

DESARROLLO ECONOMICO E INSERCIÓN EXTERNA EN AMÉRICA LATINA: UN PROYECTO ELUSIVO

Luciano Tomassini

Partiendo de que el desarrollo económico es la base de las relaciones internacionales de los países subdesarrollados, se comienza con una distinción entre crecimiento y desarrollo y, luego, se examina la evolución histórica de este concepto. Se analizan las estrategias emprendidas por Latinoamérica en la postguerra y los supuestos del modelo ideado por R. Prebisch y la CEPAL, que comienza a decaer a fines de los sesenta. Más adelante se estudian los factores que llevaron a la crisis y la reorientación del proceso. Concluye que los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción externa han sido elusivos, debido a que no se han basado en consensos nacionales y democracias participativas. Actualmente estos acuerdos están surgiendo y se ha comprendido que el desarrollo debe incorporar la innovación tecnológica, la mayor participación de agentes sociales y económicos, el aumento de la competitividad internacional, y la integración social.

Los orígenes de la teoría del desarrollo económico

El desarrollo económico es probablemente la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países subdesarrollados.¹ Los cambios experimentados durante el último período por la teoría y práctica del desarrollo económico hacen conveniente examinar las mutaciones que en esta región del mundo ha experimentado ese proceso, como una condición necesaria para comprender las transformaciones a que están expuestas sus relaciones internacionales.² De hecho, la preocupación por el desarrollo, que surgiera con fuerza en el período de postguerra, sufrió después un prolongado eclipse, lo cual contribuyó a desvincular ambos aspectos en la evolución de

¹No es casual el hecho de que el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile haya sido fundado por un analista político como Claudio Véliz y por un economista como Osvaldo Sunkel. Este ensayo es el fruto de un seminario sobre el tema dictado en este Instituto.

²Con respecto a estos cambios ver el reciente testimonio de Enrique V. Iglesias en: *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico de América Latina en los años 90: Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*, actualmente en prensa.

los estudios internacionales. De allí la conveniencia de reconstruir la trayectoria que ha seguido ese proceso, y el hecho de que este ensayo tenga un carácter eminentemente histórico, deteniéndose en las personas y las instituciones que han trazado los rasgos de cada una de sus etapas, por lo cual a veces presenta un estilo personal.

Con el objeto de facilitar la comprensión del tema comenzaré con una distinción entre crecimiento y desarrollo.

Crecimiento económico ha habido siempre, desde que la humanidad superó el inmovilismo de la edad de piedra y las culturas agrarias, dentro del marco de las distintas civilizaciones que sucesivamente han configurado la historia.³

Sin embargo, todas ellas participaron en gran medida de la inercia propia del período prehistórico, con la excepción de la civilización occidental y, dentro de ella, de la época que se inicia al final de la Edad Media. El desarrollo de las ciudades, el comercio y el crédito primero, y la revolución industrial y el triunfo del liberalismo más tarde, con el consiguiente fortalecimiento de los Estados nacionales, dieron origen a una extraordinaria aceleración del crecimiento económico, basada en un sostenido desplazamiento de la producción y la fuerza de trabajo desde las actividades agrícolas hacia las manufactureras, en el cambio tecnológico y en el incesante incremento del ingreso. Entre las mentes más lúcidas que racionalizaron las experiencias mencionadas a fines del siglo xviii y durante el siglo pasado se cuentan, ciertamente, Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, si bien este recuento podría remontarse hacia atrás, a pensadores como Jean Baptista Vico, o hacia adelante, a legados tan permanentes y tan ricos como el de Schumpeter. Pero en general este concepto se refiere, y hasta se circunscribe, a los países que llevaron a cabo la revolución industrial y hoy son desarrollados.

El problema del desarrollo como una situación particular dentro de la evolución económica del mundo contemporáneo, y como una cuestión especial dentro de la disciplina económica, se plantea, precisamente, con el surgimiento de los países subdesarrollados. Entre ellos, los países de América Latina, junto con el subcontinente indio, se contaron, sin duda, entre los primeros en tomar conciencia del problema, analizarlo y buscar diversas soluciones. Tres eventos his-

³Ver, entre otras, la obra de Ferdinand Braudel, "Le Temps du Monde", Vol. VIII de *Civilization Matérielle: Economie et Capitalisme, XVI-XVII Siecles*, 1979, o la rica excursión que hace a través del mismo tema Hugh Thomas en *A History of the World*, Nueva York: Harper and Row, 1979.

tóricos influyeron decisivamente para que este problema adquiriera *status* internacional. El primero fue la gran depresión de los años treinta, con su secuela de estancamiento, desempleo, contracción de la demanda y reducción del comercio en los grandes centros industriales, y el consiguiente derrumbe de los precios de las materias primas que exportaban los países de la periferia. Otro estuvo constituido por la Segunda Guerra Mundial, que profundizó y prolongó durante largo tiempo la desarticulación de los intercambios internacionales, y reorientó las prioridades de la comunidad internacional hacia la reconstrucción de los países devastados por el conflicto bélico y la contención de la amenaza soviética, en desmedro de los intereses y expectativas de los países subdesarrollados. El tercero fue el gigantesco proceso de descolonización que se inició durante la segunda post-guerra y que incorporó a más de cien nuevas naciones, que anteriormente constituían dependencias coloniales de las grandes metrópolis, a la comunidad mundial.

Pero aunque los países latinoamericanos se hayan contado entre los primeros en tomar conciencia de esta problemática, y hayan sufrido particularmente el impacto de los fenómenos anteriormente mencionados, la preocupación por este problema y la teoría del desarrollo propiamente dicha surgen en diversas partes, simultáneamente, en forma dispersa. Al mismo tiempo, si bien puede considerarse que, sobre todo en sus orígenes, existe una suerte de *mainstream development economics*, la explicación acerca de las causas del subdesarrollo y la elección de las estrategias más adecuadas para superarlo, van cambiando de énfasis, casi desde un comienzo, y luego van presentando, con el correr del tiempo, un abanico de opciones cada vez más amplio.

El énfasis central, tanto en lo que se refiere a las causas del subdesarrollo como a sus posibles soluciones, tendió a colocarse en la acumulación de capital. El subdesarrollo de las nuevas naciones se explicaría fundamentalmente por su falta de recursos para inversiones productivas. Esta carencia fue atribuida, desde muy temprano, a la doble brecha del ahorro y del comercio. El "círculo vicioso de la pobreza" (Nurkse), unido al gasto suntuario de las oligarquías adineradas, explicaba la incapacidad de esas sociedades para generar ahorros susceptibles de canalizarse hacia la inversión. Por otra parte, su condición de economías primario-exportadoras y la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de esta categoría de productos (concepto que se explicará más adelante), hacían imposible

compensar esa carencia mediante el ahorro externo que podría haber representado el ingreso de esas economías por concepto de sus exportaciones. Escribiendo desde la perspectiva de un historiador económico británico, Maurice Dobb sostenía que "el principal factor que determina la productividad de un país es su riqueza o pobreza en bienes de capital o de producción: yo pienso que no podríamos equivocarnos –agregaba– si tratáramos la acumulación de capital, entendida como el aumento en el *stock* de instrumentos de producción disponibles –un aumento que es simultáneamente cualitativo y cuantitativo– como el eje del proceso de desarrollo económico".^{4 5} Y Ragnar Nurkse, el famoso economista hindú, profundizando en su teoría acerca del círculo vicioso de la pobreza, proponía lo siguiente: "El progreso económico no es un asunto espontáneo ni automático. Por el contrario, es evidente que hay fuerzas automáticas dentro del sistema que tratan de mantenerlo a determinados niveles. Un ataque frontal –una ola de inversiones de capital en una cantidad de industrias diferentes– puede tener éxito económico y mientras que la aplicación de capital por empresarios individuales en ciertas industrias específicas puede ser bloqueado o desestimulado por las limitaciones preexistentes en el mercado. A través de la inversión de capital en un amplio rango de sectores, el nivel general de la actividad económica se eleva, y se amplía el tamaño del mercado". Dobb y Nurkse argumentaban, conjuntamente con el reciente desaparecido economista caribeño, Sir Arthur Lewis, que en economías con abundante fuerza de trabajo, ésta podía ser utilizada para crear capital.⁶

Otros economistas ensayaron variaciones interesantes sobre el mismo tema. El profesor de origen austríaco, Paul Rosenstein-Rodan, subrayó la necesidad de que el esfuerzo de inversión necesario para iniciar el desarrollo se hiciera en forma masiva y simultánea a través de lo que él denominó el *big push*. "Hay un nivel mínimo de recursos que debe ser destinado a un programa de desarrollo si se desea que éste tenga alguna probabilidad de ser exitoso. Lanzar un país en un proceso de desarrollo autosostenido es algo parecido a conseguir que un aeroplano despegue de la pista. Hay una velocidad

⁴M. Dobb, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: Blackwell, 1953.

⁵R. Nurkse, *Some Aspects of Economic Development*, Delhi School of Economics: 1951, pág. 7.

⁶Ver también A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supply of Labor", *Manchester School of Economics and Social Studies*, Vol. 22, Nº 2, 1954.

crítica inicial que debe ser sobrepasada antes que el avión se eleve".⁷ El versátil economista de origen alemán Albert Hirschman añadió, principalmente a partir de su análisis de varias experiencias latinoamericanas, el concepto del "desarrollo desequilibrado", en el sentido de la necesidad de aceptar que este proceso casi siempre lo es, y que la concentración de esfuerzos en determinados sectores o regiones no es negativa, con todos los desequilibrios que inicialmente pueda entrañar, pues en definitiva esos esfuerzos se difundirán y arrastrarán al resto de la economía.⁸ El discutido historiador económico W. W. Rostow señaló, probablemente con un propósito más didáctico que descriptivo, que este proceso suele recorrer una secuencia de etapas claramente caracterizadas. En las economías tradicionales la concepción del mundo es newtoniana, los métodos de producción son limitados, una enorme proporción de la producción proviene de la agricultura, existe muy poca movilidad social y el sistema de valores es fuertemente fatalista. La etapa de creación de las precondiciones para el desarrollo se distingue por la difusión de la idea que el progreso económico es posible, porque se expande la educación y aparecen los primeros empresarios y banqueros, aumenta la inversión, principalmente en la explotación de materias primas, el transporte y las comunicaciones, el volumen del comercio aumenta y aparecen las primeras actividades manufactureras. El período del *take-off* se caracteriza por tres condiciones básicas: la tasa de inversión aumenta sustancialmente, del 5 por ciento del ingreso nacional a más del 10 por ciento; se desarrollan sustancialmente diversos sectores industriales y emerge rápidamente una estructura favorable al desarrollo. Esta etapa significa "un intervalo decisivo en la historia de una sociedad en que el desarrollo llega a constituir su condición normal..., y en que las antiguas barreras y resistencias a este proceso son sobrepasados".⁹ El *take-off* es seguido de un proceso de desarrollo autosostenido en que los sectores líderes establecen vinculaciones hacia adelante y hacia atrás que dinamizan el resto de la economía.

Ya en esa época algunos economistas observaron que la acumulación de capital no bastaba para asegurar el desarrollo si no se

⁷*The Objectives of U.S. Economic Assistance Programs*, Washington, D. C.: 1957, pág. 70, así como también *Notes on the Theory of the 'Big Push'*, M.I.T.: Center for International Studies, 1957.

⁸Ver, principalmente, *Journeys in Development*, traducido como *La Estrategia del Desarrollo Económico*, México: FCE, 1961, y *Development Projects Observed*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967.

⁹Ver *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press: 1960. La cita está tomada de las páginas 7 y 36.

superaban ciertos obstáculos estructurales que se oponen a éste en las economías y las sociedades subdesarrolladas. Entre estos se cuentan, además —naturalmente— de las limitaciones ya señaladas con respecto al proceso de formación de capital, las barreras tecnológicas y la estrechez de los mercados que dificultan el inicio de su industrialización, el rezago y el carácter tradicional de su agricultura, la desigualdad social y la falta de calificación de la fuerza de trabajo, las fallas y distorsiones del mercado propias de esas sociedades y la consiguiente necesidad de una intervención correctiva del Estado, así como la asimetría de su comercio exterior contra un telón de fondo internacional que durante un tiempo justificó un acentuado pesimismo externo.¹⁰ Otros aun subrayaron fuertemente la decisiva influencia del modo particular de inserción de esos países en la economía mundial sobre su situación de subdesarrollo. Trabajaron paralelamente, en la formulación inicial de dicha tesis, el profesor Hans Singer y el ya mencionado economista latinoamericano, Raúl Prebisch.¹¹

Los orígenes de la teoría del desarrollo económico tuvieron importantes contrapartidas originadas en otras vertientes de las ciencias sociales. Si bien estos distintos aportes dieron lugar a reflexiones paralelas más que a un auténtico diálogo, e incluso ese paralelismo desapareció posteriormente debido al monopolio del tema por parte de la ciencia económica y a la pérdida de interés en él por parte de la sociología y, muy particularmente, por la orientación más bien formalista que adoptó desde un comienzo la nueva disciplina de la ciencia política, el mensaje contenido en esas contribuciones hoy cobra gran vigencia. Ello es la consecuencia de la reciente difusión de un nuevo concepto de desarrollo, que pone en el centro del mismo la innovación, el conocimiento, y las actitudes y valores de los agentes de dicho proceso.

