



Revista de Fomento Social, 47 (1992), 465-493

América Latina tras la "década perdida"

(Un estudio basado en la interpretación neoestructuralista)

La RFS comenzaba el año 1992 con un editorial que se titulaba: "1992: escuchar a América Latina". Pasada la euforia de las ambiguas conmemoraciones del Quinto Centenario, en este último número del año 1992 no podía faltar una reflexión, escrita "desde allá" aunque por alguien "de acá", sobre la problemática global latinoamericana, contemplada desde los intereses de las mayorías. Ildefonso Camacho analiza de forma sintética y clara el proceso que ha conducido a la situación actual y valora éticamente las distintas opciones de política económica que se abren para el subcontinente latinoamericano.

————— Ildefonso CAMACHO LARAÑA S.J.(*) —————

Al comenzar estas páginas considero conveniente unas palabras sobre los motivos que me llevaron a estudiar la situación actual de América Latina y sus posibles salidas. No pretendía llegar hasta los últimos detalles en el estudio técnico del problema. Mi interés es prioritariamente ético. Por eso he reducido al mínimo los datos cuantitati-

(*) Profesor de Moral Social. Facultad de Teología de Granada.

vos, para centrarme más bien en los mecanismos de funcionamiento de estas economías en el marco de la reciente crisis mundial. El trabajo quiere implícitamente mostrar que un enfoque ético no puede prescindir del análisis de la realidad ni de las interpretaciones que ésta recibe desde distintas perspectivas metodológicas e ideológicas; en otras palabras, que no puede dejar de incorporar la racionalidad de las ciencias sociales a sus reflexiones y propuestas.

Dentro de las distintas explicaciones que encontré a la evolución reciente de América Latina me pareció que la *neoestructural* era la más coherente con la complejidad de los elementos que entran en acción. En concreto, más coherente que la neoliberal. Por eso he querido dejar claro desde el título mismo que me dejé llevar preferentemente de aquella corriente interpretativa. Pero creo que esa opción no es arbitraria, a la luz de los acontecimientos de estas dos últimas décadas. En todo caso, dedicaré una parte de este trabajo a comparar ambas alternativas y los diagnósticos en que se apoyan.

Por los demás, las páginas que siguen no pretenden presentar los hechos siguiendo su desarrollo cronológico. He preferido otra perspectiva: la de analizar los mecanismos que entran en acción empleando primero un modelo de economía cerrada y después otro de economía abierta. Aunque sólo éste último es adecuado para entender la realidad total, la consideración del primero me parece tiene un innegable valor pedagógico. Por último, creo que no se puede olvidar la componente política de estos problemas: por eso dedicaré a este aspecto una parte también de este trabajo.

El deterioro de la situación latinoamericana en la década de los 80

Sin ninguna pretensión de exhaustividad, creo que es interesante comenzar recogiendo algunos datos que den cuenta de lo que ha ocurrido en ese continente a lo largo de la década de los 80. No sin razón ha sido calificada por la CEPAL y por el mismo Banco Mundial como "década perdida" (1).

Y el primer dato a retener es el del *estancamiento general*. La economía latinoamericana había crecido a un ritmo considerable desde los años 50. En concreto, la tasa media de crecimiento acumulativo se situó en 5,6% en los años sesenta y en 5,9% en los setenta. En los ochenta esa tasa cayó al 1,3%. Teniendo en cuenta la tasa de crecimiento demográfico, el ingreso per cápita disminuyó a lo largo de la década en un 9,6%, volviendo a los niveles que ocupaba a mediados de la década anterior.

Si se desagregan estas cifras a nivel nacional, encontramos que hay cinco países en toda América Latina cuyo PIB per cápita aumentó entre 1980 y 1990. Son: Cuba,

(1) BANCO MUNDIAL, 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza*. Washington, p. 7.

Colombia, Chile, Barbados y Jamaica. Pero la tónica generalizada fue la disminución, que superó la cota del 15% en un número importante de países. Son los siguientes: El Salvador (-15%), Guatemala y Panamá (-18%), Venezuela (-20%), Haití (-22%), Bolivia (-23%), Argentina (-24%), Guyana (-28%), Perú (-30%), Nicaragua (-41%) (2).

La primera consecuencia de esta recesión fue la caída del empleo. Este hecho, agravado por la evolución demográfica, explica el creciente problema del aumento del desempleo y del empleo informal. Se calcula que el sector informal urbano aumentó en la primera mitad de los ochenta a un ritmo del 6,8% anual, llegando a representar el 40% de la ocupación no agrícola. En los años siguientes hay indicios para pensar que la situación siguió agravándose.

