasciende las fronteras propias de esos temas y apunta a la necesidad de una completa reconstrucción del sistema institucional de nuestros países. De ahí que, junto con la preocupación por los temas anteriores, sea necesario atender al fortalecimiento de los distintos agentes económicos y sociales que intervienen en el desarrollo, además de la empresa privada, tales como las organizaciones regionales y locales, las comunidades de base, las asociaciones profesionales y otras instituciones similares.

La modernización tecnológica

El desarrollo de los países latinoamericanos en la presente etapa depende estrechamente de su forma y grado de inserción internacional. Como es sabido, el comercio mundial de manufacturas se ha expandido a un ritmo muy superior al del comercio total, y esa diferencia es mayor en los productos que contienen un grado más alto de innovación tecnológica. Las posibilidades de nuestros países de producir en forma competitiva e ingresar a los mercados mundiales, dependen de su capacidad para seguir las tendencias tecnológicas internacionales e incorporar el conocimiento

actual a la producción de los bienes y servicios exportables. Ello depende, a su vez, no sólo de la existencia de programas específicamente orientados a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, sino también de la organización de la empresa, de sus relaciones con los diversos sectores productivos, de las relaciones de éstas con los servicios financieros y de comercialización, de la calificación de la fuerza laboral, y de la configuración institucional, social y política de cada país.

En este sentido, la estabilidad de las relaciones dentro de la empresa, entre empresarios, profesionales y obreros, así como la capacidad de estos sectores para concertar acciones que eleven la productividad, son decisivos para el progreso tecnológico. Ello depende, a su vez, de la presencia de organizaciones que agrupen a esos sectores cuya legitimidad dependa no sólo de su representatividad sino también de su capacidad para generar dicha concertación.

La vinculación con las fuentes de inversión extranjera y con las empresas trasnacionales, puede contribuir de una manera importante a incorporar tecnología externa al aparato productivo de los países latinoamericanos y a fomentar exportaciones más intensivas en tecnología. Esta vinculación debe ser considerada como un sano complemento y estímulo al papel de la empresa privada nacional, en sus esfuerzos por producir en forma competitiva y exportar a los mercados mundiales.

La formación de los recursos humanos

La incorporación de tecnología moderna a las economías latinoamericanas no podrá lograrse sin un extraordinario esfuerzo de calificación de los recursos humanos. En este caso, al igual que lo que ocurre con el sector informal de las economías, un problema que solía ser considerado bajo un ángulo exclusivamente social, como es el de la educación y la formación de recursos humanos, ha pasado a adquirir la categoría de un factor fundamental en el desarrollo económico. La brecha que falta cubrir en América Latina en este campo está determinada, por una parte, por la persistencia de la pobreza y de la desigualdad social y, por la otra, por las exigencias planteadas por la velocidad de los cambios productivos y tecnológicos. Sin duda, hay aquí un problema de movilización de recursos en favor de la educación y de la formación de recursos humanos, pero también hay un problema de utilización de los recursos asignados a estos sectores en forma más eficiente y apropiada a los resultados requeridos.

Ciertamente, en América Latina hay ingentes problemas vinculados a la calidad de la enseñanza básica y secundaria, como también los hay con respecto a la calidad y a las posibilidades de acceso a la educación superior. Pero donde se encuentra, probablemente, el mayor estrangulamiento en materia de formación de recursos humanos es en los programas de

adiestramiento técnico e intermedio. Resulta curioso que existiendo una demanda tan grande por este tipo de formación, ella siga constituyendo un problema pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos. No sólo es necesario intensificar y modernizar estos programas, sino que también es preciso intervenir en su diseño con el objeto de vincularlos más estrechamente a las nuevas oportunidades de empleo que está generando la transformación productiva latinoamericana, y dotarlos de una base tan amplia y flexible como sea posible, que enseñe a los trabajadores las habilidades básicas necesarias para manejarse en un mercado de trabajo en rápida evolución.

De aquí la necesidad de que estos programas de capacitación estén lo más integrados posible con los sectores productivos, que posean una gran flexibilidad, y que estén orientados a grupos laborales bien definidos. Entre estos grupos se cuentan, ciertamente, los vinculados a las pequeñas y medianas empresas y al sector informal de la economía, que son los que sufren las mayores deficiencias. También debe asignarse un lugar especial a los programas encaminados a capacitar a los trabajadores desplazados de sus actividades tradicionales por el rápido cambio productivo.

Para atender las múltiples necesidades planteadas en el campo de la formación de los recursos humanos, es necesario imaginar estrategias globales y flexibles, que integren elementos tomados de las políticas económicas y sociales. También se requiere una interacción muy estrecha entre el Estado y el sector privado: por una parte, es lógico esperar que éste haga una contribución muy importante para adecuar los recursos humanos a sus necesidades pero, por la otra, la experiencia histórica indica que los sectores privados latinoamericanos no siempre estuvieron en condiciones de hacerlo. De ahí la importancia de promover una interacción más activa entre ambos sectores.

La importancia de los procesos de integración

La integración económica entre los países de la región, después de una larga, fluctuante y poco exitosa trayectoria, ha cambiado considerablemente de características y está empezando a desempeñar un papel muy directo en las nuevas estrategias de desarrollo de nuestros países. Una diferencia con las primeras experiencias de integración latinoamericana es que éstas últimas, por regla general, tienen un alcance más acotado desde el punto de vista de los países, sectores e intereses involucrados en ellas y, al mismo tiempo, un carácter más flexible, más sensible a las señales del mercado y menos programado.

Un segundo rasgo se refiere a que los países que buscan programas efectivos de complementación económica lo hacen en función de afinidades, que no tienen necesariamente que ver con su proximidad geográfica o similitud de sus niveles de ingreso per cápita, sino con la orientación, el ritmo y los resultados de sus reformas económicas, y con sus niveles

comparativos de competitividad productiva. Una última diferencia, que se deriva del punto anterior, es que los ensayos de integración y de cooperación más recientes están fuertemente orientados hacia el exterior, es decir, a capacitar mejor a las economías que participan en estos programas para exportar e insertarse en los mercados internacionales.

En la medida en que los nuevos acuerdos de integración latinoamericana persistan en estas características, ellos desempeñarán un papel decisivo en las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos. Tal vez un ejemplo reciente en tal sentido radique en los acuerdos concertados entre Argentina y Brasil, con la adición de Paraguay y Uruguay, y la constitución del MERCOSUR. Asimismo, los acuerdos firmados este año entre Chile y México y entre Chile y Venezuela, son un indicador muy concreto de las tendencias señaladas.

La crisis de la década de 1980, junto con paralizar los esquemas tradicionales de integración, que por lo demás hacía tiempo daban señales de agotamiento, contribuyó a persuadir a los países de la necesidad de utilizar la integración y la complementación económica para lograr una exposición mayor a la competencia internacional. Por ello, los países que en el último tiempo han manifestado interés en impulsar estos acuerdos, están muy conscientes de la necesidad de que las economías que se integran cumplan, en forma similar, ciertos requisitos básicos relacionados con sus equilibrios macroeconómicos y su competitividad productiva. En este contexto se plantea con nueva fuerza un viejo problema de la integración económica regional, acerca de la necesidad de que ésta se apoye en una participación creciente del sector privado.

La inserción internacional de la región

Existe un verdadero consenso en que las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos en los años noventa suponen una mayor apertura de sus economías y una mayor integración de éstas en la economía mundial. Ya se ha señalado que los países latinoamericanos han emprendido reformas importantes con tal objeto y que han logrado expandir considerablemente sus exportaciones tradicionales y no tradicionales. Además de las políticas macroeconómicas adecuadas en el campo arancelario y cambiario, se han diseñado políticas para sectores específicos, bajo la forma de incentivos fiscales, apoyo tecnológico e información sobre mercados. Tan importantes como éstas son aquellas medidas tendientes a remover restricciones gubernamentales que frenaban las exportaciones como, por ejemplo, la mantención de sistemas de precios administrados por el Estado. Los países latinoamericanos tendrán que perseverar en esas políticas. Sin embargo, ellos esperan una reacción más favorable de parte de la comunidad internacional, que parece no haber reconocido aún los

esfuerzos realizados por la región y mantiene políticas proteccionistas cambiantes y sutiles, y no ha contribuido como se esperaba al éxito de la Ronda Uruguay del GATT.

En este contexto es importante evaluar el potencial que podría tener la Iniciativa para las Américas, lanzada por el Presidente Bush en 1990. La Iniciativa ha merecido el apoyo de los dirigentes políticos de la región y ha puesto en marcha un activo proceso de discusión pública, en el cual el BID ha participado en forma destacada. Entre sus rasgos más prominentes cabe señalar la naturaleza global de la propuesta, que abarca simultáneamente los temas de la deuda, el comercio y la inversión; su capacidad de contribuir significativamente a aliviar los problemas de la deuda de los países medianos y pequeños, al proponer la reducción de su deuda pública; la posibilidad de pagar intereses en moneda local para aplicarlos a proyectos de protección ambiental; y la invitación a participar en la propuesta a una amplia gama de actores nacionales e internacionales.

La Iniciativa parece coincidir con la tendencia a la formación de bloques económicos regionales, si bien esta tendencia incluye diversos matices y deberá tener características muy especiales en el caso del hemisferio occidental. Cabe advertir acerca del falso dilema planteado por algunos sectores, entre la participación de los países de la región en esta iniciativa, por una parte, y su intervención en esquemas regionales o subregionales de integración, por la otra. Desde el momento en que las propuestas de integración latinoamericanas han pasado a orientarse más hacia la capacitación de los países respectivos para integrarse a los mercados internacionales, como se señalaba más arriba, ambos esquemas dejaron de ser incompatibles y se volvieron, en cambio, complementarios.

El fortalecimiento de la inserción internacional de la región depende estrechamente de sus vinculaciones financieras con el resto del mundo. Es necesario continuar trabajando en el mejoramiento de los mecanismos que permitan restablecer las corrientes tradicionales de financiamiento hacia la región: el acceso a los mercados internacionales de capital, la creación de un clima atractivo para la inversión extranjera, y el uso eficaz de los recursos suministrados por los organismos financieros internacionales.

La sustentabilidad ambiental

El mundo habrá recorrido un largo camino desde la conferencia de Estocolmo de 1971 hasta la reunión de Río de Janeiro de junio de 1992, trayectoria que en el caso de América Latina ha sido impresionante. Cuando la preocupación por el medio ambiente se planteó a nivel global, a comienzos de la década de los años setenta, los países en desarrollo tomaron cierta distancia de los países industrializados, considerando que sus procesos de crecimiento económico requerirían inevitablemente algún

grado de presión sobre los recursos ambientales. Veinte años más tarde, los países en desarrollo en general y, particularmente, los de América Latina, han adquirido una conciencia más clara del problema.

Nuestra región se enfrenta a una encrucijada histórica. Es necesario emprender una transformación productiva que, no obstante sus vastos alcances, debería asegurar una gestión racional de los recursos naturales y del medio ambiente. Pero no se trata de frenar el crecimiento económico en nombre de la preservación ecológica. Para América Latina, el desafío no consiste tanto en mejorar la “calidad” de la vida, aunque sea a expensas del “nivel” de vida de sus sociedades, sino en mejorar el nivel de vida de una manera ambientalmente sustentable.

Con relación al vínculo entre desarrollo y medio ambiente, han surgido cambios conceptuales y de percepción importantes. Uno de ellos, se refiere a la toma de conciencia de que los recursos disponibles en el planeta son limitados y se encuentran dentro de un proceso perverso de destrucción en curso en todo el mundo, inclusive en América Latina. En segundo término, se ha tomado conciencia también de la importancia de problemas ecológicos comunes como el aire, la capa de ozono o los océanos, cuyo deterioro puede afectar a toda la humanidad, constituyéndose éste en un tema inescapable de las relaciones entre países. Por último, más allá de las políticas de protección ambiental, hoy se percibe la existencia de una estrecha relación entre la eficiencia económica y la calidad de las condiciones ambientales —y del hábitat rural y urbano— en que viven las sociedades latinoamericanas.

La sustentabilidad política

Los economistas no pueden desentenderse del contexto político en que tiene lugar el proceso de desarrollo. Este, por definición, tiende a generar presiones sociales que afectan el sistema político. Los países latinoamericanos heredaron la tradición histórica del viejo continente, particularmente la de la época en que tuvo lugar su independencia y, por lo tanto, han oscilado entre sistemas políticos ideológicamente pluralistas, enraizados en dicha tradición, y regímenes autoritarios, cuyos antecedentes se remontan a la época de la colonia.

Si bien la inestabilidad económica de esos países fue muchas veces responsable de sus vaivenes políticos, en los últimos tiempos esos vaivenes han sido, en muchos casos, el origen de la inestabilidad económica. El profundo proceso de transformación económica y productiva a que está abocada América Latina y el imperativo de su reinserción internacional, requieren de una estabilidad política que sólo podría cimentarse en un nuevo consenso social muy amplio. La dispersión de los senderos políticos hacia la izquierda y la derecha, que se produjo en América Latina después

del consenso básico de los años sesenta, caracterizado por regímenes reformistas moderados, marcó el comienzo de un regreso a posiciones intermedias y prácticas, a la búsqueda del consenso en lugar del conflicto, y a una visión más pragmática y menos ideológica en lo político.

Es interesante observar que en varios países esta tendencia ha dado lugar a —o está inspirando— iniciativas tendientes a cambios constitucionales, que garanticen que la moderación, la estabilidad y el alternarse ordenadamente en el poder sobre la base de elecciones libres, constituyan rasgos centrales del nuevo estilo político imperante. Esta es una tarea muy importante de los países de la región destinada a profundizar las reformas institucionales que contribuyan a que los tiempos políticos sean compatibles con los tiempos económicos.

COMENTARIOS SOBRE “LA BUSQUEDA DE UN NUEVO CONSENSO EN AMERICA LATINA”

Antonio Casas González¹

Meditar sobre las experiencias recientes del desarrollo económico y social de América Latina implica pasar de la ilusión y la fe a la duda y el desconcierto, quizá, por el inevitable reconocimiento de cuánto se perdió en el camino. Sin embargo, nada puede ser más negativo que el derrotismo o el fatalismo. Nosotros, los latinoamericanos, tal como lo sugiere Hirschman en su artículo sobre la economía política del desarrollo económico de América Latina², tendemos a ser proclives al pesimismo.

Mirado en una retrospectiva amplia, el balance latinoamericano, con todas sus dificultades, es positivo en términos de logros económicos, avances sociales y desarrollo político. Desde la independencia, América Latina ha buscado caminos novedosos, y formulado propuestas propias y diagnósticos independientes para las esferas tanto políticas como económicas, cuyos efectos han trascendido las fronteras de nuestra región. Prueba de ello es el legado intelectual de Raúl Prebisch; su recuerdo y pensamiento son fuentes a las que necesariamente se debe acudir cuando nos abocamos a los problemas actuales, no siempre nuevos, de la construcción de la nación latinoamericana.

Quizá la enseñanza más importante de Prebisch —a la luz de los actuales debates económicos y de la pretensión de ciertos representantes de la escuela neoliberal y de algunas instituciones multilaterales, de expedir recetas de aplicación universal— sea su actitud ecléctica, no dogmática. Como bien lo señala Enrique Iglesias en su trabajo presentado en esta conferencia, Prebisch puso énfasis en estudiar las condiciones específicas iniciales de cada economía, los recursos naturales, el tamaño de los mercados internos y de la población, y las relaciones con la economía mundial.

Contrasta esta mentalidad abierta de Prebisch con la actual postura de la escuela neoliberal, que tiende a subestimar la importancia del entorno internacional en la evolución de las economías de los países en desarrollo y que “asume la homogeneidad cultural, social, histórica y política” de estos países³.

¹ Alto ejecutivo de Petrovén, Venezuela.

² Hirschman, A., “The Political Economy of Latin American Development”, *Latin American Research Review*, vol. XXII, No. 26, 1986.

³ Manor, J., “Politics and the Neoliberals”, en Colclough, C., *States or Markets?*, Oxford University Press, Nueva York, 1991.

El documento de Iglesias es un desafío a la inteligencia y un rechazo a las interpretaciones acomodaticias de la historia reciente del pensamiento, y la praxis política y económica en América Latina. Comento la ponencia de Iglesias, exclusivamente con el deseo de rendir un cálido homenaje al recuerdo del inolvidable maestro que fue Don Raúl Prebisch, y de contribuir al debate constructivo de algunos puntos que considero de especial relevancia en el actual contexto latinoamericano e internacional y que en algún momento fueron abordados por Prebisch. Dados el calibre intelectual de Enrique Iglesias y su conocimiento de América Latina, sabía de antemano que en nada podría mejorar lo que él planteara.

Paradójicamente en la década de 1980 se desarrollaron, en forma paralela, dos procesos de gran importancia para la región. Las consecuencias de dicha simultaneidad no han sido suficientemente analizadas.

Se trata, en primer lugar, de la crisis de la deuda externa y la consecuente aplicación de las severísimas políticas de ajuste, con todos sus conocidos efectos socioeconómicos. En segundo término, el formidable proceso de democratización que cubre toda la región y que va mucho más allá del simple reemplazo de gobiernos *de facto* por presidentes electos. Hoy, este movimiento político abarca la sociedad entera y comprende acciones de modernización de las estructuras políticas y estatales; la participación de la comunidad en la definición de las medidas que afectan su diario quehacer; los derechos de la oposición; la defensa de las minorías; y, bien cabe señalarlo ahora cuando se rememora el Quinto Centenario, el tardío reconocimiento que la sociedad latinoamericana es multiétnica, multicultural y multilingüística. Por consiguiente, al considerar el avance de las fuerzas democráticas, se advierte que la década pasada puede considerarse perdida solamente desde un punto de análisis estrictamente económico.

Se estimaba imposible que este proceso de profundización de las instituciones y de la cultura democráticas se pudiera consolidar precisamente cuando la región se hundía en la mayor recesión económica acaecida desde la Segunda Guerra Mundial. Se auguraban el retorno a los conflictos y confrontaciones sociales experimentados en los años sesenta o la marcha atrás, hacia las dictaduras militares de los años setenta, en ese "movimiento pendular" entre democracia y dictadura tantas veces vivido en América Latina. En el mejor de los casos, se auguraba el resurgir de situaciones en las cuales las libertades civiles logradas se verían cercenadas, dando cabida a nuevas modalidades de democracias "truncas", "restringidas" o "limitadas"⁴. Pero nada de esto ocurrió y la región vive, por primera vez desde su independencia, la rara experiencia de tener en casi todos los países, gobiernos electos popularmente.

⁴ Pastor, R., *Democracy in Latin America*, H.M., Nueva York, 1989.

Serías tareas se desprenden de los procesos anteriores, las cuales constituyen un reto formidable para políticos, empresarios, gobernantes y para toda la sociedad civil. Se trata, nada menos, que de responder positivamente a los compromisos que se originan en las áreas política y económica: cimentar la democracia y reducir los niveles de pobreza. Estas tareas generan expectativas tanto dentro de nuestras sociedades como en la comunidad internacional, las que, si no se ponderan razonablemente, pueden culminar en frustración. En efecto, los gobiernos y la sociedad latinoamericana deben, al mismo tiempo, pagar la deuda externa y asegurar que se lleven a cabo las inversiones requeridas para garantizar niveles de ocupación y acumulación de capital que permitan a la región desarrollarse sostenidamente. Simultáneamente, han de atacar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población, tan severamente afectadas por el ajuste económico. Como si lo anterior fuera poco, América Latina tiene que responder oportuna y positivamente a los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos mundiales. Además, ha de ubicarse en el nuevo orden mundial surgido del colapso del mundo socialista y en el nuevo mapa de las relaciones económicas resultante de este hecho y de la intensificación de la interdependencia económico-política en la Comunidad Europea, en el Lejano Oriente y en América del Norte.

La magnitud de las tareas y la urgencia relativa de cada una requiere que se resuelva esa dicotomía entre los procesos políticos y los económicos, la cual no es real, por lo menos no en el mediano y largo plazo. La democracia y el desarrollo económico convergen y son mecanismos para un mismo fin: la construcción de sociedades justas, en las cuales los ciudadanos libres, participen y gocen plenamente de los beneficios del progreso económico. En ese contexto, ni el crecimiento económico ni las prácticas democráticas pueden ser considerados como fines últimos, *per se*, como pudo haber ocurrido en ciertos períodos y como existe el riesgo de que vuelva a ocurrir⁵. En efecto, el ambiente político global parece inclinar la balanza en favor de otorgar prioridad a las metas del crecimiento económico y posponer indefinidamente las de la justicia social, o dejarlas libradas al ajuste del juego de la oferta y la demanda. En este orden de prioridades, la democracia deviene en agente estabilizador del *statu quo* y no en catalizador del cambio demandado por las "mutaciones estructurales de la sociedad y sus cambios consiguientes en las relaciones de poder inducidos por el mismo crecimiento económico", como tan brillantemente lo analizara Prebisch en su ensayo "La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico"⁶.

⁵ Huntington, R., "The Modest Meaning of Democracy", en Pastor op. cit., 1989.

⁶ Prebisch, R., "La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico", *Revista de la CEPAL* No. 22, Chile, 1984.

En el contexto latinoamericano, las cuestiones básicas, algunas de las cuales pueden ayudar a entender los problemas del desarrollo que América Latina ha enfrentado en los últimos años, deben ser analizadas y resueltas a la luz de las experiencias propias y las de otros países.

Deseo referirme, en primer lugar, al tema hoy tan discutido de la relación Estado y sociedad. El pensamiento de moda en los círculos académicos, los grupos políticos y las instituciones multilaterales, es que el Estado debe retraerse y reducir el margen de acción establecido en el marco de la economía del bienestar y dentro de los postulados keynesianos. La frase de combate parece ser que, en términos de crecimiento económico, es preferible un mercado imperfecto a un Estado interventor. Al meditar sobre la realidad de América Latina, es difícil aceptar que los Estados de los países latinoamericanos tengan muchos de los conocidos atributos del Estado del bienestar inglés, sueco, o norteamericano, cuyos pretendidos excesos dieron origen a los ideologizados programas de gobierno de Reagan y Thatcher.

Tampoco, en la mayoría de los casos, participan en tan elevada proporción en la generación de producto interno. No parece justa ni basada en observaciones objetivas, la conclusión de que la diferencia en el logro de metas superiores y sostenidas de crecimiento económico entre América Latina y los países del Sudeste Asiático, se explique en función de que en estos últimos el Estado haya sido más pequeño y haya intervenido menos. La gran diferencia parece radicar más en la eficiencia, la flexibilidad y la coherencia de las políticas, y mucho menos en su orientación.

Para que las políticas sean eficientes, es decir, para que procuren las transformaciones económicas requeridas, es necesario que el Estado sea capaz de definir y de aplicar estrategias económicas coherentes. Esta habilidad, a su vez, está determinada por el grado de autonomía del Estado en relación con los grupos de presión, por la existencia o no de una estructura administrativa eficiente y por el proceso de toma de decisiones en todos los campos de la actividad social, al margen de las presiones directas de los grupos particulares. Es en el criterio de los analistas que han estudiado las características de nuestra realidad política donde radica la principal diferencia⁷. El Estado de los países del Sudeste Asiático es más autónomo que el de los países de América Latina, en donde no solamente tiene un menor margen de libertad, sino que la administración y el proceso de planeación económica son mucho más politizados. En el anterior orden de ideas, la autonomía del Estado significa su "habilidad de procurar políticas que son del interés de la economía como un todo, aun cuando

⁷ Cammack, P., "States and Markets in Latin America", documento mimeografiado, 1990.

esas políticas entren en conflicto con los intereses de sectores específicos"⁸. Esta autonomía es relativa en el sentido de que ningún Estado puede afectar los intereses de largo plazo de estos grupos.

En este contexto, tanto el Estado coreano como el japonés, se consideran "estados fuertes", ya que pueden formular metas políticas independientemente de las fuerzas particulares que actúan en la sociedad civil. En el caso de América Latina, la restringida autonomía del Estado y de la administración pública conduce a la falta de coherencia de las políticas y, muy frecuentemente, a tal ausencia de flexibilidad que resulta imposible la aplicación oportuna de medidas correctivas o los cambios en la dirección de las políticas, cuando estas metas originales han demostrado ser equivocadas. Los ejemplos de este aparente dogmatismo son muchos. Basta citar la dificultad en reformar el modelo sustitutivo aun cuando desde los años cincuenta ya era evidente su agotamiento, como lo sugirió Prebisch cuando insistía en que era necesario avanzar hacia las exportaciones, como una etapa lógica del proceso de industrialización. Entre las diferentes alternativas posibles, la opción elegida fue la de profundizar la sustitución hacia los bienes de capital e intermedios, sin considerar los costos implícitos en el tamaño del mercado. Era, por supuesto, la estrategia que defendían los intereses de los sectores favorecidos con la protección y que se verían afectados, al menos temporalmente, por una eventual liberalización de los mercados nacionales. Ya se ha escrito mucho sobre cómo el Estado coreano logró imponer su estrategia exportadora, cuando consideró culminado el período sustitutivo. Otro ejemplo de esa falta de flexibilidad es la insistencia en mantener una determinada paridad cambiaria, aduciendo, en muchos casos, razones de prestigio o de soberanía nacional, cuando en realidad la moneda sobrevaluada lo que hace es encubrir intereses creados.

La falta de autonomía del Estado se evidencia palpablemente en la politización de la burocracia administrativa y en la creación de toda esa red de organismos, muchos de los cuales se han ido convirtiendo en verdaderos compartimientos estancos, fuertemente influenciados por los grupos de interés y con posiciones muchas veces antagónicas. El resultado es bien conocido: no sólo existió falta de coherencia de las políticas, sino que hubo una real incapacidad de instrumentarlas y ponerlas en marcha. Basta recordar cómo en muchos países latinoamericanos, por ejemplo, los programas de reforma agraria diseñados en los respectivos institutos y sancionados por los congresos, han sido frenados por los ministerios o por los entes de fomento y crédito del ramo. Y es precisamente la democrati-

⁸ Jenkins, R., "The Political Economy of Industrialization. A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries", *Development and Change*, vol. 22, 1991, págs. 197-231.

zación de la propiedad de la tierra, realizada en la posguerra tanto en Japón como en Corea y Taiwán, uno de los factores muchas veces presentados para explicar el rápido crecimiento económico y la modernización de la agricultura en estos países. Cabe mencionar que en el pensamiento de Prebisch, la modernización de la agricultura ocupa un lugar prominente como base para elevar la productividad, incrementar el ingreso per cápita de la población y sostener el desarrollo de la actividad industrial. Así lo planteó en el ciclo de conferencias que, sobre los “Problemas del desarrollo económico en América Latina”, ofreciera en Santiago de Chile al comenzar la década de 1950⁹. Desde muchos puntos de vista como los de la tenencia de la tierra, la adopción de tecnologías modernas o el nivel de ingreso de la población rural, la modernización del agro latinoamericano es una tarea aún por acometer.

No menos grave es el fracaso en modernizar la política tributaria, modernización que significa, por una parte, establecer aquellos criterios y tasas impositivas que constituyan verdaderos estímulos económicos y desalienten las actitudes rentistas y, por la otra, crear los mecanismos para la captación efectiva de los recaudos. Las fallidas reformas tributarias han significado, ni más ni menos, la virtual desfinanciación del gobierno, el obligado recurso al endeudamiento público, las presiones inflacionarias y la inestabilidad macroeconómica, con sus efectos perniciosos sobre el crecimiento económico.

De los innumerables paralelos entre los países asiáticos y los latinoamericanos, quizás el más significativo, en términos de la autonomía y el poder del Estado, sea el manejo tributario. En Corea y en México, en 1960, la relación entre los impuestos captados y el producto nacional bruto era cercana al 9 por ciento y los dos países registraban déficit fiscales considerables. Para inicio de los años setenta, Corea había elevado la relación al 15,4 por ciento y acumulado un interesante superávit fiscal.

Siguiendo esta línea de pensamiento, hoy es necesario llamar la atención de los economistas y planificadores, y exhortarlos a abandonar esa poco productiva polémica en torno a los modelos abstractos, en los cuales se presume que el mercado es un mecanismo eficiente para la asignación de los factores productivos. Es necesario centrarse más en las condiciones reales de nuestras economías y de la economía mundial, y asumir seriamente la magnitud de las imperfecciones. Coincido con Stiglitz cuando sugiere que la observación de la “patología económica” — persistencia del desempleo en las economías desarrolladas y de la pobreza absoluta en la cual vive no menos del 25 por ciento de la población de los

⁹ Prebisch, R., “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas”, publicación de las Naciones Unidas, 1950. (E/C. 12/R.1.)

países en desarrollo— debería revelarnos interrogantes sobre la intrínseca ineficiencia de la "mano invisible" y no las premisas teóricas de que el desempleo es una opción, una decisión voluntaria y un resultado de las imperfecciones en la circulación de la información¹⁰.

En el caso de América Latina creo que es imposible asumir la actitud de que el mercado debe asignar los factores productivos y que si resultaran, como en efecto resultan, en una más inequitativa distribución del ingreso y mayores niveles relativos de pobreza, todo lo que el Estado debe hacer es transferir recursos, dar subsidios o paliar asistencialmente esos efectos. La receta clásica de la economía neoliberal no ha probado ser eficiente ni siquiera para las economías desarrolladas. Se calcula que en Inglaterra hay cerca de 80.000 personas sin techo. Resulta, por lo tanto, aún más impracticable en nuestros países, dada la magnitud de la marginalidad económica y social. Y digo impracticable no por el monto de los recursos requeridos sino porque es indispensable, si pretendemos integrar democráticamente nuestras sociedades, que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de desarrollar plenamente sus capacidades y ejercer sus derechos y deberes cívicos. Esto sólo es posible si se crean las condiciones en las cuales el desarrollo económico sea menos excluyente y procure el mayor empleo de los factores productivos y en primer lugar, del más importante de ellos el recurso humano, tal como lo proponía Prebisch en sus trabajos iniciales sobre el desarrollo latinoamericano¹¹. Recordamos, con mucha nostalgia por cierto, cómo el persistente mensaje de los planes del gobierno del Presidente Caldera en Venezuela, compartido por varios presidentes de América Latina de esa época, fue siempre que el objetivo fundamental del desarrollo es el hombre.

Dicho en otras palabras, los conceptos de eficiencia y los de equidad no pueden ser separados radicalmente. La persistencia de la recesión y la ampliación del desempleo y la pobreza en los países desarrollados indican que ni el análisis neoliberal ni el monetarista son los instrumentos idóneos para corregir los desequilibrios dinámicos del capitalismo, tal como lo sugiere el citado estudio de Prebisch sobre la crisis económica que padecen los países industrializados¹². Estos elementos de la política económica no pueden ser ignorados y deben estar en el centro de la discusión en torno a la construcción de la democracia, guiando las labores del BID y la CEPAL, las más importantes instituciones de desarrollo de la región.

¹⁰ Stiglitz, E., "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", NBER papers No. 3641, 1991.

¹¹ Prebisch, R., *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, 1963 (E/CN12/680/R1).

¹² Prebisch, R., op. cit., 1984.