Una de esas vertientes estudió las interrelaciones entre la personalidad, por una parte, y la estructura social y el desarrollo económico, por la otra, llegando a la conclusión de que este último proceso supone, fundamentalmente, modificar la estructura de la personali-

¹⁰Destacaron entre estos economistas Gunnar Myrdal, Jan Tinberger y Sir Arthur Lewis.

¹¹Una recapitulación histórica y filosófica de la evolución de la teoría del desarrollo se encuentra en la obra del prestigioso especialista australiano H. W. Arndt, *Economic Development: a History of an Idea*, University of Chicago Press: 1987. Una galería de personalidades extremadamente interesante, contenida en una obra publicada bajo los auspicios del Banco Mundial, se encuentra en: Gerald M. Meier y Dudley Seers, *Pioneers in Development*, Oxford University Press, 1984. Tuve el privilegio de conocer a la mayoría de los personajes seleccionados en esa obra.

dad predominante. David Riesman, sobre la base del examen de diversas experiencias, contrastó las características de la personalidad tradicional con las de la personalidad autónoma, de la personalidad orientada desde adentro con aquella proyectada hacia afuera, o de la personalidad autoritaria con la personalidad innovativa, proponiendo que estas diferencias constituyen la clave para transitar desde una sociedad tradicional a una sociedad moderna y para romper el estancamiento e iniciar el desarrollo.¹² A su vez, David Mc Clelland sostuvo, también con base en experiencias específicas, que el desarrollo se inicia cuando la personalidad pasiva que constituye el fundamento de las sociedades tradicionales es reemplazada por otra impulsada por la "motivación al logro" y cuando estas personas, en lugar de optar por el *status quo* o de limitarse a adoptar iniciativas menores, tienden a aventurarse en iniciativas arriesgadas y de mayor alcance, en que el conocimiento, el juicio y la capacidad personal juegan un papel importante.¹³ Una parte insoslayable de la inspiración de estos análisis se origina en Max Weber y en su clásica obra sobre el papel de la ética protestante en el espíritu del capitalismo.

Singularmente importante por su poder analítico, así como también por su influencia en análisis posteriores, con frecuencia indirecta, es la obra de Talcott Parsons. El más influyente fundador de la sociología contemporánea analizó las diferencias entre las sociedades tradicionales y las sociedades modernas, y por consiguiente las condiciones que podrían hacer posible el tránsito de una a otra, a la luz de un conjunto de variables valóricas que tenderían a configurar el comportamiento de los individuos en ambos tipos de comunidades. Las cinco variables clásicas de Parsons son las siguientes. El comportamiento de los miembros de una sociedad tradicional tiende a ser adscriptivo, en el sentido de estar determinado por las costumbres del grupo al cual éste pertenece, mientras que en una sociedad moderna sería opcional, buscando menos la conformidad al grupo que el logro del actor, y basándose fundamentalmente en un cálculo

¹²Ver D. Riesman, *The Lonely Crowd*, New Haven: Yale University Press, 1950; así como también O. Manonni, cuya obra de similar orientación fue traducida como *Prospero and Caliban: The Psychology of Colonization*, Nueva York: Frederick Praeger, 1956. El uso de los conceptos de personalidad autoritaria y personalidad innovativa para explicar la dicotomía anteriormente mencionada se debe al profundo estudioso de estos problemas, Everett Hagen, principalmente en su obra *On the Theory of Social Change: How Economic Growth Begins*, The Dorsay Press, 1962.

¹³Ver D. C. Mc Clelland, *The Achieving Society*, Van Nostrand, 1961, libro basado en diversos análisis iniciados en 1953 por el propio Mc Clelland y otros autores, en una publicación titulada *The Achievement Motive*, Nueva York: Appleton-Century, 1953.

racional de opciones, ventajas y posibilidades. En una sociedad tradicional el comportamiento corriente tiende a ser prescriptivo, tendiendo a conformarse con valores y normas preestablecidas, mientras que en una sociedad moderna es básicamente electivo, más o menos en el sentido señalado anteriormente. La conducta de los miembros de una sociedad tradicional tiende a estar fuertemente coloreada por una tonalidad afectiva, básicamente vinculada al grupo y a la localidad a que pertenece el individuo, mientras que en una sociedad moderna se caracteriza por su neutralidad afectiva. Los papeles de las personas en una sociedad tradicional son difusos, pudiendo aunar atributos propios de la autoridad religiosa, política y hasta medicinal, o labores agrícolas, artesanales y domésticas indistintamente, en tanto que el papel de los individuos en las sociedades modernas tiende a ser altamente específico. La conducta de los miembros de una comunidad tradicional es particularista, teniendo como marco de referencia o perspectiva las condiciones peculiares de grupo, tiempo y lugar en que el actor está inmerso, mientras que en una sociedad moderna es universalista, permaneciendo abierto a una mayor gama de experiencias y opciones, y estando más motivado por la elección de aquellas que puedan redundar en una mayor realización personal. El tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad moderna en parte se identifica, y en parte constituye un prerrequisito, del desarrollo económico.¹⁴ La influencia de Parsons, sus predecesores y su época, resulta evidente, dentro del marco de una enorme originalidad, en la obra del más influyente de los sociólogos que iniciaron esta disciplina en América Latina, Gino Germani, a través del énfasis puesto en el contraste entre la acción prescriptiva y la acción electiva que predomina, respectivamente, en una sociedad tradicional y en una sociedad moderna, en sus esfuerzos por explicar la transición entre una y otra en los países de nuestra región.¹⁵

La teoría del desarrollo, con sus corrientes centrales y sus diversas variables, así como también con sus elementos provenientes de la ciencia económica y de otras disciplinas, tuvo su período de auge en los años cincuenta y sesenta. Contribuyó fuertemente a ponerla en práctica la creación de una poderosa institucionalidad encargada

¹⁴Ver T. Parsons, *The Social System*, Glencoe: Free Press, 1951, así como también *Essays in Sociological Theory*, idem, 1954. Ver asimismo, T. Parsons y E. Shils (editores), *Towards a General Theory of Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1954.

¹⁵G. Germani, *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Buenos Aires: EUDEBA, 1961.

de encuadrar las relaciones económicas internacionales, nacida en Bretton Woods como consecuencia de la visión de los países aliados de que la guerra iba a ser ganada pero de que la paz no sería asegurada sin un encuadramiento que evitara las fluctuaciones y guerras económicas que tanto influyeron en el desencadenamiento de los conflictos bélicos mundiales, y que se tradujo en la creación del FMI, el BIRF y, posteriormente, el GATT (en reemplazo de la ITO, que no logró ser aprobada en la Carta de la Habana). Ello dio lugar al establecimiento de un verdadero "sector público internacional" que, en medio de grandes controversias y expuesto a diversas mutaciones, tuvo un papel muy importante que hoy se aprecia más frente a un proceso insuficiente de "coordinación de políticas" llevado a cabo por los siete grandes en "representación" de la comunidad mundial. Posteriormente, por razones que se advertirán más adelante, la teoría del desarrollo entró en un largo eclipse, hasta el punto de que pareciera que durante dos decenios llegó a perderse la memoria histórica sobre esta problemática, para retomarse tan sólo en los años más recientes.

El desarrollo latinoamericano y la estrategia de crecimiento hacia adentro

Las estrategias de desarrollo que con diversas variantes siguieron los países latinoamericanos en el período de postguerra, particularmente los que ya mostraban un desarrollo industrial más avanzado, ha sido principalmente atribuida a la obra de don Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que él dirigió casi desde su inicio. Para comenzar conviene precisar, aunque sea preliminarmente, esta difundida apreciación. Prebisch fue, sin lugar a dudas, el autor indiscutido de un conjunto de observaciones e ideas que proporcionaron una poderosa interpretación acerca del subdesarrollo latinoamericano y sentaron las bases para la formulación de estrategias explícitas encaminadas a superarlo. Sin embargo, no lo hizo, como con frecuencia se cree, con una intencionalidad teórica, voluntarista o normativa, sino que tuvo el acierto de apoyarse en la experiencia histórica de los países latinoamericanos, racionalizarla en forma lúcida y proponer un conjunto de soluciones sistemáticas a los problemas que éstos enfrentaban. Por lo demás, don Raúl Prebisch nunca pretendió proponer un modelo completo y absoluto, sino,

como se ha dicho, un conjunto de observaciones y proposiciones que fueron cambiando con el tiempo conforme la situación imperante se alteraba o, simplemente, iba centrando su atención en aspectos nuevos. De allí que, como se ha observado, el pensamiento de Prebisch tampoco responda a un desenvolvimiento unilineal en que sus nuevas conclusiones hayan ido surgiendo necesariamente de las premisas que anteriormente manejara.¹⁶

En todo caso, a mi juicio, don Raúl Prebisch se diferencia claramente de los pioneros que ya se han mencionado, por lo menos en tres aspectos preliminares. En primer lugar, debido a su experiencia personal de los problemas económicos que en esa etapa habían enfrentado la Argentina y otros países latinoamericanos, y posteriormente a su labor en ese punto de observación privilegiado que fue la CEPAL por aquel entonces, sus proposiciones siempre estuvieron más cerca de la realidad histórica —en este caso en la de América Latina— que la de muchos de sus contemporáneos. En segundo término, Prebisch siempre tuvo la virtud de transformar sus ideas en instituciones y de procurar que se tradujesen en políticas: lo anterior significa que siempre creó un séquito más sólido que el que puede crear la función profesoral, cosa que ocurrió con la CEPAL, el ILPES y la UNCTAD. Por último, como se ha anticipado, en parte por inclinación personal y en parte también por la naturaleza de los organismos en que le correspondió actuar, Prebisch realizó proporcionalmente más esfuerzos por ver sus ideas traducidas en políticas.

Diversos economistas latinoamericanos, la mayor parte de los cuales trabajó con Prebisch, ahondaron en las raíces históricas del subdesarrollo regional.¹⁷ Tres factores históricos influyeron fundamentalmente en la estructura económica de los países latinoamericanos durante la postguerra. El primero, y más lejano, está vinculado con la estructura política y económica de España, la metrópoli, en la época de la conquista y la colonización del nuevo continente. En efecto, pese a la grandeza y magnificencia del Imperio Habsburgo, su

¹⁶J. J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL: Sustancia, Trayectoria y Contexto Institucional*, El Colegio de México, 1987.

¹⁷Ver el capítulo II del libro de O. Sunkel y P. Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, México: F.C.E., 1970, titulado "El Marco Histórico del Proceso de Desarrollo", así como también la obra de Celso Furtado, *La Formación Histórica de América Latina*, México: F.C.E., 1966. Aldo Ferrer y Víctor Urquidí hicieron lo propio con respecto a la formación de las economías nacionales de Argentina y México, respectivamente. S. J. y B. H. Stein, en *La Herencia Colonial de América Latina*, México: Siglo XXI, 1970, tratan tan lúcida como suscitadamente los orígenes de este problema.

adelantado en América, el Reino de Castilla, era un conglomerado políticamente muy centralizado y económicamente dependiente del resto de Europa. Claudio Véliz ha sostenido que América Latina heredó de España una tradición centralista producida por la ausencia en la península ibérica de cuatro fenómenos que explican la emergencia y triunfo del liberalismo en el viejo continente: el feudalismo en la forma que normalmente adoptó en los demás países, la reforma protestante, la revolución francesa y la revolución industrial del siglo XVIII.

El liberalismo fue siempre un movimiento minoritario e incómodo en España y esa metrópolis, durante tres siglos, tuvo ocasión de proyectar las actitudes, valores e instituciones centralistas hacia el Nuevo Mundo.¹⁸ Al mismo tiempo, la larga guerra contra los reinos árabes y, posteriormente, el desmesurado tamaño del Imperio Habsburgo, conspiraron contra el inicio de un desarrollo urbano y comercial dinámico como el que comenzaban a conocer los primeros centros de crecimiento surgidos en el norte de Italia, en Alemania, Francia, los Países Bajos, Inglaterra y el norte de Europa. La economía indiana minera o metalúrgica que predominó en los siglos XVI y XVII, centrada en México y en el Perú, y posteriormente la iniciación de explotaciones agropecuarias extensivas en las llanuras del Río de la Plata y el Orinoco, sentaron las bases de una economía colonial primaria exportadora en los países iberoamericanos. Ello aseguró una generosa renta a la metrópolis, que no sólo postergó su crecimiento económico y su industrialización, sino que incluso desalentó los avances ya alcanzados en el siglo XVI, en gran parte como consecuencia de la presencia árabe en la península ibérica. En efecto, de cerca de cien mil telares que estaban en funcionamiento en Andalucía a principios de ese siglo, a fines del mismo sólo quedaban poco más de mil.