Esta situación del empleo fue acompañada por una caída generalizada de los salarios reales: alrededor del 13% como promedio para la región en conjunto. Comparando esta cifra con la caída del producto per cápita y teniendo en cuenta el hecho, más que comprobado, de que son muchos los latinoamericanos que no llegan a percibir el salario mínimo, no es aventurado afirmar que el peso fundamental de la crisis repercutió más duramente sobre los sectores sociales de ingresos más bajos.

Esto explica que, a lo largo de la década citada, los *niveles de pobreza* hayan aumentado. En efecto, según datos de la CEPAL, la pobreza aumentó considerablemente en esta década, quebrando la tendencia que parecía consolidada en toda América Latina desde los años 50. En 1960 se situaban por debajo del nivel de pobreza el 51% de los hogares, equivalente a 110 millones de personas; y por debajo del nivel de indigencia, el 26% de los hogares. En 1980, año en que va a iniciarse la crisis, esos porcentajes se habían reducido a 35 y 15% respectivamente, aunque el crecimiento demográfico todavía hacía que en términos absolutos la pobreza siguiera aumentando (143,8 millones para ese año). Casi una década después, en 1989, se había producido un cambio en esa tendencia a la baja de los porcentajes de pobreza e indigencia, los cuales habían vuelto a crecer para situarse respectivamente en 37 y 17%; en ese momento eran 183,2 millones los latinoamericanos en situación de pobreza y 21 millones los que estaba en situación de indigencia (3). Este incremento de la pobreza va a afectar, sobre todo, a las masas urbanas.

Uno de los indicadores más representativos, aunque parezca parcial a primera vista, de la recesión latinoamericana es la reducción del *gasto público en educación*. Según datos de la UNESCO, la media por habitante a nivel mundial se situaba el año 1980

(2) Cf. CEPAL, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990", Santiago de Chile 1991: reproducido en *Encuentro* nn. 59-60 (1991) 86-119.

(3) Cf. CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile 1990. En estos estudios se considera en situación de pobreza a todo aquel cuyos ingresos no llegan para satisfacer todas las necesidades básicas, y en condiciones de indigencia a los que no llegan a cubrir ni siquiera sus necesidades alimenticias.

en 144 dólares; se mantuvo en esa misma cifra en 1985, y cayó ligeramente hasta 141 dólares en 1986. En América Latina, la caída es espectacular: de 88 dólares en 1980, se pasa a 63 en 1985 y a 60 en 1986. Mientras tanto, en los países industrializados estas cifras mantienen su tendencia ascendente: 471, 508 y 595 dólares respectivamente (4). La gravedad de esta reducción se comprende mejor si se tiene en cuenta el bajísimo nivel de que ya se partía; y a ello habría que añadir el crecimiento de la demanda de enseñanza pública por parte de muchas familias que se vieron obligadas a renunciar a la enseñanza de más calidad en centros privados, como consecuencia de la misma crisis (5).

Un modelo general para explicar el desarrollo de un país

La clave para el desarrollo económico es el *progreso tecnológico* (6). De ese principio partimos porque la incorporación de nuevas técnicas al proceso de producción tiene como efecto inmediato el aumento de la productividad del trabajo. Manteniendo el mismo nivel de ocupación, la cantidad de producto será mayor cuando la unidad de trabajo incrementa su capacidad productiva.

Pero este aumento de la productividad puede tener dos efectos diferentes: la reducción de los precios de producción sin aumentar la retribución de los factores, o el aumento de la retribución de los factores manteniendo los precios anteriores (o alguna combinación intermedia de ambos). En la práctica, sin duda, es esta segunda vía la que se sigue más frecuentemente. Eso significa que el progreso tecnológico se traduce en un aumento de la renta disponible para toda la sociedad, que acompaña al aumento de los bienes y servicios producidos. Esa renta, una vez distribuida en la sociedad, facilitará a sus miembros el poder de compra para adquirir los bienes y servicios producidos.

La pregunta inmediata es la de *cómo se distribuye la renta producida*, y, sobre todo, como se difunde en la sociedad el aumento de la renta. Esta pregunta puede desdoblarse en dos: quiénes van a ser sus destinatarios (*para quién*) y cual va a ser su uso (*para qué*).