Otro campo en el cual es difícil aceptar las bondades del mercado, o mejor dicho, en el cual es evidente que éste no opera según los supuestos de la teoría clásica, es el del desarrollo y difusión tecnológica. Este punto medular en el modelo de Prebisch es hoy sostenido por muchos y muy notables economistas, varios de ellos no inscritos en la escuela estructuralista. El desarrollo tecnológico asimétrico y la tendencia a la cada vez mayor concentración del avance científico, justifican acciones del Estado y de los agentes económicos para romper esa inercia y desarrollar el potencial humano, intelectual y científico de los países en desarrollo. Para empezar, los modelos derivados de la teoría clásica del comercio internacional, los que trabajan con supuestos de mercados incompletos e información imperfecta, presumen parámetros tecnológicos fijos, es decir, el desarrollo tecnológico es considerado como determinado exógenamente. Pero como bien sabemos, el desarrollo tecnológico es el resultado de los esfuerzos deliberados de las empresas para desarrollar nuevos productos y reducir los costos de producción; es la forma de competir por excelencia. Por consiguiente, modelo que no incluya el desarrollo tecnológico no puede reflejar con precisión el mundo real. El desarrollo tecnológico, ya sea el adquirido por la experiencia, o el resultante de las políticas de investigación y desarrollo, genera economías de escala y externas, y es un verdadero costo de entrada. Todo lo anterior limita la competencia. Por lo tanto, aquellas industrias en las cuales los costos de investigación y desarrollo son elevados y, por consiguiente, las patentes onerosas, resultan competitivamente imperfectas y pueden conducir a una ineficiente asignación de los factores productivos. Creo que no es necesario ahondar en la necesidad de romper el círculo del rezago tecnológico mediante acciones que neutralicen esas ineficiencias del mercado y esas desigualdades iniciales, tal como lo proponía Prebisch hace casi 50 años.

En casi toda la región está operando un proceso de involución de las estructuras productivas, proceso que algunos consideran como una racionalización de la economía y otros califican como aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales. En verdad, si no se toman las medidas adecuadas, puede conducir a una pérdida neta de todo un esfuerzo por construir ventajas comparativas dinámicas, apropiarse y desarrollar procesos tecnológicos y crear capacidad técnica que, dicho sea de paso, ha permitido esa reciente y significativa expansión de las exportaciones de manufacturas. Para que tal proceso, que tiene aspectos positivos, no implique la dilapidación del esfuerzo de décadas enteras, es necesario que tanto el gobierno como los gremios empresariales, los sindicatos laborales y la comunidad científica, tomen muy en serio la tarea de crear los medios para fomentar la investigación científico-tecnológica e integrar sus resultados a la producción de bienes y servicios, de forma tal que se logre una mejor participación en el comercio internacional. Estas observaciones

pueden no ser novedosas, pero me parece oportuno reiterarlas.

Para preparar estas notas releí algunos de los trabajos de Don Raúl y, con la emoción de un discípulo, encontré que su pensamiento está hoy más vigente que nunca. Los latinoamericanos así debemos reconocerlo y buscar en sus trabajos las respuestas a los actuales problemas económicos. Es necesario superar esa barrera que nos impide creer en nuestras propias fuerzas, especialmente en el valor de nuestra capacidad creativa. Debemos atrevernos a contradecir las modas intelectuales, que pueden no ser otra cosa que racionalizaciones aparentemente sofisticadas de poderosos intereses creados.

PAISES EN DESARROLLO: PRECIOS DE EXPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS Y DE MANUFACTURAS, CONDICIONES DEL CREDITO Y RENTABILIDAD DEL CAPITAL

Dragoslav Avramovic¹

Introducción

Propongo analizar dos puntos planteados en el detallado estudio presentado por Enrique Iglesias. En primer lugar, él llama la atención sobre la importancia de las tendencias económicas mundiales para la política económica de América Latina: “La persistencia de un marco económico internacional desfavorable podría concebirse como el obstáculo primordial al que debe hacerse frente en el contexto de los actuales programas de reforma económica de la región”. Con esto se refiere a los términos de intercambio y a los obstáculos que supone, para las exportaciones de América Latina, el proteccionismo externo. En segundo lugar, Iglesias cree que la década de 1970 —y no el decenio de 1980— fue la verdadera “década perdida” para la región, ya que “el extraordinario entorno de prodigalidad financiera internacional” existente en los años setenta fue usado por América Latina para llegar a un excesivo endeudamiento externo en condiciones insostenibles, lo que determinó el ulterior desastre financiero y el estancamiento y retroceso de la región.

Quiero exponer algunos hechos vinculados a la evolución de la economía mundial que son motivo de preocupación para los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, en la presente década, y luego extraeré algunas consecuencias en cuanto a la política económica de esos países.

El problema de los productos básicos

En 1950 se inició para muchos países en desarrollo un intenso proceso de industrialización, y a partir de 1970 un número reducido pero creciente de esos países ha logrado producir un volumen considerable, y cada vez mayor, de productos de exportación para el mercado mundial. No obstante, la mayoría de los países en desarrollo sigue siendo dependiente de los productos básicos para su bienestar y crecimiento económico: en los países africanos la exportación se basa en ese tipo de productos en proporción abrumadora (90 por ciento); los productos básicos representan

¹ Ex-economista del Banco Mundial.

**Cuadro I: Índice ponderado de los precios de los productos básicos;
33 productos^a, 1980-1991**

(En dólares constantes de Estados Unidos, 1979-1980=100)

1980	104,8	1984	92,3	1988	71,1
1981	90,9	1985	81,3	1989	70,3
1982	82,6	1986	69,3	1990	62,1
1983	89,1	1987	63,4	1991	57,0 ^b

^a Excluida la energía. Cifras ponderadas según los valores de las exportaciones de los países en desarrollo registrados en 1979-1981.

^b Primer semestre, cifras provisionales.

Fuente: Banco Mundial, *Quarterly Review of Commodity Markets*, junio de 1991.

más del 65 por ciento del total exportado por los países de América Latina, y una dependencia similar se registra en muchos otros países en desarrollo.

Caída de los precios, 1990-1991

En el período comprendido entre comienzos de 1989 y mediados de 1991, los precios de los productos básicos de exportación de los países en desarrollo cayeron alrededor de un 20 por ciento, según índices de la UNCTAD, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que representa una tasa de disminución apenas levemente menor que la registrada durante la caída de los precios de 1980-1982, que desató la crisis internacional de la deuda. El índice de *The Economist* muestra una disminución de alrededor del 30 por ciento entre 1988 y 1991². Los precios reales de los productos básicos son mucho más bajos actualmente de lo que lo eran a principios de los años ochenta y, por lo tanto, toda disminución adicional se considera un grave quebranto (Cuadro I).

La mayor parte de los productos clave se han visto afectados por la actual depresión de los precios de los productos básicos. "Los precios del aluminio probablemente han llegado a un mínimo que carece de todo precedente"³; los precios de estaño, en agosto de 1991, se hallaban en un nivel tal "que la mayor parte de las operaciones de minería y fundición de aluminio del mundo arrojan pérdidas"⁴; "nuestro índice en dólares del precio de los metales bajó un 27 por ciento el año pasado y ahora está más

² *The Economist*, 13 de abril de 1991.

³ *Financial Times*, 23 de octubre 1991.

⁴ *Financial Times*, 2 de agosto de 1991.

del 50 por ciento por debajo de su máximo de junio de 1988”⁵; “las existencias combinadas de metales básicos en el Mercado de Metales de Londres aumentaron a cifras sin precedente alguno”⁶; “la producción de caucho de Malasia se halla en el nivel más bajo de los últimos 20 años”⁷; los precios del café y el té, en valores reales, son los más bajos desde 1950⁸; “el precio del cacao está sumamente deprimido”; el precio real del yute, desde 1986, representa apenas una fracción de su nivel histórico⁹; y el azúcar, a 8,8 centavos de dólar de Estados Unidos la libra¹⁰, tiene un precio nuevamente “más bajo que el de la arena que se extrae a paladas de la playa”, según la expresión del Ministro de Comercio de Australia durante la crisis del azúcar en la década de 1970. Únicamente parece haber aumentado el precio de las maderas tropicales.

En vastas zonas de América Latina, África y parte de Asia, el colapso de los mercados del café y el cacao ha causado un enorme perjuicio. Los ingresos de exportación del café se han reducido a la mitad, estimándose las pérdidas de 4.000 a 7.000 millones de dólares por año¹¹. El café es el segundo en orden de magnitud de los productos de exportación de los países en desarrollo, después del petróleo, y la suspensión del sistema de reservas operativas del Acuerdo Internacional del Café en 1989 afectó a algunos de los países en desarrollo más pobres y a regiones de gran densidad de población. La excesiva inversión en plantaciones de cacao, financiada en parte mediante fuentes externas y estimulada por devaluaciones monetarias, terminó al final de la década de los años ochenta, cuando el precio de ese producto fue impulsado a un nivel inferior a los 1.000 dólares por tonelada, en comparación con un promedio de más de 2.000 dólares por tonelada en 1980-1987. (El precio se recuperó un tanto recientemente. Su máximo, en 1977, fue de 5.467 dólares por tonelada).

Tendencia a largo plazo

Los precios reales promedio de 33 productos básicos (excluida la energía), en el período de los últimos cinco años (1986-1990), fueron apenas la mitad de los registrados hace cuarenta años (1948-1955). La mayor parte de la disminución se produjo entre 1980 y 1990, pero también se registró un considerable movimiento a la baja en las décadas anteriores (Cuadro II).

⁵ *The Economist*, 19 de octubre de 1991.

⁶ *The Economist*, 24 de agosto de 1991.

⁷ *Financial Times*, 27 de febrero de 1991.

⁸ Banco Mundial, *Rice Projections 1990-2005*, vol. 1.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Precio del 23 de octubre de 1991.

¹¹ Estimaciones del Banco Mundial y del Sr. J. O. Santos, ex-Director Ejecutivo de la Organización Internacional del Café, respectivamente.

Cuadro II: Índice ponderado de los precios de los productos básicos: 33 productos^a, 1948-1990

(En dólares constantes de Estados Unidos, 1979-1981=100)

1948-50	124,4 ^b	1971-75	110,0
1951-55	141,6	1976-80	109,1
1956-60	122,7	1981-85	87,2
1961-65	111,9	1986-90	67,2
1966-70	112,8		

^a Excluida la energía. Ponderado en función de los valores de las exportaciones de los países en desarrollo en 1979-1981. Cifras deflactadas, usando el índice de valor unitario en dólares de Estados Unidos, de las manufacturas exportadas por los países industrializados del Grupo de los Cinco.

^b Promedios de tres años.

Fuente: Banco Mundial, ídem Cuadro I.

En un trabajo preparado por dos analistas del Banco Mundial —Enzo R. Grilli y Maw Cheng Yang¹²— se muestran los índices de los precios reales calculados para el período 1900-1986, correspondientes a 24 productos básicos, excluida la energía, y a 26 productos básicos, incluidos el petróleo y el carbón. Los autores vincularon su índice con los índices correspondientes al período 1870-1899, confeccionado por *The Economist* de Londres, y el profesor Arthur Lewis, a quien le fue otorgado el Premio Nobel de Economía. La tendencia declinante a lo largo de 120 años es inequívoca, aunque las dos guerras mundiales, la guerra de Corea y los acontecimientos del Oriente Medio de los años setenta, determinaron lo que resultó ser un alivio temporal. Si se suma a esto lo acontecido en los últimos cinco años (1987-1991) el panorama resultaría aún más sombrío. El índice de productos básicos de *The Economist* (10 de agosto de 1991) “ha descendido prácticamente al nivel más bajo, en cifras reales, en sus 150 años de existencia”.

De ello se desprenden dos conclusiones. La primera es que si miramos las cifras de los últimos 40, 120 ó 150 años, es indudable el deterioro de los precios de los productos básicos en relación con los precios de los bienes manufacturados. En segundo lugar, el actual nivel de precios de los productos básicos en relación con el de los bienes manufacturados, está en su punto más bajo de los últimos 10, 40 y 120 años.

¹² Grilli, E., y Yang, M., “Precios de los productos básicos, precios de los bienes manufacturados y términos de intercambio de los países en desarrollo: lo que puede verse a largo plazo”, *World Bank Economic Review*, enero de 1988.

Cuadro III: Proyecciones de precios hechas por el Banco Mundial
(Dólares constantes de Estados Unidos, 1979-1981=100)

		33 productos básicos ^a	Petróleo
Promedio real 1986-1990		67,2	44,3
Cifras reales de 1990		62,1	53,5
Proyecciones	1991	56,7	42,5
	1992	57,2	40,6
	1993	58,0	42,6
	1994	57,2	43,5
	1995	58,3	44,2
	2000	64,7	55,7
	2005	62,8	53,2

^a Excluida la energía.

Fuente: Banco Mundial, ídem Cuadro I.

Proyecciones

Según las proyecciones del Banco Mundial, los precios de los productos básicos distintos del petróleo se estabilizarán, bajando un 10 por ciento con respecto al nivel de 1990. Como gran parte de esa baja se produjo ya en los nueve primeros meses de 1991, el Banco prevé, esencialmente, que se estabilizarán en su nivel actual en los próximos años, tras lo cual se produciría un incremento de alrededor del 10 por ciento en la década siguiente. Así la recuperación del precio del petróleo sería más vigorosa.

Estas proyecciones se basan en la expectativa de una tasa anual de crecimiento del PNB del 3 por ciento en los países industrializados, y de una continua expansión del comercio mundial a un ritmo algo más acelerado que la tendencia del período 1965-1989. Al parecer un supuesto implícito es que los precios ahora equivalen al costo de producción o son más bajos que éste. Pero en los países en desarrollo los salarios reales, que son un componente importante de los costos, han venido disminuyendo a la vez que bajaban los precios de las exportaciones; en consecuencia el costo de producción es en cierta medida una cantidad móvil en lugar de estable, por lo cual es posible una reducción aún mayor de los precios.

En el futuro próximo, los precios de los productos básicos se verán sometidos a presiones por varios motivos:

- La demanda en los países industriales es débil y está afectada por un lento crecimiento económico y, en algunos casos, por la recesión.
- Los países en desarrollo más fuertemente endeudados siguen estando sometidos a presiones encaminadas a un aumento de las exportaciones para mantener los pagos del servicio de la deuda.
- Los productores de metales y minerales de los países que formaban la URSS han aumentado sus exportaciones debido a su angustiosa necesidad de divisas y a la desintegración del control centralizado de las ventas. Esos factores seguirán influyendo, aunque en el futuro esas exportaciones pueden verse afectadas por el estado insatisfactorio de los equipos mineros.
- Iraq y Kuwait, que figuran entre los principales productores y exportadores de petróleo, todavía no han reanudado sus exportaciones.
- Los bancos y las empresas de comercialización están apartándose en cierta medida de las operaciones de financiamiento de productos básicos, debido al aumento del riesgo vinculado con la caída de los precios y a la consiguiente reducción de las existencias¹³. Esta falta de financiamiento disminuirá la demanda privada de existencias y aumentará la presión de las ventas.

Requisitos de recuperación de los precios

Para que los precios de los productos básicos de los países en desarrollo se estabilicen y recuperen su trayectoria anterior —algo que necesitan imperiosamente— deben cumplirse tres condiciones:

- Las inversiones para expandir los productos básicos para la exportación deben ser compatibles con una demanda mundial estimada en forma realista. En el pasado, han sido excesivas. Además, se sostiene que no ha habido coordinación entre los organismos internacionales que han financiado una parte considerable de esas inversiones y, quizá, tampoco dentro de esos mismos organismos¹⁴.
- Es necesario adoptar nuevas medidas que conduzcan a la celebración de acuerdos de estabilización de los precios de productos básicos clave, que crearían bandas de precios reajustables a lo largo del tiempo, con

¹³ Véase *International Herald Tribune*, 25 de febrero de 1991; *Financial Times*, 4 de marzo y 25 de abril de 1991.

¹⁴ Smith, S., *Industrial Policy in Developing Countries: Reconsidering the Real Sources of Export-led Growth*, Economic Policy Institute, Washington, D.C., 1991.

el respaldo de existencias internacionales, controles de exportación y controles de producción contingentes, complementadas por programas de diversificación y aumento de la productividad.

- Debe mejorarse la capacidad de los países exportadores en desarrollo —especialmente los de bajos ingresos— para fijar un cronograma adecuado para sus exportaciones, de modo que puedan evitar perjuicios al momento de vender y sean capaces de manejarse con las compañías de comercialización y financiamiento, en condiciones más equitativas que en el pasado. Esta mejora depende de la disponibilidad de fondos internacionales de fuentes públicas, que permitan financiar los superávits ocasionales que inevitablemente se producen en la economía de los productos básicos, con lo cual los productores tendrían el tiempo necesario para adaptar su producción y sus remesas a las inevitables fluctuaciones de la demanda y la oferta de productos básicos.

Precios de exportación de manufacturas

Crecimiento de las exportaciones

En los últimos 35 años, los países en desarrollo en su conjunto, favorecidos por los exitosos cambios industriales y tecnológicos, lograron incrementar su participación en el total de la exportación mundial de manufacturas del 4,1 por ciento (1955) al 18,8 por ciento (1989)¹⁵. Este último porcentaje supera al de Alemania Federal (14,9 por ciento), Japón (12,8 por ciento) y Estados Unidos (11,8 por ciento), y deja atrás por margen considerable a los porcentajes de Francia, Italia e Inglaterra. Entre 1975 y 1990, el volumen de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo aumentó más de cinco veces, en tanto que en los países desarrollados apenas se duplicó¹⁶.

La mayoría de las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo proviene de un pequeño número de economías: en 1988, a los cinco exportadores principales (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong y China) les correspondió el 54 por ciento del total de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo. Brasil figuró en sexto lugar (el valor de sus exportaciones de manufacturas fue de 17.262 millones de dólares), y México se ubicó séptimo (10.393 millones de dólares). A continuación se situaron Yugoslavia, Malasia y la India. Empero, el número de países exportadores de manufacturas con

¹⁵ No se tienen en cuenta las exportaciones de Europa Oriental ni de la URSS.

¹⁶ Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadísticas*, junio de 1991.

cifras significativas y los volúmenes de exportaciones han venido aumentando rápidamente. En 1988, 20 países en desarrollo exportaron más de 1.000 millones de dólares cada uno. Los países de América Latina integrantes de esa categoría fueron además de Brasil y México, Argentina (2.899 millones de dólares) y Colombia (1.207 millones de dólares)¹⁷.

Caída de los precios reales de las exportaciones

Entre 1980 y 1990, los precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo aumentaron un 12 por ciento (valores unitarios en dólares de Estados Unidos), en valores nominales. En comparación, los precios de las manufacturas exportadas por países desarrollados aumentaron un 35 por ciento en el mismo período. Es más: los precios de las manufacturas exportadas por el Grupo de los Cinco países desarrollados (Alemania, Japón, Estados Unidos, Reino Unido y Francia), ponderados en proporción a las exportaciones de esas economías a los países en desarrollo, aumentaron un 39 por ciento, y los precios de la maquinaria y los equipos exportados por Alemania, Japón, Estados Unidos y Suecia aumentaron un 48 por ciento. El deflactor del PNB de los países del Grupo de los Cinco, que mide el aumento global de los precios en esos países, se incrementó en un 58 por ciento, y el índice de los precios al consumidor en los países del Grupo de los Siete (es decir los países del Grupo de los Cinco más Canadá e Italia) aumentó un 57 por ciento. En consecuencia, en cifras reales, los precios de los bienes manufacturados exportados por los países en desarrollo bajaron. La magnitud precisa de la disminución depende de cuál de los índices referidos se considera más pertinente. En general, el promedio de esos ajustes —alrededor del 30 por ciento— puede tomarse como la expresión probable de la disminución de los precios de exportación de manufacturas de los países en desarrollo en cifras reales durante el período 1980-1990 (Cuadro IV), o sea el 3,5 por ciento por año.

Según se informa, en 1991 los precios de las exportaciones de manufacturas de los países de América Latina están disminuyendo en valores reales y nominales.

¿A qué se debe la caída de los precios de exportación de las manufacturas de los países en desarrollo? Pueden mencionarse cuatro razones, y es probable que las cuatro hayan operado simultáneamente:

- Las devaluaciones ocurridas en los países en desarrollo, especialmente bajo la presión de la deuda y de la condicionalidad de los préstamos, obligaron a exportar más de lo que justificaba la demanda del mercado, lo que provocó la baja de los precios.

¹⁷ Secretaría de la UNCTAD.

Cuadro IV: Reducción de los precios de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en cifras reales, 1980-1990

Clasificación	Porcentaje (%)
(1) Ajustados por el índice de los precios de las exportaciones de los países desarrollados	20
(2) Ajustados por el índice de los precios de las exportaciones de los países del G-5	24
(3) Ajustados por el índice de los precios de las exportaciones de maquinaria y equipos de cuatro países desarrollados	32
(4) Ajustados por el índice de los precios al consumidor de los países del G-7	40
(5) Ajustados por el deflactor del PNB de los países del G-5	41
Promedio de (1) a (5)	31

Fuentes: Los índices (1) y (3) provienen de Naciones Unidas, *Boletín Mensual de Estadísticas*, junio de 1991 y agosto de 1991; los índices (2), (4) y (5) provienen del Banco Mundial, *Revision of Primary Commodity Prices and Quarterly Review of Commodity Markets*, 29 de julio de 1991.

- La desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía mundial a partir de 1980, en comparación con el período precedente, debilitó al mercado de manufacturas.
- La magnitud misma de la producción adicional para la exportación ofrecida en el mercado por un creciente número de vendedores, algunos de los cuales operaban desde zonas de procesamiento de exportaciones y aun en los períodos en que la demanda de productos exportados era exigua, tendió a deprimir los precios de venta.
- Las restricciones comerciales aplicadas en los países desarrollados se hicieron aún más severas, lo que redujo los puntos de destino de las exportaciones de los países en desarrollo. Esas restricciones determinaron un aumento de la competencia entre diferentes proveedores extranjeros, con la consiguiente reducción de los precios. Además, los exportadores con cuotas de venta (importación) en el marco de mecanismos restrictivos, comparan precios para encontrar las fuentes de productos más baratos, de modo de incrementar sus ganancias y también reducir los precios de las exportaciones, asegurándose la conservación de los derechos que les confieren las cuotas.

Posibles resultados futuros

Existen dos maneras de evitar nuevas disminuciones de los precios de exportación de las manufacturas de los países en desarrollo. Una consiste en una considerable ampliación del acceso a los mercados de los países desarrollados para las exportaciones de los países en desarrollo. La probabilidad de que ello ocurra no es clara en estos momentos. La situación puede aclararse mejor una vez que las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT entren a su fase final. La otra podría ser una ampliación considerable del comercio entre los países en desarrollo, que llevaría a una expansión de los mercados. Esto dependerá, en gran medida, de la disponibilidad de financiamiento para la expansión del comercio exterior y para la creación y modernización de capacidades en los países en desarrollo que experimentan déficit en ese tipo de operaciones comerciales.

Si no se encuentran canales de salida suficientes para las exportaciones en los mercados de los países desarrollados o a través de un mercado Sur-Sur ampliado, los precios reales de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo seguirán estando sometidos a presiones, lo que provocará mayores caídas de precios. Ello, en parte, serviría de respaldo al mantenimiento de una posición competitiva en materia de exportaciones, pero también promovería la sustitución de importaciones. Además, teniendo en cuenta posibles pérdidas en materia de exportación (pérdidas privadas y pérdidas oficiales que asumirían la forma de subsidios a las exportaciones), y la resistencia a las devaluaciones, el atractivo del mercado interno puede aumentar, tanto para los agentes del mercado como para las autoridades públicas. Existiría una disminución parcial de la tendencia a hacer hincapié casi exclusivamente en el aumento de las exportaciones, que ha dominado en la escena de la última década, y se llegaría a una estructura mixta de aumento de la producción para la exportación y para el mercado interno, pero este último amparado por una protección considerablemente menor que en el pasado.

Condiciones del crédito y rentabilidad del capital

Reanudación de la entrada voluntaria de capital a América Latina y condiciones del crédito

Ha sido una sorpresa el hecho de que en 1991 se haya producido una considerable entrada de capital privado a América Latina. En principio, se trata de un hecho favorable: hace una década que la región estaba absolutamente privada de fondos. Se está produciendo una entrada de capital tanto en los países que han logrado la estabilidad macroeconómica como en los que recientemente han puesto en marcha procesos de ajuste

o se están encaminando hacia los mismos. En Argentina y México, esas corrientes incluyen inversiones extranjeras directas que en parte están vinculadas con la privatización de empresas públicas, pero también existen casos de inversiones de portafolio considerables y hasta de ventas moderadas de bonos. Por otra parte, en esos y en otros países, como Chile, Colombia, Perú, Venezuela y Brasil, ha habido una considerable entrada de capital a corto plazo¹⁸.

Los factores clave que explican la reanudación del ingreso de capitales son, al parecer, tres. Primero, la gran diferencia existente entre las altas tasas de interés real vigentes en esos países (vinculadas en parte con la política de estabilización) y la reducción permanente de las tasas que se registran en Estados Unidos. En segundo término, las expectativas de grandes ganancias en los mercados de valores de los países en desarrollo, basadas en la relativamente breve experiencia del pasado en materia de aumento de los precios. En tercer lugar, la confianza de que esos países se fijarán como objetivo importante el mantenimiento de la convertibilidad de la moneda, especialmente en lo que se refiera a los títulos de crédito de prestamistas e inversionistas extranjeros.

Las tasas de interés ofrecidas por Brasil han oscilado entre el 11,6 por ciento (bonos a cinco años) y el 13,5 por ciento (plazos de vencimiento a dos años), y en Argentina se han registrado tasas del 11,3 por ciento anual (bonos a dos años). Las tasas de interés de Estados Unidos para plazos de vencimiento similares oscilan ahora (noviembre de 1991) entre el 5,5 y 6,5 por ciento, o sea, la mitad de las tasas vigentes en los países de América Latina.

Tasas de rentabilidad de capital previstas

Las expectativas de grandes ganancias en los mercados de valores de los países en desarrollo se basan en la experiencia del pasado, que es relativamente corta, en materia de aumento de los precios. En 23 países en desarrollo —muestra ésta que incluye a países de América Latina y de otras regiones— la rentabilidad media de las acciones llegó a un máximo del 25,5 por ciento en la década de los años ochenta, como promedio anual¹⁹. Esta rentabilidad incluye dividendos y aumento de capital (aumento de valor del capital accionario). La impresión reinante de que las acciones de los países en desarrollo ofrecen una alta rentabilidad, se vio un tanto conmovida por la pronunciada disminución de los precios de las mismas

¹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Económico de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991, pág. 8.

¹⁹ Dailami, M. y Atkin, M., *Stock Markets in Developing Countries*, estudio de la serie *Working Papers* del Banco Mundial y la CFI, octubre de 1990, pág. 18.

en 1990: 32 por ciento en dólares en un solo año, según el índice combinado de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que comprende a 20 “mercados emergentes”²⁰. No obstante, el índice muestra una rentabilidad en dólares corrientes de Estados Unidos, del 20 por ciento entre diciembre de 1985 y marzo de 1991. Esos valores son considerablemente superiores a la rentabilidad de las acciones en Estados Unidos y Europa²¹.

Las tasas de rentabilidad de las acciones, por su propia naturaleza, tienen un componente importante de ganancias previstas, en lugar de realizadas. Las tasas comprendidas entre el 20 y 25 por ciento mencionadas anteriormente, están muy cerca de las tasas de rentabilidad previstas de una muestra de 200 proyectos financiados por la CFI, que ésta analizó en 1990. En esa muestra se obtuvo una tasa media de rentabilidad financiera real prevista (*ex ante*) del 21,4 por ciento y una tasa de rentabilidad económica del 23,8 por ciento²². (Las tasas de rentabilidad financiera se calculan sobre la base de los precios de mercado de los insumos y productos pagados por la empresa. Las tasas de rentabilidad económica se calculan sobre la base de los precios reajustados de los insumos y productos, para excluir distorsiones como las causadas por controles de precios, impuestos y subsidios.) Es notable la coincidencia entre la rentabilidad de las acciones y la rentabilidad media prevista de determinados proyectos.

Rentabilidad real

La rentabilidad real del capital ha ido considerablemente a la zaga de la rentabilidad prevista; en el análisis de la CFI, la diferencia ha sido casi de un 50 por ciento. La tasa de rentabilidad financiera real media (*ex post*) de los 200 proyectos tomados en conjunto, ponderada en función de los costos de los proyectos, fue del 11,9 por ciento, y la tasa de rentabilidad económica fue del 13,3 por ciento. Por sectores, la tasa de rentabilidad financiera real fue del 4,5 por ciento en el sector turístico, el 5,6 por ciento en los de la alimentación y las agroempresas, el 16,4 por ciento en el de las manufacturas en general, y el 17,8 por ciento en el sector minero²³. Por grupos de países, las tasas reales de rentabilidad financiera fueron del 6,6 por ciento en el caso del Africa Subsahariana, el 11,1 por ciento en el de América Latina y el Caribe, el 13,5 por ciento en Asia y el 15,1 por ciento

²⁰ *World Bank News*, 7 de febrero de 1991.

²¹ Corporación Financiera Internacional, *Informe Anual 1991*, pág. 1.

²² Corporación Financiera Internacional, *Development Impact of IFC Operations: 1990*, 13 de agosto de 1990.

²³ Existe también la categoría de “otros” (13 proyectos), que presenta una rentabilidad del 32,9 por ciento.

en los países en desarrollo de Europa, el Medio Oriente y Africa Septentrional.

Al explicar las amplias diferencias entre las tasas de rentabilidad *ex ante* y *ex post*, los analistas de la CFI señalan: "En cierta medida, ello puede reflejar la inesperada gravedad de la recesión experimentada en los primeros años de la década de 1980 y a mediados de la misma, que afectó desfavorablemente al desempeño de muchas empresas de países en desarrollo (debido a la combinación de una demanda mundial deprimida, bajos precios de los productos básicos y altas tasas de interés internacionales). De hecho, los precios de muchos productos, en los años ochenta, fueron más bajos de lo que se había previsto en el último tramo de la década de los años setenta y a principios de los ochenta... Los problemas del mercado, sin embargo, no son la causa de la totalidad de la diferencia existente entre la rentabilidad *ex ante* y *ex post*..."²⁴.

Consecuencias de política económica

Se plantean dos problemas importantes. En primer lugar, las tasas de rentabilidad de las inversiones en acciones (capital propio) que oscilan entre el 20 y el 25 por ciento anual, no parecen sostenibles frente a una rentabilidad de las inversiones reales del 12 por ciento anual. En segundo término, si los países en desarrollo se han endeudado en el mercado internacional de capitales al 12 por ciento anual aproximadamente, esto también parece insostenible a la luz de una tasa media de rentabilidad de las inversiones reales del mismo orden de magnitud.

Las muestras de países y proyectos en que se han logrado esos promedios no son idénticas, por lo cual las comparaciones son de escaso valor. Además, el gran diferencial entre las tasas de rentabilidad real y las proyecciones es, quizá, cosa del pasado; tal vez el futuro sea mejor. Pero esas comparaciones pueden servir como advertencia general para los países que importan capital privado, a fin de que evalúen cuidadosamente las condiciones en que se pactan las transacciones específicas.

²⁴ CFI, op. cit., pág. 9.

DEMOCRACIA Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONDICIONES POLITICAS PARA UNA NUEVA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA

Oscar Godoy Arcaya ¹

Introducción

En este capítulo se analizan los principales elementos políticos que tienen influencia o gravitación en el establecimiento y consolidación de la estrategia de desarrollo económico y social predominante en América Latina en la presente década. En realidad, se trata de las condiciones democráticas para la existencia y eficacia de esa estrategia. Esta precisión nos obliga a analizar las relaciones que se han establecido y que pueden establecerse en el futuro entre las instituciones democráticas y la economía de mercado porque, en efecto, la estrategia a la que aludimos se funda en la economía de mercado. Por otra parte, los países latinoamericanos, con las solas excepciones de Haití y Cuba, están viviendo un ciclo de emergencia del sistema democrático. Es evidente, en consecuencia, que en los próximos años se va a producir un proceso de mutua dependencia y retroalimentación entre las instituciones de la democracia y de la economía de mercado.