Estas riquezas no se canalizaron hacia la metrópolis en forma libre o espontánea, ni sobre la base de un flujo comercial competitivo, sino a través de un riguroso y centralizado sistema monopólico que incluía la partida de un número limitado de flotas desde América a España cada año, desde un número igualmente limitado de puertos autorizados para ello (entre los que se contaban La Habana, Veracruz y Cartagena de Indias), y el control de la comercialización de esos productos en España por parte de la Casa de Contratación,

¹⁸C. Véliz, *The Centralist Tradition in Latin America*, Princeton University Press, 1980.

establecida en Sevilla. Pronto se estableció allí, sin embargo, una miríada de factores o agentes de otras naciones europeas que, en forma mucho más diligente, cambiaba el oro y la plata coloniales por productos manufacturados provenientes de sus respectivos países, dejando en la península ibérica estancamiento e inflación.¹⁹

El segundo elemento que influyó en la formación de las economías de los países latinoamericanos fue la estructura que estas adoptaron durante el período colonial, en buena parte debido a las influencias peninsulares ya descritas, características que en cierto modo ya han sido señaladas y periodizadas en las consideraciones precedentes.

La tercera etapa en esta cadena de influencias históricas está constituida por la configuración de las economías de las nuevas naciones de América Latina con posterioridad a su independencia, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, configuración construida sobre la base de la estructura colonial ya conocida: un conjunto de economías centradas mayoritariamente en la explotación de productos primarios, minerales o agrícolas, y predominantemente monoexportadoras, con un grado de integración social, un sentido de nacionalidad y un aparato estatal muy rudimentarios.

La teoría del desarrollo latinoamericano se construyó bajo la base del atento estudio de esta experiencia histórica. Desde esa perspectiva, la evolución económica de los países latinoamericanos, desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la última postguerra, se divide en dos etapas bien diferenciadas: el período del crecimiento hacia afuera y la época del crecimiento hacia adentro caracterizados, fundamentalmente, el primero, por el establecimiento y la expansión de un conjunto de economías primario exportadoras, y el segundo, por la promoción de la industrialización sustitutiva. Durante ese período los países latinoamericanos, no obstante naturales diferencias en cuanto a los principales productos de exportación y a la composición sectorial de sus economías respectivas, presentan una básica identidad. Todos ellos responden fuertemente a la demanda externa, en respuesta a ella desarrollan sus sectores exportadores de alimentos y materias primas, y en general pueden financiar las importaciones de equipos y manufacturas que requieren con los ingresos provenientes de esas exportaciones. Debe tenerse presente que ese

¹⁹Ver el libro de los esposos Stein antes citado.

tipo de desarrollo no habría sido posible sin la extraordinaria expansión experimentada en esa época por el capitalismo mundial, en plena fase imperialista y colonial, con el consiguiente incremento de la demanda externa por materias primas, y sin la revolución producida en los transportes.

Otra característica consistió en que los sectores exportadores de los países latinoamericanos, si bien en general constituyeron verdaderos enclaves dentro de sus economías, tanto desde el punto de vista de la producción como de la distribución social del ingreso generado por ellos, tuvieron una influencia más amplia, aunque reducida, en el sentido de sustentar el funcionamiento de los incipientes Estados nacionales, darles una base fiscal a través de los impuestos (principalmente aduaneros), estimular la construcción de una elemental infraestructura física y generar una burocracia que fue al mismo tiempo el origen de la administración gubernamental y de las clases medias. Naturalmente, la contrapartida de estos fenómenos fue la generación de vastos sectores marginados, contraste que singularizó el desarrollo de los países latinoamericanos, situación que posteriormente pasó a ser caracterizada como de "heterogeneidad estructural".

Una consecuencia adicional del modelo, de gran importancia, fue que éste hizo posible el aumento de las importaciones de esos países las que, no obstante la proporción de las mismas destinadas a fines suntuarios, constituyeron un elemento esencial para la retroalimentación de ese proceso. Una contrapartida de este fenómeno, esta vez externa, fue la extremada dependencia de las economías latinoamericanas con respecto a la economía internacional, su gran vulnerabilidad frente a la misma y su aguda sensibilidad respecto al ciclo externo. Las economías de la región pasaron a constituir, así, verdaderos segmentos de la frontera económica de los países industrializados, y a sufrir exageradamente las consecuencias de los vaivenes de sus economías. El desarrollo de los países de la región en esa etapa estuvo caracterizado, pues, por su estrecha dependencia respecto de mercados cuyos períodos de auge y contracción escapaban por completo a su control, no obstante que estos ciclos tuvieran efectos devastadores en esos países. Durante las épocas de crisis los sacrificios eran duros, pero tendían a olvidarse con facilidad cuando las economías centrales recuperaban su dinamismo económico. La gran depresión de los años treinta fue distinta: los países de la región se dieron cuenta de que sus consecuencias serían duraderas y de que no

podían olvidar las lecciones dejadas por la crisis. De diversas maneras, uno tras otro procuraron atenuar el impacto de las turbulencias externas y reactivar sus economías mediante políticas domésticas, practicando implícitamente el keynesianismo, y realizando esfuerzos para producir localmente algunos de los bienes que antes se importaban, e iniciando así el camino hacia una industrialización no deliberada.

La aplicación pragmática de políticas de corte keynesiano para responder al impacto de la crisis —la cesación del pago de la deuda externa, el establecimiento del control de cambios y la devaluación de la moneda— junto con los inicios de la industrialización no deliberada, fueron seguidos de un profundo esfuerzo de racionalización acerca de la necesidad de estas políticas, constituyéndose en los orígenes de la estrategia de crecimiento hacia adentro. No está demás reiterar aquí que esa estrategia, más que un modelo normativo, fue el resultado de una lúcida racionalización de las exigencias y políticas encaradas por América Latina a partir de la crisis de los años treinta y prolongadas por la guerra.²⁰ En todo caso, la racionalización de esas ideas bajo el liderazgo del Dr. Raúl Prebisch dio lugar a una corriente de pensamiento económico que se llamó "estructuralista".²¹ Esta línea de pensamiento adoptaba como punto de partida varios supuestos externos e internos.

Entre los primeros, ante todo, se cuenta la apreciación de que la forma de inserción de América Latina en la división internacional del trabajo la definía como una exportadora natural de productos primarios y una importadora de los bienes de capital y otros productos manufacturados que esos países requerían para profundizar su proceso de desarrollo y responder a las presiones provenientes de sus sociedades. Otro supuesto apuntaba a que, debido a la ley de Engels y a la tendencia de sustituir recursos naturales por productos sintéticos, los términos de intercambio de las materias primas en que se especializaban los países latinoamericanos tendían a decaer constan-

²⁰ Conviene recordar que con anterioridad a la formulación de esa estrategia por parte de don Raúl Prebisch y su equipo en la CEPAL, los países relativamente más avanzados dentro de la región habían respondido a las circunstancias señaladas adoptando sin saberlo políticas económicas de tipo keynesiano y promoviendo una industrialización no deliberada, de lo que da testimonio la creación de instituciones como Nacional Financiera de México y la Corporación de Fomento de la Producción en Chile en los años treinta.

²¹ Al presente se está desarrollando una versión actualizada y revisada de este enfoque. Ver O. Sunkel, *El Desarrollo desde Dentro: un Enfoque Neoestructuralista para América Latina*, México: F.C.E., 1991.

temente contra los precios de los productos manufacturados importados desde las economías industrializadas. Un supuesto o corolario central de este planteamiento radicaba en un acendrado pesimismo externo, esto es, en la desconfianza de que los mercados internacionales, bajo las circunstancias prevalecientes en esa época, pudieran desempeñar un papel dinámico en el crecimiento de los países latinoamericanos.²² Una consecuencia fundamental más de esos supuestos fue la percepción de una tendencia a mantener desequilibrios crónicos en las cuentas externas de los países latinoamericanos, a lo cual Prebisch se refirió, en su elocuente lenguaje, como una crónica situación de "estrangulamiento externo".

El enfoque estructuralista del desarrollo contemplaba también una serie de supuestos internos, entre los que cabría mencionar la crónica escasez de capitales para inversiones productivas y sociales debidas a la doble brecha del comercio y el ahorro; las dificultades que experimentaba el sector industrial de esos países para ampliarse y llegar a ser competitivo debido a su carácter incipiente, a su retraso tecnológico y a la limitación de sus mercados; otro apuntaba al gran peso del sector agrícola y a su considerable rezago debido a causas económicas y sociales; la herencia de estructuras sociales caracterizadas por una fuerte desigualdad y divididas por fuertes dicotomías se destacaba como otras tantas barreras estructurales al desarrollo económico. Todo ello redundaba, finalmente, en fuertes limitaciones a la incorporación del progreso técnico y en un desarrollo institucional extramadadamente débil.

Ambos grupos de supuestos convergían en una misma recomendación central: a la luz de ellos la industrialización aparecía como la fórmula adecuada para modificar la inserción de América Latina en la división internacional del trabajo y revertir la tendencia declinante de sus términos de intercambio, por una parte, mientras que por la otra permitiría incorporar el avance tecnológico, absorber producti-

²²En sus comentarios a la retrospectiva elaborada por Prebisch bajo el título "Five Stages in my Thinking on Development", en: G. M. Meier y D. Seers, *Pioneers in Development*, op. cit., Jagdish Bhagwati subraya la importancia del *elasticity pessimism* en el pensamiento del maestro (pág. 198), y Albert Fishlow sostiene que para justificar en el largo plazo ese pesimismo, fue necesario recurrir a argumentos normativos, pues ya por aquel entonces se esbozaban tendencias en contrario, como lo reconociera el propio Prebisch en el resumen de su pensamiento al declarar que la justificación de la política de sustitución de importaciones "no fue de modo alguno fácil, ya que la recuperación del orden económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial y la expansión de las exportaciones causadas por el resurgimiento de los campeones de un desarrollo orientado hacia afuera", militaban en contra de dicha estrategia (pág. 193).

vamente la fuerza de trabajo excedente en el campo, aumentar la productividad de la economía, acelerar el crecimiento del producto y mejorar la distribución del ingreso. Considerando las condiciones prevalecientes en la época, ese proceso de industrialización no podía ser espontáneo o automático, sino que debía ser orientado por el Estado y, además, debía ser sustitutivo y protegido. En otras palabras, frente a las imposibilidades creadas por la tendencia al deterioro de los términos del intercambio –agravada por la crisis y la guerra– era necesario comenzar a producir internamente los bienes que antes se importaban. Como las posibilidades de elaborar esos productos localmente en términos competitivos con los productos similares generados en los grandes centros industriales eran nulas, se reformuló la argumentación efectuada por Federico List a mediados del siglo pasado, en una Alemania recién unificada, para justificar temporalmente una moderada protección a una industria infantil que, andando el tiempo, podría expandirse y competir con los países más industrializados de esa época, particularmente Inglaterra. El hecho de que la bien fundamentada y prudente argumentación de Prebisch y la CEPAL en favor de una protección parsimoniosa en las primeras etapas del desarrollo económico de los países latinoamericanos, fuera prontamente desbordada por las presiones sociales y los excesos de la política económica con que los gobiernos respondieron a ella, fue rápida y desaprensivamente cargado a la cuenta de los autores intelectuales de esas recomendaciones. En general, dentro de esta perspectiva, el fortalecimiento de la industria nacional y del mercado interno, por una parte, y el mejoramiento de la inserción de América Latina en la economía internacional, por la otra, constituían las dos caras de una misma medalla. Esta política debía traducirse, fundamentalmente, en una reducción paralela del coeficiente de importaciones y de exportaciones, esto es, en una menor dependencia de las economías latinoamericanas respecto de la economía mundial. En otras palabras, del conjunto de bienes a disposición de los países de la región, una proporción cada vez menor debía provenir del exterior. Como estos bienes estaban constituidos fundamentalmente por manufacturas, era natural que el sector manufacturero fuera llamado a llevar a cabo dicha sustitución. Este es el sentido fundamental del concepto y la terminología de la estrategia de sustitución de importaciones. En el lenguaje tajante de Prebisch, una vez más, resultaba "un hecho bien establecido que con la industrialización los países

latinoamericanos tienden a crecer con un ritmo superior al de sus exportaciones" y, paralelamente, también mayor al de sus importaciones.²³ Esto último demostró ser erróneo.