(4) Datos tomados de J.C. TEDESCO, "Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19 (enero-junio 1991) 110. Todos los datos, en dólares corrientes.

(5) Estos datos se pueden completar con la presentación de los efectos de la crisis de los 80 que se ofrece en el informe de la CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana 1989", Santiago de Chile 1990; reproducido en *Encuentro*, n. 56 (1990) 76-105. El informe sirve de base para proponer algunas líneas de actuación.

(6) Sobre la importancia del progreso tecnológico como clave para explicar la evolución económica mundial desde después de la segunda guerra mundial, véase A. MADDISON, "El crecimiento postbélico y la crisis: una visión global", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 18 (1990) 13-42.

Comencemos por la segunda: el uso de la renta. Puede ser doble: puede ser para *consumo* y puede ser para *inversión*. Pero lo que interesa considerar es el proceso dinámico de esta distribución: es decir, a lo largo del tiempo y en la medida en que la renta total disponible aumenta porque hay crecimiento, qué parte del excedente va a consumo y qué parte va a inversión. Evidentemente una parte irá a consumo: crecerá entonces el nivel de consumo y, por tanto, las necesidades atendidas, así como el nivel de bienestar. Pero ese incremento de la renta podrá redundar también en un aumento de la inversión, porque ésa es la condición para que el progreso tecnológico no se detenga.

Pues bien, para que el desarrollo sea mantenido y equilibrado, la proporción entre consumo e inversión tiene que mantenerse equilibrada también: si no, se producirán o exceso de demanda sobre la oferta (cuando se destina demasiada renta al consumo y queda poca para aumentar la inversión) o exceso de oferta sobre la demanda (cuando se destina demasiada renta a la inversión y no queda suficiente para que la capacidad de compra y la demanda crezcan al mismo ritmo).

El que este equilibrio se alcance y se mantenga va a depender de cómo se distribuya la renta entre los distintos grupos sociales. Llegamos con eso a la segunda de las preguntas sobre la distribución de la renta global: ¿para quiénes? En principio es claro que la renta podría distribuirse entre los distintos grupos sociales. En las economías más evolucionadas, además, la creciente participación del Estado en este campo va a hacer de éste un nuevo aspirante también a absorber una porción sustanciosa (cada vez más sustanciosa) de dicha renta. Cada uno de dichos grupos (incluido el Estado) tendrá la posibilidad de destinar la renta en parte al consumo y en parte a la inversión. De cómo se distribuya la renta entre estos grupos y del destino que cada grupo dé a la parte que le corresponda va a depender la viabilidad del desarrollo económico en cuanto proceso de difusión del bienestar social.

El modelo aplicado al funcionamiento de una economía cerrada

A partir de la respuesta que se dé en la práctica a la doble pregunta formulada más arriba se comprenderá cómo se hace la difusión de los frutos del progreso tecnológico (es decir, del aumento de la renta). En teoría - es decir, en el caso de que el sistema de libre iniciativa y de mercado funcionase correctamente y sin trabas -, esta difusión debería aprovechar a todos, mejorando el nivel de bienestar de los distintos estratos sociales. En la práctica, sin embargo, las cosas no ocurren así.

Y es que en el libre juego de las fuerzas económicas es decisiva la distribución del poder. Para que la distribución fuera equilibrada sería preciso que todos los grupos sociales tuviesen el mismo poder. Pero esto no se da en la realidad. De ahí que sean los grupos con mayor poder social los que absorben la mayor parte de la renta. El mercado no funciona correctamente cuando el poder está desigualmente distribuido.

Ahora bien, una vez que se acepta que la renta tiende a concentrarse en determinados grupos sociales, queda por investigar cuál es el destino que dan esos estratos a la renta que se apropian. En principio, destinan una parte al consumo y otra a la inversión. La inversión es necesaria para que el crecimiento y el progreso se mantengan. Pero, puesto que ellos son los elementos más beneficiados por la apropiación del incremento de la renta, es muy posible que orienten la inversión en función de su propia demanda y de sus hábitos de consumo. En ese caso, lo que se favorece es la producción de bienes de consumo duraderos; y, dentro de éstos, no los más necesarios, sino los de mayor sofisticación; es decir, los que responden al standard de vida de sociedades con mayor nivel de bienestar.