En el pasado se ha hecho un importante aporte al estudio de las condiciones, requisitos y prerrequisitos económicos y sociales para el desarrollo de las instituciones políticas de la democracia. Esos estudios forman parte de un intenso debate sobre diferentes aspectos de la viabilidad económica de la democracia. En ellos se incluyen tanto hipótesis sobre las condiciones materiales que hacen posible la emergencia, consolidación y desenvolvimiento de ese sistema político, como sobre la eficacia del mismo para asegurar un desarrollo económico y social fuerte y sostenido. Por otra parte, dado que en América Latina la democracia se ha alternado con regímenes autoritarios, en esas hipótesis recién mencionadas se suele comparar la relación entre estos regímenes y los resultados de la economía libre, con aquéllos que en el mismo campo exhiben las democracias.

La presente década está marcada por un doble consenso sobre la realidad de América Latina, al que se ha llegado por diferentes caminos. Este consenso se refiere al sistema político y al económico.

Después de un largo ciclo autoritario, América Latina ha retornado a la democracia. Los procesos de esa transición se han multiplicado y no

¹ Director del Instituto de Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

hay síntomas importantes de reversión inmediata hacia el antiguo régimen. Desde los años ochenta, esta transición se ha orientado hacia la democracia pluralista, casi sin contrapeso. En este fenómeno han contribuido múltiples factores, entre los cuales hay que anotar no solamente la pérdida de legitimidad política de los autoritarismos y su fracaso en el ámbito económico—y la consiguiente revalorización de la democracia pluralista—sino también la crisis de otras opciones político-institucionales, como el socialismo y el populismo. La aceptación de la democracia, en una de sus versiones contemporáneas, se ha generalizado con mucha fuerza. Incluso algunos países que habían consolidado fórmulas políticas con un pluralismo restringido, como es el caso de México, han iniciado procesos de profundización democrática, encaminados a asegurar igualdad de oportunidades políticas para acceder a los cargos de representación popular a los miembros de los distintos partidos políticos y así abrir cauces para un eventual ejercicio alternativo del poder.

Sin embargo, cuando hablamos de “una de las versiones de la democracia”—representativa y pluralista—no queremos decir que ella se entiende y se aplica de un modo unívoco en América Latina. Existe un proceso de democratización bastante heterogéneo, con distintos niveles o grados de desarrollo que no excluyen retornos a fórmulas autoritarias en el largo plazo, y cuya caracterización nos permite concluir que el consenso político latinoamericano debe ser cuidadosamente matizado.

Por otra parte, también parece existir un consenso en el campo económico, aunque éste, más bien, estaría restringido a las élites tecnocráticas de las organizaciones internacionales relacionadas con la economía y el comercio mundial. La clase política latinoamericana ha comenzado a adoptar ese consenso muy lentamente y aún es temprano para conocer la extensión y la profundidad de su aplicación. Este consenso se refiere a las bases de las políticas económicas que parecen más adecuadas para que el desarrollo de América Latina recupere su dinamismo. Por razones similares a las que he expuesto acerca del consenso político, también en este caso ha operado el influjo de la crisis de las economías centralmente planificadas y de los populismos. Pero, incluso antes de que esa crisis adquiriera toda su magnitud y visibilidad, ya se había producido en América Latina un profundo desencanto con algunas políticas económicas intermedias, como el Estado de bienestar y el desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones.

El avance de la nueva política económica y los pasos a través de los cuales fue ganando terreno, es un tema que no corresponde desarrollar aquí. El resultado concreto de ese proceso está a la vista, y conviene recapitular brevemente sus características principales. Ellas han sido expuestas recientemente por John Williamson en su libro *Latin American*

*Adjustment: How Much Has Happened?*² El consenso económico está enfocado hacia la reforma de la estructura macroeconómica de América Latina y se refiere a la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización del mercado financiero y del comercio, la política cambiaria, la inversión extranjera directa, la privatización del aparato financiero y productivo estatal, la desreglamentación de la economía y el estatuto jurídico de la propiedad privada. La sola enunciación de estos temas nos sitúa en la perspectiva de un fortalecimiento de la economía de mercado y de las instituciones básicas del modelo de desarrollo capitalista. Se trata de crear las condiciones necesarias para que las economías nacionales de los países latinoamericanos se inserten en el comercio internacional, con sus estructuras adecuadamente habilitadas para competir en un mercado crecientemente liberalizado.

El programa de acción de la década de 1990 en el campo económico, consistiría en cumplir con la meta de completar la transición desde el estatismo populista del pasado a una economía abierta y competitiva. Selowsky³ ha caracterizado una secuencia en tres tiempos de las reformas englobadas en este consenso: una fase de la estabilización fiscal, seguida de una reforma del sistema de incentivos (las distintas liberalizaciones), para concluir en una situación de altas tasas de retorno de la inversión, que indicarían el reinicio del crecimiento y el desarrollo.

Ambos consensos suscitan muchas preguntas. La más importante se refiere a la estabilidad de la democracia y a la persistencia y éxito de las nuevas políticas económicas en los países de la región. A su vez, esta pregunta nos conduce obligadamente a la cuestión de las relaciones entre la democracia y la política económica en curso. Algunos autores sostienen que el sistema político constitutivo de América Latina alterna la democracia con el autoritarismo. De este modo, habría una suerte de ciclo fatal autoritarismo-democracia-autoritarismo, que debería repetirse indefinidamente. Y, por otra parte, hay autores que han defendido la tesis de que la aplicación de políticas económicas ortodoxas solamente es viable a través de regímenes y gobiernos autoritarios. En consecuencia, el tema que se aborda en este documento no solamente es complejo, sino altamente polémico.

² Williamson, J., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

³ Selowsky, M., "Preconditions Necessary for the Recovery of Latin America's Growth", *World Economic Forum*, Ginebra, 1989.

Un punto controvertido: los requisitos para el surgimiento del sistema democrático

En la década de los años sesenta, Walt W. Rostow⁴ sostuvo que existía un punto de despegue para el desarrollo económico, a partir del cual las naciones podían pasar a una etapa de desarrollo social y, como estadio ulterior, al desarrollo político. El despegue (*take-off*) fue definido por este autor como un crecimiento relevante de la tasa de inversión productiva (entre el 5 y el 10 por ciento del ingreso o del producto nacional neto); por el desarrollo y consolidación de al menos un sector industrial, con una alta tasa de crecimiento; y por la rápida aparición de un marco institucional, capaz de dinamizar a los sectores modernos de la sociedad y la economía. Rostow define al despegue como una revolución industrial, vinculada directamente a cambios radicales en los métodos productivos, y cuyos efectos son decisivos y perceptibles en el corto plazo⁵.

La hipótesis que Rostow intentó demostrar establecía una secuencia causal entre crecimiento económico, desarrollo social y sistema político democrático. El indicador económico que definiría el paso de una fase a la otra, sería la renta per cápita. En su época, la teoría del despegue gozó de una gran difusión y aceptación entre los regímenes autoritarios que encontraron un fundamento para establecer una cronología del crecimiento, el desarrollo y la vigencia de las libertades políticas, como tiempos distintos. Samuel Huntington y Terry L. Karl nos recuerdan que López Rodó, Ministro para el Desarrollo durante el régimen de Franco, estableció en 2.000 dólares per cápita el umbral de ingreso de España en la democracia⁶. El ex-presidente argentino general Videla también propuso un programa de tres tiempos (económico, social y político) para llegar a la institucionalización de un sistema democrático en su país.

Rostow recibió muchas críticas. Dejando a un lado aquéllas que establecieron una analogía —como lo hizo Raymond Aron— entre la teoría del despegue y la explicación determinista de Marx sobre la acción de la infraestructura material productiva (modo de producción) en la superestructura social, cultural y política, algunos analistas se hicieron preguntas acerca de la naturaleza de la ruptura que involucra el despegue. Así, por ejemplo, Caincross plantea interrogantes como los siguientes: ¿involucra el despegue una genuina discontinuidad, más que una simple aceleración del crecimiento?; y si se trata de una discontinuidad, ¿cómo se manifiesta ella?; o, ¿en qué sentido tal discontinuidad anuncia un rompimiento decisivo con

⁴ Rostow, W., *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, 1969, págs. 4-16.

⁵ Ibid., pág. 57.

⁶ Huntington, S., "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, vol. 99, 2, Summer 1984; pág. 200.

el pasado?⁷ Esas preguntas no pueden ser respondidas desde los postulados de Rostow y, por lo mismo, demuestran la vulnerabilidad de su pensamiento. Por otra parte, otros autores redujeron la hipótesis de las etapas del desarrollo a una cuestión heurística. La noción de “etapa” solamente tiene un valor instrumental, puesto que en la realidad, en una secuencia determinística, no hay pasos de una fase a otra sino desplazamientos de un proceso cuya trayectoria admite tanto avances como retrocesos. Por otra parte, esos mismos autores adaptaron las ideas de Rostow, para aplicarlas al campo estrictamente económico⁸, sin extenderlas a la sociedad en su globalidad.

La discusión desbordó el campo de los economistas. También los politólogos se hicieron cargo de ella. Seymour M. Lipset, en un artículo clásico de la literatura politológica⁹ y después en un libro¹⁰, abordó directamente el tema de los requisitos de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. Los estudios de Lipset permiten concluir que en los años cincuenta, o sea en el momento en que se hace la investigación empírica, las democracias estables generalmente tienen una renta per cápita y una tasa de alfabetización mucho más alta que las existentes en las democracias inestables o en los autoritarismos estables o inestables.

Más cerca de nuestros días, Samuel Huntington ha vuelto sobre el tema. Sus proposiciones son mucho más matizadas; sostiene que hay una fuerte correlación entre riqueza y democracia. Esa correlación explica por qué algunos analistas han sido inducidos a plantear la hipótesis de una conexión causal. Es cierto que la disponibilidad de recursos permite altos niveles de alfabetización, educación, medios de comunicación y otros factores que conducen a la democracia. Desde el punto de vista de los procesos políticos, es también verdad que la existencia de esos recursos modera las tensiones de los conflictos y la competencia, porque ofrece opciones a los políticos que no han conseguido alcanzar sus metas y que, en general, facilita los acuerdos y el compromiso¹¹. Además, en las sociedades más desarrolladas se observa que el ingreso está distribuido en forma más igualitaria que en otras menos desarrolladas. Por otra parte, la existencia de riqueza genera sociedades complejas, con economías altamente industrializadas, para cuyo manejo político los autoritarismos

⁷ Citado por Holt, R., y Turner, J., “The Political Basis of Economic Development. An Exploration in Comparative Political Analysis”, pág. 41.

⁸ Ibid., pág. 49.

⁹ Lipset, S., “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review* 53, 1959.

¹⁰ Lipset, S., *Political Man: The Social Bases of Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981, 2da. Ed.

¹¹ Huntington, S., “Will More Countries Become Democratic?”, pág. 199.

son generalmente ineficientes. Este tipo de sociedad y de economía requiere procesos de decisión descentralizados, dispersos en múltiples centros de poder. La dispersión de poderes, a su vez, entraña una socialización de reglas de decisión basadas en el consentimiento libre. Todo ello es funcional a la existencia de una democracia y es contradictorio con un régimen autoritario, donde las decisiones tienden a estar centralizadas en un centro de poder monolítico.

Desde el punto de vista de la estructura social, Huntington sostiene que una sociedad integrada por grupos intermedios, dotados de grados relativos de autonomía —clases sociales, grupos ocupacionales, regionales, étnicos y religiosos— constituye una fuerte limitante al poder del Estado y hace posible el control democrático sobre sus instituciones¹².

Así, la conclusión es que si la democracia supone un poder dividido y compartido, con altos niveles de participación, la existencia de una sociedad pluralista es fundamental. Y en este punto los argumentos se tocan porque la existencia de grupos intermedios, con capacidad de decisión autónoma, depende en gran medida del crecimiento económico.

La literatura actual sobre este tema es abundante. Desde distintas perspectivas se retorna a él con bastante insistencia. Para concluir con los argumentos sobre las relaciones entre el crecimiento económico y el desarrollo democrático, se deben mencionar los aportes que han hecho los economistas políticos del *public choice*. Recientemente, por ejemplo, Abbas Pourgerami¹³ ha publicado la verificación empírica de sus hipótesis sobre el influjo del desarrollo económico sobre el cambio político. Este autor señala que las precondiciones para el establecimiento de la democracia son las siguientes: la existencia de una economía orientada por el mercado; un alto nivel de bienestar económico; una tradición cultural vinculada con valores de tolerancia con la diversidad y el individualismo; un alto nivel de educación; un alto grado de urbanización; y un fuerte pluralismo social, incluyendo una burguesía autónoma y poderosa. Según Pourgerami, se puede demostrar que un alto nivel de desarrollo económico facilita el desarrollo político y que, a su vez, los países con instituciones democráticas son capaces de alcanzar un rápido crecimiento económico¹⁴. Tal demostración pasa por un análisis de los procesos integrados, y mutuamente reforzados, del desarrollo económico, social, político y cultural. Para el examen de sus hipótesis construye un modelo de medición del desarrollo económico y político (a través de un índice de calidad física de vida y una tasa de reducción de disparidad, por un lado, y extensión de la

¹² Ibid., págs. 202-203.

¹³ Pourgerami, A., "The Political Economy of Development. An Empirical Examination of the Wealth Theory of Democracy", *Journal of Theoretical Politics* 3 (2) 1991, págs. 189-201.

¹⁴ Ibid., pág. 189.

competencia pluralista e índice de libertad política y de derechos humanos, por otro) y establece los factores socioeconómicos determinantes de la democracia política por medio de tres ecuaciones: política, desarrollo y crecimiento¹⁵. Cada ecuación incluye variables dependientes e independientes, que articulan las diversas relaciones que los factores que aparecen más arriba como precondiciones de la democracia, anudan entre sí.

Pourgerami concluye que los resultados empíricos confirman su hipótesis teórica. El progreso económico y la democracia política configuran un proceso causal acumulativo que fortalece la calidad de la vida humana¹⁶. Las asociaciones positivas de desarrollo, democracia y crecimiento, demuestran que los países que alcanzan altos niveles de desarrollo están más habilitados para establecer y mantener una democracia, y que las naciones con instituciones democráticas están mejor preparadas para acelerar el crecimiento económico.

La construcción democrática: primacía de la política

Dankwarth A. Rustow¹⁷, en la década de los años sesenta, criticó la hipótesis de Lipset, expuesta anteriormente. Para este autor, los estudios estructurales acumulan análisis de equilibrios sistemáticos, correlaciones cuantitativas e información estadística que solamente tiene una validez temporal restringida. Propone un modelo de análisis alternativo, que denomina genético. La estructura y funcionamiento de las democracias establecidas es importante, pero insuficiente. En América Latina, como en otras regiones y países del tercer mundo, interesa mucho el estudio del funcionamiento de la democracia, pero aún más el problema de sus orígenes: cómo comienzan y recomienzan. Este es un fenómeno que los afecta directamente. El modelo de Rustow parte del supuesto que los factores que hacen estable a una democracia no son los mismos que explican su aparición.

La génesis de la democracia no es un proceso global uniforme, ni continuo y homogéneo en el tiempo. No hay, en efecto, actores, agendas y métodos uniformes a la base del surgimiento de la democracia, ni tampoco una evolución lineal del fenómeno de transición. Existen las discontinuidades propias de un proceso diacrónico¹⁸.

Rustow distingue cuatro fases en la transición a la democracia; en la primera determina una condición de base —que tiene un valor de precedencia sobre las otras etapas, pero que a la vez está siempre presente

¹⁵ Ibid., págs. 189-198.

¹⁶ Ibid., págs. 200-201.

¹⁷ Rustow, D., "Transition to Democracy" *Comparative Politics*, abril de 1970.

¹⁸ Ibid., pág. 347.

en todo el proceso— y es la “unidad nacional”. Sin entrar en profundizaciones analíticas, el autor señala que ella se refiere a la conciencia de pertenencia que tienen los miembros de una comunidad (no tener “reservas mentales respecto de la comunidad política a la cual se pertenece”). Esa conciencia se da como algo gratuito y en forma espontánea. Se trata de una condición explícitamente política, y no económica o social¹⁹.

La segunda fase, denominada “preparatoria”, se caracteriza por el surgimiento de un conflicto, una querrela que polariza a la sociedad y en la cual se definen actores antagónicos y se establece una agenda de cuestiones disputadas y controvertidas. En esta fase aparecen distintas élites (al menos dos) antagónicas, que compiten por posiciones de poder e influencia. El grado de conflictividad se mantiene dentro de niveles razonables, en el marco de la condición de base, o sea de la “unidad nacional”. Se trata de la emergencia de la diversidad en la unidad. De este modo se configura y racionaliza la pluralización de la sociedad.

La tercera fase, que Rustow llama de “decisión”, aparece cuando los actores políticos y las élites en pugna aceptan deliberadamente la diversidad e institucionalizan aspectos fundamentales de los procedimientos democráticos. Esta decisión no fluye espontánea y automáticamente, como un resultado determinado por las fases anteriores. Es, más bien, el resultado de una acción voluntaria y libre de los actores políticos que subordinan posiciones parciales en beneficio de una obra común. Las élites tienen un papel relevante y quizá desmesurado, en comparación a la que ejercen en las democracias ya establecidas y consolidadas. Ellas no solamente conciertan sus voluntades a través de negociaciones que llevan a cabo en un ámbito de incertidumbre, sino que además sacrifican sus opciones más radicales. Por esta razón, el contenido de los acuerdos democráticos es variable: lo que para algunos es sustantivo, para otros es adjetivo. Se trata de un compromiso real que todos están dispuestos a cumplir lealmente, pero para la mayoría de las partes involucradas es una opción secundaria frente a los principios o fundamentos que animan a sus posiciones originales. Esto explica, por ejemplo, la importancia que ha adquirido en los últimos tiempos la llamada “democracia procedimental”, o sea la prevalencia de los procedimientos de acuerdo y consenso entre una pluralidad de corrientes políticas, por sobre sus propias posiciones ideológicas globalizantes.

El hecho de que los acuerdos surjan en las élites significa que inicialmente tienen una escasa universalidad. El proceso de democratización en este caso desciende “desde arriba” y penetra al resto de la sociedad. Terry L. Karl distingue entre las democracias que se originan “desde abajo”, por revolución y movimientos populares, y aquéllas que se originan “desde

¹⁹ Ibid., pág. 351.

arriba", por la acción de un déspota benevolente o por los acuerdos de élites²⁰. Este último caso es el más generalizado en América Latina.

En la última fase, cuyo rasgo central es el acostumbamiento, los actores políticos y la sociedad en general se acomodan a la competencia racionalizada de la democracia y a la solución de los problemas públicos a través del debate y la deliberación. Ambas prácticas se experimentan como un proceso de aprendizaje, en el cual el sistema de "prueba y error" juega un papel fundamental. En esta fase, los partidos políticos asumen una función principal para ofrecer alternativas de gobierno, mediar entre la opinión pública y los centros de decisión política y alimentar el proceso de toma de decisiones, y organizar y ofrecer medios de expresión a grandes contingentes de ciudadanos.

El primado de los factores políticos, en este modelo, es completo. En este contexto, Rustow señala que el crecimiento económico y el desarrollo social "deben ser pensados como resultados de la democracia"²¹. Esta conclusión es compartida por numerosos politólogos: "lo que en el pasado se ha considerado como condiciones previas para la democracia, pudiera concebirse en el futuro como resultados de una democracia". "Modelos de mayor crecimiento económico y de una distribución del ingreso más justa, índices más altos de alfabetización y educación, un aumento en la comunicación social y la exposición a los medios: todo lo anterior debiera considerarse más bien como productos de procesos democráticos estables que como requisitos indispensables para su existencia"²².

Los factores culturales y su relación con la democracia también han sido analizados minuciosamente por distintos autores²³. Algunos han planteado la existencia de ciertos valores como una condición previa para la presencia y el desarrollo de la democracia. En la perspectiva genética de Rustow, esas condiciones se inscriben en otro contexto. No se trata ya de valores que deben darse como vigentes para que surja la democracia, sino como valores que van a adquirir forma durante el proceso democrático mismo. La tolerancia, la negociación y el hábito de los acuerdos pueden formarse a través del tiempo. Como es claro, se supone que los valores sufren cambios. A este respecto, por ejemplo, se ha sostenido que los autoritarismos latinoamericanos se alimentan de valores cultivados por la Iglesia Católica (orden, jerarquía, tradición). Hoy día, parece claro que ha habido un cambio, como lo corroboran los estudios más recientes²⁴.

²⁰ Karl, T., "Dilemas de la democratización en América Latina", Foro Internacional, Colegio de México, enero-marzo, 1991, vol. XXI, pág. 3.

²¹ Rustow, D., "Transition to Democracy", pág. 362.

²² Karl, T., "Dilemas", pág. 397.

²³ Verba, S., "Comparative Political Culture" en *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1965.

²⁴ Crahan, M., "Church and State in Latin America: Assassinating Some Old and New Stereotypes", *Daedalus*, septiembre de 1991.

La genealogía de los regímenes políticos indica que la democracia es el sistema político más complejo y menos espontáneo. Las formas primarias de organización política tienden a centralizar la autoridad en una persona, y en la filosofía política es habitual encontrar argumentos que validan la concentración de la decisión política en una figura unipersonal o en una minoría. Esta parecería ser la forma más espontánea de autoridad y de organización política. En cambio, la división del poder político y la participación de grandes mayorías en los procesos de decisión estaría situada al otro extremo, como una forma política artificial y altamente sofisticada, que requiere la práctica de la deliberación colectiva y, en última instancia, de individuos libres y autónomos, sujetos a niveles mínimos de autoridad coactiva.

La existencia de la democracia está relacionada con prácticas libertarias e igualitarias que alimentan un proceso de construcción política altamente racional, donde las decisiones emanan de deliberaciones y acuerdos colectivos. Por esta razón, la democracia se caracteriza por ser un régimen donde el consentimiento está maximizado. La voluntad racional y libre es la base del sistema y ahí radica su carácter constructivo. Es por eso que el modelo de Rustow toma como punto de partida la asociación espontánea de los individuos en una comunidad nacional, donde los vínculos de pertenencia son espontáneos.

Todo lo anterior confirma la tesis de Terry L. Karl acerca del cambio de enfoque que se ha producido en los politólogos para analizar el fenómeno democrático en los países en vías de desarrollo. Ahora se acentúa el estudio de los procesos y las opciones contingentes²⁵. La construcción democrática es una actividad eminentemente política, que no puede realizarse sin considerar todos los aspectos que involucra la vida económica, social y cultural de una sociedad. Los principales problemas de esa empresa consisten justamente en cómo se consolida el sistema democrático y simultáneamente se consiguen resultados positivos en el ámbito del crecimiento económico, el desarrollo social y el cambio cultural. Este desafío nos plantea la pregunta de qué tipo de democracia se pretende construir en América Latina.

Una idea de democracia para América Latina

Existen diversas definiciones de democracia, ya sea porque se le han atribuido distintos contenidos, como porque se enfatizan diferentes aspectos de un mismo contenido. La idea de democracia ha seguido una larga evolución, que no corresponde reseñar en este texto. En su formulación más básica, como participación del pueblo en las decisiones públicas, la teoría democrática ha

²⁵ Karl, T., "Dilemas", pág. 398.

establecido los derechos políticos y civiles de los individuos, la separación y división del poder, la representación popular, la aplicación de la regla mayoritaria para la elección de las posiciones de poder o autoridad (funciones públicas) y para la definición de las normas básicas que rigen la existencia de la comunidad política (leyes). Pero hoy día, más allá de las características sustantivas de la democracia y como un medio para distinguirla de otras versiones no pluralistas, se han elaborado con mayor rigor analítico sus características “procedimentales”, porque ellas aseguran el ejercicio real de un sistema democrático.

Las instituciones “procedimentales” de la democracia se basan en algunas características histórico-políticas de este sistema. La primera es la “representación”. No es posible, dado el tamaño de las comunidades políticas actuales, la práctica de la democracia directa. El pueblo gobierna “por medio” o “a través” de representantes elegidos por procedimientos electorales basados en la regla mayoritaria. La representación se centra especialmente en la habilitación de quienes, en nombre del pueblo, legislan, o sea, definen las normas que regulan la vida de la comunidad política. Secundariamente, las democracias eligen “directamente” a quienes ejercen los cargos ejecutivos del Estado. Dahl²⁶, señala que la representación se practica en nuestro tiempo con una extensión ilimitada. El ejemplo de Estados Unidos, India o Brasil ilustra este punto. La representación contemporánea, por otra parte, limita la participación ciudadana, si se la compara con la actividad ciudadana en las pequeñas ciudades-estados democráticas de la antigüedad. El mismo Dahl apunta que “la participación política teórica o efectiva, incluso con modernos medios de comunicación electrónica, disminuye con la magnitud ciudadana”. Otra característica es la diversidad. La homogeneidad no es un rasgo de las sociedades modernas. Los sistemas representativos, justamente, lo que hacen es incluir electorados diversos —con percepciones culturales diferentes e incluso provenientes de distintas etnias, religiones, grupos, etc.— en un marco de derechos y libertades individuales. Tal diversidad significa enclaves sociopolíticos con intereses propios y en situación de conflicto regulado. Estas características dan como resultado un tipo de democracia que Dahl denomina “poliarquía”²⁷.

La poliarquía supone una sociedad segmentada en grupos relativamente autónomos, como se señaló antes, y una fuerte expansión de los derechos individuales. Dahl describe las instituciones “procedimentales” de la poliarquía²⁸:

²⁶ Dahl, R., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven and London, 1989, pág. 217.

²⁷ Ibid., pág. 218.

²⁸ Ibid., pág. 221.

- Cargos de autoridad política elegidos. El control sobre las decisiones del gobierno está asegurado constitucionalmente y es ejercido por autoridades representativas elegidas.
- Elecciones libres y limpias. Los cargos electivos son escogidos en elecciones periódicas, libres e informadas, donde no hay coerción.
- Sufragio incluyente. Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar en las elecciones para proveer los cargos representativos.
- Derecho a ser elegido. Casi todos los adultos tienen el derecho a ser candidatos y competir por las posiciones accesibles por medio de las elecciones.
- Libertad de expresión. Todos los ciudadanos tienen derecho a expresarse, libres de toda coerción o del peligro de castigo por sus opiniones en materia política, incluyendo la crítica al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y la ideología prevaleciente.
- Información alternativa. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a fuentes alternativas de información. Estas fuentes, a su vez, existen y están protegidas por la ley.
- Autonomía asociativa. Para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos y civiles deben ser independientes para crear y pertenecer a asociaciones dotadas de autonomía e independencia (partidos políticos, grupos de intereses, etc.).

La presencia de estos procedimientos permite asegurar la existencia de este tipo de democracia que se ha denominado poliarquía y cuya ciudadanía está conformada por una proporción relativamente alta de la población adulta, y se expresa a través del sufragio para participar en la elección de cargos representativos. Ahora bien, en las sociedades en que la democracia es emergente e inestable, se plantea el problema de las limitaciones e impedimentos a su pleno desarrollo. Dahl distingue algunas condiciones desfavorables, pero que pueden ser superadas.

La primera tiene plena vigencia en los países de la región: el control militar sobre la fuerza coercitiva del Estado. No hay autoridad sobre la comunidad política sin coerción. En el estado de derecho, la existencia del monopolio de la fuerza por parte del Estado está fuertemente regulada por la ley y por la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil. En cambio, en las sociedades políticas en que la coerción está en manos de los militares y éstos no están subordinados a la autoridad civil, se dan condiciones adversas para el surgimiento de la poliarquía. Sin embargo, existen experiencias que indican que este freno o impedimento puede ser corregido. Dahl señala que hay varios medios para conseguir ese efecto: eliminar o disminuir la capacidad coercitiva de las Fuerzas Armadas y de la policía; dispersar esas fuerzas entre los gobiernos locales —posibilidad que solamente se puede dar en sistemas federales o similares—; integrar a las Fuerzas Armadas a personas

que compartan las orientaciones democráticas de la población civil; y asegurar la práctica de la doctrina del soldado profesional, subordinado y bajo el control de las autoridades representativas.

En el segundo punto, se integran algunos factores que aparecieron anteriormente entre las condiciones o prerequisites económicos y sociales de las democracias. Sin que ninguno en especial sea considerado como primario o causal, su ausencia es un serio limitante a la emergencia de un régimen poliárquico. Dahl los asocia a tres variables: modernidad, dinamismo y pluralismo. La modernidad está vinculada con altos niveles de ingreso, consumo y educación, a una gran diversidad ocupacional, a una población urbana grande, y a una disminución paulatina de la población rural. El dinamismo, por su parte, está relacionado con el crecimiento económico y con mejores niveles de calidad de la vida humana. Y el pluralismo, como se ha repetido en varias ocasiones, con la existencia de grupos y organizaciones relativamente autónomas. En las sociedades con esas tres características existe una tendencia a la dispersión del poder político que dan la riqueza, el conocimiento, el *status* y el acceso a las organizaciones; a una dispersión de las posiciones estratégicas, especialmente en los asuntos económicos, científicos, educacionales y culturales; y a una dispersión de las posiciones de negociación en los asuntos económicos, comunicacionales, educativos y otros²⁹. Es claro que esta triple dispersión maximiza la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la sociedad. La concentración del poder y de las posiciones estratégicas y negociadoras entraña un obstáculo grave al despliegue de la democracia. De ahí, el desafío de las sociedades latinoamericanas para crecer y desarrollarse, y abordar la construcción de la modernidad. No parece haber otra solución a este impedimento.

Un tercer ámbito de límites lo constituye el posible efecto centrífugo de las subculturas o grupos autónomos que conviven en una misma comunidad política. El hecho de que los miembros de distintas subculturas, en una dinámica de suma cero, sientan en peligro su identidad y existencia, constituye un serio inconveniente para la aparición y el fortalecimiento de una democracia. Las sociedades que son cultural y socialmente homogéneas no conocen este problema. En el caso de las sociedades heterogéneas el asunto es extraordinariamente complicado, pero ha sido abordado exitosamente en varios casos, a través de la “democracia consociativa” o “democracia de consenso”. Estos casos han sido estudiados por Arend Lijphart³⁰. En este tipo de democracia se gobierna por grandes coaliciones que integran a las diversas subculturas; cada grupo tiene veto sobre las

²⁹ Dahl, R., *Democracy and its Critics*, pág. 218.

³⁰ Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven and London, 1977.

decisiones del conjunto, y ello obliga al consenso; los grupos están representados en los órganos colegiados de gobierno en proporción a su tamaño; cada subcultura disfruta de una gran autonomía en todas las materias que guardan relación con su vida propia.

En el caso latinoamericano, parece evidente que la democracia no ha alcanzado el nivel de una poliarquía. La posibilidad de reversiones al autoritarismo está latente. Y nadie podría decir que el actual proceso de redemocratización es irreversible. Por lo pronto, son contados los casos (Costa Rica es un ejemplo universalmente aceptado) en que las fuerzas de seguridad están clara y definitivamente subordinadas a las autoridades civiles consagradas por las distintas constituciones. Además, en la región existe una enorme disparidad respecto de los niveles de modernidad, dinamismo y aceptación activa del pluralismo que debe caracterizar a la democracia poliárquica. Por último, es claro que en América Latina, en general, no se ha enfrentado la real integración de la diversidad cultural en un esquema consociativo. Más bien hay predominio de algunos grupos sobre el resto, pero no un proceso profundo de consenso e integración.

A nivel de la democracia “procedimental” también hay grandes disparidades. No parece evidente que se practiquen en su integridad los siete procedimientos anteriormente mencionados, que aseguran la práctica real de la democracia. Y si nos ceñimos al modelo genético de Rustow también concluiríamos que hay marcadas diferencias entre los países de América Latina. Algunos están en la fase preparatoria y otros en la decisoria. Difícilmente se podría asegurar que hay muchos casos en la etapa de habituación o “acostumbramiento”.