Al igual que en el caso de la germinación de las primeras ideas relacionadas con el desarrollo económico a nivel mundial, la evolución del pensamiento económico latinoamericano en esa época estuvo fuertemente vinculada a la creación de un conjunto de instituciones que, bajo los liderazgos adecuados, contribuyeron poderosamente a su formación y a su aplicación práctica. En 1947 la delegación chilena ante las Naciones Unidas y su Consejo Económico y Social, a través de don Hernán Santa Cruz, propuso la creación de una comisión económica regional, de carácter permanente, dentro del ámbito de la nueva organización mundial.²⁴ La propuesta chilena parecía contradictoria con los principios y prioridades de la nueva organización: por una parte, su carácter universal, y por la otra, la importancia que en aquella época se asignaba a los problemas de la paz y seguridad internacional, más los de la reconstrucción económica de los países devastados por la guerra. El delegado chileno tuvo que preparar una cuidadosa argumentación, cuyo eje central consistía en que en esa etapa los países latinoamericanos se veían obligados a vender a precios cada vez más bajos sus productos de exportación, abrumadoramente representados por materias primas (después de haberlo hecho, además, a precios convenidos con los países aliados como parte de la contribución de esta región del mundo a su esfuerzo bélico), mientras debían adquirir más caros los equipos, insumos y bienes manufacturados que necesitaban para construir su infraestructura económica, reponer las plantas industriales desgastadas durante el período bélico y proseguir su desarrollo económico. La adquisición de esos equipos debía realizarse en un mercado libre caracterizado por la tendencia al alza de los precios de los productos industriales. Esta línea argumental fue compartida primeramente por varias delegaciones latinoamericanas y, más tarde, por el resto de la comunidad mundial, sobre todo una vez que el problema relacionado con la preservación del carácter ecuménico de la nueva organización fue subsanado mediante la incorporación a la nueva comisión de

²³R. Prebisch, *Problemas Teóricos y Prácticos del Desarrollo Económico*, Naciones Unidas, 1952, pág. 12.

²⁴En ese momento sólo había dos comisiones regionales, diseñadas para atender tareas de emergencia bajo un *status* transitorio, dedicadas a Europa y al Medio Oriente, respectivamente, las que coincidían con áreas afectadas por la guerra.

varios países industrializados, la mayor parte de los cuales poseía antiguas vinculaciones en América Latina como consecuencia de su experiencia colonial, y cuya incorporación fue estimulada por la posición de la delegación francesa fraguada al calor de la estrecha relación formada en ese momento por Hernán Santa Cruz y Pierre Mendes France. La CEPAL, que constituyó la primera señal de que la comunidad internacional estaba dispuesta a dar prioridad a los problemas del desarrollo económico y social de los países rezagados, sirvió de precedente para la creación de otras cinco comisiones económicas regionales, y fue el punto de partida para desarrollar un pensamiento económico marcadamente latinoamericano.²⁵

Al comenzar sus actividades, la CEPAL llamó al economista argentino, Raúl Prebisch, para preparar el primer Estudio Económico de América Latina, un informe anual cuya elaboración estaba prevista entre los mandatos de la nueva institución. Al año siguiente Prebisch llegó a ser el Secretario Ejecutivo de dicho organismo y pronto se rodeó de un destacado grupo de jóvenes economistas latinoamericanos. La elaboración de las ideas de Prebisch se debió en gran parte al fermento que se produjo en ese verdadero laboratorio del pensamiento económico latinoamericano,²⁶ y a su difusión en los países de la región y en sus gobiernos, debido a la diáspora de sus colaboradores. En efecto, una circunstancia más que desmiente el pretendido carácter prescriptivo que habría tenido el pensamiento de Prebisch y de la institución en un comienzo, radica en el hecho de que sus ideas fueron asumidas por los dirigentes de un número significativo de países latinoamericanos e inspiraron sus estrategias de desarrollo en esa época. Además, esto se debió fundamentalmente, no a la difusión abstracta de dichas ideas, sino que al intercambio de personas que se produjo entre la CEPAL, los países y sus gobiernos respectivos.²⁷ El papel de las ideas iniciales de Prebisch y muy particularmente el de la CEPAL (ya que su líder siguió evolucionando debido al surgimiento de nuevas circunstancias) comenzó a disminuir

²⁵ Ver H. Santa Cruz, *Cooperar o Perecer: el Dilema de la Comunidad Mundial*, Tomo I, Buenos Aires: Gel, 1986.

²⁶ Este mismo fermento dio lugar más tarde a la teoría de la dependencia, bajo la inspiración endógena y más bien moderada de F. H. Cardoso y E. Faletto o de O. Sunkel, primero, y la más foránea y radicalizada de A. G. Frank o T. dos Santos, más tarde.

²⁷ Figuras como las de Juan Noyola y Víctor Urquidí en México, de Fernando Henrique Cardoso y Celso Furtado en el Brasil, o Jorge Ahumada en Chile, entre muchos otros casos, ilustran el rico proceso de interacción que se produjo entre ambos polos.

sensiblemente hacia fines de los años sesenta, en parte como consecuencia de los cambios registrados en la economía mundial y latinoamericana y del creciente distanciamiento de los gobiernos respecto a las recomendaciones formuladas originalmente por esa institución, y en parte a causa de su ingreso en un período que, a través de diversos mecanismos, se caracterizó por lo que, en un incisivo análisis, uno de los ex miembros de esa institución, ya de regreso en la academia, denominara técnico-eclesiástica. Con éste concepto él se refería muy aguda y pormenorizadamente a su tendencia a soslayar el diálogo con las nuevas realidades y a recluirse dentro de sus muros, para glosar en paz los escritos fundacionales que tanta influencia tuvieron en la región en una primera época y le confirieron tan merecido prestigio, reprimiendo cuidadosamente toda disidencia que pudiera perturbar el "tranquilo trabajo colectivo de la casa".²⁸

Aunque aparentemente la CEPAL no lo haya reconocido en forma suficiente, debido también a su ulterior tendencia a replegarse a sus ideas originales y a tomar distancia de la práctica, la creación del BID, primeramente, y de la Alianza para el Progreso, más tarde, constituyeron en el fondo un intento parcial —y no del todo deliberado— por traducir en realidad esas ideas. Al término de la Segunda Guerra Mundial las relaciones internacionales de los países latinoamericanos se encontraban fuertemente confinadas dentro del ámbito hemisférico. Dentro de éste, la potencia dominante insistía en asignar prioridad a los temas vinculados con la seguridad estratégica, que se identificaban fundamentalmente con el desafío de resguardar esta parte del mundo de la penetración soviética. Los países latinoamericanos, por su parte, desde muy temprano, insistieron en que sus prioridades giraban fundamentalmente en torno a los problemas que presentaba su proceso de desarrollo económico y social, y en que su solución exigía un esfuerzo sostenido de colaboración por parte de los Estados Unidos. Este contrapunto quedó claramente ilustrado en los resultados tan diferentes alcanzados en la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro de 1947, en que la totalidad de los países del hemisferio suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que estableció un mecanismo de seguridad colectiva contra todo peligro de agresión externa, entendida de nuevo como

²⁸ La cita corresponde a una experiencia personal. Ver también J. Hodara, *Prebisch y la CEPAL*, *op. cit.*, así como algunos elementos de la rica retrospectiva histórica publicada por Celso Furtado bajo el nombre *La Fantasia Organizada*, Buenos Aires: EUDEBA, 1985.

implícitamente originada en la amenaza de una penetración soviética, y la Conferencia de Bogotá de 1948, en la que se aprobó la Carta de la OEA, que dio validez jurídica a estos planteamientos, pero en donde los Estados Unidos bajaron fuertemente el perfil de las aspiraciones socio-económicas latinoamericanas, sosteniendo que las necesidades del continente giraban en torno a cuestiones estratégicas.²⁹

La entronización democrática del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, gobierno que incluyó en su gabinete a algunos miembros del partido comunista, fue considerada por los Estados Unidos como el inicio de una agresión externa que amenazaba extenderse a toda la región, apreciación que, dentro de los términos del TIAR, fue convalidada por los países latinoamericanos en una conferencia extraordinaria celebrada pocas semanas más tarde en Caracas, autorizando así las acciones necesarias para derribar ese gobierno. Fue convalidada, sin embargo, bajo la condición de que el país del Norte accediera a convocar en breve plazo a una conferencia económica para abordar los problemas del desarrollo de la región. Esta conferencia tuvo lugar en Quitandinha, Brasil, algunos meses más tarde, y en ella América Latina debutó con un conjunto coherente de ideas en torno a las características y necesidades de su proceso de desarrollo, fuertemente inspiradas en la escuela de Prebisch.³⁰ Estos planteamientos, pese a su mayor coherencia en comparación con el pasado, nuevamente fueron rechazados por la delegación norteamericana.

Fue necesario esperar hasta que se produjera una nueva emergencia, representada esta vez por la desastrosa gira del Presidente Nixon por América Latina en 1958, cuyo fracaso dio lugar a un activo despliegue diplomático de los Estados Unidos en varios países de nuestra región. Dicho despliegue culminó con una entrevista del aún secretario de Estado John Foster Dulles con el Presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, quien se negó a firmar una declaración conjunta y a anunciarla desde los balcones de palacio, a menos que el

²⁹Sorprendentemente esta posición fue adoptada mientras los delegados a esa Conferencia permanecían encerrados en el Hotel Tequendama, oyendo pasar sobre sus cabezas las balas originadas en la gigantesca rebelión popular debida al asesinato del candidato populista, Jorge Eliécer Gaitán.

³⁰Ello no es de extrañar, pues estos planteamientos fueron elaborados en la CEPAL, con la participación de Prebisch, por una comisión que fue presidida por el entonces senador Eduardo Frei y cuyo secretario fue el futuro presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo.

Secretario de Estado conviniera en el lanzamiento de un vasto programa de cooperación económica y social, que a iniciativa de Kubitschek se denominó La Operación Panamericana. El énfasis en los problemas de la seguridad estratégica había logrado ser transferido al fin a los del desarrollo económico y social.

Dentro de este nuevo clima se creó el BID, bajo el liderazgo del economista chileno Felipe Herrera y, posteriormente, se promulgó el programa de la Alianza para el Progreso (una parte sustancial del cual fue ejecutada por el BID). Este programa, y la acción del BID, coincidían con los planteamientos prebischianos en cuanto a su énfasis en la industrialización; en la modernización del sector agrícola, que se tradujo en una serie de reformas agrarias; en la necesidad de expandir la estructura física; en la nueva importancia asignada a los sectores sociales de la vivienda, la salud y la educación; la modernización de las universidades; la creación de sistemas nacionales de ciencia y tecnología; la introducción de las técnicas de la planificación; el apoyo a la integración latinoamericana, y la diversificación de las exportaciones y la defensa de sus precios.

Las estrategias de desarrollo seguidas por los países de la región durante los años cincuenta y sesenta, inspiradas en aquel modelo, produjeron resultados realmente impresionantes. El producto conjunto de la región creció a un ritmo anual promedio del 5.6 por ciento durante ese período, sobrepasando la tasa de crecimiento no sólo de otras regiones del mundo en desarrollo, sino también la de los propios países industrializados, y la producción industrial y —muy particularmente— las exportaciones crecieron a un ritmo más acelerado, llegando a abastecerse con productos domésticos la mayor parte de la demanda por bienes de consumo y una parte no despreciable de los requerimientos de bienes de capital e insumos industriales. Al mismo tiempo, pese a la alta tasa de crecimiento demográfico prevaleciente en esa época, el ingreso por habitante per cápita aumentó en un 3 por ciento anual, lo cual se tradujo en un sensible mejoramiento de los principales indicadores sociales, particularmente en el campo de la salud y el saneamiento ambiental. Al mismo tiempo, la trama social se volvió menos jerarquizada o dicotómica, y comenzó a registrarse un cierto grado de movilidad vertical. La agricultura también se modernizó, y se amplió extraordinariamente la infraestructura física (en algunos países casi inexistente), especialmente en el campo de la energía, el transporte y las comunicaciones. Todos estos logros fueron acompañados de un considerable esfuerzo de inversión, de mo-

dernización y de cambio tecnológico. Los países de la región pasaron a alcanzar así un *status* que posteriormente, en medio de las alternativas y polarizaciones (planteadas por el diálogo Norte-Sur), dio en llamarse como "desarrollo intermedio".³¹

Una de las consecuencias más impresionantes de este esfuerzo fue el extraordinario grado de desarrollo institucional que se alcanzó a través de él como resultado, y también como sustento, de las políticas sectoriales en que se tradujo esta estrategia. Las oficinas nacionales de planificación, las instituciones financieras de desarrollo industrial y agrícola, los servicios eficientes de vivienda o salud, las universidades modernas, los mecanismos regionales de integración, los institutos de comercio exterior y muchos otros organismos con los cuales nos hemos acostumbrado a vivir durante los últimos decenios, datan de esa época.