Se produce así una orientación del proceso de producción condicionada por los intereses de los estratos altos, pero que tiende a mantener al margen del proceso al resto de la sociedad. En estas condiciones, la economía puede mantener durante un tiempo unas altas tasas de crecimiento (con tal que las clases altas destinen una parte suficiente a la inversión y no consuman todo el excedente de renta). Pero será un crecimiento del que no se beneficiará el conjunto de la población: por eso las desigualdades económicas y sociales tenderán, mientras tanto, a aumentar. El proceso tiende a adoptar un talante concentrador y excluyente. Hay crecimiento, sí; pero su difusión es muy precaria. Al beneficiar sólo a ciertos estratos sociales, es un crecimiento generador de desigualdades. Pero ¿hasta qué punto es viable este proceso de crecimiento con desigualdades crecientes?

Históricamente estos procesos no han mantenido estables las relaciones entre los distintos actores sociales. La incorporación de esta nueva variable conducirá a una importante variación en la dinámica de los acontecimientos. En efecto, como consecuencia del mismo crecimiento van a entrar en acción otros grupos sociales, cuya aspiración más importante será la de una mayor participación en la renta. Esto ocurre en cuanto que ciertas capas intermedias de la sociedad comienzan a gozar de algún poder social (sindical o político). Entonces entran en conflicto con los anteriores detentadores del poder en exclusiva exigiendo también para ellos los beneficios del progreso (una mayor participación en la renta). El conflicto va a obligar a un reajuste en la distribución.

Más aún, es posible que pronto entre un tercer protagonista en litigio: el Estado. De hecho esto es lo que ocurrió en América Latina con el modelo de desarrollo que entra en vigor desde los años de la segunda guerra mundial, e incluso antes: el Estado va a asumir un protagonismo cada vez mayor en la conducción del proceso. Eso le va a llevar, naturalmente, a exigir una mayor participación en la renta. El crecimiento mismo del aparato estatal, derivado de las nuevas funciones asumidas, hará aumentar los gastos de consumo del Estado para sostener a un funcionariado en expansión. Su demanda para inversión será también considerable en esa época: en efecto, es a partir

de entonces cuando la iniciativa pública emprende grandes obras de infraestructura y también la producción directa de ciertos bienes por medio de importantes empresas públicas. Más tarde, y siempre dentro de esta dinámica de demanda creciente de recursos, el Estado buscará responder a las crecientes demandas de las nuevas clases intermedias, que le piden subsidios y prestaciones en campos tales como la salud, la previsión social, la educación, etc. (las demandas típicas del llamado "Estado providencia"). Estas últimas, ahora, se orientan más a los gastos de consumo que a la inversión. Pero en ambos casos, la necesidad de gastar más se convierte en una dinámica incontenible de este poderoso agente social y económico, en conflicto con todos los grupos sociales en el momento de la distribución de la renta global producida por la sociedad.

Mientras el ritmo de crecimiento de la economía permite atender a esos cuatro frentes (inversión, consumo más sofisticado de las clases altas, consumo de las clases medias, Estado), el proceso sigue siendo viable. Todo se reducirá a un continuo reajuste en las cuotas de participación de cada uno de esos actores. Pero cuando el crecimiento no da para atender a los cuatro, lo normal es que quien primero se resienta sea la tasa de acumulación reproductiva y, por consiguiente, la inversión (7). Pero esto sólo sirve para crear nuevos problemas: en concreto, para poner al sistema en una crisis de inviabilidad. Porque, si la inversión se detiene o se desacelera, el sistema ya no podrá crecer ni, por consiguiente, atender a las demandas crecientes de los tres grupos mencionados. ¿Cuáles son las posibles salidas entonces? ¿Y cuál debería ser la salida más adecuada?

Pueden ocurrir de hecho dos cosas. La más simple: que las clases más altas quiten a las otras clases sociales el poder que habían alcanzado. Es la alternativa de los golpes militares, que de hecho fueron produciéndose en muchos países latinoamericanos en la década de los 60 y comienzos de los 70. Técnicamente su justificación se buscaba en la necesidad de mantener las altas cotas de inversión para que el crecimiento estuviera garantizado.

Pero cabe otra alternativa: la de seguir contentando a todos haciendo crecer la renta monetaria más que la real. Pero entonces se está provocando o alimentando la inflación. Se está permitiendo que todos tengan más dinero aunque eso no corresponda a un aumento real de la productividad. La consecuencia es bien conocida: el tener más dinero es un pura ilusión, ya que ese aumento no va acompañado de un crecimiento equivalente del poder real de compra.