El déficit poliárquico de las democracias latinoamericanas es tan evidente que se han ensayado distintas tipologías para clasificarlas. Por razones analíticas se ha hablado de democracias establecidas y democracias en transición³¹. También Karl, tomando como criterio las distintas modalidades de transición latinoamericanas, identifica a las “democracias conservadoras” (surgidas por imposición del autoritarismo saliente; también se las ha llamado “otorgadas”); las “democracias corporativistas” o “consensuales” (que se originan en un pacto entre el antiguo régimen y la oposición, o entre las distintas élites); las “democracias competitivas” (que son el producto de una reforma); y, finalmente, las “democracias de un partido predominante” (transiciones revolucionarias)³². Ninguna de estas democracias es un universo cerrado; todas ellas pueden transformarse y tomar otra forma.

³¹ Stallings, B., y Kaufman, R., *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder, San Francisco y Londres, 1989, pág. 205.

³² Karl, T., “Dilemas”, pág. 205.

Guillermo O'Donnell ha avanzado el análisis de una nueva categoría de democracia: un subtipo de la democracia representativa, que se distingue netamente de la poliarquía. La ha denominado "democracia delegativa"³³. Sin entrar en los supuestos que O'Donnell le atribuye a este subtipo de democracia resulta interesante recoger algunas características del mismo. Según este autor, la democracia delegativa es un tipo de democracia fuertemente mayoritaria, cuya principal institución política, la Presidencia de la República, se origina en elecciones limpias y competitivas. Este punto es importante para O'Donnell porque si la elección presidencial no es claramente mayoritaria el "mito de la legítima delegación" pierde su validez. El presidente elegido está plenamente habilitado para ejercer su mandato por el período que señala la constitución. Sus facultades le permiten gobernar sin relación alguna con su programa electoral. Su posición está "sobre" y "más allá" de todos los partidos. Las otras instituciones básicas del Estado, el Parlamento y el Poder Judicial, son molestias anexas a las ventajas que acarrea el hecho de ser elegido democráticamente. En la práctica, no es "responsable" ante dichas instituciones u otras, y la idea misma de responsabilidad (*accountability*) aparece como un impedimento al ejercicio de los plenos poderes que detenta. La representación incluye un factor de delegación, bajo la condición de la responsabilidad ante los encargados del control del poder político y del pueblo mismo. O'Donnell nos dice que en las democracias consolidadas, la responsabilidad opera horizontalmente, ante quienes han elegido a una autoridad pública, y verticalmente, ante los poderes autónomos legalmente establecidos para pedir cuenta de una gestión pública. La delegación sin responsabilidad entraña la violación de uno de los factores básicos de la democracia representativa.

Los gobiernos elegidos democráticamente, pero puramente delegativos, no alcanzan el nivel de una verdadera poliarquía. Las democracias delegativas se acercan al esquema de los regímenes autoritarios burocráticos: concentran el proceso de decisiones políticas en un círculo estrecho del poder ejecutivo y carecen de mecanismos.

La realidad de este tipo de presidencialismo y el déficit de integración pluralista, plantean la necesidad de una reforma de la democracia latinoamericana, que además de orientarse a un esquema consociativo, debería abrir un proceso de revisión de los regímenes presidencialistas actualmente vigentes.

³³ O'Donnell, G., "Delegative Democracy?", CEBRAP-University of Notre Dame, documento mimeografiado, 1991.

Conclusiones

Se podría aceptar, con las reservas y matices que se derivan de lo expuesto en este trabajo, la existencia de un consenso político y un consenso económico. La idea de consenso supone un acuerdo casi unánime, plena y libremente compartido por todas las partes involucradas en su aplicación a la realidad. En la introducción a este texto se hizo una primera aproximación al tema, sobre la base de que toda América —con las excepciones de Haití y Cuba— está gobernada por regímenes democráticos. Ahora, con otros elementos analíticos, hay que precisar que los países latinoamericanos, en su gran mayoría, están en procesos de transición diferenciados, y que de ellos están emergiendo distintos tipos de democracia. Aun cuando esos procesos apuntan a la forma poliárquica, es difícil establecer cuáles y cuántos están clara y firmemente orientados hacia ese modelo.

Las modalidades de transición y los niveles de democratización no permiten asegurar que el consenso democrático latinoamericano tenga la misma significación para todos sus actores (élites y sociedades). La democracia puramente electoral, la democracia delegativa, el bonapartismo y otros, son realidades latinoamericanas. Ello entraña graves insuficiencias y la posibilidad cierta de reversiones autoritarias estructurales, sin que se pueda establecer con toda certidumbre ningún horizonte temporal en el largo plazo.

La estabilidad política de las democracias latinoamericanas no descansa sobre bases uniformes, en razón de su diversidad. Sin embargo, es evidente que las condiciones ambientales actuales son extraordinariamente favorables para su manutención. El cuadro político internacional permite pronosticar un período relativamente extenso de auge de las democracias. Ha ganado terreno la idea de una comunidad de naciones democráticas al modo occidental, o sea, muy próxima al modelo de poliarquía expuesto en este trabajo. No existen modelos políticos alternativos, atractivos y viables. Y se ha producido un desarme ideológico generalizado en el campo socialista. En los años sesenta, por ejemplo, el socialismo ofrecía el modelo de Cuba. Hoy esa opción revolucionaria está definitivamente cancelada.

En algunos países latinoamericanos se ha producido un fenómeno llamado de renovación del socialismo. No es posible extenderse sobre el mismo, pero sí vale la pena tener presente que el socialismo español ha ejercido un importante influjo en la existencia de esa renovación. En líneas muy generales se puede decir que ese fenómeno significa un abandono del radicalismo revolucionario por parte de importantes sectores de la élite izquierdista latinoamericana. A nivel político, el reformismo socialista involucra un compromiso con las instituciones de la democracia pluralista

y el modelo de desarrollo capitalista. Es evidente que ese doble compromiso está matizado por una preferencia por la acción colectiva del Estado y por políticas de redistribución de la riqueza. Todo esto significa una disminución, en algunos países de la región, de las polarizaciones que caracterizaron la vida política de los años setenta y en parte de los ochenta.

El comunismo, como ocurre en todo el mundo, ha caído en un enorme descrédito. Y no tiene nada que ofrecer. Los únicos factores relevantes de perturbación de la “paz democrática” que parecen campar en América Latina podrían ser el populismo y, como se dijo anteriormente, como un fenómeno estructural, el autoritarismo. Sin embargo, el hecho de que los países latinoamericanos recién vengán saliendo de ese tipo de experiencia parece anticipar un período más o menos largo de estabilidad democrática.

Las derechas, en general, se han renovado asumiendo como suyas la defensa de la economía de mercado, las políticas económicas de ajuste y las instituciones de este sistema. No hay que olvidar que este sector político latinoamericano prácticamente había cedido sus principales posiciones ideológicas en los años setenta. Hoy ha venido a beneficiarse del auge del movimiento conservador norteamericano y del liberalismo europeo. No obstante, también hay que ser cauto en este punto, pues, en efecto, hay muchas derechas en América Latina y distintos niveles de desarrollo político de ese sector. Las derechas a las cuales se alude aquí, han asumido un papel protagónico en algunos países de América Latina, donde las condiciones políticas han permitido una mayor participación del sector privado en el desarrollo del país.

La inexistencia de algunos de los enemigos radicales de la democracia pluralista es altamente positiva, pero el hecho que las democracias sigan siendo vulnerables a otros enemigos es preocupante. En los párrafos anteriores se establece la agenda de los temas sobre la profundización del proceso democrático, que es el único camino para alejarse de las reversiones autoritarias o del populismo.

En este punto conviene volver al tema de las relaciones entre la economía de mercado, los ajustes estructurales y la democracia. Como toda forma de gobierno, la democracia se enfrenta a la tarea de producir bienes públicos y satisfacer demandas de la sociedad. Si existe un consenso sobre la economía de mercado —el modelo de desarrollo capitalista y, por lo mismo, acerca de la índole del ajuste, y éste por otra parte, sigue las etapas que ha discernido Selowsky— quiere decir que América Latina también debería emprender una reforma del Estado.

La tendencia clásica del Estado latinoamericano ha sido la centralización y la concentración de la autoridad. Este fenómeno ha sido acompañado, en los últimos 50 años, por su expansión reguladora e interventora y el crecimiento de una burocracia ineficiente y partidista. En

consecuencia, la reforma del Estado debe orientarse en la dirección opuesta, o sea hacia la descentralización política y administrativa, la desconcentración de las decisiones, y como es evidente, hacia una drástica reforma de la burocracia, para elevar su calidad técnica y neutralizar su politización partidista.

El capítulo de la reforma del Estado, en lo que se refiere a la intervención y la regulación, debe ser estudiado con bastante cuidado. Es evidente que la tendencia a maximizar esos dos factores debe ser frenada. Por una parte, la reorientación significa abandonar todos los campos donde el mercado es más eficiente para asignar los recursos. Por otra, implica fortalecer al Estado en la regulación de todas las áreas donde la creación de bienes públicos entre en conflicto con el mercado, o donde el mercado no esté en condiciones de funcionar adecuadamente. Es evidente que el Estado tiene un amplio campo de acción en la defensa nacional, el mantenimiento de la seguridad ciudadana, la prestación de justicia, la inversión en capital humano, la ejecución y mantenimiento de obras públicas, y la preservación o mejoramiento del medio ambiente. Las actividades productivas, autorreguladas por el mercado, deben permanecer en o ser transferidas al sector privado.

Difícilmente se podría concluir, desde un punto de vista analítico o desde una perspectiva del desarrollo histórico de las democracias consolidadas, que ellas han emergido a partir del cumplimiento de ciertos niveles de crecimiento económico y de desarrollo social. Cada régimen articula y promueve sus decisiones político-económicas a partir de una voluntad o un proyecto político. El primado de la política es claro. Sin embargo, entre las variables que incluye la construcción democrática, aquellas que se refieren a las modernizaciones se inscriben en un proceso de factores interrelacionados que se retroalimentan mutuamente. El desarrollo capitalista, conducido por la economía de mercado, descansa sobre ciertas bases políticas esencialmente democráticas. Por esa razón, un gobierno autoritario puede ser muy eficiente para hacer un ajuste estructural, pero no para llevar adelante todos los efectos de un desarrollo capitalista exitoso. Las condiciones políticas básicas de la economía de mercado son: la dispersión y control del poder político, la existencia de autonomías intermedias entre el individuo y el Estado, y la práctica de un gobierno que responde o es responsable ante instancias institucionalizadas de la comunidad política.

Es claro que la democracia representativa se funda en la vigencia de derechos que permiten individuos autosuficientes, capaces de decidir por sí mismos y de discernir el campo de los bienes públicos y de los bienes privados. Esos derechos incluyen necesariamente a la propiedad privada de los medios de producción y las libertades de asociación, prensa y otras que en su conjunto aseguran la existencia y el desarrollo de un sector privado fuerte y poderoso.

Por otro lado, la democracia incluye un fuerte principio de igualdad. En este campo, los regímenes democráticos latinoamericanos no pueden abandonar las políticas redistributivas del ingreso. El desafío consiste en establecer cómo las reformas políticas armonizan con las situaciones creadas por el ajuste. Los altos índices de pobreza extrema que afectan a la región, indican la existencia de sectores que están marginados del goce de los bienes políticos de la democracia. Este sistema no puede mantenerlos en esa situación sin pagar altísimos costos, que incluyen la posible emergencia de regímenes políticos autoritarios o de políticas económicas populistas.

La democracia que mejor puede servir las metas de la reforma del Estado y de aplicación de la nueva política económica es aquella que se basa en grandes consensos. En el texto nos hemos referido a la democracia consociativa, y quizá esa sea una fórmula adecuada. En la práctica, las condiciones políticas de una nueva fase de desarrollo latinoamericano pasan por tres grandes tareas: la reforma del Estado, la constitución de amplias alianzas de gobierno multipartidista y la construcción de regímenes democráticos poliárquicos.

El alto nivel de consenso necesario para armonizar metas de desarrollo democrático con la reforma del Estado y crecimiento económico, no tiene otra alternativa que la constitución de grandes alianzas y pactos socioeconómicos, especialmente si la situación es de transición o de consolidación aún no cristalizada del sistema democrático y de aplicación de políticas económicas de ajuste. Las alianzas, en el contexto latinoamericano, deben ser multipartidistas, para asegurar una participación extensa de las élites políticas y de la ciudadanía en el proceso reformista. Los pactos socioeconómicos, por otra parte, deben integrar en forma solidaria a toda la sociedad para repartir más equitativamente los costos de las políticas de ajuste, contener las demandas sociales y habituar a los sectores laborales a la práctica de la nueva política económica.

AMERICA LATINA EN LA DECADA DE 1990: ALGUNAS CONJETURAS

José Nun¹

En la segunda mitad del siglo XIX, las transiciones europeas al liberalismo democrático ocurrieron, en general, en medio de intensos debates sobre principios². En cambio, una singular característica de las transiciones actuales en América Latina es que casi no hay discusión sobre los paradigmas interpretativos en uso: se ha consolidado rápidamente un consenso ortodoxo que tiende a naturalizar tanto a aquel tipo de régimen político como a la “economía de mercado”, que aparece como su contracara.

Ciertamente, no faltan razones para explicarlo: ellas van desde el agotamiento de los esquemas de organización sociopolítica que se ensayaron en nuestros países en la posguerra, y el reciente derrumbe de la experiencia comunista, hasta el notable papel unificador que juegan hoy en día las agencias de financiamiento, las burocracias internacionales y, desde luego, los medios de comunicación. Pero no faltan tampoco motivos para preocuparse. Uno concierne a la propia viabilidad a mediano y largo plazo de los modelos que se proponen y a su real aptitud para resolver los graves problemas de la región. Otro, el más obvio, se refiere a la conocida diversidad interna de América Latina, que refracta siempre de maneras peculiares cualquier receta universal. Por eso, el tercer motivo (y la lista no es exhaustiva) tiene que ver con la cautela que siempre impone la afamada y sabia ley de los efectos indeseados de la acción social. Como señala Furet en su obra sobre la Revolución Francesa³, el principal error de la línea historiográfica iniciada por Michelet consistió, precisamente, en haber creído excesivamente en aquello que los revolucionarios decían de sí mismos y de lo que estaban haciendo.

A esto se agrega otra particularidad de la presente situación, sobre la cual desearía detenerme por un instante. Hace 30 ó 40 años, la literatura dominante acerca de la modernización y del desarrollo político postulaba una secuencia que puede sintetizarse así: 1) modernización de la sociedad

¹ CONICET, Argentina/Centro Latinoamericano para el Análisis de la Democracia.

² Como he señalado en otros lugares, la experiencia europea indica que la denominada democracia liberal ha sido la forma política mediante la cual el liberalismo logró dotarse de una justificación democrática. Por eso me parece más riguroso (y menos apologético) variar el sujeto y llamarla liberalismo democrático, con lo que, de paso, podría evitarse ese desplazamiento del adjetivo que suele convertir a la democracia liberal en sinónimo de la democracia propiamente dicha.

³ Furet, F., *Penser la Révolution Française*, Gallimard, París, 1978, págs. 28-32.

(crecimiento económico con incorporación al mercado mundial, urbanización, desarrollo de la educación y de los medios masivos de comunicación, movilidad geográfica, etc.); 2) difusión consiguiente de valores modernos (universalismo, logro, orientación hacia el futuro, confianza social, etc.); y 3) instalación de un régimen político de democracia representativa.

Vale decir que la modernización aparecía como la condición necesaria para la emergencia y estabilización de un gobierno democrático (en el sentido de liberal democrático). Ello ocurría por varias causas. Primero, que las posibilidades de una participación limitada y ordenada del pueblo en la política se hacían depender justamente de la existencia de un consenso generalizado en torno a los valores modernos. Segundo, que esta cultura política de moderación debía tener por pilares al crecimiento económico y a una distribución cada vez más equitativa de los ingresos. Tercero, que a la ciudadanía de una democracia representativa que fuese digna de su nombre le era necesario disponer de un acceso amplio a la información. Y cuarto, que el establecimiento de burocracias calificadas y competentes se consideraba un requisito de gobernabilidad indispensable.

Hoy, sin embargo, la secuencia parece haberse invertido, y crece ahora el número de los autores que conciben, en cambio, a la democratización política como el paso previo y obligado de la modernización económica y social: "...no creo que se pueda negar" —escribe, por ejemplo, Weffort⁴— "que la democracia es el único camino que puede llevar a los países latinoamericanos a la modernidad. Esta afirmación hubiese sorprendido hace algunas décadas, especialmente cuando —como en este caso— cierra un texto muy incisivo que, entre otras cosas, sostiene que en América Latina se ha estancado la modernización "en los planos social y económico"; se padece de un preocupante "bloqueo de perspectivas" y una "anomia generalizada"; se marcha hacia "la desintegración social", y se han difundido en la población sentimientos de "pérdida de futuro" y de "pérdida de lugar en el mundo"⁵.

Es claro que al enlazar esta inversión con aquella característica de época que señalé al comienzo, se insinúa un rudimento de hipótesis. En los años de la segunda posguerra —y en buena medida, por impulso de los logros del bloque comunista y de los procesos de descolonización que se multiplicaban en el Tercer Mundo— se propagó una gran confianza en la capacidad del Estado para programar y liderar procesos de cambio,

⁴ Weffort, F., "A América errada", *Lua Nova*, 21, 1990, págs. 5-40.

⁵ Para ilustrar lo que digo, vale aquí el contraste con Apter quien, hace unos años, concluía una de sus obras más influyentes con una afirmación que entonces pocos hubiesen discutido: "...la experiencia de las naciones que se hallan en proceso de modernización indica que la democracia, tal como nosotros la entendemos, no es apropiada para su estadio de desarrollo". Véase: Apter, D., *The Politics of Modernization*, University of Chicago Press, Chicago, 1965, pág. 452.

conforme ha quedado expresamente reflejado, por ejemplo, en la operatoria misma del sistema de las Naciones Unidas. El Estado sería “el cincel en las manos de los nuevos escultores”⁶; y éstos exigían tiempo y recursos para realizar sus tareas modernizadoras antes de que el sistema político pudiese adquirir un cierto parecido de familia con el de los países industrializados de occidente. Según sabemos ahora, el saldo de tales esfuerzos ha estado muy lejos de satisfacer las expectativas que se suscitaron. Casi en todas partes, el Estado o fue demasiado débil desde el comienzo, o se ha debilitado notoriamente después y, en la actualidad, tiene poco para oponer a los cargos de ineficiencia y de corrupción que se le dirigen. Para muchos, pareciera que ha llegado el momento de devolverle todo el poder al mercado y aunque este movimiento pendular se inició en varias partes al amparo de dictaduras militares, la crisis de estas últimas ha instalado al liberalismo democrático como la única alternativa política posible y adecuada a ese propósito.

Primero, la modernización y, después, la democratización, fueron ideas que estuvieron históricamente ligadas a la primacía del Estado en el proceso de cambio, mientras que la secuencia inversa se asocia con la función determinante que se le asigna ahora al mercado en el marco constitucional de la democracia representativa⁷.

Si esto es así, cualquier conjetura acerca de las estrategias posibles en los años por venir supone, explícita o implícitamente, situarse en relación a eso que actualmente se da por concedido. A continuación intentaré elaborar brevemente este punto, para extraer luego algunas conclusiones.

Williamson⁸ ha denominado “Consenso de Washington” al paquete de medidas que hoy se promueven desde el “Washington político” y desde el “Washington tecnocrático”, y que procuran lograr la estabilización y el crecimiento económico en América Latina. Todo indica que ya han pasado a formar parte del nuevo repertorio de verdades de sentido común acerca de los problemas del desarrollo, que prevalece entre las élites regionales. Pero, a mis fines, más importante que señalar dónde se han originado esas

⁶ Migdal, J., *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

⁷ Resalto históricamente para marcar una tendencia concreta que se dio específicamente en diversos lugares de América Latina. Pero, sin duda, muchos acérrimos defensores del mercado suscribieron también la secuencia “modernización-democratización” e intentaron llevarla a la práctica mediante dictaduras como la de Videla en Argentina o de Pinochet en Chile. En otras palabras, hablo de una asociación empírica y no de una necesidad teórica. Por si quedase alguna duda, baste recordar las declaraciones de Friedrich von Hayek a *El Mercurio* de Chile, a comienzos de la década pasada, cuando sostuvo que, obligado a elegir, prefería un régimen autoritario que defendiese la economía de mercado a un gobierno democrático que le pusiera trabas.

⁸ Williamson, J., (ed.), “What Washington Means by Policy Reforms”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., abril de 1990.

recomendaciones (lo cual seguramente, como observa Lefebver⁹, las hace tributarias en exceso de la particular experiencia histórica de los países altamente industrializados), es poner el énfasis en su ostensible filiación en los postulados de la economía neoclásica.

De estos postulados me interesa retener aquí tres, que resultan fundamentales tanto para la construcción neoclásica como para lo que se expondrá más adelante. El primero es que la economía constituye una esfera analíticamente autónoma y separada del resto de la sociedad, que responde a su propia dinámica interna y que, por lo tanto, puede ser adecuadamente entendida en sus términos¹⁰. El segundo postulado concierne a la racionalidad de los agentes económicos (individuos, hogares y empresas), cuyas preferencias se toman por dadas y cuyos comportamientos se suponen dirigidos a la maximización de utilidades. (Desde luego, tampoco en este caso hay miopía: los economistas no ignoran la existencia de conductas irracionales o de fines distintos a la maximización de utilidades, pero son importantes las consecuencias que acarrea tratar a estos fenómenos como desviaciones, excluyéndolos del centro del análisis.) La tercera premisa implica el abandono de la que fuera, desde Adam Smith, una de las preocupaciones mayores de los economistas clásicos puesto que relega a un segundo plano el problema de la equidad en la distribución del ingreso, sea porque se entiende que ya están dados los mecanismos institucionales para solucionarlo y son externos al modelo, o porque se cree que este problema se resolverá por arrastre cuando la producción y la distribución de los bienes encuentren su punto de equilibrio y se armonicen las transacciones en los mercados de productos, de trabajo y de capital.

En relación con el primero de esos postulados, actualiza una crítica que, por el mismo motivo, ya recibieron hace muchos años los economistas clásicos: "La economía política clásica ha creado un mundo económico que

⁹ Lefebver, L., "What Remains of Development Economics?", *Indian Economic Review*, 1991.

¹⁰ Por supuesto, no se trata de miopía sino de una decisión metodológica: "Los economistas son perfectamente conscientes de que el comportamiento económico es influenciado por la política y la cultura, pero ven a éstos como factores externos que pueden ser excluidos a medida que se desarrolla el marco en el cual se enfatizan los factores puramente económicos", afirma Block, F., en *Postindustrial Possibilities*, University of California Press, Berkeley, 1990, pág. 21. De todos modos, en el tema hay resonancias del debate clásico entre quienes sostienen que las ciencias sociales se diferencian por los objetos empíricos de los que se ocupan y quienes consideran que todas se refieren al mismo objeto empírico, pero se distinguen por las maneras específicas en que lo recortan y en que estructuran sus respectivos objetos de análisis. Para una crítica sociológica del paradigma neoclásico que pone de relieve sus supuestos básicos, véase Swedberg, R., "Economic Sociology: Past and Present", *Current Sociology*, 1987, 35:1.

no existe, un *Guterwelt*, un mundo aislado, que es siempre idéntico a sí mismo y en el cual los conflictos entre fuerzas puramente individuales se solucionan de acuerdo a leyes económicas incambiables. En realidad, es en el interior de colectividades, que son bastante diferentes unas de otras, donde los individuos tratan de enriquecerse, y tanto la naturaleza como el éxito de estos esfuerzos cambian junto con la naturaleza de la colectividad en la cual aparecen"¹¹.

De ahí que hayamos introducido la noción de régimen social de acumulación para designar al conjunto complejo e históricamente situado de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión¹². Aunque la engloba, tal conjunto es, en gran medida, externo a esta actividad, que "no puede llevarse a cabo ni en el vacío ni en medio de un caos"¹³. En otras palabras, así como hay un régimen político de gobierno, hay también un régimen social de acumulación, sostenido por marcos institucionales, prácticas e interpretaciones de diverso tipo, que aseguran a los agentes económicos ciertos niveles mínimos de coherencia.

La composición y extensión de este régimen varían históricamente en cada lugar. Pero, contra cualquier lectura funcionalista o reproduccionista, un régimen social de acumulación es siempre heterogéneo y está recorrido por contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflicto, lo

¹¹ Durkheim, E., y Fauconnet, P., "Sociologie et sciences sociales", *Revue Philosophique*, 1903, 55: 465-497.

¹² Nun, J., "La teoría política y la transición democrática", en Nun y Portantiero, J., *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Editorial Puntosur, Buenos Aires, 1987. El concepto tiene un parentesco cercano con dos elaboraciones que responden, en parte, a inquietudes similares. Una es la que inauguró Aglietta y dio lugar a la formación de la llamada "escuela francesa de la regulación", aunque en este caso se reserva el nombre de régimen de acumulación para las relaciones económicas y se designa como modo de regulación al conjunto de instituciones y pautas de conducta que las controlan (ver, por ej., Lipietz). La otra elaboración corresponde a Gordon, Edwards y Reich, que han construido, a su vez, la categoría de estructura social de acumulación. Una diferencia mayor con estos planteos es que ambos le otorgan, a mi juicio, un peso determinante excesivo a la forma de organización del trabajo en la empresa industrial. Otras contribuciones que marchan en el sentido indicado son las de Jessop y Block. Por cierto, en mayor o menor medida, sobre todas planea la influencia de la obra clásica de Polanyi. En referencia a lo anterior, véanse los siguientes libros, artículos y documentos: Aglietta, M., *Régulation et crise du capitalisme*, Calmann-Lévy, París, 1977; Lipietz, A., "Rebel Sons: The Regulation School", *French Politics and Society*, 1987, 5:4, 17-26; Gordon, D., Edwards, R., y Reich, J., *Segmented Work, Divided Workers*, Cambridge University Press, Nueva York, 1982; Jessop, B., "Accumulation Strategies and Hegemonic Projects", 1983, documento mimeografiado; Block, F., op.cit. y "Political Choice and the Multiple 'Logics' of Capital", *Theory and Society*, 1986, 15: 175-192; y Polanyi, K., *The Great Transformation* [1944], Beacon Press, Boston, 1957.

¹³ Gordon et al., *Segmented Work*, pág. 23.

cual pone continuamente en evidencia el papel articulador indispensable que desempeñan la política y la ideología. Por eso, tal régimen puede ser concebido como una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se van entrelazando estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital acaba siendo “el resultado contingente de una dialéctica de estructuras y de estrategias”¹⁴. Su estudio trasciende, por lo tanto, el ámbito estrictamente económico y exige embarcarse en eso que apropiadamente se ha llamado una sociología política de la economía política¹⁵.

Se sigue, entonces, que un régimen social de acumulación es un fenómeno histórico pluridimensional de mediano o largo plazo; y que, analíticamente, son discernibles en él tres grandes momentos: el de emergencia, el de consolidación y expansión, y, finalmente, el de agotamiento y decadencia, susceptible de conducir o no a una crisis generalizada¹⁶. (Nótese que esta última sería una crisis del régimen y no debe ser confundida con las crisis en el régimen, que puntúan normalmente su curso sin poner en duda sus parámetros.)

En la misma medida en que un régimen social de acumulación se estabiliza y se consolida, se incrementa la fuerza de inercia de sus modos de institucionalización y sus prácticas características, por más que esto nunca cancele la problemática de aquella “dialéctica de estructuras y estrategias”. Se asiste así a un proceso de naturalización, de manera que una particular organización del mercado o de las relaciones entre el capital y el trabajo, o de los nexos entre los aparatos estatales y las corporaciones, ingresa al sentido común dominante de los agentes económicos. Cuando esto sucede, cualquier intento por modificar el *statu quo* puede ser presentado ideológicamente por los defensores de este último como una interferencia política y no como lo que realmente es: una movida de piezas en el tablero político en el cual se supone que todos juegan.

Desde esta perspectiva, resulta simplista imaginar que en los países de América Latina se ha cerrado una etapa económica y se está iniciando otra, como es engañosa la disyuntiva que en la actualidad se plantea entre la acción estatal y el mercado.

Acerca de lo primero, el agotamiento del denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones no ha sido un fenómeno exclusivamente económico ni de significado unívoco: en algunos lugares se trata de la decadencia y, en otros, de la crisis de un régimen social de acumulación que ha tenido rasgos sociopolíticos propios en cada país, por

¹⁴ Jessop, B., “Accumulation”, pág. 98.

¹⁵ Gourevitch, P., *Politics in Hard Times*, Cornell University Press, Ithaca, 1986, pág. 19.

¹⁶ Block, F., “Political Choice”, pág. 182.

lo que varían tanto su naturaleza como la lógica de su evolución.

En cuanto a lo segundo, el contraste entre la acción estatal y el mercado desconoce por lo menos dos cosas. Una, que cualquier forma de estructuración del mercado requiere siempre de la acción estatal¹⁷. Y la otra, que entre ambas instancias se extiende una vastísima área de regulaciones sociales sin la cual sería literalmente imposible el funcionamiento del conjunto. Por eso, dice bien Block¹⁸, que el error simétrico de las teorías de la autorregulación del mercado y de la planificación consiste en suponer que sólo uno de estos niveles basta para producir resultados racionales y eficientes cuando, en realidad, “la eficiencia de una determinada economía dependerá de cómo se ajusten y compatibilicen los tres (mercado, regulación social y políticas públicas)”.

Un resultado de la conceptualización sugerida es que hace aparecer claramente como tópico las complejas relaciones que se establecen entre los procesos actuales de transición democrática (esto es, la fase de emergencia de un nuevo régimen político de gobierno) con el momento que atraviesan, en cada caso, el o los regímenes sociales de acumulación en presencia¹⁹.

Es así que las actuales transiciones latinoamericanas se corresponden, en términos generales, con las fases de decadencia o de crisis de tales regímenes en sus varias expresiones y, en una decena de casos, con el surgimiento todavía precario de otros nuevos, cuyos impulsores y agentes buscan institucionalizar, en grado variable, las recomendaciones de cuño neoclásico a que antes me referí.

A primera vista, la institucionalización que de esta manera se intenta, parece adaptarse bien a los principios del liberalismo democrático, tal como se vienen practicando. Por una parte, es igualmente una premisa de este último la nítida separación entre los ámbitos de la economía y de la política, y, por la otra, sus versiones corrientes operan con un modelo afín

¹⁷ “Si desaparece el régimen de capital, el Estado permanece a pesar de que podría cambiar drásticamente; si desaparece el Estado, el régimen de capital no duraría ni un día”, Heilbroner, R., *The Nature and Logic of Capitalism*, W. W. Norton, Nueva York, 1985, pág. 105.

¹⁸ Block, F., *Postindustrial Possibilities*, pág. 42.

¹⁹ No puedo detenerme en este punto sino a modo de aclaración. Primeramente, como ya dije, la diferencia entre los momentos o fases de un régimen social de acumulación es básicamente analítica, de manera que, por ejemplo, la decadencia de un régimen puede coexistir (y combinarse) con la emergencia de otro, generando las tensiones sociales y políticas características de esas épocas en que “lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer”. Es también posible que esa fase de decadencia sea breve y/o parcial, dependiendo tanto del dinamismo como de la manera en que opere el régimen emergente. No se trata, entonces, de reedificar los momentos como si su sucesión fuese ineluctable y, desde luego, un régimen puede troncharse aun antes de ingresar a una fase de consolidación. Por último, lo propio de una situación transicional es, justamente, que no haya un régimen social de acumulación en condiciones de subordinar claramente al conjunto.

del ser humano, es decir, giran en torno al individualismo posesivo de ese *maximizing market man*, cuyas consecuencias políticas se encargó de poner en descubierto²⁰.