Sin embargo, hacia fines de los años sesenta ese modelo comienza a encontrar límites y a dar señales de agotamiento. "El crecimiento económico se hace más lento, la industrialización parece perder su dinamismo inicial, las presiones inflacionarias se agudizan y en las ciudades aumenta el desempleo y el malestar social. Lo peor, empero, es que los gobernantes y economistas se dan cuenta de que la dependencia externa no ha disminuido".³² Como señala en su análisis reciente Enrique V. Iglesias, "la sustitución de importaciones dio lugar a una experiencia de desarrollo esencialmente desequilibrada, la que pronto enfrentó tres limitaciones: el deterioro del balance comercial, el aumento de los desequilibrios sectoriales y el deterioro de las cuentas del sector público".³³ En efecto, como se había anticipado, bajo el impacto de presiones internas y externas, muchos países comenzaron a aplicar los elementos del modelo en forma exagerada o desaprensiva, tolerando tasas de inflación muy altas, o manteniendo tipos de cambios sobrevaluados, y estableciendo un proteccionismo exagerado. Todo ello constituía un fuerte impuesto a las importaciones, las cuales crecieron lentamente, limitando en forma severa el proceso de industrialización, el cual requería 300 importaciones de

³¹Naturalmente el ritmo y la orientación de este proceso presentó grandes diferencias de país a país, principalmente entre los países relativamente más industrializados y los que continuaron durante más largo tiempo basados en una economía primario-exportadora, generalmente más pequeños. Pero el análisis de estas diferencias trascendería los límites de este ensayo.

³²A. Bianchi et. al. *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago: Editorial Universitaria, 1969, pág. 16.

³³E. V. Iglesias, *op. cit.*, pág. 34.

bienes de capital intermedios, que al no poder ser financiadas con los ingresos provenientes de las exportaciones (no sólo manufacturadas sino también provenientes de un sector agrícola crónicamente castigado) generaron presiones fiscales, con sus correspondientes consecuencias sobre la espiral inflacionaria, y aumentaron la dependencia externa de esos países. Al mismo tiempo, se prestó una protección excesiva a la industria a expensas de la agricultura, cuyos precios siempre se mantuvieron artificialmente bajos. Esto, a su vez, agravó el desempleo, ya que la mayor parte de la fuerza de trabajo continuaba en labores agrícolas, mientras que la industria demostraba ser incapaz de crear los puestos de trabajo que de ella se habían esperado. El énfasis en las metas físicas o cuantitativas de la planificación contribuyó a que se asignara más importancia al cumplimiento de estos objetivos que a la evaluación de los proyectos y a su relación costo/beneficio. Por último, como los recursos provenientes de las exportaciones de productos primarios declinaban y los de las exportaciones industriales no se materializaron, los subsidios al sector industrial tuvieron que provenir, como se ha dicho, del sector fiscal, sin que éste contase con eficientes sistemas impositivos. Este fenómeno, y su secuela inflacionaria, castigó particularmente la inversión productiva y el gasto social. Un común denominador de muchas de estas fallas fue la falta de confianza en los mecanismos del mercado, cualquiera que fuesen las correcciones necesarias en esa época, y un fuerte voluntarismo estatal apoyado en el gasto público.

Don Raúl Prebisch criticó desde muy temprano estas deficiencias, abogando por una mayor apertura del exterior, primeramente a través del fortalecimiento de los procesos latinoamericanos de integración y, posteriormente, en una dimensión más amplia. Esta última visión fue la que dió lugar a la UNCTAD. Desgraciadamente, al parecer este organismo heredó el pesimismo externo que podría haberse justificado hacía dos decenios, propiciando un vasto programa de intervención colectiva en los mercados internacionales, que se tradujo en la propuesta encaminada a crear un Nuevo Orden Económico Internacional. Esta propuesta no fue aceptada por los países industrializados. Pero el análisis de estas proposiciones nos llevaría también demasiado lejos de este ensayo.³⁴ Comenzó a desarrollarse así

³⁴Ver L. Tomassini, *El Diálogo Norte-Sur: una Visión Latinoamericana*, Buenos Aires: Gel, 1985 y *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Santiago: Ediciones CPU, 1979.

la conciencia de que "era necesario una nueva apertura hacia el exterior para que el desarrollo de las economías latinoamericanas pudiera continuar".³⁵

Crisis y reorientación del proceso de desarrollo latinoamericano

Confirmando una vez más la influencia que ejerce la forma de inserción internacional de América Latina en su proceso de desarrollo, el agotamiento del modelo de crecimiento de postguerra se agravó debido a un conjunto de factores externos, que se hicieron presentes desde fines de los años sesenta y comienzos de los años setenta. En efecto, las limitaciones que había encontrado ese modelo se hicieron insostenibles como consecuencia de la iniciación de un profundo proceso de crisis o transición de la economía mundial que comenzó a ponerse de manifiesto en esa época (con su secuela de estancamiento, inflación y turbulencias), en el mediano plazo, y el *shock* provocado por el aumento de los precios del petróleo durante 1973 en el corto plazo. La primera de estas historias ocupó un lugar central en los medios de comunicación y en la preocupación de la opinión pública mundial en esa época, cuando las primeras páginas de los grandes periódicos eran ocupadas por titulares que advertían acerca del "crecimiento cero" y el Club de Roma publicaba su apocalíptico informe sobre los "límites del crecimiento" en vísperas de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, mientras que la segunda de estas historias es aún más conocida. El impacto de ambas sobre las economías latinoamericanas, atendida su tradicional dependencia frente al ciclo externo, fueron difíciles de olvidar y desastrosas. Sin embargo, el sorprendente renacimiento de los mercados financieros internacionales permitió a los países de la región paliar la crisis, por lo menos temporalmente, en la forma más inesperada: acudiendo en forma masiva al endeudamiento externo.

Los mercados internacionales de capital habían desaparecido con la crisis de los años treinta, para reaparecer a comienzos de los años setenta, como consecuencia de otra curiosa combinación de factores, a saber, las políticas reactivadoras de los grandes países industriales, afectados por lo que iba a convertirse en un largo

³⁵A. Bianchi et. al., *op. cit.*, pág. 17.

período de menor crecimiento económico jalonado por una sucesión de recesiones, y el reciclaje de los excedentes financieros acumulados bruscamente por los países petroleros. Con la perspectiva que da el tiempo, y muy particularmente la dolorosa experiencia latinoamericana, puede decirse que la banca privada se hizo cargo de esa operación no tanto en función de su capacidad profesional para llevarla a cabo, sino debido a la ausencia de una institucionalidad internacional que la asumiera, semejante a la que en su época surgió de Bretton Woods. Cumpliendo su oficio en las nuevas circunstancias—las de una liquidez financiera internacional sin precedentes— la banca privada se expandió rápidamente y compitió entre sí por colocar esos excedentes, procurando de paso diversificar su riesgo y su cartera, con lo cual tornó elegibles a muchos prestatarios que antes no lo eran. Entre ellos se contaron, en forma destacada, los países latinoamericanos, que durante decenios habían quedado fuera de las puertas de la banca privada, y por un corto tiempo y tras largos reclamos habían logrado algún acceso al financiamiento público internacional, principalmente a través de la Alianza para el Progreso. Los resultados de este fenómeno se expresan en que, mientras durante el decenio de 1960 ese programa se propuso una meta de transferir a la región unos dos mil millones de dólares por año, más el 80 por ciento de los cuales debía ser y fue de origen público, a partir del auge del endeudamiento externo estos países recibieron transferencias netas de recursos cercanas en promedio a veinte mil millones de dólares por año, más de un 80 por ciento de los cuales era de origen privado. A comienzos de 1980 la región había acumulado una deuda externa muy superior a los 300 mil millones de dólares duplicando así el monto de su endeudamiento a comienzos del anterior decenio.

El recurso al endeudamiento externo no careció de justificación en esa época. Los países de la región pudieron dejar de mendigar por créditos (en particular sus sectores privados que prácticamente no habían tenido acceso a ellos), y comenzaron a ser acosados por los grandes bancos internacionales. Además, pudieron contratar estos créditos a tasas de interés muy bajas o simplemente negativas, dada la afluencia de capitales internacionales, al margen de la pesada condicionalidad a que habían estado acostumbrados al negociar con los organismos financieros multilaterales, y sin la anteriormente necesaria garantía del Estado. Por eso, la política seguida o permitida en esos años fue más bien una salida o expediente pragmático y no autoriza a hablar de una estrategia de desarrollo basada en el endeu-

damiento externo. Naturalmente la falta de condicionalidad se tradujo en una amplia discrecionalidad en la utilización de dichos créditos, en la pérdida de interés por la evaluación por los proyectos respectivos (con el correspondiente desmantelamiento de las instituciones gubernamentales encargadas de llevar a cabo esa tarea), en la posibilidad de preferir el uso especulativo al empleo productivo de tales recursos y, sobre todo, en un masivo proceso de "fuga" de capitales, eufemismo que alude al hecho de que una parte considerable de esos créditos no entraron nunca al país donde se habían contratado.

El atractivo representado por las tasas de interés resultó ser efímero y sobre todo peligroso: habiendo sido pactados con tasas de interés variables, cuando como consecuencia de las políticas anti-inflacionarias de las grandes potencias industriales y del segundo *shock* petrolero de fines de los años setenta éstas subieron a nivel mundial, los países de la región se dieron cuenta de que habían caído en una trampa. En ese contexto mundial inflacionario y recesivo, fueron brutalmente víctimas del efecto "tijera" del alza abrupta de las tasas de interés y de la más drástica caída de los términos de intercambio de sus productos exportables registrados en su historia reciente: hacia 1980 dichos términos comerciales cayeron a un nivel inferior a los registrados durante la crisis de los años treinta. Al mismo tiempo, una cuantiosa deuda justificada en parte por haber sido contratadas por el sector privado terminó siendo asumida por el Estado, sus ciudadanos y sus contribuyentes, cuando dicho sector llegó a llorar en el hombro de su tradicional enemigo para que lo liberara de obligaciones tan cuantiosas y tan desaprensivamente contraídas. Para empeorar una situación dramática, la banca internacional se comportó en la forma en que reiteradamente había declarado que no lo haría en función de su profesionalismo, esto es, dejando de otorgar nuevos créditos a los países latinoamericanos y retirándose de ese mercado.³⁶ Las primeras dificultades de pago afloraron en México en 1982 y se propagaron como un incendio por el resto de América Latina. En 1980 y 1981 el flujo neto de recursos externos, mayoritariamente de origen privado, había alcanzado montos cercanos a los treinta y

³⁶El casi vitalicio director para el hemisferio occidental del FMI en esa época, Sr. Walter Robischek, que podía considerarse el vocero más autorizado de la comunidad financiera internacional involucrada en América Latina, había declarado en el Banco Central de Chile y la CEPAL a fines de los años setenta, que el peor comportamiento que podía exhibir la banca internacional en caso de dificultades de pago, era suspender la concesión de nuevos créditos ya que con ello agravaba el riesgo que esta situación entrañaba para ella.

treinta y siete mil millones de dólares, respectivamente. En los dos años siguientes bajaron bruscamente a siete y cinco mil millones de dólares cada año.

Los acontecimientos indican que, más que hablar de un nuevo modelo de crecimiento basado en el endeudamiento externo, lo que se dio durante ese período, al igual que con la industrialización no deliberada que iniciaron los países de la región en los años treinta y que después fue racionalizada en el modelo de sustitución de importaciones, consistió en hechar mano, en forma que el tiempo demostró ser temeraria, al expediente que estaba más cercano, para atenuar el impacto de la recesión internacional y del aumento de los precios del petróleo y, de esta manera, desvincularse, con resultados temporalmente favorables, de un ciclo externo adverso. En efecto, mientras la economía mundial se estancaba durante la segunda mitad de los años setenta, los países latinoamericanos continuaron creciendo. Sin embargo, sería imposible magnificar el devastador impacto provocado por la crisis de la deuda. Esta se tradujo en una brusca caída de la actividad económica, en el aumento de la desocupación y la reducción de los salarios reales, en tanto que los precios continuaron aumentando en forma acelerada. Los años siguientes a la crisis fueron marcados, por una parte, por la aplicación de severas políticas de ajuste encaminadas a reducir el gasto público y a contraer violentamente las importaciones, que sólo en 1983 se redujeron en un 40 por ciento, a fin de hacer posible el servicio de la deuda, con el consiguiente deterioro de la inversión económica y social. Por la otra, por una sucesión de rondas de renegociación de la deuda externa, cuyas tres grandes etapas —por constituir también una historia conocida— sólo resumiré en sus grandes rasgos.