(7) Aquí tiene su origen, en opinión de Prebisch, la crisis del capitalismo: en la imposibilidad de garantizar una tasa adecuada de inversión (de "acumulación reproductiva"): cf. R. PREBISCH, 1981. "La crisis del capitalismo y el comercio internacional", *Revista de la CEPAL*, n. 20 (agosto 1983) 53-75. Para todo esto puede verse su obra *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo Cultura Económica, México.

A primera vista esta solución monetaria no parece tan dramática como la de eliminar la democracia. En el fondo, sin embargo, tiene consecuencias económicas y sociales gravísimas. Porque la inflación, si no se corta a tiempo, entra pronto en un proceso de autoalimentación. En efecto, cuando se generaliza la conciencia de que los precios no sólo han subido sino que van a seguir subiendo, se pone en marcha una dinámica en que todos los grupos sociales pretenden que los precios que ellos perciben suban más que los que ellos tienen que pagar: no es más que una forma de defenderse, no sólo de la inflación pasada, sino sobre todo de la futura. Ahora bien, en esa nueva modalidad del conflicto social son otra vez los que poseen menos poder social los que llevan las de perder. Pero no es ése el único efecto perjudicial de la inflación: ocurre además que, al reducirse los precios relativos a pagar por los bienes importados y al aumentar los precios relativos que se pagan fuera por las exportaciones, las importaciones crecerán y caerán las exportaciones. En otras palabras, se estará provocando un desequilibrio exterior. Ese desequilibrio querrá ser corregido muchas veces mediante una devaluación de la moneda nacional: pero eso detendrá la sangría exterior si acaso a corto plazo; en modo alguno será capaz de detener el proceso inflacionario mismo.

¿Cuál sería, entonces, la terapia a aplicar ante una crisis como la descrita más arriba, derivada de la incapacidad del propio sistema para responder a las demandas de todos? Evidentemente hay que recuperar la tasa de inversión. Y esto supone que es preciso recortar el consumo. Dicho de otra manera: hay que modificar la forma de distribución del excedente. Esto puede hacerse por dos vías: reduciendo proporcionalmente todas las tasas de consumo, o reduciéndolas selectivamente. En una economía con fuertes disparidades en los niveles de bienestar es evidente que la solución adecuada es ésta segunda. Pero, ¿quién está en condiciones de aplicar esta terapia? ¿quién tiene poder para ello? Evidentemente sólo el Estado tiene, en principio, poder para llevar a cabo una intervención en el sentido indicado.

Cabría preguntarse aquí, a la vista de lo dicho, por la eventual justificación de un régimen no democrático como la vía más rápida y segura para llevar a cabo este cambio de rumbo en la economía. Para una respuesta a esa cuestión no se podría prescindir del hecho, más que comprobado en América Latina, de que tampoco el Estado es ese poder neutral que pudiera llegar a ser árbitro en tal conflicto. En efecto, la experiencia de los golpes militares recientes confirma que en la mayoría de los casos han servido para modificar la distribución, pero no en el sentido deseado, sino en favor de las clases más pudientes.

Esta orientación fáctica de los golpes militares ocurridos en América Latina tiene en su favor otro hecho que no se debe minusvalorar. Suele decirse que sólo las clases económicamente más ricas pueden garantizar que una parte del excedente sea destinado a la inversión: porque son ellas las que, al menos en principio, tienen una renta que les permite atender con creces a todas sus necesidades (incluso a las más

superfluas), quedándoles aún un margen para ahorrar e invertir. En cambio, las clases de renta más baja tenderán a gastar todos sus ingresos en atender a sus necesidades, y ni aún así lograrán un nivel de satisfacción aceptable. Este argumento tiene una dosis fuerte de verdad, en teoría; pero la práctica no parece haberlo confirmado, sin duda por la tendencia de las clases altas a imitar las pautas de consumo de los países más desarrollados. Pero sigue siendo verdad que una mayor participación en la renta de las clases medias no garantiza en principio un aumento de la inversión.

Evidentemente estamos ante una razón de peso para exigir que sea el Estado quien asuma esta tarea tan importante de promover la inversión, que no queda garantizada por la iniciativa privada, cualquiera que sea la distribución de la renta en las actuales condiciones del distribución del poder real. Dicha intervención del Estado habría de tener como objetivo el lograr el equilibrio entre el ritmo de la inversión y el ritmo de crecimiento del consumo, de forma que no vuelvan a producirse nuevos desajustes.