Pero, precisamente por eso, en contextos como los latinoamericanos, el tercero de los postulados neoclásicos mencionados amenaza convertirse en el talón de Aquiles de todo el proyecto: ni se hallan institucionalizados aquí mecanismos redistributivos suficientes y eficaces, ni las recetas neoliberales han dado hasta ahora prueba tangible alguna de que la cuestión pueda solucionarse simplemente por arrastre²¹. Sucede más bien lo contrario, dado el sesgo concentrador y excluyente de la mayoría de los planes de modernización económica en curso²².

El comportamiento del gasto social *per cápita* proporciona un buen indicador. Es sabido que, ante el generalizado apremio de los gobiernos del área por disminuir el déficit fiscal, este indicador ha caído. Pero lo importante es que, como lo muestra un análisis reciente de las tasas de variación promedio de ese gasto entre 1977-1981 y 1982-1985 en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela, el mayor deterioro se haya producido en los gastos de capital, que en ningún caso fue inferior al 20 por ciento y llegó en Argentina a un notable 72 por ciento. Esto no sólo habla de la crisis actual de los servicios sociales —que no se han expandido siquiera al ritmo del crecimiento demográfico— sino que señala la precariedad con que estos países enfrentan el futuro, mientras procuran profundizar sus programas de ajuste²³.

²⁰ Macpherson, C., *The Rise and Fall of Economic Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1985.

²¹ Esto no sólo por el “efecto ul Haq” —todo esquema productivo lleva ya implícitas ciertas pautas de distribución del ingreso— sino porque la evidencia indica que no hay una correlación directa y necesaria entre las tasas de crecimiento y la norma de distribución de los ingresos, invalidando así el carácter universal que se le había atribuido a la conocida “curva de Kuznets”. Véase, por ejemplo, Lecaillon, J., y Germidis, D., *Inégalités des revenus et développement économique*, PUF, París, 1977.

²² “Más gente que nunca está atrapada en la pobreza. El desempleo y el subempleo se extendieron prácticamente en todos los países. Los salarios se deterioraron marcadamente, en un 50 por ciento en algunos lugares. La calidad de la vivienda, la atención médica y la educación empeoraron constantemente. Los índices de criminalidad crecieron. La vida se ha vuelto mucho más dura en América Latina y las mujeres y los niños pequeños son quienes más sufren”. Diálogo Interamericano, *Las Américas en un mundo nuevo: informe del Diálogo Interamericano para 1990*, Aspen Institute, Queenstown, 1990, pág. 27.

²³ Aunque, como dicen los autores, los gastos corrientes —en su mayor parte salarios— han exhibido en general una inelasticidad considerable, cuando se procede a un examen más desagregado se observan cortes en el financiamiento de insumos tan críticos como drogas básicas y equipamiento médico rudimentario o materiales escolares elementales. Véase Bustelo, E., y Minujín, A., “Cirugía mayor sin anestesia”, *Página 12*, 2/10/1991, en base a elaboraciones propias de datos de la CEPAL y del FMI.

Creo que vale la pena hacer aquí una breve mención de la experiencia de Alemania Occidental luego de la reforma monetaria de 1948, entre otras cosas porque consagró esa idea de la “economía social de mercado”, que acuñó Alfred Muller-Armack y que tanta admiración despertó entre los defensores latinoamericanos del neoliberalismo. Sin perjuicio de todas las peculiaridades conocidas del caso alemán (Plan Marshall incluido), quiero resaltar un par de elementos que habitualmente soslayan quienes convierten en protagonista absoluto del llamado “milagro alemán” a Ludwig Erhard, el paladín de la liberación de precios. Me refiero tanto al fuerte liderazgo político que proveyó Konrad Adenauer como a la importancia que le otorgó la gobernante Unión Demócrata Cristiana a los principios de la reforma católica y de la doctrina sindical. Si a esto se le suma la influencia que ejercieron en esa época las potencias de ocupación y, sobre todo, el sindicalista y político británico Ernest Bevin, se podrá comenzar a entender por qué la reconversión económica fue acompañada por “la codeterminación en la industria del carbón y el acero, una ‘constitución de la empresa’ altamente participativa, un esquema elaborado y costoso de pensiones y jubilaciones para los ancianos, y un sistema de medicina pública que, en conjunto, hicieron de Alemania uno de los estados con mayor bienestar en Europa”²⁴.

Apunto con este ejemplo a subrayar tres cosas. Primero, que en Alemania Occidental no se introdujo solamente una economía de mercado sino que fue cobrando forma propia un nuevo régimen social de acumulación, que trascendió en mucho a la libre competencia o a la eliminación de controles de precios. Segundo, este régimen tuvo a la política social como uno de sus pilares fundamentales, el cual le dio rasgos característicos a su consolidación y permitió, a la vez, que el partido gobernante triunfara en las elecciones federales de 1953 y 1957. En tercer lugar, las prácticas participativas establecidas jugaron un papel muy importante en ese proceso que, de acuerdo con Habermas, hizo que un pueblo que no contaba con “las raíces de una mentalidad republicana” se fuera “acostumbrando a las tradiciones de la libertad”.

Dije antes que cualquier conjetura acerca de las estrategias posibles en los años por venir implicaba situarse en relación a aquello que ahora se toma por dado, esto es, la naturalización de la economía de mercado y del liberalismo democrático y la inversión de la problemática más clásica de la modernización y de la democracia.

Procuré también mostrar que los cambios económicos en curso son indisociables de las políticas públicas y de los modos de regulación que les dan su fisonomía propia en cada lugar. Por eso, subordinar —como tiende

²⁴ Dahrendorf, R., *Reflexiones sobre la revolución en Europa*, Emecé Editores, Barcelona, (trad. A. Bixio), 1991, pág. 114.

a hacerse en muchas partes—la acción estatal y los procesos institucionales a una presunta lógica de la economía, no es sino favorecer una determinada estrategia de acumulación, probablemente la más costosa en términos sociales. Puesto de otra manera, no hay nada natural en aquella naturalización: admitida la necesidad de que se estructuren nuevos regímenes sociales de acumulación en el área, no existen uno sino varios caminos a seguir.

Los efectos del camino que con más frecuencia se está adoptando en nombre del “Consenso de Washington” son ciertamente alarmantes y ni aun sus mayores partidarios imaginan una recuperación más o menos rápida y amplia. Más importante aún, el sesgo particular que así va adquiriendo la modernización afecta también la índole de los regímenes políticos de gobierno que buscan afirmarse en la región.

Como señala en una de sus conclusiones el ya citado Informe del Diálogo Interamericano “no puede esperarse que las instituciones democráticas prosperen bajo condiciones de coacción económica, cuando millones de ciudadanos carecen de empleo, alojamiento adecuado y nutrición apropiada, educación básica o esperanza en el futuro”²⁵. Me permitiría agregar a esto que, en un marco así, tampoco puede esperarse que prosperen realmente esas instituciones cuando entre los sectores de la población que son incluidos en el modelo se difunden, a la vez, actitudes individualistas hacia el consumismo, repliegue hacia lo privado, baja participación y falta de solidaridad.

Sin duda, esto tiene consecuencias económicas no desdeñables en la medida en que aleja las posibilidades de galvanizar una voluntad colectiva nacional en un esfuerzo mancomunado de crecimiento con equidad. Pero define, sobre todo, el tono de una vida política que, en no pocos lugares, se caracteriza cada vez más por la apatía de los ciudadanos y por la escasa credibilidad de los dirigentes.

Años atrás, Parsons²⁶ llamó “deflación del poder” a esta pérdida de confianza en los dirigentes por parte de los grupos subordinados porque, como resultado, se produce una baja en el volumen de poder que se genera en el sistema. Es un fenómeno que puede volverse particularmente grave en situaciones transicionales como las latinoamericanas, en las cuales —salvo contadas excepciones— el nuevo régimen político todavía no se ha asentado y resulta, por definición, bastante frágil. Por una parte, porque es verdad que en estas condiciones, un gobierno necesita generar más recursos de poder si quiere instituir algún tipo de control genuino sobre los grandes grupos de intereses y sobre los sectores autoritarios, comenzando por las Fuerzas Armadas. Por la otra, porque en vista de las

²⁵ Diálogo Interamericano, *Las Américas en un mundo nuevo*, pág. 63.

²⁶ Parsons, T., “On the Concept of Political Power”, en Eckstein, H., (ed.), *Internal War*, The Free Press, Glencoe, 1964.

tradiciones locales y de sus frustraciones presentes, no es improbable que crezcan las franjas de la población susceptibles de transformarse en masa de maniobra de aventureros, demagogos e iluminados. En rigor, ambos procesos pueden tender a potenciarse. A medida que un gobierno se aísla, aumenta su propensión a aliarse con los grandes grupos de intereses e, inclusive, a pactar con los sectores autoritarios, no importa si por su propia voluntad o contra ella. De esta manera, es factible que las políticas públicas se tornen cada vez más impopulares y que se acreciente la tendencia de quienes las sufren a apoyar —o, por lo menos, a no resistir— los cantos de sirena de nuevos tiranos potenciales.

Para mi argumento no es indispensable la existencia de un escenario catastrófico. Alcanza con que, por las razones mencionadas, el liberalismo democrático —aunque subsista— se vaya vaciando de contenidos, mientras disminuyen la capacidad y el deseo de la gente de involucrarse en un proceso político que le resulta crecientemente (o aun cíclicamente) distante y poco creíble. Después de todo, la India ya lleva más de cuatro décadas de liberalismo democrático, con un 55 por ciento (1985) de la población situada por debajo del nivel de pobreza y una “vida política [que] a todos sus niveles, aparece asociada con la violencia, la corrupción y el crimen”^{27,28}.

En función de lo expuesto, pienso que, actualmente, cualquier proyecto de desarrollo para América Latina que quiera responder a elementales exigencias de justicia social y contribuir al afianzamiento de las instituciones democráticas, no puede por definición agotarse en lo económico y debería impulsar como mínimo y simultáneamente:

- políticas sociales dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de la población, concibiendo a estas políticas y a sus requerimientos financieros como una parte prioritaria de la estrategia de acumulación que se diseñe (y no como una consecuencia ulterior —y eventual— de su éxito);
- esquemas participativos que sean uno de los componentes críticos del espacio regulatorio del régimen social de acumulación que se promueva, susceptibles no sólo de aumentar fuertemente la productividad sino

²⁷ Kohli, A., “Interpreting India’s Democracy: A State-Society Framework”, en Kohli, A., (ed.), *India’s Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 1988, pág. 3.

²⁸ Compárese esto, por ejemplo, con un análisis reciente de Torres-Rivas: “¿Cómo han votado los millones de campesinos centroamericanos, empobrecidos y atemorizados? Ellos votan pero no eligen. Sólo son ciudadanos a medias de una democracia política de baja intensidad”. Torres-Rivas, E., “Los mecanismos de la ilusión: las elecciones centroamericanas”, *Documento de trabajo No. 1*, FLACSO, Costa Rica, 1991, pág. 17.

de generar en los trabajadores ese sentido de la propia eficacia que es esencial para un auténtico aprendizaje democrático;

- el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, fomentando formas autónomas de organización de la ciudadanía y favoreciendo así una mezcla de esferas de participación directa y de representación que profundicen, al mismo tiempo, la modernización y la democracia.

Es claro que, a este nivel, tales recomendaciones sólo pueden formularse en esos términos generales. Pero se inspiran en un principio suficientemente específico, que un aristócrata francés supo expresar hace un siglo y medio con una lucidez envidiable: “Para que los hombres sigan siendo —o se vuelvan— civilizados, es necesario que se desarrolle y se perfeccione entre ellos el arte de asociarse, en la misma relación en que crece la igualdad de condiciones”²⁹.

²⁹ Tocqueville, A. de, *De la démocratie en Amérique* [1835], Gallimard, París, 1963, pág. 282.

EL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO: ORIENTACION Y PERTINENCIA DE LA FUTURA POLITICA ECONOMICA

Colin I. Bradford¹

Introducción

Esta es una conferencia sobre el pensamiento económico latinoamericano y no sobre la política económica aplicada por esos países. Por supuesto existe una conexión, o por lo menos así lo esperamos quienes estamos más inmersos en el campo de las ideas, entre el pensamiento económico y la acción económica. Pero esta conferencia no se refiere a los temas puntuales de la reforma de la política tributaria, el ajuste cambiario, las medidas comerciales, los sistemas presupuestarios y temas similares, sino más bien a la manera en que han sido y podrían exponerse teóricamente los problemas de política económica en América Latina. En ese sentido, este seminario es acerca de las concepciones encontradas sobre prioridades y orientaciones de política económica para la región, y los enunciados teóricos contrapuestos que guían el debate e influyen sobre el enfoque y las prioridades de los objetivos de la política económica. Lo estimulante, cuando uno se ocupa de los problemas económicos de América Latina, es precisamente las diferencias de percepción, prescripción y diagnóstico que han promovido a lo largo de varias décadas el debate acerca del tema de la política en la región. Podemos hacernos eco de lo que expresó hace 30 años Albert Hirschman, en las conclusiones de su ensayo sobre el pensamiento latinoamericano: “la escena que hemos examinado es variada y vigorosa; es la expresión de la vitalidad que caracteriza hoy a la economía y a la sociedad de América Latina”².

Por animados y estimulantes que puedan ser estos debates, quizá sea necesario a esta altura reflexionar sobre su utilidad y tratar de determinar si debemos aceptar fácilmente el gran abismo que a veces parece separar al mundo del pensamiento económico del mundo de la política económica. Quizá tengamos que preguntarnos ahora si esos conflictos intelectuales iluminan la frontera de la política económica o nos enclaustran en un debate ideológico³. ¿No podemos convenir en un marco común, dentro del

¹ Director de Investigaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE.

² Hirschman, A., (ed.), *Latin American Issues: Essays and Comments*, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961, pág. 36.

³ Williamson define al ideólogo como “alguien que conoce la respuesta antes de haber oído el contexto del problema”. La acepción en que usó el término Hirschman en 1961 (ibid.).

cual puedan explotarse opciones de política económica que abran caminos para sus responsables, y les permitan comprender las consecuencias de alternativas diferentes?

La manera en que se desarrolle el pensamiento de América Latina en el futuro depende en cierta medida de la forma en que se interprete su evolución en el pasado reciente. Al volver la vista hacia las principales controversias de las últimas décadas —monetarismo versus estructuralismo, fracasos internos versus obstáculos externos, un crecimiento económico orientado por el endeudamiento en contraposición con crecimiento orientado por el comercio exterior, estabilización versus ajuste estructural orientado hacia el crecimiento económico— se advierten, sin duda, ciertas tendencias definidas.

Tendencias doctrinarias

Cuando se analizan los últimos 30 años de debates sobre la política económica de América Latina, se percibe que un rasgo significativo es el grado en que esas discusiones se han caracterizado por convertirse en dicotomías. En la década de los años cincuenta y a principios de la década de los sesenta, el gran debate se planteó entre monetarismo y estructuralismo como enfoques para hacer frente a la inflación. Los monetaristas concebían a las rigideces estructurales y a las tensiones sociales como fruto de la inflación (la inflación era el mal que había de ser erradicado mediante la política monetaria y la política fiscal), y los estructuralistas creían que esas rigideces y tensiones eran las causas de la inflación, por lo cual esos cuellos de botella debían combatirse mediante la intervención estatal. El debate fue una confrontación de paradigmas, cada uno con sus propios objetivos cardinales, los instrumentos de política económica preferidos, y sus elementos políticos propiamente dichos.

En los años sesenta, el debate se encaminó hacia una dialéctica centrada en la determinación de qué fallas u obstáculos externos eran la causa de los problemas del desarrollo de América Latina. Había una fuerte corriente de pensamiento proveniente de diversas fuentes, incluida la teoría de la dependencia, que asignaba una gran parte de la culpabilidad a factores internacionales. Esto llevó, lógicamente, a que se exigiera, a principios de la década de 1970, un Nuevo Orden Económico Internacional. En cierto modo, el Informe Prebisch es una expresión de ese tipo de enfoque, en cuanto promueve medidas internacionales, pero es más

era muy diferente: "El término 'ideología' (del desarrollo económico) se usa aquí, sin connotaciones menoscabantes, para designar a todo cuerpo coherente de creencias, ideas o proposiciones, puestas a prueba o no, mediante las que se procura explicar el atraso económico de América Latina e indicar su cura" (pág. 3).

equilibrado en su tratamiento de las reformas y las medidas internas requeridas. Tras la conmoción provocada por el aumento de los precios del petróleo, el debate internacional se desplazó un tanto hacia la cuestión de si deben financiarse los déficit de la balanza de pagos o hay que realizar un ajuste de la misma. En cierto sentido, ello reflejaba en parte la controversia anterior entre monetaristas y estructuralistas, en cuanto el tema era si el ajuste podía lograrse a través del crecimiento económico — inversiones financiadas mediante deuda que determinen futuros superávit comerciales— o a través de una política de estabilización realizada ahora, que sería seguida por un mayor crecimiento económico en el futuro.

En la década de los años ochenta, cuando la conmoción desatada por el aumento de las tasas de interés hizo estallar la crisis de la deuda en América Latina, y Asia Oriental exhibía un desempeño sostenido en lo que parecía ser un crecimiento económico orientado por la exportación, el debate se centró en la disyuntiva entre una orientación hacia adentro y una orientación hacia afuera. Esas versiones estilizadas catalogaron el estilo de crecimiento de América Latina como centrípeto, intervencionista y distorsivo de los precios, en tanto que se consideraba al estilo de Asia Oriental como de carácter centrífugo, regido por el mercado y con un adecuado sistema de precios. Junto a esa confrontación había un debate entre la conveniencia de un ajuste orientado hacia el crecimiento económico, a través de medidas que promovieran una reacción de la oferta y una búsqueda de contracción secuencial de la demanda acompañada de un ajuste estructural en su versión clásica, debate que era eco de argumentaciones anteriores.

Esos debates presentan, al parecer, varias características comunes. En primer lugar, no siempre se centraron en el desarrollo. A lo largo de todo el período reinó una fuerte preocupación referente a las metas de la política macroeconómica de corto plazo. El enfoque macroeconómico de corto plazo es una condición necesaria para el desarrollo, pero no lo garantiza. La trayectoria a largo plazo a menudo se perdió de vista en medio de un intenso debate sobre las políticas macroeconómicas en curso.

En segundo lugar, el debate se refirió en gran medida a la economía y, en general, dejó de lado los problemas sociales, políticos, institucionales, humanos y otros que no son económicos. Ello se debe en parte a la influencia de la economía estadounidense en el debate, que tiende a confinar el análisis dentro de límites disciplinarios y a mirar con escepticismo los esfuerzos interdisciplinarios. Se ha dado preferencia al rigor teórico sobre la pertinencia. No es realista, desde el punto de vista del desarrollo o de la política económica, aislar el análisis de las variables monetarias del estudio de los regímenes comerciales y viceversa, y a ambos de las variables no económicas.

Tercero, aun dentro del debate de política económica, la gama de problemas ha sido limitada. El debate, en la década de los años cincuenta,

se centró en la inflación; en la década de los años sesenta, en los flujos de recursos externos; en la década de los setenta, en la balanza de pagos; y en la década de los años ochenta, en el régimen del comercio exterior y el ajuste estructural. En general, los debates de los últimos años, en cada etapa se han centrado, sucesivamente, en temas muy específicos, dejando fuera de la discusión a la mayoría de los restantes adjuntos de política económica. La política rara vez se consideró en conjunto, ya que el debate concentró las energías intelectuales en el aspecto que se consideraba más crítico en ese momento.

En cuarto lugar, el estilo predominante de los debates ha sido el de plantear dicotomías. La exposición se ha centrado en uno u otro término, y los esfuerzos se han encaminado exclusivamente a eliminar los paradigmas o ideologías contrarias planteadas en torno a esas dicotomías. En consecuencia, hasta hace poco han sido escasas las convergencias de opiniones, síntesis entre diversas perspectivas o consensos hacia los que nos hayamos orientado. En ese sentido, quizá el debate económico haya sido intelectualmente satisfactorio, pero ha planteado a los responsables de la política económica disyuntivas tajantes, exigencias de optar de una vez por todas éntre paradigmas contrapuestos, lo que probablemente es menos útil que ponerlos frente a una gama de problemas y opciones dentro de un marco razonable de análisis.

En quinto término, el debate sobre el pensamiento económico de América Latina no ha sido exclusivamente latinoamericano, sino un debate internacional en el que han participado muchos pensadores extrarregionales. Como dijo Richard Webb, "Washington es, después de todo, el banco de cerebros del mundo en materia de política macroeconómica"⁴. No es sorprendente, por ende, que el pensamiento prevaleciente en Estados Unidos, y en especial en Washington, haya sido un elemento importante en el debate. Y, por supuesto, la economía estadounidense ha influido poderosamente sobre la manera en que muchos economistas de América Latina, aunque no todos, han concebido los problemas de dicha región. Prebisch mismo, economista de mentalidad amplia, proyectó sus ideas en la arena internacional. Lo que estamos considerando en esta conferencia son esos debates, incluyendo los elementos intelectuales externos que influyeron en los mismos.

En sexto lugar, como se trataba de un debate internacional, han estado involucrados intereses financieros, porque, naturalmente, no se trata simplemente de preguntarse "hacia dónde va América Latina", sino de determinar lo que la comunidad internacional piensa sobre el rumbo que

⁴ Williamson, J., (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., abril de 1990, pág. 102.

debe tomar América Latina y qué tendrían que hacer las instituciones financieras internacionales para que la región avance en la dirección deseada.

Al analizar los debates del pasado, nos preguntamos si han sido lo suficientemente útiles como para tender un puente entre el pensamiento y la práctica; entre el mundo de las ideas y el mundo de la acción, ayudando así a los responsables de la política económica a promover más eficazmente el desarrollo económico. Tengo la sensación de que en el futuro se requerirá una perspectiva más general y sistémica del desarrollo, que procure abarcar diversos elementos económicos y no económicos, en una visión de síntesis en la cual puedan concebirse y enunciarse opciones, secuencias y decisiones de política económica.

En estos momentos, en que se han restablecido los regímenes democráticos en la mayor parte de América Latina, es especialmente importante hallar un equilibrio entre un marco de consenso y la elección de la política económica. De lo contrario, correremos el riesgo de tener gobiernos electos democráticamente sin una verdadera libertad de elección; sin que se pueda demostrar que las elecciones democráticas signifiquen cambio alguno en cuanto a las posibles variantes y orientaciones de política económica que tienen ante sí las naciones. (Véanse mis comentarios anteriores sobre este tema, citado por Williamson⁵.)

El esfuerzo del debate en materia económica, en los últimos años, se ha orientado a reducir, más bien que a ampliar, las alternativas de política económica. En gran parte, la discusión ha sido inspirada por el deseo de persuadir a terceros de que la política económica debe seguir cierta senda, fórmula o modelo. Esto puede haberse justificado en el pasado, cuando la gama de alternativas sistémicas era más amplia que en la actualidad, pero ciertamente no parece necesario hoy, ahora que la Guerra Fría ha concluido y comprendemos mejor las experiencias del crecimiento económico de los últimos años —incluidas las de América Latina— y podemos examinarlas en una perspectiva más clara que hace varios años.

Con estos breves antecedentes, procuraremos, en este estudio, establecer un amplio marco para reflexionar sobre las futuras dificultades de América Latina, dentro del cual pueda analizarse una gama de temas e identificarse algunos de los problemas para así seguir ahondando la reflexión y el debate.

Hacia una estrategia de desarrollo de la región en la década de 1990

A partir del más reciente debate sobre la política económica de América Latina, sugeriría varias conclusiones provisionales. Primero, la reforma de

⁵ Williamson, op. cit., págs. 36-37 y 414.

la política macroeconómica —disciplina financiera, racionalización y control del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera y tipos de cambio competitivos— es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr un desarrollo dinámico. Segundo, la liberalización del comercio exterior, junto con un tipo de cambio competitivo no constituyen, por sí mismos, los estímulos necesarios para el logro de un crecimiento dinámico de las exportaciones. Tercero, es útil promover las inversiones extranjeras directas, la privatización, la desreglamentación y la vigencia del derecho de propiedad para eliminar obstáculos al crecimiento del sector privado, pero no necesariamente causan el crecimiento del sector privado. En conjunto, esos 10 ámbitos o áreas de reforma de la política económica, que son los elementos del “Consenso de Washington”, son ingredientes vitales pero no constituyen un marco completo para un desarrollo dinámico futuro. ¿Por qué no?

Porque son sólo áreas de reforma. Corrigen errores pasados; reducen los desincentivos y los obstáculos al crecimiento económico. Al mismo tiempo que la labor requerida para alcanzarlos es enorme, con ellos se procura hacer que el país restablezca un conjunto de condiciones iniciales que le permitan avanzar, pero por sí mismos no hacen avanzar a una economía. Establecen el “ambiente propicio”, pero no suministran la dinámica necesaria para que se desarrolle o cobre impulso el crecimiento económico.

La dinámica del desarrollo proviene de fuentes distintas de la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio exterior y la eliminación de trabas al sector privado, por clave que éstas sean⁶. La dinámica del desarrollo proviene de: (a) las innovaciones tecnológicas, el desarrollo de los recursos humanos, las innovaciones organizacionales y el desarrollo institucional; (b) la reforma política, la democratización, la equidad y la movilización social, y (c) un enfoque mejor centrado en los recursos naturales y la armonía con el medio ambiente.

Innovación tecnológica para un desarrollo dinámico

Un ejemplo elocuente del grado en que los debates económicos de los últimos años han dejado de lado a las principales variables explicativas de un crecimiento económico dinámico es el referente a la escasa importancia que se da a la tecnología. Ello ilustra —deploro decirlo— la brecha entre el pensamiento y la práctica. Tal como lo expresan Simón Teitel y Larry Westphal: “la relación existente entre el cambio tecnológico y el desarrollo

⁶ Este no es un argumento contra el “Consenso de Washington”, cuya importancia, a mi juicio, es irrefutable, sino un argumento en favor de que al mismo se agreguen, como complemento, otros elementos.

industrial es un campo en el que los esfuerzos prácticos han dejado atrás a la comprensión analítica⁷. No sólo se ha redefinido la función de la tecnología en el análisis clásico de la producción de modo de inscribirlo en la función de la producción —así lo han hecho principalmente, Roemer, Helpmans y Grossman (véase Bradford⁸)— sino que la definición de la competitividad internacional, que supone la inclusión del cambio tecnológico como fuerza motora, ha cambiado extraordinariamente en su enunciado internacional. La OCDE ha cumplido un papel destacado incorporando esos cambios teóricos al debate de la política económica.

En un importante informe reciente de la OCDE sobre tecnología y economía se concluye que “la competitividad se basa ahora cada vez más en factores distintos del costo del trabajo y otros insumos, y las empresas tratan de lograrla a través de factores que no se refieren a los precios, además de los que guardan relación con los precios. Una política macroeconómica bien concebida sigue siendo una condición de la competitividad, pero los indicadores de costos, tales como los costos unitarios de la mano de obra, ya no pueden considerarse como expresiones de la competitividad, ni puede admitirse que permitan predecir el desempeño en la esfera comercial. La teoría de las ventajas comparativas basadas en una dotación muy general —a nivel de toda la economía— de factores de producción, comenzó a ceder terreno a partir de los años sesenta; la competitividad de las empresas no es obra exclusivamente suya sino también la expresión del entorno institucional y macrosocial interno; tiene un componente estructural y está respaldada por una amplia gama de factores externos...”⁹.

La comprensión común de esos hechos ha llevado a elaborar definiciones. Varios términos especializados ponen de relieve los cambios conceptuales. En la definición de la “competitividad estructural” se hace hincapié en “el carácter interactivo del proceso de innovación, las características sistémicas de la tecnología, los procesos de aprendizaje vinculados con la innovación, la vital importancia del “capital humano”, la importancia de los factores orgánicos e institucionales en la innovación y, por supuesto, en el papel central que cumplen las empresas en la competencia”¹⁰. El concepto de “ventajas competitivas constructivas”

⁷ Teitel, S. y Westphal, L., (eds.), *Cambio tecnológico y desarrollo industrial*, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1990, pág. 9.

⁸ Bradford, C., “New Theories on Old Issues: Perspectives on the Prospects for Restoring Economic Growth in Latin America in the Nineties”, en Emmerij, L. e Iglesias, E., (eds.), *Restoring Financial Flows to Latin America*, Centro de Desarrollo de la OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo, París, 1991, pág. 87.

⁹ OCDE, *Trade, Investment and Technology in the 1990s*, París, 1991, pág. 321.

¹⁰ OCDE, “Background Report Concluding the Technology/Economy Programme”, Informe del Secretario General, París, mayo de 1991, pág. 309.

sugiere que “la competitividad depende ahora del establecimiento de fundamentos sistémicos para captar los factores acumulativos, didácticos y promotores de un avance tecnológico dinámico” y de la “eficiencia de un crecimiento económico dinámico” (en lugar de una eficiencia estática en materia de asignación), cuyas bases “reposan sobre los beneficios acumulativos y dinámicos crecientes vinculados conjuntamente con la tecnología y... los factores interactivos y orgánicos”¹¹.

Lo fascinante de estas nuevas definiciones en relación con nuestra discusión anterior de la evolución del pensamiento de América Latina es el grado en que surgen de un análisis de las economías de la OCDE aun cuando, como veremos más adelante, la experiencia de las dinámicas economías del Asia indica que muchos de los mismos factores destacados en las definiciones que anteceden, tuvieron importancia decisiva en el caso de esos ejemplos de éxito en la consecución del desarrollo. “Existe una diferencia entre los estudios centrados en los países de la OCDE y aquéllos que se centran en los países en desarrollo. Estos últimos, en general, tienden a converger en torno a los efectos de la política comercial e industrial pública, casi invariablemente uniéndose al debate sobre la dialéctica entre estrategias orientadas hacia la exportación y estrategias de industrialización realizadas a través de la sustitución de importaciones, y dejando de lado otros factores determinantes del desarrollo tecnológico. Por otra parte, los estudios de la OCDE generalmente prestan atención a los programas de innovación, al funcionamiento de los mercados de trabajo y de capital, a los lazos existentes entre la industria y las universidades, a los sistemas de educación, etc. El resultado ha sido un cisma entre las dos escuelas, ninguna de las cuales ha aprovechado mucho los aportes de la otra y a menudo los ha ignorado. El cisma ha hecho que los análisis del proceso de industrialización en los países en desarrollo sean incompletos”¹².

Sin embargo, Sanjaya Lall ha analizado la creación de competitividad industrial en los países en desarrollo. Sostiene que se requiere a la vez de capacidad técnica a nivel de empresa (CTE) y de capacidad tecnológica nacional (CTN)¹³. La CTE consiste en inversiones, producción y capacidad de establecer conexiones, además de aptitudes empresariales y de administración. La innovación de los procesos y la formación de redes a los efectos de incluir nuevas ideas en las operaciones de las empresas resultan sumamente beneficiosas. La CTE abarca diversos elementos que

¹¹ Ibid., pág. 333.

¹² Emmerij, L., en Lall, S., *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, Estudios del Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1990, pág. 9.

¹³ Ibid., pág. 20.