La primera etapa se caracterizó por un "manejo colectivo" del problema, refiriéndose dicho concepto al alto grado de concertación alcanzado por la banca acreedora para negociar con los deudores bajo la forma de sindicatos de bancos liderados por los de mayor tamaño y respaldados por el FMI. En esta etapa, los países latinoamericanos optaron por negociar bilateralmente en procura de mejoramientos específicos, que en efecto lograron en términos modestos, en relación con la reprogramación de sus respectivas deudas, sus plazos y, en alguna medida, las tasas de interés y, sobre todo, las comisiones y otros gastos anexos a las mismas. En una segunda etapa, supuestamente influenciada por el Plan Baker, el FMI asumió un papel más activo y beneficioso, al intermediar entre acreedores y deudores para que

estos últimos persistieran en la aplicación de políticas de ajuste que facilitaran el servicio de la deuda, en tanto que los primeros se comprometieran a otorgar un mínimo de créditos consistentes en *new money* a fin, en el fondo, de facilitar el pago de los intereses adeudados. La tercera y más reciente etapa, en alguna medida enmarcada en el Plan Brady, tiende a reducir el monto de la deuda ofreciendo un menú de opciones de mercado, gran parte de las cuales representan diversas formas de conversión de deuda en obligaciones más ventajosas o inversiones, bajo la forma de créditos para proyectos de inversión, emisión de bonos susceptibles de ser transados en los mercados internacionales por una parte de su valor proporcional a la solvencia del país emisor, pagarés convertibles de la deuda externa, y otras formas de conversión de deuda en capital. El aporte de esta nueva etapa ha consistido en pasar del mero pago de los intereses de la deuda a la reducción del capital a través de soluciones mutuamente acordadas entre el país deudor y sus acreedores, y en el potencial beneficio de transformar parte de la deuda en inversiones productivas, en la medida que ésta se canalice hacia nuevas empresas e iniciativas.³⁷

El proceso de renegociación de la deuda externa y las políticas de ajuste despertaron una viva polémica en América Latina. Creo que hoy ni sus más vigorosos defensores dejarían de reconocer que estas últimas tuvieron consecuencias extremadamente dolorosas, reduciendo drásticamente la inversión y el crecimiento y haciendo retroceder el ingreso per cápita de los países de la región hacia fines de los años ochenta a niveles similares a los de trece años atrás, por lo que ese período mereció el nombre de una "década perdida". Pero también creo que pocos de sus detractores dejarían hoy día de reconocer que, aunque tal vez podrían haberse aplicado bajo modalidades menos desfavorables, fueron necesarias, pues sin estabilidad no hay crecimiento, y porque históricamente el estancamiento y la inflación han sido el peor flagelo de los pobres.

Sin embargo, poco a poco el énfasis en las políticas de ajuste cedió paso a lo que dio en llamarse las reformas estructurales. Tanto las autoridades económicas de los países como los organismos financieros internacionales se dieron finalmente cuenta de que la estabilidad es una condición necesaria pero no suficiente para promover el

³⁷Ver M. Wyonczek y L. Tomassini (eds.), *Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience*, Westview, 1985; A. Bianchi (ed.), *La Deuda Externa Latinoamericana*, Gel-Rial, 1985 y también CEPAL, *La Evolución del Problema de la Deuda Externa en América Latina y el Caribe*, 1988.

desarrollo y de que el imperativo de la región, en esa etapa, consistía en retomar el camino del crecimiento económico en forma acorde con las nuevas circunstancias internacionales. Estas reformas se proponían en paquete y convergían en un modelo menos formalizado y nítido que el anterior pero que, en general, se basaba en la transformación productiva y la apertura externa de las economías. Este conjunto de reformas incluye, entre otras, la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, el mejoramiento de los sistemas impositivos y de los procedimientos de recaudación, la liberalización del sistema financiero, la reforma comercial, el mejor manejo del tipo de cambio, el estímulo a la inversión extranjera directa, la desregulación de algunos sectores de la actividad económica, la privatización de empresas públicas y la reforma del Estado. Estas reformas han desatado otra polémica en torno al origen de las mismas, esto es, en cuanto a si provendrían básicamente del denominado "Consenso de Washington" o si responderían a las necesidades de los países latinoamericanos y de sus gobernantes. Por el "Consenso de Washington" se entiende la sabiduría convencional que en este momento estaría proponiendo a América Latina una alianza formada por las autoridades financieras de los Estados Unidos, el BIRF, el FMI y, posiblemente, el BID, con el respaldo de toda la comunidad financiera internacional. La otra visión sostiene que si estas medidas están tratando de ser aplicadas con plena lucidez y decisión por los Ministros de Economía y Hacienda de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Venezuela y otros países latinoamericanos, y por sus gobernantes, es porque responden a las más básicas e impostergables necesidades de sus economías. No puede ser casual ni desaprensivo que el Presidente Salinas de Gortari, salido del PRI en México; Carlos S. Menem, el líder del peronismo en Argentina; el actual Presidente de un país con casi un cuarto de siglo de tradición populista como el Perú, o que un mandatario salido de las filas de un partido que preconiza una economía solidaria, como Patricio Aylwin, estén comprometidos con las reformas mencionadas. Somos muchos los que nos inclinamos a ver en ellas el fruto de una convicción interna de nuestros países y que observamos, con satisfacción y sorpresa, la emergencia de un nuevo consenso latinoamericano que tiende a superar las ideologías, divisiones y contraposiciones del pasado.³⁸

³⁸Ver, nuevamente, E. V. Iglesias, *op. cit.*, en torno al concepto de un "nuevo consenso latinoamericano".

Pero es interesante comprobar que, al igual que lo que ocurrió con las políticas de ajuste en los ochenta, las reformas económicas actualmente en marcha constituyen también una condición necesaria pero no suficiente para promover el desarrollo. Ellas equivalen a limpiar el terreno antes de la siembra, pero no contienen las semillas de donde surgirá un crecimiento basado en la transformación productiva y de apertura externa. Ciertamente han contribuido a conquistar logros importantes, que fueron sorprendentemente poco apreciados en el pasado, como el mejor manejo de las políticas macroeconómicas, la estabilidad, una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles, la revisión del papel del Estado en la economía y una actitud más favorable hacia la apertura externa. Sus resultados han sido notables, y se han traducido en una significativa aceleración del crecimiento después de tres años de estancamiento económico, lograda sin comprometer el éxito de la lucha antiinflacionaria; en una fuerte expansión de las exportaciones; en una sana normalización de las relaciones financieras con los principales acreedores de los países de la región, y en un notable impulso a la entrada de capitales externos en respuesta al clima de confianza que están generando las reformas, incluyendo dentro de ellas la repatriación de capitales fugados. En 1991 el Producto Interno Bruto de América Latina creció en tres por ciento, revirtiendo así la tendencia declinante registrada en 1988. La tasa promedio de inflación, aun cuando en la mayoría de los países sigue siendo alta, se redujo de un 1.200 por ciento anual en 1979 y 1980 a un 200 por ciento en 1991. Esta recuperación económica se debió en gran medida a la diversificación y expansión de las exportaciones derivadas de la aplicación de políticas adecuadas: una expansión del 5.6 por ciento en 1991 después de un incremento de 5.9 por ciento registrado en 1990. Tal vez el indicador más claro de los progresos logrados por América Latina en materia de estabilización y de una incipiente reanudación del crecimiento radique en el aumento de la entrada de capitales externos por la vía de créditos, colocación de bonos y captación de inversiones extranjeras, los que en 1991 superaron los 36 mil millones de dólares, duplicando así el flujo neto recibido por la región en 1990. Todo ello contribuyó a que en 1991 la región recibiera por primera vez un flujo modesto pero positivo de capitales externos después de casi un decenio en que transfirió al exterior 220 mil millones de dólares que se sustrajeron a su inversión económica y social. Por eso *The Econo-*

mist, tradicionalmente escéptico, sostiene en una editorial reciente: "Esta vez el optimismo está basado en un recurso que hasta los más esperanzados inversionistas del pasado sabían que era escaso: serias reformas económicas. Mientras los ojos del mundo están vueltos hacia Europa del Este y la antigua Unión Soviética, una revolución igualmente masiva se ha propagado a través de América Latina".³⁹

Pero estos logros iniciales y no necesariamente estables no deberían hacernos olvidar el telón de fondo de descapitalización económica y social contra el cual se proyecta el futuro de la región como consecuencia de aquella "década perdida": ni las metas de más largo plazo que, más allá de las reformas económicas, deberían inspirar la reanudación de su proceso de desarrollo. La herencia de los años ochenta incluye una drástica caída de la tasa de inversión, la obsolescencia del aparato industrial y de la infraestructura física, su retraso con respecto a los cambios tecnológicos que se están produciendo a nivel mundial, la desarticulación sectorial de las economías latinoamericanas, el aprovechamiento inadecuado o depredatorio de sus recursos naturales, la brutal contracción de su capacidad financiera, el debilitamiento de sus instituciones públicas, su mala articulación con el sector privado, y el dramático deterioro de su situación social. Aunque, como se ha señalado, las reformas en curso han hecho mucho en muy poco tiempo por corregir estos factores, se necesitan políticas activas que establezcan las bases para emprender procesos de reestructuración productiva, modernización tecnológica y reinserción internacional que hagan posible retomar el crecimiento de los países de la región, saldando al mismo tiempo la deuda social acumulada, y dentro del marco de las nuevas condiciones internacionales. Junto con las lecciones aprendidas tan dolorosamente en los años ochenta, los países latinoamericanos han accedido a la comprensión, mucho más importante, de que en el futuro su crecimiento económico y su desarrollo social se basará cada vez más en la incorporación de conocimientos e innovaciones técnicas a las funciones productivas, y en la participación del espectro más amplio posible de agentes sociales y económicos en dicho proceso, así como también de que no basta que éste se concentre sólo en algunos sectores, sino que debe poseer un carácter integral y sistémico. Esto último significa que, al igual que todo nuevo paradigma económico, social o tecnológico, esta nueva concepción del desarrollo tendrá, como requisito esencial, la

³⁹*The Economist*, "Latin America cheers up", 24 de abril de 1992.

capacidad de difundirse y permear todos los sectores de la sociedad y de la economía, a fin de que ésta pueda adquirir el dinamismo, la integración y la flexibilidad de que históricamente en América Latina han carecido.

"Esto no significa que el crecimiento no pueda efectuarse en forma desequilibrada y beneficiarse de la transmisión de los efectos dinámicos determinados por la modernidad y el desarrollo (desde algunos sectores más avanzados a otros). Pero sí significa que las actitudes de los agentes económicos y las estructuras de las economías deben estar fuertemente orientadas a promover la flexibilidad, la articulación intersectorial y la capacidad de difusión de las innovaciones tecnológicas a través del sistema económico. Esto lleva a revisar algunas nociones prevalecientes en el pasado, a preocuparse más por la calidad de la inversión, y a comprender que el desarrollo no surge sólo de la adopción de un sistema de precios correcto, ni puede ser el resultado de la aplicación de una serie de políticas sectoriales aisladas".⁴⁰

La mayor parte de las nociones que deben ser revisadas a la luz de esta perspectiva se inscriben, a mi juicio, dentro del tradicional pesimismo latinoamericano.⁴¹ Es cierto que algunas características estructurales de las economías latinoamericanas conspiraban contra su modernización y su crecimiento más acelerado. Se contaban, entre ellas, su forma asimétrica de vinculación con la economía internacional, basada en exportación de productos básicos, afectados por una crónica tendencia al deterioro de sus términos de intercambio; la consiguiente brecha financiera externa; la insuficiencia del ahorro interno, originada tanto en el círculo vicioso de la pobreza como en un patrón de consumo inadecuado por parte de las minorías adineradas; la debilidad de la inversión extranjera directa; la esclerosis de las instituciones del Estado y la falta de dinamismo de las fuerzas privadas, o directamente la resistencia al cambio por parte de esos grupos de interés, y la incapacidad de las economías para incorporar en forma productiva la nueva fuerza de trabajo. Las nuevas estrategias de desarrollo basadas en la reestructuración productiva y la apertura externa suponen esencialmente la remoción de esos obstáculos. El nuevo consenso económico latinoamericano se centra en la

⁴⁰E.V. Iglesias, *op. cit.*, pág. 97.

⁴¹Lo que el economista brasileño Roberto Oliveira Campos denominaba la "teoría lacrimógena del desarrollo".

convicción de que la reanudación del desarrollo supone una reestructuración productiva orientada a aumentar la competitividad internacional de esos países, promovida por la absorción y la difusión del cambio tecnológico, y apoyada en la incorporación del mayor número posible de agentes a dicho proceso. Existe consenso en torno a la tendencia a la globalización de la economía mundial y, por lo tanto, a que el desarrollo de los países pasa actualmente por su participación en ella.