Sin embargo, aun aceptando que el Estado asuma estas responsabilidades en la conducción del proceso económico, no siempre resulta fácil que éste consiga asignar recursos en cantidades suficientes para mantener el equilibrio entre consumo e inversión. Tocamos con ello otro de los puntos de estrangulamiento de los sistemas económicos en América Latina: el *déficit fiscal*. Las posibilidades de aumentar su capacidad recaudadora son muy limitadas: falta en la mayoría de los países un sistema fiscal moderno y flexible, y no son pocas las resistencias para llevar a cabo la tantas veces postulada reforma fiscal que obligue a contribuir a los que de hecho más capacidad tienen para ello. Por otro lado, la alternativa de reducir los gastos de consumo del Estado es igualmente problemática: no sólo por la tendencia de estos Estados (como de todos los Estados modernos) a aumentar su burocracia; también por la creciente demanda de gastos sociales procedente de la sociedad.

En tales condiciones sólo queda la opción de pedir prestado y endeudarse. Pero también aquí los márgenes de actuación son estrechos. Porque el endeudamiento interno (con la misma sociedad nacional) corre un fuerte riesgo de degenerar en inflación. Si se busca, en cambio, la ayuda financiera en el exterior, lo que ha sido el caso más frecuente en la década de los 70, las consecuencias son peores: ante todo, ese mecanismo puede ser también inflacionario, si el aumento de dinero disponible no sirve para la compra de bienes en el exterior; pero además plantea el problema de la amortización de esos créditos, que ha sido uno de los factores más distorsionantes para las economías latinoamericanas en estos últimos años. Este último punto merecerá más adelante una atención mayor.

Las distorsiones introducidas en el funcionamiento de las economías latinoamericanas por un Estado incontenible en su crecimiento y descontrolado en su absorción de recursos (internos o externos) es un hecho difícil de ocultar. Y es ahí donde encuentra su justificación el discurso neoliberal exigiendo, en consecuencia, una

reducción de la intervención y del tamaño mismo del Estado. Sería suicida no atender a estas críticas. Es más, habría que denunciar también los altos niveles de corrupción que muchas veces se ocultaron tras esas actuaciones del Estado. Pero, si queremos hacernos una idea cabal del problema, tampoco pueden cerrarse los ojos a las consecuencias de la receta neoliberal en aquellos países en que ha sido aplicada. Ello parece invitarnos a criticar las formas de actuación del Estado en las décadas precedentes y a replantear su función, pero de ningún modo a prescindir totalmente de su papel como promotor del desarrollo. Más adelante tendremos que volver sobre esta importante cuestión.

De las economías cerradas a las economías abiertas e interdependientes

Tenemos ahora que ampliar el modelo para que refleje mejor lo que ocurre en la realidad. Porque hasta aquí hemos prescindido prácticamente en él de las relaciones con el exterior (al margen de algunas alusiones a propósito del equilibrio exterior y el tipo de cambio). Ahora ha llegado el momento de incorporar esta nueva dimensión, que es esencial. Porque todas las economías actuales son *economías abiertas*. El conjunto de ellas constituye lo que se llama *un único sistema mundial*. Difícilmente podrá, por consiguiente, entenderse lo que ocurre en un país o en una región del planeta si se prescinde de su inserción en ese único sistema económico mundial.

Coloquémonos, para comenzar, en la perspectiva de ese único sistema mundial. A ese nivel ocurre también lo que observábamos al comienzo de estas páginas a propósito de las economías nacionales: que los frutos del progreso técnico no se difunden por igual, como sería de esperar si se cumpliesen las condiciones del modelo ideal de mercado. En este caso son los países del centro los que controlan el progreso tecnológico. Y, al hacerlo, tienden a protagonizar con sentido excluyente toda la industrialización, impidiendo que la periferia se industrialice. Se establecen entonces unas relaciones comerciales asimétricas entre centro y periferia: sobre todo cuando, como ocurrió tantas veces, el centro vende a la periferia los productos elaborados (con un alto valor agregado), mientras que compra a ésta las materias primas. Entonces el progreso técnico, traducido en aumento del valor añadido, queda controlado por los países industrializados, lo que les permite apropiarse de todo el excedente. También a escala mundial el capitalismo es un sistema "concentrador y excluyente" (8).