Lall extrae de la literatura económica sobre la contabilidad del crecimiento económico, la educación y la capacitación, la tecnología, los incentivos y las instituciones. Sobre esa base elabora “un enfoque tripartito, que comprende la interrelación de capacidades, incentivos e instituciones”¹⁴. Después de pasar revista a la experiencia de 10 países en desarrollo (los países recientemente industrializados de Asia Oriental, Malasia, Tailandia, Brasil, México y Kenya), Lall llega a la conclusión de que “no se trata de que un conjunto de medidas deba ser preferido con exclusión de los demás, sino de la interrelación compleja de incentivos, dotación de recursos, instituciones y esfuerzo tecnológico; un marco que se centre en la interrelación de esas variables críticas concede una explicación bastante satisfactoria del desempeño industrial; el éxito ha dependido de la manera en que (los países) han combinado los incentivos emanados de la política comercial e industrial con una base de ‘capital humano’ adecuada, inversiones en aprendizaje e innovaciones tecnológicas e instituciones que permitan superar la fallas del mercado en el sistema tecnológico”¹⁵.

Lall extrae importantes lecciones de la experiencia histórica de los 10 países en desarrollo antes mencionados. La orientación hacia la exportación es importante para establecer una capacidad técnica a nivel de empresa, pero no sin otros ingredientes como el desarrollo del “capital humano”, una labor de investigación y desarrollo estrechamente vinculada con el proceso de producción, una estrategia de tecnología e inclusive la protección del aprendizaje en la esfera tecnológica. Si bien concibe a los incentivos del mercado y a una mano de obra especializada como condiciones suficientes para las etapas iniciales de la industrialización, el mejoramiento y la diversificación requieren una estrategia de tecnología que permita canalizar esta última, ponerse a nivel del progreso logrado en la materia en otros sitios, y difundirla.

En otro análisis de las innovaciones tecnológicas logradas en los países recientemente industrializados del Asia Oriental se llega a conclusiones similares. “En Taiwán, en la esfera de la política de tecnología, se avanza lentamente de una etapa de pura importación y difusión de tecnología a otra etapa de elaboración e innovación en esa materia. Desde la década de 1980 se viene haciendo hincapié en un programa general de mejoramiento de las aptitudes tecnológicas autóctonas a través de mayor capacidad de investigación y desarrollo, creación de instituciones y planificación de la mano de obra. Esa labor se ha realizado en el marco del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyo fin es integrar la política de ciencia y tecnología con la estrategia de desarrollo económico. A nivel de ejecución, esto ha significado el aumento del gasto nacional en

¹⁴ Ibid., págs. 26 a 30.

¹⁵ Ibid., pág. 59.

investigación y desarrollo, principalmente por parte del Estado”¹⁶. Como lo señala David O'Connor “a juzgar por la experiencia de los países recientemente industrializados del Asia Oriental, el papel que debe cumplir el Estado va cambiando a medida que un país recorre etapas sucesivas de desarrollo industrial, y en ello influyen también factores tales como la estructura industrial generalizada”¹⁷. Este papel activo del Estado en materia de investigación y desarrollo e innovación tecnológica ha sido complementado por cuantiosas inversiones en educación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos”.

En Corea, Taiwán y Singapur se ha aplicado una estrategia deliberada de incorporación de tecnología, que ha sido un factor importante en la orientación hacia el equiparamiento tecnológico de esos países. “En gran medida, el éxito del programa de desarrollo de ciencia y tecnología de Taiwán puede atribuirse al hecho de que el mismo se ha desarrollado dentro del contexto de una estrategia industrial bien definida... Siempre que ha intervenido, el gobierno de Taiwán ha centrado sus medidas, en especial, en las industrias de mayor valor agregado, para incrementar la competitividad internacional del país. Así ocurrió en los años ochenta, cuando Taiwán centró la mira en el desarrollo de industrias ‘estratégicas’”¹⁸. “A la vez que los gobiernos invertían en formación de ‘capital humano’, desarrollo de la infraestructura y otras condiciones previas de un avance más amplio, promovían selectivamente el desarrollo de tecnologías e industrias ‘estratégicas’”¹⁹.

En forma coincidente con lo expresado en ambos estudios, O'Connor señala que “a medida que la capacidad industrial y tecnológica de los países recientemente industrializados del Asia evolucionaba, la fijación de metas de investigación y desarrollo de los gobiernos fue perdiendo importancia relativa. Aumentaron sustancialmente los recursos del sector privado dedicados a esa actividad y el avance de la labor de “equiparamiento” tecnológico es mucho más amplio que en el pasado”²⁰. Pero la asignación al gobierno de un papel positivo, de promoción, selectivo, parece ser un

¹⁶ Dahlman, C., y Sananikone, O., “Technology Strategy in the Economy of Taiwan: Exploiting Foreign Linkages and Investing in Local Capability”, Banco Mundial, Washington, D.C., diciembre de 1990, pág. 220.

¹⁷ O'Connor, D., “Technology and Industrial Development in the Asian NIEs: Past Performance and Future Prospects”, estudio preparado para la denominada Conferencia sobre la Trayectoria Tecnológica Emergente en los Países del Pacífico, Escuela de Diplomacia Fletcher, Universidad Tufts, Boston, 4 al 6 de octubre de 1991, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, pág. 2.

¹⁸ Dahlman y Sananikone, “Technology and Industrial Development”, págs. 210 y 220.

¹⁹ O'Connor, D., “Technology and Industrial Development”, pág. 14.

²⁰ Ibid.

elemento esencial del éxito logrado por las economías de Asia Oriental; ese factor se considera, cada vez más, como vital para su desempeño²¹.

De esta breve reseña de la investigación reciente surge claramente que la CTE y la CTN son interdependientes. El nexo clave es la interrelación de las empresas y las instituciones educativas, de capacitación e investigación, el desarrollo tecnológico, la absorción y la difusión, las redes de comunicaciones, las políticas nacionales, los incentivos del mercado, la dotación de recursos y las estrategias de innovación en diversos niveles y dimensiones. Este es un enfoque que identifica fuentes de desarrollo dinámico en el sector privado, en las instituciones sin fines de lucro y en la política pública y —lo que es más importante— en sus interrelaciones eficaces, multiplicadoras y sinérgicas. En una palabra, aunque Lall no usa ese calificativo, el enfoque es sistémico²².

Aunque el estudio de la OCDE se centra en los países industriales, se llega a la conclusión de que esa característica holística o sistémica es vital para lograr un enfoque eficaz frente a la competitividad. “Los únicos enfoques valiosos frente a la cuestión de la relación entre tecnología y competitividad son holísticos. Es por ello que los estudios que han abierto terreno y/o suscitado un debate público significativo son los que han adoptado un enfoque de ese tipo”²³. En el estudio de la OCDE se cita al conocido libro de Michael Porter sobre las ventajas competitivas de los países, en el cual se enuncia la definición propia del autor sobre la CTN (por sectores) que abarca cuatro características: condiciones de los factores, condiciones de la demanda, industrias conexas y de respaldo, y estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. El aspecto interesante de la tipología de Porter, que aparece en el estudio de la OCDE, es su carácter sistémico. La interrelación entre los cuatro componentes es un elemento clave que hace del sistema un conjunto de partes que se refuerzan unas a otras. “El efecto de un determinante depende del estado de los demás... Las

²¹ “Recientemente, el gobierno de Hong Kong —tradicionalmente adverso a cualquier cosa que se pareciera a la fijación de metas en la esfera de la tecnología— decidió respaldar el establecimiento de un centro dedicado a la capacitación de ingenieros en el diseño, con ayuda de computadoras y de circuitos integrados para aplicaciones específicas (CIAE). Quienes elaboran la política pública concluyeron, al parecer, que un enfoque de *laissez-faire* es uno de los factores que explica por qué la industria electrónica de Hong Kong va a la zaga de sus equivalentes en las restantes economías de reciente industrialización de Asia”, *ibid.*, pág. 19.

²² Como dice Lall, S., *op. cit.*, pág. 65, “todo el ámbito de la elaboración de políticas está ‘subinvestigado’... La reciente obsesión con las estrategias comerciales puede haber desviado la atención de esos motivos de interés, en la búsqueda del Santo Grial de una simple panacea de política económica que satisfaga todas las necesidades de todos los países en desarrollo. Esa panacea no existe”.

²³ OCDE, “Background Report”, pág. 318.

ventajas existentes en uno de ellos pueden, además, crear o mejorar las ventajas de los restantes". Debido a esta aptitud sistémica, interactiva, la OCDE llega a la conclusión de que "las conexiones, los mecanismos y los factores que relacionan a los diferentes determinantes unos con otros, revisten importancia clave"²⁴.

Con pocas excepciones, el debate sobre la competitividad en los países en desarrollo no ha absorbido aún los aportes emanados del debate sobre la tecnología en los países industriales avanzados. Del análisis precedente parece surgir en forma clara que la modalidad dicotómica del debate sobre el desarrollo económico de América Latina no nos es muy útil si lo que buscamos es pertinencia a nivel de la política económica. Tan sólo en el terreno económico necesitamos un enfoque más amplio, un enfoque menos orientado por el rigor teórico, que permita captar toda la gama de factores y variables que afectan a la competitividad a nivel de empresas y a nivel nacional. La capacidad institucional, el desarrollo de los "recursos humanos", las innovaciones orgánicas, son tan importantes para determinar la capacidad de un país de manejar el cambio tecnológico e insertarlo en la actividad económica como los incentivos del mercado, la política macroeconómica y la apertura al comercio internacional. No se trata simplemente de que hayamos tendido a ignorar esos aspectos del desarrollo en los planteamientos internacionales, sino que, además, ha existido la tendencia a especializarse en esos temas, por lo cual en general se ha pasado por alto su relación con los restantes elementos de la economía. Como hemos visto, el aspecto que atañe a la interrelación es vital, por lo cual no se trata sólo de que deba prestarse mayor atención a esos nuevos elementos y agregados de nuestro acervo de lecciones extraídas del desarrollo, sino de que los nuevos elementos deben ser plenamente inscritos en un marco más amplio.

El desarrollo participatorio como vehículo de una mayor productividad y equidad

Pese a que acabamos de recomendar un marco más amplio y diferente, es necesario señalar también que inclusive un marco de ese tipo es inadecuado. La experiencia de los últimos años parece mostrar diversas maneras en que la relación entre la sociedad y la política económica influye sobre la eficacia de la política económica misma. Hemos aprendido varias lecciones. Los programas de ajuste no son eficaces a menos que sean de "propiedad" de las sociedades y los gobiernos que los tienen que ejecutar. La orientación del desarrollo no se mantiene a falta de apoyo político; un

²⁴ Ibid., pág. 320.

crecimiento económico sin equidad, a lo largo de un período prolongado, es desestabilizador. La falta de responsabilidad y transparencia ha abierto las puertas al afán de lucro y a la corrupción, que socavan los programas de política económica. Los frecuentes cambios de gobierno crean incertidumbre, inseguridad y falta de claridad sobre las reglas de juego, que son factores disuasivos para el ahorro y la inversión. La falta de oportunidades de participar en los gobiernos locales o regionales, o en el gobierno nacional, socavan la productividad y la energía de la población. Por todas esas y otras razones, parece ser necesario que se dediquen mayores energías intelectuales al estudio de los temas de la reforma de la política económica, la democratización, la equidad y la participación popular.

Totalmente al margen de esas lecciones, es evidente que una estrategia de desarrollo cuya orientación consista principalmente en la reforma de la política macroeconómica, la liberalización del comercio, la promoción del sector privado y las innovaciones tecnológicas debe incluir, entre sus objetivos importantes, la reforma del Estado. No sólo es preciso reducir el papel económico del Estado a través de la reforma fiscal, la liberalización financiera, la reforma de la política comercial y la privatización, sino que es menester también la reforma del Estado mismo —que es algo totalmente diferente— para que pueda cumplir un papel complementario de promoción, responsable, en el proceso de desarrollo. El componente de capacidad tecnológica nacional de la competitividad depende de que se asigne un papel inteligente, eficiente y ágil al sector público. El Estado debe cumplir cierta función en materia de educación, salud pública, respaldo tecnológico, desarrollo de la infraestructura y garantía del derecho de propiedad privada y de la competencia, y no podrá hacerlo a menos que sea reformado para convertirlo en más eficaz.

En consecuencia, en los dos últimos años se ha intensificado el debate sobre “el buen gobierno”, el arte de gobernar, el desarrollo participatorio y la gestión de la economía pública como elementos importantes del proceso de desarrollo. Tal como Pierre-Clave Damiba, del PNUD, lo señala en “El arte de gobernar y el desarrollo económico”²⁵ cada vez se percibe más claramente que existe una relación simbiótica “entre la democratización en forma de participación de la población en el proceso político, responsabilidad, respeto de los derechos humanos, libertad de expresión, imperio de la ley, tolerancia de terceras posiciones, sucesión en el poder, etc., y el arte de gobernar en forma de capacidad administrativa de elaborar, ejecutar y controlar la política socioeconómica”²⁶. Arturo

²⁵ *Africa Forum*, vol. 1, No. 1, 1991.

²⁶ Citado en OCDE, “The Role of Development Co-operation in Contributing to Participatory Development”, París, mayo de 1991, pág. 22.

Israel²⁷ llega a la conclusión de que “prácticamente ningún país ha logrado desarrollarse en forma sostenida careciendo de un sistema político que funcione con un nivel mínimo de eficacia y normas éticas”.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, que coordina la política de las entidades que donan ayuda, organiza anualmente reuniones de alto nivel de ministros de Cooperación para el Desarrollo y responsables de organismos de asistencia externa. En la reunión de 1990, los participantes llegaron a la siguiente conclusión: “Los miembros del CAD reafirman su convicción de que existe una conexión vital entre regímenes políticos basados en la apertura, la democracia y la responsabilidad, los derechos individuales, y un funcionamiento eficaz y equitativo de sistemas económicos que conduzcan a una reducción considerable de la pobreza. Un desarrollo participatorio exige estrategias que combinen una política económica eficaz, un acceso equitativo a los servicios sociales y económicos básicos, y una participación más amplia de la población en la toma de decisiones sobre la orientación de la política y los programas públicos”²⁸.

El desarrollo participatorio, en la definición del CAD, incluye considerar como objetivo cardinal la educación, la capacitación y la salud para las grandes masas de la población, y promover el desarrollo del sector privado, en cuyo marco debe facilitarse un acceso expedito del mismo a los activos productivos. Debe respaldarse al sector de las microempresas y al sector informal; ha de concederse un papel más prominente a los gobiernos locales, y debe suscitarse la vinculación de los usuarios con el diseño y la ejecución de los proyectos, haciendo posible la participación activa de la mujer y reforzando las instituciones, políticas y prácticas que conduzcan a un buen gobierno, al respeto de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción.

Si bien puede preverse que las entidades bilaterales y multilaterales de asistencia darán mayor prioridad a estas cuestiones en el futuro, es evidente que “los procesos participatorios deben provenir de dentro de un país, no pueden importarse”²⁹. La recientemente formada Coalición Mundial para África constituye un órgano político de alto nivel de dirigentes africanos y entidades internacionales que entre otras cosas procura edificar, desde dentro de África, un amplio apoyo político en favor de la idea de promover la reforma política y del sector público de la región. En la próxima reunión de Jefes de Estado de la Coalición Mundial para África se presentará un documento en que se enuncia una definición, adaptada a ese continente, de temas de gobernabilidad y medidas de reforma.

²⁷ Israel, A., “El cambiante papel del Estado”, *Working Papers*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990.

²⁸ OCDE, “The Role of Development Co-operation”, pág. 2.

²⁹ Ibid., pág. 11.

Dada la importancia de la reforma del Estado para el futuro de América Latina, vale la pena preguntarse ahora cómo esta cuestión puede realmente convertirse en un tema prioritario de política económica dentro de América Latina y de qué modo la comunidad de los intelectuales puede ayudar a enunciar claramente un temario orientado hacia la acción.

Armonización de la relación de la economía con el medio ambiente como fuente de crecimiento económico

Los problemas ambientales, mundiales y locales, han adquirido una mayor prominencia a escala nacional e internacional. Si bien en un comienzo se pensaba que los problemas del medio ambiente afectan desfavorablemente al crecimiento económico, ahora se percibe con mayor claridad la posibilidad de lograr el máximo crecimiento económico a largo plazo acompañado con una política económica bien diseñada desde el punto de vista del medio ambiente. Actualmente se presta más atención al costo social, en contraposición con el costo privado, y a la búsqueda de la manera de lograr el máximo crecimiento económico posible a largo plazo mediante la adopción de adecuados patrones de medición de costos y beneficios. Y no se admite que pueda haber una transacción entre crecimiento económico y medio ambiente: ambos elementos se conciben ahora como potencialmente complementarios.

Además, en América Latina se está prestando mayor atención a las ventajas comparativas que posee la región, en materia de recursos naturales, con respecto a otras regiones. La CEPAL, en especial, ha centrado la mira en el nexo existente entre la actividad económica basada en el acervo de recursos naturales —incluida la actividad manufacturera, junto con el cambio tecnológico— como vehículo para el logro de un desarrollo sostenible³⁰. En interrelación, los recursos naturales y la tecnología pueden reforzarse mutuamente en un marco dinámico. Tal como escribió Fernando Fajnzylber, “la incorporación del progreso técnico hace posible, en realidad, un aumento de la producción compatible con la conservación del medio ambiente”. Sobre la base de la sección del presente estudio referente a la innovación en materia tecnológica puede afirmarse que ese nexo representa una aplicación específica que surte efectos positivos en materia de desarrollo. Para que la aplicación funcione adecuadamente, empero, los aspectos específicos deben ser de origen interno, de modo que se adecuen a la situación nacional. “Las estrategias más acertadas están condicionadas por el análisis que hagamos de las peculiaridades institucionales, econó-

³⁰ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Changing Production Patterns with Social Equity: The Prime Task of Latin American and Caribbean Development in the 1990s*, Santiago de Chile, 1990.

micas y sociales de la región y por la consideración de nuestros problemas ambientales”³¹.

Conclusiones: un marco de síntesis de la OCDE

En consecuencia, cuando buscamos una estrategia de desarrollo futuro para América Latina en la década de 1990, advertimos la necesidad vital de aprovechar diversos elementos de política económica, innovación tecnológica, reforma de la política económica y sostenibilidad ambiental, conjugados de modo de lograr un desarrollo dinámico.

Una estrategia para el futuro tendría que representar una síntesis de esos diversos elementos que podrían combinarse y aplicarse de diversos modos, siendo todos ellos, sin embargo, partes vitales de una orientación global. Ese amplio marco debería incluir lo siguiente:

- Reforma de la política macroeconómica.
- Liberalización del comercio exterior.
- Desarrollo del sector privado.
- Políticas innovadoras orientadas hacia el cambio tecnológico.
- Reforma del Estado, centrada en una mayor equidad, eficiencia y participación.
- La sustentabilidad ambiental.

Podría decirse que un marco que contenga esos elementos constituiría una “síntesis de la OCDE”, en lugar de un “Consenso de Washington”, por su carácter más inclusivo y también porque los elementos principales son compartidos ampliamente por las democracias industriales de Europa, el Pacífico, y Estados Unidos y Canadá, como lo testimonian, dentro de la OCDE misma, numerosos documentos y programas de reuniones de la organización.

Su valor para el debate internacional sobre las estrategias de desarrollo de América Latina consiste en que conduce el análisis hacia nuevos terrenos y dimensiones que hacen posible activar el proceso de desarrollo, en lugar de limitarse a sentar bases sobre las que pueda producirse el crecimiento económico. Un enfoque sistémico frente a la innovación y al cambio tecnológico es aquel que suscite un crecimiento más acelerado de la productividad y disemine ampliamente en la economía los factores que dan impulso al crecimiento económico. La reforma del Estado brinda la posibilidad de dar energía a la sociedad en relación con

³¹ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra Propia Agenda*, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, D.C. y Nueva York, 1990, pág. 3.

los objetivos del desarrollo merced a una mayor confianza en la capacidad, transparencia y responsabilidad del Estado en el proceso de desarrollo. La reforma de la política económica entraña, entre otras cosas, lograr mayor equidad dando prioridad al desarrollo de los recursos humanos, la educación, la capacitación, la nutrición y la salud pública, y un acceso más equitativo a los activos productivos como la tierra, el agua, el capital, la tecnología, etc. Esos aspectos del desarrollo humano tienen la virtud de que mejoran el equilibrio social, la distribución del ingreso y la equidad, al mismo tiempo que provocan el aumento de la productividad y sirven de respaldo a la reforma del régimen democrático. Un desarrollo sustentable desde el punto de vista del medio ambiente, basado en el análisis de los costos y los beneficios a largo plazo y en aplicaciones tecnológicas bien concebidas, puede brindar fuentes de crecimiento económico adicionales a una América Latina rica en recursos naturales.

Estos elementos —la innovación de la tecnología, el desarrollo participatorio y la sustentabilidad— se refuerzan mutuamente y añaden fuentes de desarrollo dinámico a las condiciones que hacen posible la estabilidad macroeconómica, el libre comercio y la libre empresa, “evitando que se limiten a asegurar el equilibrio macroeconómico, de forma tal que fructifiquen los significativos esfuerzos que están, hoy en día, realizando los países de América Latina”. (Nohra Rey de Marulanda, BID, 1 de octubre de 1991, carta a los redactores de estudios.)

La misión de la comunidad de los investigadores

Este marco lleva a que la comunidad de los investigadores e intelectuales que toman parte en el análisis de la política económica de América Latina, asuma una nueva tarea. La primera misión consiste en hacer figurar en la corriente principal del debate de política económica dimensiones críticas del proceso de desarrollo que habitualmente han sido mantenidas al margen del debate como, por ejemplo, la innovación tecnológica, la reforma política y la cuestión del medio ambiente. Estos tres elementos son considerados ahora pilares esenciales de una estrategia de desarrollo viable; ya no pueden considerarse como factores secundarios.

La segunda tarea consiste en centrar la atención en las relaciones entre los principales pilares de la estrategia de desarrollo, en lugar de tratar por separado a cada uno como un ámbito especializado. No se avanzará hacia una conjunción de los tres nuevos elementos en el debate de la corriente de pensamiento más influyente, convocando a una conferencia tras otra y realizando investigaciones dentro de cada esfera. Las cuestiones capitales consisten en determinar de qué modo los seis elementos se afectan mutuamente, se combinan y se interrelacionan. Ello refleja la importancia de diseñar un enfoque sistémico, por oposición a un enfoque

de carácter parcial, especializado y puramente económico o técnico. Para imprimir un mayor dinamismo al proceso de desarrollo y hacerlo más útil para la política económica, necesitamos dirigir la atención de la investigación hacia la interrelación, la sinergia y la interacción de los elementos críticos, en lugar de aclarar más su contenido como esferas aisladas.

Por último, la comunidad de los investigadores debe dirigirse a los múltiples creadores de la política económica de las sociedades más complejas, que están surgiendo en América Latina con el restablecimiento de la democracia y la apertura de las economías nacionales a la economía mundial. "Cuando una economía se abre y los actores no gubernamentales adoptan decisiones, ya se ha instituido una forma de democracia... En el caso de las economías de América Latina, en que los precios y los mercados determinan cada vez más las decisiones en mayor medida que las autoridades y los reglamentos gubernamentales, el poder de toma de decisiones se ha ampliado, pasando del centro hacia millares, ciento de millares y en algunos casos millones de encargados de adoptar decisiones, que las toman por sí mismos"³². Esto pone de manifiesto en forma clara no sólo la creciente multiplicidad de actores en el contexto actual, sino también la evolución de la reforma en los últimos años. Es necesario que reconozcamos —aunque queda más por hacer— que el papel del Estado últimamente, sin lugar a dudas, se ha reducido. En gran parte el esfuerzo intelectual y de reforma se ha limitado a combatir medidas económicas desacertadas, la corrupción de los encargados de tomar decisiones y el egoísmo de quienes obran con afán de lucro personal. Ahora es necesario proseguir la labor para lograr que se adopten medidas positivas, y ayudar a los responsables de la política económica que actúan con la mira puesta en el interés público y a los empresarios orientados por el deseo de servir al bien común. En la próxima década, con un enfoque más equilibrado, la ejecución y la orientación de la política de investigación permitirían alcanzar una gama más amplia de resultados útiles. Un enfoque reorientado de ese género se encaminaría a hacer más eficaz a la política económica y a ampliar las diferentes alternativas de ésta dentro del marco de desarrollo acordado, en sociedades cada vez más complejas en que todos los sectores, incluido el Estado, tengan un papel vital que cumplir.

El régimen democrático se perfecciona cuando el espectro de posibilidades de elección de variantes de política pública es amplio y diferenciado, en lugar de estrecho y monolítico, y también cuando se ensancha la gama de actores de la economía que tienen libertad de elegir. A través de una investigación orientada hacia la política económica, podrá hacerse mucho más en el futuro para que los encargados de elaborar dicha

³² Weintraub, en Consejo Nacional de Investigaciones, "The Transition to Democracy: Proceedings of a Workshop", Washington, D.C., 1991, págs. 14 y 15.

política comprendan en forma clara la interrelación de los factores y las diversas combinaciones, secuencias y cronogramas de medidas que en definitiva puedan ser más eficaces para promover el desarrollo. Nuestra pasión por la eficiencia, la estabilidad y las fuerzas del mercado debe ser contrabalanceada por nuestra dedicación a las metas de la innovación, la participación, la equidad y la sostenibilidad, y conjugarse con ellas para llegar a una concepción del futuro de América Latina que permita movilizar diversas fuerzas para lograr un desarrollo dinámico, en lugar de limitarse a brindar paliativos para los excesos y abusos del pasado.

BIBLIOGRAFIA

- Borner, S., Brunetti, A., y Weder, B. "Institutional Obstacles to Latin American Growth and Proposals for Reform". *WWZ-Studien* No. 26, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel. Basilea, noviembre de 1990.
- Chudnovski, D. "The International Competitiveness of Latin American Countries: The Need for Integrated Trade and Innovation Policies", estudio preparado para el Centro de las Naciones Unidas sobre Corporaciones Transnacionales. Buenos Aires, septiembre de 1991.
- Emmerij, L. "Scientific and Technological Capacity Building at the End of the 20th Century", estudio preparado para un seminario internacional sobre Transformación de la Ciencia en Polonia: Oportunidades y Obstáculos, Varsovia-Madrilín. Centro de Desarrollo de la OCDE. París, septiembre de 1991.
- Ferrer, A. Comentarios al estudio de Ariel Davrieux, "Prospects for the Re-establishment of Economic Growth in Latin America" preparados para un foro internacional conjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE y del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Perspectivas de América Latina. París, 21 al 23 de noviembre de 1990.
- Hirschman, A. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. Yale University Press. New Haven, 1991.
- Prebisch, R., *Change and Development—Latin America's Great Task; Report Submitted to the Inter-American Development Bank*. Estudios Especiales Praeger sobre Economía Internacional y Desarrollo. Nueva York, 1971.

UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE 1990

John Williamson¹

Aunque la década de los años ochenta representó una década perdida para América Latina en cuanto al mejoramiento del nivel de vida de la población, constituyó en cambio un decenio sumamente productivo en cuanto al progreso de las ideas. No sólo fue una década en que el régimen democrático, en general, quedó arraigado, sino que en ella se produjo, además, una evolución decisiva hacia la aceptación de formas modernas de organización económica, que incluyó sistemas económicos orientados hacia el exterior, liberalizados, en cuyo marco se llevaron a la práctica programas macroeconómicos prudentes. Los frutos de esa modernización se han puesto de manifiesto ya en algunos de los países que realizaron el cambio con anterioridad y en forma más decidida, principalmente en Chile y México.

Lo primero que debe hacerse es completar y consolidar este cambio del régimen de política económica. Completar significa dos cosas. Primero, extender el nuevo régimen a los países que aún no lo han implantado, en especial Brasil y Perú, entre los países mayores. Segundo, perfeccionar el nuevo sistema, en particular mediante la creación de la zona de libre comercio hemisférica concebida por el Presidente Bush en su programa de la "Iniciativa para las Américas". Por consolidación se debe entender el logro de un apoyo general en favor del nuevo régimen, de modo que se de por supuesto su carácter irrevocable, como ocurre en Europa Occidental, en Estados Unidos y Canadá, o en Japón.

En algunos casos se han expresado temores —en especial Dornbusch²— con respecto a que la aplicación del tipo de medidas de reformas modernizadoras de la política económica como las que se realizaron en muchos países de América Latina en los últimos años —lo que denominé una vez el "Consenso de Washington"³— no basta para poner nuevamente en

¹ Investigador Principal, Institute for International Economics.

² Dornbusch, R., "From Stabilization to Growth", estudio presentado a una conferencia sobre la reconstrucción económica de América Latina en la Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 7 y 8 de agosto, 1989.

³ He llegado a deplorar la expresión. Un motivo para ello es que el "Consenso de Washington" no provoca mucho consenso en Washington. Pero la razón más importante es que algunos la han interpretado en el sentido de que Washington habría ideado lo que era necesario realizar y luego habría enviado misioneros para enseñárselo a los que viven más allá de los límites de su zona metropolitana. De hecho, creo que existió una evolución paralela en el pensamiento de Washington y de América Latina en el marco de una trayectoria intelectual

marcha el crecimiento económico. Dornbusch mencionó el caso de Bolivia como el de un país que puso en ejecución en una época temprana un valeroso conjunto de medidas de reforma, pero que aún no se ha visto recompensado por un crecimiento económico vigoroso. Se plantea la cuestión de qué podría hacerse para acelerar el restablecimiento del crecimiento económico una vez que se ponen en marcha programas de reforma de la política económica. Muchos de los remedios clásicos, como el gasto deficitario keynesiano, el camino del “dinero fácil”, o los abultados préstamos externos, constituyen la causa de la crisis por el hecho de haber sido utilizados excesivamente en el pasado. Por esta razón, el restablecimiento de prácticas de ese género tiende, más probablemente, a socavar la confianza, en lugar de estimular la economía.

Resulta evidente que lo que puede ayudar es una resolución definitiva del problema de la acumulación de deudas, como la que ha aportado el Plan Brady en los casos en que ha sido aplicado. Es de vital importancia que los acuerdos enmarcados en el Plan Brady no sean despojados de su capacidad de brindar un “sello de aprobación de buen gobierno” —de un modo similar a lo que representaban los acuerdos de derecho de giro del Fondo Monetario Internacional hace una década— por el hecho de ser aprobados antes de que se esté aplicando un plan general de reforma de la política económica. Pero además debe admitirse que es necesario perseverar y esperar. Cuando la confianza ha sido duramente afectada, puede llevar tiempo convencer a los empresarios de que el nuevo régimen de política económica es permanente. La búsqueda desesperada de un remedio poderoso y mágico para el crecimiento económico puede postergar la revitalización de la economía, en lugar de acelerarla.

Pese a ser decisivo completar y consolidar la aceptación del “Consenso de Washington”⁴, ha llegado la hora de comenzar a estudiar un temario más amplio. América Latina padece las secuelas de la distribución de la renta más insatisfactoria —es decir, más inicua— del mundo. La aplicación del “Consenso de Washington” debería tender, como es natural, a mejorar más que a empeorar la distribución de la renta. Ahora advertimos —cosa que Raúl Prebisch no percibió— que la sustitución de importaciones aumenta la demanda de los factores de producción que son escasos a expensas de factores que son abundantes —notablemente la mano de obra no especializada— y que es, por ende, sistemáticamente no igualitaria.

de escala mundial, cuya manifestación más extraordinaria se ha producido en la zona del antiguo Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). Véase Williamson, J., “Policy Reform in Latin America in the 1980s”, estudio presentado a una conferencia intitulada: “Structural Adjustment: Retrospect and Prospect” en la American University, Washington, D.C., marzo, 1991.

⁴ Un resumen de lo que éste expone aparece en el apéndice del presente capítulo.