Hay un amplio debate en torno a las causas de la competitividad internacional de los países. Porter resume varias explicaciones acerca de su origen.⁴² Desde el punto de vista más convencional, sería la consecuencia de la correcta aplicación de las políticas macroeconómicas, relativas al déficit fiscal, la tasa de interés y el tipo de cambio, si bien hay países que han registrado un crecimiento notable con déficit fiscal, como el Japón, con monedas sobrevaluadas, como Alemania, o con altas tasas de interés, como Italia. Otros sostienen que este fenómeno depende de una abundante dotación de obra de mano barata, lo cual es desmentido por experiencias como las de Alemania, Suecia o Suiza. Otros piensan que la competitividad depende de la abundancia de recursos naturales, pese a que economías tan dinámicas como las de Alemania, Japón o Italia no han dispuesto de ellos. También se ha señalado que la competitividad está vinculada a políticas gubernamentales deliberadas, orientadas a fortalecer ciertos sectores, aunque hay muchas experiencias en que dichas políticas han tenido poco éxito mientras, paralelamente, se desarrollaban sectores no particularmente protegidos, como el caso del Japón, en donde industrias promovidas por el Estado, como la de aeronáutica, no han tenido éxito, mientras que se han desarrollado sectores sin mayor apoyo público, como el de los robots, los faxímiles, las fotocopiadoras, y la elaboración de nuevos materiales.

En el fondo, la competitividad internacional de cada país depende tanto de la calidad de sus productos como de la eficiencia con que son elaborados, factores que determinan su precio en el mercado, y que a su vez son la consecuencia de la mayor o menor productividad con que los diversos agentes económicos utilizan los recursos disponibles. De allí que, pese que el aumento de la competitividad dependa de políticas deliberadas que efectivamente promuevan la flexibilidad,

⁴²Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: The Free Press, 1990.

la integración y la difusión de la innovación en la economía, en el fondo ésta nace de la proclividad al cambio tecnológico y de la capacidad organizacional y gerencial de los agentes económicos y, por lo tanto, de un cambio de la actitud de los actores.⁴³

¿Qué es lo que determina la competitividad internacional de un país en su conjunto? Un país no se puede definir como competitivo solamente en el caso de que cada una de sus ramas industriales y sus firmas sean eficientes, porque ninguno alcanzaría esa categoría. Tampoco lo es por mantener una balanza comercial positiva, ya que hay casos como Italia, en que se ha alcanzado altos grados de competitividad con crónicos déficit en sus balanzas comerciales. Tampoco basta con vender a precios más bajos en los mercados internacionales, ya que durante largo tiempo Alemania y Japón mantuvieron monedas muy sobrevaluadas y exportaron con éxito a precios elevados. Por lo tanto, un país tampoco es más competitivo si sus exportaciones se basan en salarios bajos. La competitividad internacional que deben buscar los países latinoamericanos debe consistir en su capacidad para colocar en los mercados mundiales productos de calidad a buenos precios generando empleos bien remunerados. Aquí comienzan a encontrarse el crecimiento económico con el mejoramiento social. Tres son, pues, los elementos básicos que deberían reunir para mejorar su competitividad internacional los países latinoamericanos: la reestructuración productiva basada en el cambio tecnológico, el fortalecimiento de la inserción internacional de sus economías y grados compatibles de integración social.

Si hubiera que señalar cuál es el motor más importante del crecimiento en una economía cada vez más dinámica, más diversificada y más compleja, como las que pueden sobrevivir en el mundo de hoy, debería afirmarse que radica en el nivel de los conocimientos o de la tecnología incorporada a los procesos productivos y a los servicios conexos.⁴⁴ Ello puede servir para mejorar los procesos productivos actualmente existentes, o para desarrollar ventajas en sectores nuevos transfiriendo hacia ellos la fuerza de trabajo emplea-

⁴³De allí la referencia hecha en la primera parte de este ensayo a las vertientes sociológicas de la teoría inicial del desarrollo.

⁴⁴Ver principalmente el mensaje central contenido en los análisis recientes de CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, 1990 y, dos años más tarde, *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*, 1992. Corresponde destacar aquí la esencial contribución efectuada a esos planteamientos por el economista recientemente fallecido Fernando Fajnzylber. El análisis del papel que actualmente juega el conocimiento en el desarrollo merecería un ensayo separado. Aquí sólo se destaca la importancia que tiene este elemento.

da en sectores menos productivos, fenómenos que por lo general ocurren simultáneamente. La preocupación de un país y de sus empresas por mejorar su competitividad supone comparar la eficiencia de cada uno en sus procesos productivos con los de otros países, que compiten con sus productos en los mercados internacionales. De allí que constantemente coexistan tecnologías, procesos y productos mejores y peores, tanto entre empresas pertenecientes a distintas naciones, como entre las de un mismo país. Además, la tecnología no constituye un inventario fijo de conocimientos que un país pueda acumular y aplicar a sus sistemas productivos, sino que está transformándose permanentemente, y otorgando ventajas a unas actividades o procesos sobre otros, por lo que constituye más una capacidad que un acervo. En virtud del régimen de propiedad intelectual, fuertemente defendido por los países industrializados, las firmas que patentan una determinada innovación pueden ganar una ventaja duradera en el mercado y, por lo tanto, una fuente de rentas. Sin embargo, a la larga, esa ventaja puede desaparecer si dicha empresa no se mantiene en la frontera del cambio tecnológico.

Estas características que presenta en la actualidad el crecimiento se expresan claramente en las tendencias comerciales.

El comercio mundial de manufacturas se ha estado expandiendo a un ritmo más intenso que el comercio global. Dicha velocidad es mayor en aquellos rubros que suponen un grado más alto de innovación tecnológica. Es más, dichos rubros han dado lugar a circuitos y bloques comerciales de alta intensidad y dinamismo, que ofrecen pocas posibilidades de acceso a los países en desarrollo. Sin embargo, los productos que poseen un mayor dinamismo en el comercio internacional se van modificando conforme cambian las tecnologías, por lo que la competitividad de cada país y de sus firmas depende de su capacidad para incorporarse a las corrientes innovativas internacionales. Desde este punto de vista también se subraya la importancia del único factor productivo no agotable, y que es además el más dinámico, cual es la incorporación de nuevos conocimientos a los procesos productivos, a la organización empresarial y a la formación de la fuerza de trabajo.

Un requisito esencial del mejoramiento tecnológico, que ya se ha sugerido, consiste en su coincidencia con las corrientes centrales del cambio tecnológico mundial. Esa es la principal razón por la cual hoy parece errada la doctrina acuñada en los años setenta por muchos líderes del mundo en desarrollo acerca de la conveniencia de desvin-

cularse de la economía internacional (*delinking*) o incluso el debate, que tuvo lugar en esa época, acerca de la necesidad de que dichos países utilizaran preferentemente tecnologías intermedias o apropiadas. La tecnología prevaleciente en cada una de las etapas del desarrollo económico internacional se basa en algunos rasgos comunes derivados de un determinado paradigma tecnológico.⁴⁵ Schumpeter se refería a aquellas innovaciones radicales, capaces de transformar todo el sistema productivo, basadas en una nueva combinación de recursos naturales, tecnologías, capacidad empresarial y formas de organización social, que están en la base de la emergencia de cada nuevo paradigma tecnológico. Su emergencia y consolidación suelen estar basadas en un elemento común que, además de ser abundante y barato, es susceptible de múltiples usos y está en el fundamento de numerosos procesos productivos. Durante la primera revolución industrial este elemento pudo identificarse con el carbón y el acero. Más adelante, con el petróleo y sus derivados (particularmente con la petroquímica), así como el motor de combustión interna, el automóvil y sus consecuencias. Hoy día se centraría en la información y la microelectrónica, que están en el origen de una cadena de innovaciones tecnológicas que van desde las industrias biológicas hasta la producción de nuevos materiales, pasando por nuevas formas de organización empresarial. La universalidad y ductilidad del elemento central de un nuevo paradigma tecnológico permite que sea utilizado en las distintas ramas de la economía, para lo cual es necesario que ésta se encuentre sectorialmente integrada y posea la flexibilidad suficiente para trasladar el énfasis a aquellos sectores —antiguos o nuevos— que pasan a estar inspirados por el nuevo paradigma, haciendo posible que su difusión a través de los distintos sectores de la sociedad y de la economía se efectúe en la forma más sistémica posible, a fin de generar niveles de productividad compatibles entre sí y no heterogéneos, que sean compartidos por los distintos agentes de la actividad económica.

De allí el énfasis actual en que el incremento de la competitividad de los países obedece a un proceso de carácter sistémico, y en que no depende solamente de la reacción de las empresas frente al establecimiento de un sistema correcto de precios, sino de un conjunto de factores sustantivos muy complejo en que las capacidades adquiridas por determinados sectores, empresas o trabajadores se

⁴⁵Ver C. Ominami, *op. cit.*, particularmente el primer capítulo a cargo de Carlota Pérez.

transfieren de un sector a otro, creando un ambiente favorable a la difusión de las innovaciones. En todo caso, como este fenómeno generalmente no está vinculado a la aplicación de políticas focalizadas hacia ciertos sectores, sino que suele ser el resultado de experiencias particulares exitosas, dentro de un marco general favorable a la innovación y al aumento de la productividad, el surgimiento de actividades competitivas en un país determinado no tiende a concentrarse necesariamente en un número limitado de sectores relacionados entre sí, sino que por lo general presenta un grado de dispersión considerable y a veces sorprendente.

Obviamente una estrategia de desarrollo basada en el aumento de la competitividad de las economías es consustancial a una preocupación por fortalecer, modificar y mejorar sus formas de inserción externa. Se ha señalado ya que las experiencias o utopías que preconizaban caminos de desarrollo separados o recludos con respecto a la comunidad internacional carecieron de viabilidad y fracasaron. Esto resalta más claramente hoy debido a la tendencia —antes tan debatida pero comúnmente aceptada hoy— hacia la globalización de la economía mundial. "En los últimos tiempos la capacidad de los acontecimientos por sorprendernos parece inagotable. Junto con la espectacular metaformosis de las soluciones internacionales, se han alterado las bases mismas de la economía mundial. Su 'globalización' no es una simple consigna: describe una nueva forma de interacción económica entre países y empresas, en respuesta a la creciente transnacionalización de casi todas las manifestaciones del quehacer humano".⁴⁶

El mejoramiento de las vinculaciones de nuestros países con la economía internacional se expresa fundamentalmente en su capacidad para exportar y atraer capitales extranjeros. Se ha señalado que las reformas económicas han dejado un saldo inicial muy positivo a este respecto. Conviene abundar aquí acerca del sesgo exportador de una estrategia orientada hacia el incremento de la competitividad internacional de los países. Lo primero que hay que reiterar aquí es que una parte creciente del comercio internacional está integrada por manufacturas no basadas en recursos naturales, producidas a través de tecnologías cada vez más avanzadas, lo que ha dado lugar a que el comercio internacional se caracterice hoy por la emergencia de

⁴⁶De la exposición del Sr. G. Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en la inauguración del último Período de Sesiones de la Comisión, Santiago de Chile, 13 de Abril de 1992.

aquellos circuitos que anteriormente señalábamos, predominando cada vez más el comercio intrasectorial e intrafirma, en contraste con la tendencia tradicional al comercio entre sectores distintos y complementarios. La tendencia a la formación de bloques comerciales de carácter geográfico, con sus exclusiones y oportunidades, forma parte de dicho proceso. De allí la importancia de la incorporación del progreso tecnológico a las economías latinoamericanas, y de lograrlo en forma sistémica aunque no planificada, dejando en esto que "florezcan cien flores" en los terrenos mejor preparados.

Con todo, conviene hacer dos advertencias. Por una parte, retirarse de los mercados en declinación no es siempre una política adecuada, ya que la participación del país en esos mercados puede mantenerse incrementando su eficiencia productiva, en tanto que esta mayor eficiencia puede ser aprovechada por el resto de la economía, incorporándola a la cadena productiva mediante eventuales eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Por otra parte, el carácter independiente y disperso de los mejoramientos tecnológicos no hace del todo prescindible la intervención selectiva del Estado, destinada a ofrecer instrumentos y estímulos realmente transitorios a las exportaciones de determinados sectores no tradicionales que razonablemente parezcan promisorios, sin convertir la elección de ellos en una forma de planificación deliberada y duradera.⁴⁷

Es necesario también tener presente que, atendidas las características que hoy presentan la economía y el comercio internacional, por regla general las relaciones económicas externas y las exportaciones no pueden manejarse *at arms length*, como en el pasado, sino que requieren una mayor presencia y familiaridad con las empresas, la tecnología y los mercados externos. El cumplimiento de esta exigencia se facilita mediante la vinculación del comercio con la inversión extranjera. De este requisito surge uno de los mayores desafíos y rezagos que enfrentan hoy los países latinoamericanos: el de contar con una institucionalidad moderna y eficiente para el manejo de sus vinculaciones externas, cuyos órganos y cuyo personal no sólo estén actualizados y sean técnica y administrativamente eficientes, sino que logren conjugar estrechamente el manejo de la política exterior con el de las relaciones económicas internacionales.