Esta dinámica asimétrica pudo quebrarse, sin embargo, en determinados momentos históricos. Tal cosa ocurrió cuando algunos países del Tercer Mundo pudieron iniciar un proceso propio de industrialización y mantenerlo con cierto éxito: y tuvieron que

(8) Cf. para esto: R. PREBISCH, "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", *Revista de la CEPAL*, n. 13 (abril 1981) 163-171.

aprovechar para ello los momentos en que las crisis del centro le impedían mantener sus exportaciones hacia la periferia. La coyuntura más favorable para ese despegue se dio, para América Latina, en el período entre las dos guerras mundiales con la recesión fuerte de los años 20 y 30.

Fue entonces cuando América Latina pudo modificar su modelo de desarrollo: pasó de un *modelo de desarrollo hacia fuera* (exportación de materias primas, sobre todo agrícolas, para importar los bienes necesarios) a un *modelo de desarrollo hacia dentro*. Este nuevo modelo se centraba en una estrategia de *sustitución de importaciones*, aprovechándose de que las condiciones económicas del centro hacían imposibles seguir comprando en él muchos productos necesarios. La sustitución de las importaciones implicó, naturalmente, la puesta en marcha de un proceso de industrialización para la fabricación de esos bienes que antes se importaban. Dicha industrialización se ciñó, en un principio, a aquellos sectores que se contentaban con una tecnología menos evolucionada. Y fue entonces cuando se inició la fase de desarrollo del Estado como elemento dinamizador de este proceso industrializador.

Este cambio de rumbo acarreó un fuerte crecimiento para los países de América Latina en general. Sólo que con los efectos que quedaron señalados ya en el apartado anterior, y que no son sino la desigual difusión de los frutos del progreso tecnológico, inherente a todo proceso de desarrollo capitalista. Sin embargo, la consideración explícita de esta nueva forma de inserción de estas economías en el contexto mundial nos va a llevar a descubrir nuevos aspectos de la realidad.

En efecto, la consecuencia más importante de dicho proceso industrializador para sustituir importaciones va a ser doble. La primera, la necesidad de importar aquellos bienes de equipo que los países en desarrollo aún no están en condiciones de producir. La segunda deriva de esa primera: obtener las divisas necesarias para esas nuevas importaciones a través de un aumento de las exportaciones. Y la industrialización incipiente de estos países les va a permitir disponer de algunos productos manufacturados susceptibles de ser exportados. Se inicia así, por tanto, una fase nueva: la de *exportación de manufacturas*. ¿Cuáles son las posibilidades de que ese proceso exportador se mantenga?

Aquí vamos a encontrar un nuevo obstáculo para el desarrollo de muchos países del Sur. Para mantener el ritmo de sus exportaciones hace falta, en primer lugar, que su oferta se adapte a las condiciones rápidamente cambiante de la demanda procedente del centro. Pero hace falta, además y sobre todo, que el centro no se defienda de estas exportaciones mediante medidas proteccionistas. Los sucesivos acuerdos del GATT parecían venir garantizando esa apertura progresiva de los mercados a través de las reducciones arancelarias generalizadas. Sin embargo, a raíz de la crisis mundial de los 70, el Norte ha iniciado una política proteccionista que está teniendo graves consecuencias sobre las balanzas comerciales de los países del Sur. Dicha política, que

explica la interminables negociaciones de la Ronda Uruguay, elude los compromisos del GATT buscando formas de proteccionismo basadas en mecanismos no arancelarios (9).

Impulsados por la necesidad de exportar, los países menos desarrollados se han visto en la necesidad de reducir los precios de sus productos manufacturados. Pero con eso sólo han conseguido transferir a los países del centro el aumento de la productividad (recuérdese, como se dijo al principio, que dicho aumento puede redundar en forma de disminución de precios sobre los que compran, o en forma de aumento de los ingresos de los que intervienen en la producción).

Pero no ha sido ésta la única consecuencia sobre el comercio de la crisis mundial de los 70. La profunda transformación tecnológica que ha provocado, como la vía más eficaz de superación para los países industrializados, ha modificado completamente las pautas del comercio mundial. Han aumentado la participación en él de los productos de alta tecnología, cuya fabricación se concentra en los países más desarrollados, reduciendo la demanda de tecnología más atrasada y aumentando las distancias entre sus precios relativos (por diferencias en la demanda y en los valores añadidos de unos y otros) (10).