A lo largo de más de un siglo, la izquierda —entendiendo por ella al conjunto de quienes dicen interesarse en la equidad— fue engañada por Karl Marx, que le hizo creer que era posible velar por los intereses de los pobres suprimiendo los mercados. El colapso del comunismo en sus países de origen ha aclarado las cosas a todos, menos a Fidel Castro, con respecto a ese mito. Y ahora comprendemos que el único resultado duradero de la inflación es el “impuesto inflacionario”, que es sumamente regresivo. De hecho —y dado que la primera necesidad para mejorar la suerte de los menos favorecidos es aumentar en forma continua la oferta de puestos de trabajo que valgan la pena, como los que sólo pueden provenir de un crecimiento económico sostenible semejante al que ahora se ha puesto en marcha— la aplicación plena del “Consenso de Washington” debe ser el punto de arranque para aquéllos preocupados por la equidad.

No obstante, las medidas que entraña el “Consenso de Washington” no tienden por sí mismas, probablemente, a determinar una mejora sustancial o rápida de la distribución de la renta. Si nos preocupamos por la equidad tenemos que estar en condiciones de obtener algo más que beneficios secundarios. Necesitamos un conjunto independiente de medidas de reforma de la política económica encaminadas específicamente a conseguirla. La pregunta que se plantea es qué medidas permitirán mejorar la distribución de la renta, sin matar la gallina de los huevos de oro del crecimiento económico.

Se ha puesto en claro ahora que no es sensato distorsionar la asignación de los recursos ni la política monetaria, para alcanzar objetivos referentes a la distribución de la renta. Por lo tanto, el instrumento básico con que se cuenta para hacer frente al problema de dicha distribución es el sistema fiscal. Además, parece ser difícil establecer una estructura tributaria significativamente progresiva sin correr el riesgo de suscitar efectos graves en materia de desincentivos: dado que los ricos pueden contar con mayores recursos para evadir o eludir el pago de los tributos, resulta sumamente difícil mantener una proporcionalidad aproximada en la estructura tributaria. El sistema fiscal puede, no obstante, ser un instrumento poderoso para ayudar a quienes están en situación poco favorecida, si el gasto, además de atender el suministro de bienes públicos, se concentra en quienes experimentan reales necesidades.

Dos campos en que existen argumentos abrumadores en favor de un aumento del gasto público —a los efectos de alcanzar un crecimiento económico cada vez más acelerado y, además, la equidad— son los de la educación primaria y los servicios básicos de salud, especialmente los de medicina preventiva⁵. No obstante, como los beneficios de la educación

⁵ Advuértase que el aumento del gasto público en educación y salud pública figura en el programa del “Consenso de Washington”. Reduje deliberadamente la lista de objetivos

universitaria son recogidos en forma primordial por quienes la reciben y éstos forman parte, en gran medida, de los sectores de mayores ingresos, el principio de equidad llevaría a sugerir que la educación terciaria sea financiada en gran proporción mediante préstamos para estudiantes. Por analogía, los servicios de medicina curativa avanzada son aprovechados en medida abrumadora por los más pudientes, por lo cual sería conveniente hacer recaer su financiamiento sobre el sector privado.

Una de las prioridades en el campo de la salud pública debería ser una amplia disponibilidad de servicios de planificación familiar. Considero como una desgracia social la coexistencia de un gran número de hijos que sus padres no desean y lanzan a la calle a edad temprana, con la falta de acceso a mecanismos para limitar los nacimientos. Ello no sólo conduce a una tragedia humana a escala masiva, sino que la alta densidad de la población agrava los problemas del medio ambiente, y constituye una rémora para el crecimiento.

Según estudios del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, el gasto en bienestar social, incluidos los subsidios a los alimentos y los complementos de la nutrición, si se orienta con cuidado hacia los pobres, puede constituir un medio eficaz en materia de costos para hacer frente al problema de la equidad⁶.

Un bien de uso público que, como es evidente, no se suministra en la medida necesaria, es la distribución de agua potable por cañerías. Se trata de un servicio donde la recuperación de costos es relativamente fácil, pero a menudo ella se ve dificultada porque los gobiernos no creen que se debe cobrar ese servicio básico a los pobres. Es cierto que los cargos aplicados a los usuarios por servicios básicos tienden a ser regresivos, pero no cobrarlos en absoluto es aún más regresivo.

La cuestión de la vivienda es otro terreno en que mucho puede lograrse, "siempre que... los niveles de suministro se mantengan bajos. Una modalidad,... que se aplica en Chile, consiste simplemente en proporcionar al beneficiario una parcela de tierra próxima a un camino, con piso de hormigón no recubierto y... servicios de agua corriente, cañerías, alcantarillado y energía eléctrica. Se deja en manos de quienes ocupan la vivienda

capitales del gasto público a los campos en que el aumento del gasto puede justificarse en forma primordial por su capacidad de acelerar el crecimiento económico y su carácter incidental para la mejora de la distribución, porque mi objetivo consistía en describir en qué medida existió consenso y pensé que en 1989, a Washington, en gran medida, no le preocupaba la cuestión de la equidad. Stanley Fischer expresó su discrepancia con esa conclusión, y con gusto acepto esa corrección, por lo menos en lo que se refiere al Banco Mundial; véase Williamson, J., (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990, pág. 27.

⁶ Cornia, A., Jolly, R., y Stewart, F., *Adjustment with a Human Face*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

que terminen las obras, básicamente las paredes y el techo, lo mejor que puedan”⁷

En los últimos años, varios países de América Latina han tomado medidas para incrementar el gasto social que sea eficiente en relación con el costo y esté orientado hacia los sectores de población menos favorecidos. Son ejemplos notables México, con su Programa de Solidaridad; Bolivia, con su Fondo Social de Emergencia; y Chile, con su Fondo de Solidaridad Social. Es evidente que esos son precisamente los países que fueron pioneros en la ejecución de medidas serias de reforma de la política económica. En contraste, Brasil sigue dedicando más de la cuarta parte de los recursos de su presupuesto de educación a proporcionar enseñanza universitaria gratuita para una élite privilegiada, en tanto que casi las dos terceras partes de los niños en edad escolar no terminan la educación primaria (el octavo grado escolar). Por lo tanto, puede probarse, en cierta medida, que el “Consenso de Washington” y un gasto social eficaz desde el punto de vista de su costo, son factores que se complementan mutuamente, en lugar de ser antitéticos.

Sin embargo, no puede afirmarse que un alto nivel de gasto público tienda a surtir en forma sistemática efectos igualitarios. Lo que se necesita es reorientar el gasto, apartándolo de los ámbitos sensitivos desde el punto de vista político, que típicamente reciben más recursos de lo que justifican los beneficios económicos que suscitan, como por ejemplo los gastos de administración, defensa nacional, subsidios indiscriminados, y “elefantes blancos”, volcándolo a esferas descuidadas que determinan una alta rentabilidad o mayores beneficios para los sectores sociales menos favorecidos. La composición del gasto público importa mucho más que la cuestión en que se ha centrado la controversia, a saber, su nivel.

Puede existir un obstáculo político grave para llevar a cabo la recomendación de concentrar el gasto en los más pobres: el hecho de que los más pobres no son la mayoría del electorado sino que, por lo común, constituyen una minoría poco organizada con una influencia política desproporcionadamente exigua⁸. Obtener respaldo político para un programa de gasto social puede requerir ampliar la gama de beneficiarios, lo que supone en forma inevitable aumentar el costo del programa. Si ese proceso se lleva lejos, conduce a un álgido conflicto entre el gasto social y la disciplina fiscal. Resolver ese dilema es una dificultad que los economistas tenemos que dejar en manos de los políticos.

⁷ *The Economist*, 19 de octubre de 1991, pág. 24.

⁸ Nelson, J., “The Politics of Pro-Poor Adjustment”, en J. Nelson, (ed.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transactions Publishers, en colaboración con el Consejo de Desarrollo en el Exterior, Nueva Brunswick, 1989.

La otra cara de la política fiscal se refiere a la recaudación de ingresos. En el programa del “Consenso de Washington” se incluye también lo referente a la reforma tributaria, sugiriéndose la ampliación de la base tributaria, especialmente a través de una mejor administración de los impuestos y la reducción de las tasas impositivas marginales. La meta es depurar los incentivos y mejorar la equidad horizontal sin reducir la progresividad ya lograda. Desde un punto de vista orientado por el objetivo de la equidad, podría ser necesario recomendar una progresividad realmente creciente, aunque —como ya se señaló— no sería realista albergar esperanzas de ningún género en cuanto a lo que puede ser factible en ese sentido. No obstante, existen dos posibles fuentes de ingresos tributarios que merecen atención debido a las sumas que están en juego y a sus consecuencias positivas en cuanto a eficiencia y equidad.

La primera de esas fuentes guarda relación con los intereses generados por los activos que se mantienen en el exterior (el “capital fugado”). Algunos países de América Latina no efectúan esfuerzo alguno, ni siquiera en principio, para imponer tributos a los ingresos provenientes de las inversiones extranjeras, pues se mantienen fieles al “principio de origen” en materia de tributación, según el cual el ingreso debe ser gravado en el país en el que se produce el ingreso, en lugar de hacerlo en el país de residencia del contribuyente (es lo que se conoce como “principio de la residencia”). En la época en que los países de América Latina recibían inversiones directas en gran escala y no mantenían activos importantes en el extranjero, el principio de origen podía defenderse racionalmente por lo menos sobre la base del interés propio, pero hoy día hasta eso es de dudosa validez.

En algunos países de América Latina existen leyes que establecen que deben pagarse tributos sobre los ingresos de las inversiones en el exterior, pero no existen medios de vigilar el cumplimiento de esas normas; al igual que en el caso de los tributos de observancia voluntaria, la evasión es la regla. De hecho, los ingresos por concepto de intereses de los activos que se mantienen en el exterior están exentos de impuestos. Ello suscita una distorsión tributaria que favorece la fuga de capitales y supone una discriminación en contra de las inversiones internas. Es más, puesto que sólo aquéllos cuya situación económica es relativamente holgada disponen de activos suficientes como para colocar en el exterior, los efectos en materia de distribución son perversos.

Sería necesario hacer dos cosas para imponer tributos a los ingresos de las inversiones en el exterior. Una de ellas es incluirlos en la definición de los ingresos sujetos al pago de tributos. La otra sería suscribir acuerdos de intercambio de información con los países que albergan esas inversiones, para que las autoridades tributarias tengan la posibilidad de identificar a los receptores de intereses que omitan declarar los respectivos ingresos.

La Tesorería de Estados Unidos está dispuesta ahora a negociar acuerdos de ese tipo, y concluyó uno con México en 1989. En el seno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se negoció también un acuerdo multilateral de intercambio de información tributaria entre sus países miembros, que está en proceso de ratificación. Si los países de América Latina se toman en serio la aspiración de lograr una mayor equidad, deberían hacer figurar entre sus objetivos cardinales el de solicitar que ese tratado quede abierto a la firma de países que no sean miembros de la OCDE.

El otro gravamen que brilla por su ausencia es el impuesto sobre el valor de la tierra. Como el rendimiento de la tierra es pura renta, se trata de un impuesto que no actúa como desincentivo. Y como la renta que puede emanar de una parcela de tierra depende en forma crítica del gasto que efectúe el sector público en obras de infraestructura que benefician a la comunidad, un impuesto de ese tipo estaría al servicio de la justicia social, aun cuando su incidencia no fuera progresiva. Pero, de hecho, la propiedad de la tierra está altamente concentrada entre las personas acaudaladas, por lo cual un impuesto sobre el valor de la tierra será manifiestamente progresivo. Esos argumentos son antiguos, bien conocidos y poderosos; la única razón que se me ocurre para explicar por qué siguen sin ser tomados en cuenta es que Henry George y sus discípulos desacreditaron esa causa, sosteniendo que el valor de la tierra debe ser sometido a un impuesto del 100 por ciento, que ese impuesto debería ser el único existente, y que su aplicación resolvería todos los problemas económicos concebibles. Un impuesto sobre el valor de la tierra no debería ser el único y no sería una panacea, pero un impuesto de ese tipo, con una tasa razonable, sería plenamente deseable.

Además de aumentar la recaudación impositiva a partir de quienes están en mejores condiciones para pagar, el impuesto sobre el valor de la tierra tendería a socavar los intereses pecuniarios que llevan a los terratenientes a oponer resistencia a la "reforma agraria". De ese modo se abriría el cauce para un futuro progreso en un campo en que —hecho patético— poco se ha realizado en la mayor parte de los países, pese a una evidente necesidad en contrario señalada por la coexistencia de grandes zonas de tierras insuficientemente utilizadas y la existencia de campesinos enormemente necesitados de tierra, y a pesar de los excelentes resultados logrados en otros países, notablemente en Corea del Sur y Taiwán. (La orientación exportadora no es la única lección que puede aprenderse los "Tigres del Asia".)

La labor de Hernando de Soto⁹ y del Instituto Libertad y Democracia del Perú parece también haber establecido, sin posible duda, que la legalización

⁹ De Soto, H., *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Harper and Row, Nueva York, 1989.

de los derechos de propiedad en el sector informal es una fuente potencial de beneficios importantes en materia de eficiencia y equidad. Esos estudios han demostrado que un programa de otorgamiento de títulos de propiedad no tiene por qué ser costoso, y que promueve una mayor disposición a invertir, permite el uso de los inmuebles como garantía para obtener crédito a fin de financiar las inversiones, y posibilita economizar los recursos que se usan en forma improductiva para defender los derechos de propiedad.

La otra lección reciente en materia de iniciativa de base, que parece ahora clara como el cristal, proviene de Bangladesh. El Banco Grameen, establecido en ese país, ha demostrado que es posible conceder crédito a microempresas (incluidos campesinos) con expectativas de reembolso y tasas de incumplimiento muy bajas, si se cumplen ciertos requisitos pertinentes. La condición necesaria es, al parecer, que los prestatarios potenciales que mantengan un tipo de relación social bastante estrecha, estén organizados en forma de cooperativas, y asuman una responsabilidad conjunta por los préstamos convenidos por un integrante del grupo. Esos pequeños préstamos pueden determinar una productividad excepcionalmente alta, presumiblemente porque permiten explotar el capital con un volumen muy grande de mano de obra. El descubrimiento de cómo otorgar pequeños préstamos que no sean, en la práctica, donaciones, constituye una innovación social que brinda la posibilidad de lograr, a la vez, una mayor eficiencia y una mayor equidad.

A través de las consideraciones que anteceden he procurado elaborar una lista de medidas que permitan avanzar hacia la meta de la equidad social aprovechando —en lugar de destruyendo— lo logrado a través de los programas de reformas a la política económica de los últimos años. No hay nada sorprendentemente novedoso en la lista de estas medidas:

- Reorientación del gasto público, a fin de hacer hincapié en la educación y la salud pública básicas, el control de natalidad, un sistema de bienestar social orientado hacia ciertos objetivos, suministro de agua potable y de vivienda a bajo costo.
- Una mejor administración tributaria, medidas encaminadas a incluir a los ingresos de las inversiones extranjeras en la red tributaria y la introducción de un impuesto sobre el valor de los bienes raíces.
- Reforma agraria.
- Legalización de los derechos de propiedad en el sector informal de la economía.
- Fundación de bancos que otorguen crédito a los campesinos y a las microempresas, tomando como modelo al Banco Grameen.

A través de la presentación de una lista de medidas de este tipo se trataría de ayudar a lograr una cristalización ideológica, en forma semejante

a lo que al parecer logré con mi lista anterior sobre el “Consenso de Washington”. Es evidente que esta lista es mucho más subjetiva que la emanada de mi trabajo anterior, pues lo que hice entonces fue simplemente registrar mi impresión sobre un consenso que ya había cuajado¹⁰. No tengo la sensación de que se haya llegado a un consenso similar sobre el tema de cómo promover la equidad; de hecho, es probable que jamás se alcance pues, por naturaleza, las cuestiones referentes a la distribución del ingreso son más polémicas y provocan divisiones políticas más agudas que las de la eficiencia. Pero esto no hace menos importante el objetivo de establecer un temario que ponga de relieve el hecho de que hacer hincapié en la importancia de la eficiencia, es totalmente compatible con la preocupación por avanzar hacia la meta de la equidad.

No concibo la posibilidad de que mi lista satisfaga a todos los que se ufanan de haber adoptado un sesgo igualitarista, pues no promete panaceas y se aparta del tipo de programa populista que tan a menudo ha acabado por perjudicar a los pobres, en lugar de beneficiarlos. El corolario es que mejorar la distribución del ingreso constituirá, probablemente, un proceso lento. Es mejor que su alternativa, que jamás lo mejorará. El hecho de que vaya a requerir largo tiempo constituye un poderoso argumento en favor de que el proceso se ponga en marcha en forma inmediata. Quizá he dejado a un lado algunas propuestas que podrían ayudar a acelerar el avance, pero antes de que yo llegue a admitirlas en mi lista de objetivos será necesario que se demuestre que permiten lograr una mejora considerable en materia de equidad, sin suscitar un costo elevado en lo que se refiere a la eficiencia.

Si bien he centrado la atención en la equidad como tema que deberá incorporarse ahora a la nómina de objetivos de América Latina, tengo que agregar que me cuento entre los que creen que la cuestión del medio ambiente constituye un tema que reviste una importancia del mismo orden de magnitud. Pero ese es un asunto que queda para otra ocasión (o quizá para otro autor).

¹⁰ Dejé sentado lo que, a mi juicio, ya había “cuajado” en Washington en ese momento: esa fue la razón por la que surgió la expresión.

APENDICE

Resumen del “Consenso de Washington”¹¹

Disciplina fiscal. Los déficit fiscales, medidos adecuadamente de modo de incluir los de los gobiernos provinciales, las empresas del Estado y el Banco Central, deben ser lo suficientemente exiguos como para que puedan ser financiados sin necesidad de recurrir al “impuesto inflacionario”. Ello supone, típicamente, lograr un superávit primario (es decir, determinado antes de agregar el monto del servicio de la deuda al gasto) que represente cierta proporción del PIB, y un déficit operacional (es decir, un déficit calculado sin tener en cuenta la parte de los intereses adeudados que simplemente constituye una compensación de la inflación), de no más del 2 por ciento del PIB.

Orden de prelación de los objetivos del gasto público. La reforma de la política económica consiste en reorientar el gasto desde los ámbitos que representan delicados problemas políticos, que típicamente reciben más recursos de los que su rentabilidad económica puede justificar —como los gastos de administración, defensa nacional, los subsidios indiscriminados, y los “elefantes blancos”— hacia campos que se descuidan y pueden suscitar una elevada rentabilidad económica y la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso, como los servicios primarios de salud pública, la educación y la infraestructura.

La *reforma tributaria* supone ampliar la base impositiva y reducir las tasas tributarias marginales. La meta consiste en depurar los incentivos y mejorar la equidad horizontal sin reducir la progresividad ya lograda. Mejorar la administración tributaria constituye un importante aspecto de la ampliación de la base tributaria en el contexto de América Latina. Gravar los intereses que generan los activos que se mantienen en el exterior (el “capital fugado”) debería ser otro objetivo importante para ampliar la base tributaria en la próxima década.

Liberalización financiera. El objetivo final es establecer tasas de interés determinadas por el mercado, pero la experiencia revela que en condiciones de falta de confianza crónica, las tasas de interés determinadas por el mercado pueden ser tan altas como para socavar la solvencia financiera de las empresas productivas y del Estado. En tales circunstancias, un objetivo provisional razonable es la abolición de las tasas de interés

¹¹ El presente resumen fue tomado de Williamson, J., “Policy Reform”.

preferenciales aplicadas a prestatarios privilegiados y el logro de una tasa de interés real moderadamente positiva.

Tipos de cambio. Los países necesitan un tipo de cambio unificado (por lo menos para las transacciones del comercio exterior), que se establezca a un nivel suficientemente competitivo como para suscitar un acelerado incremento de la exportación de productos no tradicionales, y que sea administrado de modo que los exportadores tengan la certeza de que esa competitividad se mantendrá en el futuro.

Liberalización del régimen del comercio exterior. Las restricciones comerciales cuantitativas deben ser sustituidas rápidamente por aranceles aduaneros, y éstos deben ir siendo reducidos paulatinamente hasta que se llegue a un arancel uniforme bajo, de alrededor del 10 por ciento (o a lo sumo situado en torno a un 20 por ciento). No obstante, existe cierto desacuerdo en cuanto a la velocidad con que debe realizarse ese proceso de supresión gradual de los aranceles aduaneros (las recomendaciones cubren una gama que va de los tres a los diez años) y en lo que respecta a si es recomendable realizar en forma menos acelerada el proceso de liberalización cuando las condiciones macroeconómicas son adversas (recesión y financiamiento del déficit).

Inversión extranjera directa. Deben abolirse las barreras que impiden la radicación de empresas extranjeras; debe aceptarse que las empresas extranjeras compitan en igualdad de condiciones con las nacionales.

Privatización. Las empresas del Estado deben ser privatizadas.

Desregulación. Los gobiernos deben abolir las normas reglamentarias que impiden el ingreso al mercado de nuevas empresas o que restringen la competencia, y deben cerciorarse de que todas las normas reglamentarias se justifiquen en función de criterios tales como la seguridad, la protección del medio ambiente, o la vigilancia del cumplimiento de las normas de prudencia de las instituciones financieras.

Derechos de propiedad. El sistema jurídico debe establecer derechos de propiedad seguros, sin un costo excesivo, y ponerlos a disposición del sector informal.

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO EN LA DÉCADA DE 1990

Gerald K. Helleiner¹

A nivel internacional, los países en desarrollo han sido dejados al margen más que en ningún otro momento durante los últimos 30 años o más. Esto se aplica en especial en el caso de los países de América Latina y África, agobiados por la deuda externa. El activo debate Norte-Sur de la década de 1970 pasó al olvido. La economía mundial es administrada por el "directorio autodesignado" del Grupo de los 7 (G-7), y no existen perspectivas de cambio alguno en este escenario, por más que la ONU pueda estar ganando terreno en otras esferas. Fuera de sus preocupaciones internas, lo que mas parece inquietar a los países del G-7 es la expansión de los mercados de Asia, y los dramáticos cambios de la situación en Europa oriental. En las últimas reuniones del Banco Mundial y del FMI, la atención se centró extraordinariamente en Europa oriental, en las repercusiones de las disputas de Estados Unidos y Europa con respecto a las perspectivas del GATT, y en similares debates en torno a la política macroeconómica en el seno del grupo. A los problemas de la deuda del Tercer Mundo, ahora que ya no amenazan al sistema financiero mundial, se les atribuye una importancia terciaria. Actualmente se estima que los problemas de los países en desarrollo son una consecuencia de los errores de sus propias políticas económicas, y se sostiene que deben tratar de corregir esos errores mediante un equilibrio adecuado entre el papel del mercado y del Estado, y una mayor apertura a la influencia benéfica de la economía mundial.

Creo que el funcionamiento de la economía mundial influye poderosamente sobre las perspectivas económicas de América Latina, y que esa influencia no siempre es beneficiosa. Pero permítaseme aceptar, retóricamente, que la política económica interna de los países de América Latina reviste una importancia clave. ¿Cuál debe ser su contenido? Haré referencia a cinco temas:

- La medición apropiada del desempeño económico;
- la concepción actual del crecimiento económico;
- los consensos en materia de política de comercio exterior, política de inversiones extranjeras y política macroeconómica;
- las relaciones con Estados Unidos; y
- la construcción de un monumento adecuado a Raúl Prebisch.

¹ Departamento de Economía, Universidad de Toronto, Canadá.

Medición apropiada del desempeño económico

La medición apropiada de los resultados económicos cumple una función importante cuando se trata de elaborar una estrategia exitosa y de alcanzar sus objetivos. Será difícil preparar o ejecutar una nueva estrategia de expansión equitativa y sostenida del crecimiento económico, en la medida en que el BID, la CEPAL y el Banco Mundial sigan valiéndose de los instrumentos clásicos de medición del crecimiento del PNB o del PIB. No me refiero a los indicadores de desarrollo humano del PNUD, cuya utilidad es manifiesta, sino a la forma de medición del crecimiento económico.

Probablemente en ninguna otra parte del mundo es mayor que en América Latina la diferencia entre la medición del crecimiento económico ponderada en función de los ingresos y en función de la población. Al incremento (o a la disminución) de los ingresos de una persona pobre, debe dársele por lo menos la misma ponderación que a los de una persona rica. En la contabilidad del crecimiento económico corriente, si un individuo obtiene ingresos 20 veces mayores que otro, se le asigna una ponderación 20 veces mayor a los efectos del cálculo del crecimiento económico. Este procedimiento no es perjudicial si se trata de medir solamente el nivel de la actividad económica; en cambio como medida del desempeño económico es, evidentemente, absurdo. Resulta alentador ver que el Banco Mundial —tras una interrupción de más de una década— en su reciente documento sobre proyecciones macroeconómicas mundiales volvió a dedicar cierta atención a esta cuestión. Quienes se preocupen por los problemas de América Latina deberían ponerse a la vanguardia en la reforma de estos métodos, en lugar de seguirlos. Análogamente, bien podría justificarse que los latinoamericanos se pusieran al frente en la tarea de elaborar un tratamiento apropiado de la depreciación ambiental en las cuentas nacionales, y en lo referente al uso de tasas de crecimiento económico netas (en lugar de brutas) para medir el desempeño económico.

Los orígenes del crecimiento, versión de la década de 1990

En el Norte, la literatura más influyente con respecto a las fuentes del crecimiento económico resta importancia a la acumulación de capital u otros insumos de factores. El crecimiento económico proviene principalmente—sostienen—del “cambio técnico”. Se reconoce que una reasignación marginal de dichos recursos desde actividades de baja productividad a otras de más alta, puede suscitar ciertos beneficios mensurables en la productividad agregada de los factores (o el residuo que queda sin explicar una vez que se ha tenido en cuenta la contribución de esos factores). Syrquin señala que ese componente puede llegar a representar el 11 por ciento del crecimiento del producto y un tercio de la mejora de la

productividad total de los factores (PTF)². Una mayor proporción proviene, sin embargo, de un aumento del conocimiento y, por lo tanto, de una creciente eficiencia en las distintas esferas de actividad económica existentes a través de un mayor conocimiento (obtenido de terceros o adquirido en la práctica), las economías de escala y otros elementos similares. También puede obtenerse una creciente productividad a nivel industrial o sectorial a través de nuevas actividades y, por lo tanto, de nuevas combinaciones de productos. Esta visión de la corriente de pensamiento económico predominante es totalmente compatible con las interpretaciones estructuralistas o nacionalistas más radicales acerca de los fundamentos del crecimiento económico, centrados en la necesidad del control local del conocimiento tecnológico (un bien no transable, si alguna vez hubo alguno).

— Antes de optar muy categóricamente por este enfoque es importante hacer algunas advertencias. En primer lugar, los insumos de factores —especialmente los bienes de capital y los servicios de mano de obra especializada— cumplen un papel relativamente mucho más importante en el crecimiento de los países en desarrollo que en el de los países que hacen avanzar la frontera tecnológica de la humanidad. Al fin y al cabo, esos países pueden absorber el conocimiento y la tecnología más avanzados de terceros. Tras observar las repercusiones de la disminución de las inversiones ocurrida en los años ochenta, a la mayor parte de los latinoamericanos les resultaría difícil no seguir haciendo hincapié en el papel de la formación del capital en el desempeño macroeconómico.

En segundo lugar, el desempeño macroeconómico mismo influye directamente sobre la productividad total de los factores. Es probable que los aumentos de la productividad, a mediano plazo, guarden más relación con el aumento de la utilización de las capacidades existentes (el capital o el trabajo) que con una mejor asignación de esos factores entre actividades que compiten entre sí o incluso con el mejoramiento tecnológico. Realizar la sintonización que se requiere para aumentar la utilización de las capacidades instaladas sin crear, en cierto momento, una mayor inflación de precios, ha resultado una empresa muy riesgosa y quizá imposible. Ciertamente, los flujos de recursos externos (y unos términos de intercambio favorables) mejoran dichas perspectivas.

En tercer término, puede y debe ocurrir un cambio en la producción del agro y en otros ámbitos de la producción de bienes básicos, así como en el sector manufacturero. El hecho de que en las obras recientes se haga hincapié en el cambio técnico suele tomarse como sinónimo de que se está

² Syrquin, M., "Growth and Structural Change in Latin America since 1960: A Comparative Analysis", *Economic Development and Cultural Change* 34, abril de 1986.

favoreciendo el progreso industrial; pero ello es únicamente una parte del cuadro. En muchos países de América Latina, en la década actual, la población activa dedicada al agro sigue representando una proporción equivalente a la del sector manufacturero. Es más, lo típico es que las investigaciones encaminadas a una adaptación local de aportes externos sean más necesarias en el agro que en el sector manufacturero. En consecuencia, en el marco de una estrategia general en que se hace hincapié en el cambio técnico, existen poderosos argumentos en favor del gasto en investigaciones agropecuarias locales.

Evidentemente, existe la necesidad de una política que promueva todas las formas posibles de cambio técnico y de mejoramiento de la productividad. Dada la escasez de recursos, es probable que los gobiernos, por su voluntad o contra ella, terminen favoreciendo a unas actividades más que a otras. Es difícil que los presupuestos de educación, investigación, y ciencia y tecnología, sean totalmente neutros, en la medida en que en principio lo es, por ejemplo, la política comercial. Una cuestión clave de política económica, por lo tanto, es determinar de qué modo los gobiernos pueden hacer el mejor uso posible de sus recursos (y de sus instrumentos de política económica) para promover el mejoramiento tecnológico de sus economías. Una cuestión conexas de gran importancia es determinar cómo pueden los países de América Latina aprovechar lo mejor posible, a esos efectos, los aportes externos.

¿Consenso en materia de política de comercio exterior?

Un aspecto cardinal del “Consenso de Washington” sobre una política de desarrollo para América Latina, y del consenso a que han arribado un número creciente de responsables de la política económica de la región, es el establecimiento de relaciones económicas con el resto del mundo basadas en la apertura. No obstante, vale la pena examinar más de cerca esa apertura en la que ahora se hace hincapié. ¿Cuáles son sus fundamentos teóricos y prácticos?

El comercio internacional nunca ha sido un fin en sí mismo. Debe ser funcional; debe estar al servicio de la expansión de la producción y de los ingresos. En el contexto de la situación de balanza de pagos de América Latina en la década de 1990 —en especial, de las necesidades que crean las obligaciones de atender el servicio de la deuda externa— es necesario el aumento de las exportaciones (aunque, por los mismos argumentos, ello no resulta más necesario que una sustitución más eficiente de las importaciones). Esto, en general, no está en discusión.

Deben crearse incentivos y estructuras institucionales para respaldar el logro de ese objetivo. En el contexto de América Latina son más notorios los primeros que las estructuras institucionales. Corea y Taiwán, por

ejemplo, dos países que han obtenido resultados sobresalientes, hicieron reposar su éxito en materia de exportaciones sobre bases totalmente diferentes. Es probable que diferentes países de América Latina logren éxito en distinta medida dados los diferentes sistemas.

El papel de una liberalización generalizada de la importación, en cambio, no suscita un consenso tan generalizado. No resulta evidente, en el mismo grado, que la liberalización de las importaciones —salvo en la medida en que guarde relación directa con una exportación más eficiente— contribuya en la actualidad a alcanzar los objetivos acordados. Vale la pena analizar por qué.