Por último, es necesario advertir que no puede haber crecimiento económico ni proyección externa sin una sociedad moderna, inte-

⁴⁷CEPAL, *Equidad y Transformación Productiva*, op. cit., páginas 111 y siguientes.

grada y estable. Las estrategias de desarrollo que actualmente están aplicando los países latinoamericanos sólo podrán tener éxito en la medida en que estén basadas en un grado mucho mayor de integración social que, superando dicotomías excluyentes, incorporen al proceso productivo el mayor número de agentes económicos y sociales y, en general, a la sociedad en su conjunto. Junto a las razones éticas que militan en favor del mejoramiento de la situación social en los países de América Latina, se han acumulado hoy más razones económicas que nunca para sostener que dicho mejoramiento constituye, probablemente, el principal requisito del crecimiento dentro del marco del modelo actualmente en curso. En la medida en que al presente el motor del desarrollo ha pasado a ser el conocimiento, la creatividad, el cambio tecnológico, la capacidad para organizar en forma moderna las actividades empresariales, sociales y económicas, y el aumento de la competitividad internacional de los países, este proceso requiere de una base social en que prevalezcan actitudes y capacidades coherentes con esos objetivos. Al mismo tiempo, más allá de los programas de emergencia que pueda organizar el Estado en auxilio a los grupos más desfavorecidos, la solución al problema social en el mediano y largo plazo depende de la creación de nuevas oportunidades en el contexto de la propia estructura productiva. Esta preocupación comprende tanto la necesidad de ampliar la base empresarial de nuestras economías, para incorporar aquellos agentes más pequeños que actualmente están excluidos de ellas, como el establecimiento o modernización de programas efectivos de formación de los recursos humanos.

Un aspecto de este problema se refiere a la necesidad de articular mejor la acción del Estado con la de la sociedad civil organizada y, en el terreno económico, con el sector privado. Pero no hay que olvidar aquí que éste no sólo está integrado por las grandes empresas sino que, en el otro extremo, comprende un gran número de microempresarios, pasando por la empresa mediana y pequeña que es la que posee una mayor capacidad de cooptación de dichos sectores. Lo que interesa es incorporar el mayor número posible de agentes al proceso productivo fortaleciendo no sólo su integración al mismo sino su eficiencia. Ello supone la creación de una red de organizaciones que suministre asesoramiento a la microempresa y a los trabajadores informales. Hay que insistir aquí en que el sector privado tradicional no representa a todos los agentes económicos ni ha demostrado ser una panacea. "El sector privado puede ser también

monstruosamente ineficiente, muchas veces debido a las típicas fallas de la burocracia gubernamental", sin olvidar su orientación al lucro y su cortoplacismo.⁴⁸ No hay que olvidar tampoco que la reivindicación de un papel más importante para el sector privado ha dejado pendiente los grandes debates nacionales y las decisiones políticas necesarios para unir a ese nuevo rol las responsabilidades públicas que éste debe traer aparejadas y para asegurar que el sector privado adquiera la transparencia y *accountability* que ésta siempre ha reclamado del Estado.

"Será necesario redoblar los esfuerzos y la creatividad necesarios para acelerar la reforma de los sectores financieros y el desarrollo de los mercados de capitales domésticos, a fin de alcanzar una mayor apertura de los canales tradicionales del crédito de mediano y largo plazo, para quienes hoy se encuentran marginados de ellos. Será necesario diseñar programas especiales de apoyo a los sectores de la pequeña y la mediana empresa, creando mejores condiciones para su florecimiento y expansión. A medida que continuamos e incrementamos la atención a las peculiares necesidades de los microempresarios y de la economía informal en general, debemos tener presente que el vigor de las pequeñas y medianas empresas puede actuar como un elemento catalizador para la incorporación de las inmensas e ignoradas potencialidades de aquellos sectores al sistema productivo moderno y dinámico que tenemos que expandir."⁴⁹

El otro requisito se refiere a la formación de los recursos humanos. En los países industrializados y en las exitosas economías denominadas de "industrialización tardía" existe una comprensión clara de la importancia que tiene la educación y la formación de los recursos humanos en el crecimiento económico. No existe la misma conciencia en América Latina. "Los sistemas educacionales, de capacitación, y de ciencia y tecnología han experimentado en las últimas décadas una expansión cuantitativa notable, aunque incompleta, en la mayor parte de los países de la región. Presentan, sin embargo, obvias insuficiencias en lo que se refiere a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos a su entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la

⁴⁸Revista *Time*, H. Grunwald, "The Year 2000", 30 de marzo de 1992.

⁴⁹Del discurso de inauguración del Presidente del BID, Sr. Enrique V. Iglesias, en la Reunión de la Asamblea General de Gobernadores de esa institución, Santo Domingo, 6 de abril de 1992.

rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. La década pasada, marcada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura de la economía internacional y la democratización, configura el fin de un siglo y hace impostergable la transición hacia un período cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad que las sociedades otorguen a la educación y a la producción de conocimientos".⁵⁰

Muchas de las consideraciones precedentes plantean con fuerza la necesidad de prestar atención a los agentes del proceso de desarrollo. Volviendo a los comienzos de este ensayo podríamos señalar aquí que en la actualidad el tema de los agentes ha tendido a desaparecer tanto de la ciencias sociales como de la teoría del desarrollo. La evolución de las modernas sociedades industriales fue aparejado con el eclipse o la subordinación del sujeto a un modelo colectivo, ya fuese la utopía socialista o la realidad representada por las sociedades capitalistas de consumo.⁵¹ La teoría del desarrollo, con su fuerte énfasis en las variables macroeconómicas heredado del *mainstream economics* y su ulterior preferencia por el diseño de estrategias globales, supuso que dicho proceso debía ser el resultado de la aplicación de un modelo apropiado a través de políticas adecuadas, y no de la acción de sus agentes. Desde esta perspectiva, el crecimiento podía depender de un proceso de ahorro y de inversión sin prestar atención a la calidad de los inversionistas, de la aplicación de un sistema de precios correcto aunque no existieran las actitudes empresariales requeridas para utilizarlo, de la realización de reformas estructurales sin grupos de beneficiarios específicos y suficientemente motivados, de la incorporación del progreso técnico sin creatividad

⁵⁰CEPAL, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1991, páginas 17 y 18.

⁵¹La visión parsoniana recordada en un comienzo diluye al actor en su rol social, y lo subordina al papel de ejecutor de un conjunto racional de pautas de comportamiento alternativas, cuyo reemplazo progresivo va marcando el tránsito de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. El posterior predominio del análisis político consolidó este reduccionismo al disolver el sujeto en las visiones globales relativas a los sistemas políticos de corte colectivo (Milliband o Poulantzas) o en la visión de un mercado abierto a la competencia entre los distintos grupos de presión (Mills o Dahl). La influyente teoría de la organización reforzó esta conclusión (Simon, March o Croizier). Sólo recientemente ésta tendió a debilitarse como consecuencia del avance de la visión postmodernista (Faucould o Lyotard). Ver al respecto L. Tomassini, *Las Relaciones Internacionales en un Mundo Postmoderno*, Buenos Aires: Gel, 1991. Entre los que en un plano más práctico han contribuido mayormente a demostrar la importancia de este factor, se cuentan el prestigioso asesor de empresas Peter Drucker, a través de múltiples publicaciones; Alvin Toffler, más recientemente en *Powershift*, Bantam, 1990, y John Naisbitt y Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, Morrow, 1990.

tecnológica endógena, o de la liberalización de la economía y el aumento de la apertura externa sin un incremento paralelo de la competitividad internacional de sus productos. La implementación de esos procesos quedaba entregada a un elenco de actores supuestamente pre-establecidos que debían ser los ejecutores automáticos de la estrategia escogida. El pensamiento tradicional acerca del desarrollo latinoamericano puso énfasis en la cuestión de los agentes, pero tendió a reducirlos al Estado, considerado como su promotor natural o su *deus ex machina*, y contribuyó así a opacar la percepción de los restantes agentes económicos y sociales del proceso de desarrollo, por lo demás muy débiles en aquella época.

La CEPAL, en los informes recientes varias veces mencionados, retoma el tema de los agentes en el desarrollo económico. Sin embargo, sobre todo tomando en cuenta el considerable avance logrado por esta institución hacia una concepción moderna de dicho proceso, más sistémica, más dinámica y más diferenciada (y hasta podría decirse más microanalítica), aborda el tema de los agentes en forma aún insuficiente. En efecto, en dichos informes esta problemática todavía está tratada no sólo en forma marginal, sino además con un enfoque tradicional, casuístico y desvinculado de la dinámica central del proceso de desarrollo. Es así como los informes señalados se circunscriben a los actores sociales, como si la actuación de los agentes económicos no fuera relevante, imprevisible y problemática; les asigna un papel de "apoyo" y no de "ejecución" de la estrategia propuesta en esos documentos, y pone énfasis en los aspectos negativos, en las distorsiones y limitaciones que dichos agentes plantean al proceso de crecimiento económico.⁵²

Está pendiente, pues, la necesidad de estudiar el papel de los agentes en el proceso de desarrollo en forma más desagregada, de concebirllos como sus verdaderos autores y no como los meros ejecutores de un modelo previo, y de analizar más atentamente los resultados de sus actuaciones, las diferencias que se observan entre ellas, y sus vinculaciones o desconexiones recíprocas. La comprensión de que el conocimiento ha pasado a ser el motor del desarrollo va de la mano con el anuncio del regreso del actor como el promotor de ese proceso.⁵³

La valorización de los agentes, y la incorporación del mayor número posible de ellos a los procesos sociales y económicos, es el

⁵² *Transformación Productiva con Equidad*, op. cit., pág. 58.

⁵³ Alain Touraine, *El Regreso del Actor*, Buenos Aires: Eudeba, 1987.

fundamento de una moderna democracia. La mejor defensa contra los excesos de los totalitarismos de derecha e izquierda, por una parte, o contra la implacable lógica del mercado, por la otra, ha demostrado ser el fortalecimiento de los agentes económicos y sociales. En todo este ensayo está implícito el reconocimiento de que si los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción externa de los países latinoamericanos han sido elusivas es, en gran parte, porque no pudieron basarse en amplios consensos nacionales y en democracias participativas y, por lo tanto, en una gobernabilidad estable. Está implícita también la percepción de que las nuevas estrategias adoptadas por los países de la región, más coherentes que en el pasado con las grandes tendencias imperantes en el mundo y más capaces de dejar atrás viejos reduccionismos económicos, subrayan la vinculación entre crecimiento, integración social y democracia. Cuando no se dan estas condiciones, no hay estabilidad, requisito esencial del crecimiento. Y, en un plano más estricto, no hay gobernabilidad, en el triple sentido de la capacidad para preservar la estabilidad del sistema, perseverar en la aplicación de una estrategia, y protegerla tanto en contra de las injustas e ineficientes austeridades impuestas por las oligarquías internas e internacionales sobre las grandes mayorías como de los desestabilizadores desbordes populistas. La gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la eficiencia, honestidad y transparencia con que funciona la maquinaria del Estado, como lo sugieren en sus primeras incursiones sobre el tema las reflexiones provenientes de prestigiosos organismos tecnocráticos confinados hasta ahora a la esfera económica, sino también del establecimiento de un círculo virtuoso entre la creación de esos consensos nacionales, por una parte, y la trilogía del crecimiento, la estabilidad y la integración social, por la otra.

En América Latina están surgiendo esos consensos, en buena medida como fruto de las dolorosas lecciones de la "década perdida" y los más antiguos sufrimientos infligidos a nuestras sociedades por las dictaduras militares, del consiguiente alejamiento generalizado de las ideologías, el conflicto y los enfrentamientos, y del difícil aprendizaje de la práctica de la moderación y de la convergencia. El hecho de que ese aprendizaje recién esté empezando, y de que dicha práctica no se pueda tomar por garantida, es la principal duda que se plantea respecto a las posibilidades de continuidad de las estrategias

de desarrollo que con tanto valor y tantos sacrificios está siguiendo la mayoría de los países latinoamericanos, basadas en la modernización productiva, la integración social y una mayor proyección externa.