La nueva doctrina principal que está surgiendo en materia de política de comercio exterior difiere fundamentalmente de la clásica. En los estudios actuales, en lugar de centrarse la atención en los costos estáticos de una asignación deficiente de los recursos —que generalmente no mejora mucho las cosas en cuanto a la posibilidad de contar con valores fácilmente calculables (el área de pequeños triángulos)— la literatura hace hincapié en el papel “dinámico” del comercio y, en forma más general, de la apertura, para estimular el crecimiento de la productividad. En este sentido refleja la concepción actual relativa a las fuentes del crecimiento económico global. Se cree que abundan los factores externos en las actividades vinculadas con la importación de bienes y servicios. Tal como se expresa en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*³: “La apertura de la economía —la libre corriente de bienes, capital, recursos humanos y conocimientos— permite transmitir la tecnología y promover el crecimiento económico entre los países... En primer lugar, la oferta de tecnología nueva para los países en vías de industrialización queda determinada en gran parte por el grado en que éstos estén integrados en la economía mundial. Los productos y procesos nuevos se transfieren por medio de los insumos y bienes de capital importados, se venden directamente mediante convenios de licencias, y se transmiten a través de la inversión extranjera directa o el contacto con compradores extranjeros”. “Al influir en la índole de los insumos y en los procesos de producción, el comercio podría originar ventajas que excederían considerablemente de los beneficios a corto plazo resultantes de una asignación mejor de los recursos... Según los datos que se han ido acumulando, parece que los beneficios a largo plazo resultantes de la competencia más intensa y los beneficios secundarios de la tecnología probablemente son mucho mayores que los beneficios a corto plazo”.

Esto plantea algunas cuestiones de considerable significación. Si la importación de determinados bienes y servicios reviste tanta trascendencia

³ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, D.C., 1991, págs. 103, 114 y 116.

para el desarrollo —no, salvo en circunstancias especiales, cuando la producción se ve afectada por influencias externas y/o existen posibilidades de exportar conocimiento tecnológico *per se*— podría deducirse lo siguiente:

- que las medidas encaminadas a promover la capacidad de importación —notablemente la reducción de las transferencias netas de América Latina— revisten fundamental importancia a largo plazo y no constituyen simplemente un inconveniente temporal⁴;
- que la composición de las importaciones de bienes y servicios puede revestir por lo menos la misma importancia que su nivel; y
- que dada la gran proporción de importaciones que suele corresponder a los servicios, las antiguas creencias referentes a la política de comercio exterior de bienes pueden no ser tan importantes como las referentes a las inversiones extranjeras directas, a la propiedad intelectual y al comercio de servicios.

Por lo tanto, se disipa la importancia relativa de la “neutralidad” o uniformidad de los incentivos de importación de bienes, en la que algunos “liberalizadores” siguen haciendo mucho hincapié. El mismo Banco Mundial, advirtiendo, entre otras cosas, que “la relación entre las importaciones y el aumento de la productividad a veces es positiva y otras negativa”, llega a la conclusión de que “el debate no está totalmente terminado”⁵. Uno de sus autores no logra siquiera encontrar correlación alguna entre las diversas medidas alternativas de la “orientación centrífuga” de la política comercial⁶.

¿Consenso sobre las inversiones extranjeras?

¿Qué sabemos sobre el papel que cumplen las inversiones extranjeras directas y otras fuentes externas en el suministro de servicios promotores de la productividad? En los actuales estudios se da por supuesto que la apertura, o el *laissez faire* en relación con las empresas extranjeras es, en general, “lo mejor”. Sabemos, sin embargo, que ni Japón ni Corea aplicaron un enfoque tan “abierto”; que las normas sobre incentivos y/o desempeño en algunos casos estimularon cambios deseables (promotores de la productividad); que puede adquirirse tecnología extranjera por diversos

⁴ Véase Esfahani, H., “Exports, Imports, and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries”, *Journal of Development Economics*, enero de 1991.

⁵ Banco Mundial, op. cit., pág. 116.

⁶ Pritchett, L., “Measuring Outward Orientation in Developing Countries: Can It Be Done?”, Serie de publicaciones del Banco Mundial *Working Papers*, PRE, No. 566, 1991.

caminos, y que las leyes de propiedad intelectual crean (de hecho, tienen como fin crear) renta.

La cuestión de la propiedad extranjera pone en tela de juicio, además, los supuestos beneficios de la liberalización de las importaciones. Se dice a menudo que la competencia de las importaciones promueve especialmente la productividad cuando existe concentración en el mercado interno, y ello, en general, es correcto. Lamentablemente, sin embargo, un examen más detenido revela que cuando las empresas concentradas son de propiedad de extranjeros, es probable que ese aumento de la eficiencia sea captado enteramente por ellos y no por la economía que está en proceso de liberalización⁷.

Tenemos que aprender mucho más sobre la mejor manera en que las empresas y el Estado, en América Latina, se pueden interrelacionar con empresas extranjeras para lograr los mejores resultados posibles para su propio crecimiento y desarrollo económicos.

¿Consenso sobre la política macroeconómica?

Además, existe una nueva ola de agnosticismo (hasta en el Fondo Monetario Internacional) en cuanto al papel del tipo de cambio. Todos están de acuerdo en la conveniencia de la estabilidad macroeconómica: baja inflación y un tipo de cambio real que haga posible un equilibrio externo sostenible. Pero la ruta hacia ese objetivo convenido sigue siendo elusiva y, al parecer, demasiado costosa. Hace unos años, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial parecían dispuestos a concentrar la atención en la corrección del tipo de cambio real y en el mantenimiento de una estabilidad relativa del mismo, asignando una prioridad menor a los objetivos antiinflacionarios. Se creía que, en la medida en que se consideraba que los problemas guardaban relación con el ajuste temporal de la balanza de pagos, podía tolerarse cierto incremento temporal de la inflación. Pero ahora que el desarrollo a más largo plazo ha vuelto a ser el objetivo, se da tanta importancia como antes a los costos que representa mantener las tasas de inflación elevadas como las que promueven inevitablemente las constantes devaluaciones nominales.

El tipo de cambio cumple un papel importante en los procesos inflacionarios, por lo cual la política cambiaria puede cumplir una efectiva función antiinflacionaria. No obstante, valerse del tipo de cambio nominal como mecanismo estabilizador para derrotar a la inflación sigue siendo, al parecer, sumamente peligroso. A falta de una política económica plausible,

⁷ Hazledine, T., "Trade Liberalization and Economic Welfare with Endogenous Market Structure", Departamento de Economía Agraria, Universidad de la Columbia Británica, 1990.

este enfoque indudablemente fracasa. No obstante, puede considerarse que las medidas draconianas necesarias para lograr credibilidad y el período de tiempo que debe transcurrir antes de que se adviertan sus beneficios pueden hacer esa tarea políticamente imposible. ¡No parece que hayamos aprendido mucho sobre estos temas en los últimos 40 años!

Relaciones comerciales con un país grande (Estados Unidos)

La presunción simplificadora de la teoría neoclásica de un comercio entre dos países y dos bienes es que, cuando un país pequeño “se abre” al comercio con un país grande, los beneficios consiguientes son recogidos en mayor proporción por el país pequeño. Ello se debería, básicamente, a que la estructura de los precios internos del país mayor predominará en la determinación de los precios posteriores al comercio y, por lo tanto, le hará ver con relativa indiferencia la posibilidad de un intercambio internacional que no altere, de un modo u otro, la estructura de sus precios. El país pequeño, por su parte, puede esperar un cambio importante de la estructura de sus precios previa al comercio, y por lo tanto —teniendo en cuenta siempre el aumento de los costos de la adaptación— beneficios mucho mayores, emanados de la reasignación de la producción y del consumo que provoca el aumento de las oportunidades comerciales. Cuando existen economías de escala u otros efectos que promueven la productividad, de los que un pequeño país autárquico no haya obtenido beneficios anteriormente, también se presume que el país más pequeño obtiene beneficios de mayor proporción. Una versión más moderna de esta proposición básica —que a menudo se ofrece con un sabor neomercantilista orientado hacia la exportación— se basa en el supuesto de que si el mercado de un país es 10 veces mayor que el del otro, suponiendo que ambos, al comienzo, mantengan barreras comerciales casi iguales, la liberalización recíproca determinará beneficios (de mercado) aproximadamente 10 veces mayores para el país pequeño que para el grande.

Si cabe prever que la economía más pequeña, en un sistema de comercio bilateral, va a obtener una mayor proporción de los beneficios de un aumento del comercio, la pregunta obvia es por qué la economía más grande (y presumiblemente más poderosa) permite que este resultado se produzca. Es posible que el hecho de que la relación tenga características de una “suma positiva” haga que el país mayor quede satisfecho con sus ganancias, aun cuando la economía más pequeña de la relación comercial sea la que obtenga la mayor parte. Una hipótesis *a priori* más razonable que la de la “satisfacción por suma positiva” es que el país mayor no tolerará un intercambio que es desproporcionadamente beneficioso para el país más pequeño (más débil) de la relación comercial, a menos que logre extraer de ésta un “pago adicional”, que equivalga aproximadamente a la

magnitud de los beneficios desproporcionados que esa parte ha obtenido exclusivamente del comercio. Como se ha visto, ello puede facilitarse a través de la propiedad extranjera en un marco de empresas internas oligopólicas.

También cabe preguntarse cómo se juega la partida en la realidad. Siempre habrá inquietud en cuanto a la medida en que los actores poderosos vayan a someterse a una evolución desfavorable de los acontecimientos, por más que hayan asumido la obligación de hacerlo, si abstenerse de cumplir esa obligación no los perjudica demasiado.

¿Puede confiarse en que el país grande cumplirá las cláusulas de un acuerdo que haya celebrado con un país mucho más pequeño y más débil? ¿No deberían equilibrarse mejor las sanciones por incumplimiento, tal como se prevé en el enfoque multilateral, o en el marco de una alianza de pequeños países, para que exista esperanza de que el país grande vaya a cumplir lo acordado originalmente? En una alianza el comercio puede robustecerse en mayor medida.

Propuesta para un monumento a Prebisch

Raúl Prebisch fue una autoridad intelectual. Estimuló y suscitó ideas en todo el mundo. A algunos los ha impresionado más que a otros la orientación de su labor, pero pocos podrían poner en duda su influencia. He sostenido que pese a la ilusión existente en algunos círculos de que ya se ha logrado consenso en la esfera de la política económica, aún queda mucho por descubrir. No podría haber mejor monumento a la memoria de Prebisch, a mi juicio, que resucitar en América Latina una orientación intelectual independiente en la esfera de la economía del desarrollo. Las piedras fundamentales de un monumento de ese tipo ya están en su sitio y consisten en una nueva generación de economistas latinoamericanos sumamente capacitados y experimentados. Ahora sería fácil poner en marcha en América Latina por lo menos un programa de economía y política pública internacionalmente competitivo para graduados. Es posible que si hoy surgiera un nuevo "Consenso latinoamericano", no sería demasiado diferente del de Washington, pero entonces cabe preguntarse una vez más: ¿Cómo saberlo, si no existen centros intelectuales alternativos vigorosos? ¿Ha llegado el momento de emprender la creación de uno de ellos? ¿Y de crearse, no debería, además, llevar el nombre de Raúl Prebisch?

APUNTES SOBRE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

Gert Rosenthal¹

El nuevo debate sobre las estrategias de desarrollo

Si esta mesa redonda se hubiera llevado a cabo hace apenas dos o tres años, las opiniones en torno al tema “nuevas estrategias de desarrollo” se hubieran dividido en dos grandes grupos. El primero habría sostenido que era absurdo hablar de “estrategias” cuando la atención de la tecnoburocracia latinoamericana se concentraba casi exclusivamente en las políticas de corto plazo, en la supervivencia, incluso a costa de no poder siquiera pensar en el mediano y largo plazo. El segundo habría afirmado que el concepto mismo de “estrategia” estaba *démodé*, ya que implicaba por parte del sector público un determinismo reñido con las nuevas realidades: lo que se precisaba era confiar plenamente en las señales del mercado, para que el desarrollo evolucionara según la acción de la proverbial “mano invisible”. Lo que tendrían en común los defensores de una u otra tesis sería la certeza de que no había lugar para debatir “estrategias de desarrollo”.

Desde entonces, al parecer, ha surgido un creciente consenso sobre el rumbo general que debería orientar el desarrollo, lo que podría entenderse como una estrategia implícita. Instituciones que en otra época solían ofrecer interpretaciones y proposiciones marcadamente encontradas sobre el desarrollo, hoy revelan una sorprendente coincidencia, al menos en las líneas generales de sus propuestas². Ese consenso es producto de varios factores, entre los que se destaca el haber comprobado que la producción y la comercialización de bienes y servicios tiende a globalizarse, por lo que ningún país puede aislarse de esa realidad.

De ahí que hoy se tiende a confiar más en las señales del mercado; se procura aplicar una política monetaria y crediticia compatible con una razonable equiparación entre la demanda y la oferta; se advierte una voluntad

¹ Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

² Véase, por ejemplo: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C., 1991, especialmente el Capítulo I; Comisión del Sur, *Desafío para el sur*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1991; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), *Informe del Secretario General de la UNCTAD a la VIII UNCTAD*, (TD/354) Ginebra, agosto de 1991, especialmente el Capítulo I de la segunda parte titulado “Las fuerzas del mercado, la política oficial y la buena gestión”. También véase: Williamson, J., *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

de eliminar las distorsiones en los precios y de corregir los precios relativos clave, sobre todo para evitar sesgos antiexportadores; y se persigue afanosamente un equilibrio fiscal. Esas políticas macroeconómicas, coherentes y estables, generalmente van acompañadas de una tendencia hacia la liberalización comercial y hacia la privatización de las empresas públicas.

También suele enfatizarse la trascendencia de los recursos humanos, vista la creciente importancia del valor intelectual en el comercio de bienes y servicios, así como la necesidad de otorgar incentivos al ahorro y a la inversión. Hasta uno de los temas otrora más polémicos, como lo es el papel de la acción pública, hoy tiende a provocar un mayor consenso. Es difícil encontrar defensores del intervencionismo a ultranza, al igual que del *laissez faire* puro. La opinión del Banco Mundial, recogida en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, es bastante representativa de este consenso al señalar que los gobiernos necesitan reducir su presencia en aquellas actividades en que los mercados funcionen o puedan hacerse funcionar en forma razonablemente satisfactoria y que, al mismo tiempo, los gobiernos deben hacer más en aquellas actividades en que el mercado por sí solo no resulta suficiente³.

Finalmente, y en oposición a lo que se sostenía en algunos círculos varios años atrás en el sentido que era más "fácil" impulsar el desarrollo en sociedades autoritarias, hoy prevalece la creencia de que la democracia y el respeto a los derechos individuales son útiles para un desarrollo apoyado en el funcionamiento de los mecanismos del mercado.

En síntesis, llama la atención el amplio grado de coincidencia que existe entre distintas instituciones y personalidades sobre, al menos, el marco general que debería orientar el proceso de desarrollo. Esa afirmación es válida tanto para las políticas de corto plazo como para las estrategias de mediano plazo, e incluso para el papel de la cooperación internacional.

Algunas proposiciones para una nueva estrategia

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), también ha formulado una propuesta para el desarrollo latinoamericano y caribeño en la década de 1990 y siguientes. Esa propuesta, que se inscribe a grandes rasgos en la argumentación antes comentada pero con importantes matices propios de la óptica regional, está recogida en el documento denominado "Transformación productiva con equidad"⁴. Una manera de cumplir mi compromiso en esta mesa redonda consistirá en resumir el contenido de esa propuesta.

³ Banco Mundial, op. cit., pág. 9.

⁴ CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G. 1601-P), publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo de 1990.

El punto de partida de nuestro planteamiento, y la idea central en torno a la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, con miras a lograr crecientes niveles de productividad. Esa idea apela al sentido común y puede aparecer como algo muy sabido, pero no siempre se ha aplicado en la práctica. Más bien, se constata que muchas empresas exportadoras en la región se rigieron en el pasado por consideraciones rentistas; que otras no accedieron a la excelencia debido acaso a niveles excesivos de protección, y que otras más lograron adquirir competitividad internacional, muchas veces apelando al recurso de la depreciación de los salarios reales y la depredación de los recursos naturales. En cambio, lo que ahora se persigue es que a través de crecientes niveles de productividad se conjuguen la competitividad con la sustentabilidad ambiental, y el crecimiento económico con la equidad social.

Al hablar de la aplicación y difusión del progreso técnico, nos referimos a múltiples factores que incluyen el fortalecimiento de la base empresarial, la infraestructura tecnológica y, muy especialmente, la formación de recursos humanos y el conjunto de incentivos y mecanismos que favorecen el acceso y la generación de nuevos conocimientos. Es por ello que nuestra propuesta pone bastante énfasis, por ejemplo, en el papel de la educación y del conocimiento como uno de los ejes centrales de la transformación productiva con equidad. Retomaré este tema más adelante.

Una segunda idea central, muy vinculada con la anterior, consiste en subrayar el carácter sistémico de la competitividad. Dicho de otra manera, si bien la empresa constituye un elemento crucial para lograr crecientes niveles de productividad, se integra a una red de vinculaciones que incluyen, entre otras, el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero. Si aparecen fallas en uno de los eslabones de esta cadena, puede afectar a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, para impulsar la transformación productiva y adquirir competitividad internacional, se requieren esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

Una tercera idea central, también interrelacionada con las que preceden, es que la transformación productiva no podría ser simplemente el resultado de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de “precios correctos”. Una gestión macroeconómica coherente y estable es fundamental, pero no suficiente: será necesario combinarla con políticas sectoriales. También habrán de integrarse las políticas de corto y de largo plazo. Además, se precisarán cambios institucionales de la más diversa índole, sobre todo en lo que se refiere a mejoras en la capacidad de gestión empresarial, en la actividad pública y privada, y en las empresas mismas.

En cuarto lugar, se postula que las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico, sobre todo en una región que se ha caracterizado por tendencias negativas de agotamiento de los recursos naturales y creciente deterioro por contaminación de aguas y del ambiente, especialmente en las ciudades. La incorporación de la preocupación ambiental al proceso de desarrollo va más allá de las preocupaciones relativas al capital natural. Lo que se persigue es un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el proceso de desarrollo, incluyendo el humano, el natural, el físico, el financiero, el institucional y el cultural.

En quinto lugar, el planteamiento da igual importancia a la equidad que a la transformación productiva, sosteniendo que los dos conceptos se refuerzan mutuamente. Así, se postula que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de atrasos en relación con la equidad, pero que estos últimos no podrán corregirse sin un crecimiento sostenido. El punto de partida para lograr mayor equidad se encuentra, ciertamente, en el crecimiento en base a mayores niveles de productividad, lo cual se traduce en creciente empleo y la posibilidad de elevar los niveles de remuneración de los trabajadores.

No obstante, por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que puedan incorporarse los sectores marginados a las actividades de creciente productividad. Por lo tanto, será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas: programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores independientes y campesinos; reformas de los diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal.

En sexto lugar, se plantea que la integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional, contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva. En ese ámbito se proponen acciones concretas basadas en criterios sectoriales, preferentemente subregionales, graduales, con énfasis en la competitividad y la rentabilidad, como ha sido el caso, por ejemplo, con la creación del Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, o la urdimbre de acuerdos bilaterales, trilaterales y multilaterales que se están suscribiendo en la región. Tales acciones están orientadas a lograr que la integración contribuya a la estrategia de desarrollo propuesta, y ayude a reforzarla. Su papel no sería oponerse a una mejor inserción de las actividades productivas de la región en la economía mundial, sino facilitarla.

En séptimo lugar, todo lo anterior parte de un reconocimiento de que la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Esto influye sobre el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas, sobre la manera en que éstas se formulan y aplican, y sobre las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados. Está superado el debate en la región sobre si es más fácil o más difícil impulsar el desarrollo en sociedades participativas o autoritarias. Se parte del dato que la democracia es un objetivo intrínseco, y que el desarrollo latinoamericano debe plantearse en el marco de sistemas políticos pluralistas, todo lo cual tiene implicaciones sobre el estilo de formular y aplicar políticas y estrategias económicas.

En ese contexto democrático, la concertación estratégica, entendida como un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre los principales actores de la sociedad civil y el Estado, debe adquirir una importancia decisiva. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por la otra, inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos. Es a partir de esta plataforma mínima de acuerdos que convocan consensos que se le puede otorgar un rumbo a la política económica.

En octavo lugar, se postula una renovación en el estilo de la intervención estatal. Se sostiene que es conveniente concentrar las acciones del Estado en el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad, aunque esto sugiere que el Estado debería abandonar muchas de las actividades que abordó en el pasado, para concentrarse en lo verdaderamente esencial. Ello no cuestiona la dimensión del sector público; en cambio pone énfasis en aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. También asigna mayor énfasis a la regulación que a la intervención directa.

El planteamiento que se ha descrito no es producto de reflexiones abstractas sino de experiencias concretas, en la región y fuera de ella, que muestran un camino a seguir. Ese planteamiento no se queda en el nivel general de este breve resumen, sino que se traduce en propuestas de mayor o menor concreción, en el ámbito de políticas y mecanismos. Y si bien ninguna de las orientaciones que se ofrecen es en sí misma particularmente novedosa, lo que acaso le da originalidad a la propuesta es la coherencia del conjunto. En todo caso, como ya se dijo, se ubica en gran medida dentro de los marcos del consenso de opinión a los cuales me referí en los párrafos introductorios a este ensayo.

Algunas áreas de consenso

En relación con ese consenso de opinión hay algunos aspectos que deben ser examinados con especial cuidado para resolver ciertas insuficiencias y dilemas. Si bien existe creciente convergencia en torno a las grandes líneas de cómo abordar el desarrollo, todavía queda mucho por discutir con respecto a la combinación más adecuada de políticas para cada situación concreta, al contenido exacto de dichas políticas, a las secuencias más prudentes y a la conveniencia de adaptarlas, así como a las estrategias y a las circunstancias y necesidades propias de cada país. Este es uno de los numerosos desafíos que tiene la región, desde una perspectiva de futuro.

En efecto, hay en curso un encendido debate sobre el contenido, el alcance y el grado de intencionalidad de las políticas específicas, y sobre la ponderación de distintos instrumentos en el conjunto de la acción pública. La combinación de diversos instrumentos, la celeridad o gradualidad con que habrán de aplicarse determinadas medidas, y la importancia relativa de objetivos de corto plazo (estabilización) frente a otros de mediano o largo plazo (transformación productiva), son tan sólo algunos de los temas que provocan controversia.

Uno de los aspectos que plantea dificultades especiales se refiere a la importancia relativa de la política sectorial frente a la política macroeconómica. ¿Qué rubros o ramas de actividad se convertirán en los motores del crecimiento? “Los que el mercado determine”, dirían los neoliberales. “Los que ofrecen la potencialidad de convertirse en líneas de excelencia a nivel internacional”, dirían aquellos inspirados por la experiencia japonesa. “Pero, ¿quién los elige?”, preguntarían los neoliberales (el paradigma en boga ha desprestigiado el arte de escoger ganadores). Con todo, hay lugar para una política sectorial que complemente las señales de mercado y promueva la competitividad internacional sobre una base de apoyo público selectivo a actividades en que se supone, a primera vista, que determinado país podría desarrollar niveles de excelencia. Los ejemplos abundan para ilustrar que una combinación de acciones concretas (investigación, capacitación, inversiones en infraestructura, incentivos específicos) para apoyar determinada actividad (por ejemplo, la exportación de hortalizas), es un complemento necesario de los “precios correctos”.

En síntesis, no se pueden ofrecer estrategias universalmente válidas: en última instancia, el contenido preciso y el alcance de las políticas de corto y de mediano plazo, estarán en función de las circunstancias peculiares de cada país, del momento que éste vive y de los objetivos que se persiguen. Cabría entonces introducir un mayor grado de tolerancia en la aplicación concreta de la estrategia implícita que se deriva de las grandes líneas de la argumentación antes comentada, para hacerse cargo de las distintas y variadas realidades que se presentan en la región.

El problema de la marginación

Un segundo aspecto que merece comentario especial es el de la escasa atención que presta el paradigma en boga al problema de la marginación. Cabría admitir que nuestra propia propuesta no resuelve convincentemente el antiguo y largamente debatido dilema de las posibles oposiciones entre crecimiento y equidad⁵, lo cual nos ha llevado a convertir las relaciones de complementación entre transformación productiva y equidad en uno de los temas centrales de nuestro actual programa de trabajo.

Diversos estudios recientes insisten en el carácter regresivo del ajuste y en la creciente incidencia de la pobreza en América Latina durante el decenio de los años ochenta⁶. No suele hacerse el mismo hincapié en que la propia estrategia implícita en boga tiene un sesgo francamente regresivo. No se trata sólo del reconocimiento, ya generalizado, de que las necesidades sociales no se satisfacen fácilmente en la lógica del mercado, o de la carencia de datos empíricos que establezcan una clara relación de causa a efecto entre niveles de crecimiento y cambios en las estructuras distributivas⁷. También el ánimo imperante en la región acepta hoy premiar la eficiencia —en contraste con lo que ocurría hace unas décadas, cuando era motivo de vergüenza hacer ostentación de las retribuciones que produce— mientras que se tiende a aceptar los rezagos de las mayorías como un subproducto desgarrador pero inevitable —y en todo caso pasajero— del tránsito hacia la modernidad.

Sin embargo, una de las grandes paradojas de los últimos tiempos es que la creciente incidencia de la pobreza —y probablemente la creciente distancia que separa los extremos de la estructura distributiva—⁸ se produce en el marco de sistemas políticos donde las autoridades elegidas sienten el compromiso de responder a las demandas rezagadas de las mayorías, y donde además el cumplimiento de ese compromiso se somete periódicamente al veredicto del electorado. Esto significa que las políticas distributivas —económicas y sociales— tendrían que encontrar un espacio

⁵ Recuérdese, por ejemplo, el trabajo clásico compilado por el Banco Mundial a principios de la década de los años 70: Chenery, H., et al. *Redistribución con crecimiento*, Tecnos, Madrid, 1976.

⁶ Véanse, entre otros: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*. “La pobreza”, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/L.533), Santiago de Chile, mayo de 1990; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo humano. Informe 1990*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

⁷ Fields, G. “Poverty and Inequality in Latin America: Some New Evidence”, documento presentado al *Symposium on Urban Poverty in Latin America*, Woodrow Wilson International Center, Washington, D.C., diciembre de 1990.

⁸ CEPAL, *Panorama social de América Latina*. Edición 1991, (LC/G.1688), Santiago de Chile, octubre de 1991.

de mayor envergadura en las estrategias de desarrollo de la década de los años 1990.

Es posible que esto se manifieste de manera más evidente en el ámbito de la formación de recursos humanos, y particularmente en el sistema educativo, donde convergen las necesidades de una transformación productiva apoyada en crecientes niveles de productividad, y las exigencias de una mayor justicia social. Dicho de otra manera, ya existe conciencia de la importancia de los recursos humanos para acceder a una mayor competitividad internacional, y es previsible que gobiernos y sociedades civiles tenderán a aumentar la asignación de recursos a su formación, lo cual entraña además mejoras cualitativas que hagan de la formación de esos recursos algo más relevante para el desarrollo.

Es también inevitable que algunos actores, que quizá no sean sujetos prioritarios de la acción pública en la actualidad, se transformen en objeto de mayor interés para los responsables de las políticas. Ese sería el caso de la pequeña y mediana empresa, e incluso de la microempresa, donde existen potencialidades importantes para elevar la productividad. Más allá del debate acerca de si es conveniente o no apoyar empresas de escala subóptima desde el punto de vista de la eficiencia, será indispensable partir de una realidad: en la mayoría de los países de la región, la microempresa todavía genera un alto porcentaje de la ocupación.

Asimismo, no obstante que las experiencias en América Latina con la focalización del gasto público no han sido uniformemente positivas, el antiguo debate sobre si conviene o no focalizar parte de ese gasto y orientarlo hacia los más pobres se ha reducido, en la actualidad, al tema de cómo hacerlo. En ese sentido, es previsible que las estrategias de desarrollo pondrán marcado énfasis en cambios cualitativos y cuantitativos en la asignación del gasto y la manera en que éste se combina con los esfuerzos que lleva a cabo el sector privado.

Por último, hay otro tema que tiende a resistir la lógica del mercado, y al cual ya hice alusión. Se trata del imperativo de introducir la dimensión ambiental a las estrategias de desarrollo del futuro, lo cual implica que el impulso al desarrollo ha de ser cualitativamente distinto al del pasado. En ese sentido, en América Latina ya está superada la antigua idea según la cual la defensa del medio ambiente es un lujo que sólo las sociedades industrializadas pueden permitirse, mientras que las sociedades en desarrollo deben subordinar esa preocupación al imperativo de ofrecer un nivel de vida decoroso a toda su población. Hoy se reconoce que en una región cuyo desarrollo depende esencialmente de la explotación, transformación y comercialización de sus recursos naturales, la defensa y el buen manejo de éstos resulta una tarea imperativa. La erosión y degradación de los suelos, la desertificación y la deforestación, para mencionar tan sólo algunos fenómenos, claramente comprometen la capacidad de los países

para alimentarse, generar energía e impulsar las exportaciones que requiere el proceso de desarrollo.

Asimismo, en una región en que más del 70 por ciento de la población vive en áreas urbanas, y más del 30 por ciento en las principales ciudades de la región, los desequilibrios gestados por la expansión física descontrolada, por un lado, y por el carácter limitado de los recursos, por el otro, dan origen a presiones sobre el suministro de servicios, a la contaminación del aire, a necesidades habitacionales insatisfechas, y así sucesivamente.

Estos fenómenos tendrán un profundo impacto sobre la acción pública en el futuro. Por ejemplo, las políticas macroeconómicas, la gestión de los recursos naturales, la formación de los recursos humanos, los regímenes legales e institucionales, la selección de tecnologías productivas, la política social y de población, el financiamiento del desarrollo, y muchos aspectos más, deben hacerse cargo de la necesidad de preservar el medio ambiente, reducir las emisiones contaminantes y, en general, contribuir a mejorar la calidad de vida. En una palabra, las estrategias de desarrollo del futuro deberán ser ambientalmente sustentables⁹.

La evolución del pensamiento cepalino

Para terminar, podría resultar interesante, en el contexto del presente seminario, hacer una breve analogía entre los planteamientos contemporáneos de la CEPAL y aquéllos formulados durante los años pioneros de la institución, bajo el inspirado liderazgo de Raúl Prebisch. En ambas circunstancias, las propuestas partieron de una interpretación de las principales restricciones, sobre todo de origen estructural, que impedían el desarrollo de los países de la región. En ese sentido, y habiendo cambiado de manera dramática la situación interna de cada país y del entorno externo, el contenido de las propuestas, como es lógico, también ha variado.

Con todo, hay preocupaciones básicas que aparecen como hilos conductores en toda la historia institucional de la CEPAL. Entre éstas se destacan la aplicación del progreso técnico al proceso productivo, la vinculación entre los países de la región y su entorno económico internacional, el fenómeno de la acumulación de capital, la equidad, la potencialidad de la cooperación intrarregional, y el papel de la acción

⁹ El punto de vista de la CEPAL sobre el particular está recogido en: CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, (LC/G.1648/Rev.2-P), publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, mayo de 1991. También véase: Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda*, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, D.C. y Nueva York, agosto de 1990.

pública y su relación con la actividad privada. La manera en que se responde a dichas preocupaciones y el contenido preciso de las propuestas de la institución, se han ido adaptando a las cambiantes circunstancias.

Pero ayer, como hoy, tanto la interpretación de las restricciones al desarrollo como la formulación de propuestas, se abordan desde la óptica latinoamericana y caribeña. Ello constituye la característica más singular de la institución. Tal como señalé a nuestros gobiernos miembros al asumir la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, "...nuestra profunda identidad latinoamericana y caribeña nos induce a abordar la agenda del desarrollo desde la perspectiva de los países que forman nuestra región. Así, reducida a su expresión más sencilla, la misión de la CEPAL es, ni más ni menos, que la de buscar vías al desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe"¹⁰.

¹⁰ Rosenthal, G., "La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio", exposición ante el vigesimosegundo período de sesiones de la CEPAL, Rio de Janeiro, 25 de abril de 1988, publicado en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, Nos. 461/462, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1988.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