Los diversos factores apuntados convergen en una dirección: las dificultades para el equilibrio de las balanzas comerciales de los países latinoamericanos van a ser cada vez más insuperables. En la medida en que se ha pretendido cubrir dicho desequilibrio comercial con el recurso al capital exterior se ha puesto en marcha el peligroso camino del endeudamiento externo. Eso nos lleva a considerar el aspecto financiero de la inserción mundial, que analizaremos en el apartado siguiente.

Antes de abordar dicha cuestión es posible ya adelantar algunas perspectivas de solución. Y la primera de todas es una exigencia para el centro: que éste facilite el acceso de los productos de la periferia a sus mercados, subrayando incluso que ésta es la única vía para que la crisis de la periferia no termine arrastrando también al centro. Es más, la interdependencia ha llegado a ser tal, que sin una recuperación de las tasas de crecimiento del centro será imposible el crecimiento mismo de la periferia. En segundo lugar hay que esperar un decidido esfuerzo industrializador por parte de América Latina, adaptando su tecnología a las posibilidades del país pero también a las nuevas demandas del mercado mundial. Esta es una de las palancas utilizadas por los países del Sudeste asiático, que explican su espectacular despegue en contraste con

(9) Cf. M.R. AGOSIN, 1990. "Cambios estructurales y nueva dinámica del comercio mundial", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 18, 43-63.

(10) Cf. M. CASTELLS - L.A. TYSON, 1990/91. "El impacto creciente de la revolución tecnológica", *Perspectiva Económica*, 18-24; L. FORTIN, 1990. "Las perspectivas del Sur en los años noventa", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 18, 183-201.

la profunda crisis de la mayoría de los países latinoamericanos (11). Por último, que se incremente el comercio entre los países del Sur. Hasta ahora los países de la periferia han creído que su solución estaba en los mercados del Norte, que atravesaban una etapa de fuerte expansión. Hacia allí dirigieron sus productos, actuando además cada uno de forma aislada e independiente. En estos momentos se ve, cada vez con más evidencia, que el camino deber buscarse, en primer lugar, en el ámbito mismo de la periferia por medio de una creciente cooperación Sur-Sur. Y ahí es preciso avanzar en la línea de la integración, con un doble objetivo: incrementar el nivel del comercio intrarregional y reforzar la posición relativa de la periferia en el escenario del comercio mundial (12).

El aspecto financiero de la inserción mundial: análisis especial del tema de la deuda exterior

Quizás una de las deficiencias más importantes de las propuestas de desarrollo elaboradas en los años 50 y 60 fue la falta de atención a los problemas financieros (13). Los acontecimientos que se precipitaron a partir de 1975 sobre América Latina obligaron a volverse con inusitada atención a los mecanismos financieros para entender la génesis de la descomunal deuda exterior del continente y sus principales efectos (14).

Para comprender mejor esta cuestión conviene remontarse un poco en el pasado y distinguir dos períodos bien diferenciados, que anteceden al momento en que se desata el problema de la deuda exterior. El *primer período (1960-1974)* se caracteriza por el rápido crecimiento en América Latina, con tasas anuales acumulativas del 5,5% en la década de los 60, que se elevan hasta el 7,3% entre 1970 y 1974. En estos años la financiación externa es equilibrada y adaptada a la capacidad de pagos de los países

(11) Cf. F. FAJNZYLBBER, 1990. "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 16, 85-129; G. GEREFFI, *Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el Sudeste asiático y Latinoamérica*, *ibid.*, 205-234.

(12) Cf. A. PÍNTO, 1990. "Notas sobre industrialización y progreso técnico en la perspectiva Prebisch-CEPAL", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 16 (1990) 59-84; W. BELLO, "Frente al desafío del nuevo orden económico mundial: hacia una agenda de los países del Sur para los años noventa", *Encuentro* n. 56, 8-24.

(13) Así lo reconoce en relación con la CEPAL, O. ROSALES, "El neoestructuralismo en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 14 (julio-diciembre 1988) 394-406.

(14) Para todo lo que sigue puede verse: L. SEBASTIAN, 1988. *La crisis de América Latina y la deuda externa*, Alianza, Madrid; R. FFRENCH-DAVIS, "Dette externe et options de développement en Amérique Latine", *Problèmes d'Amérique Latine* (4º trim. 1984) 29-47; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "La deuda externa y el desarrollo económico de América Latina. Antecedentes y perspectivas", *Encuentro* n. 38 (1985) 60-76; R. DEVLIN, "América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias", *Revista de la CEPAL*, n. 32 (agosto 1987) 75-103.

de América Latina. Ello permite este crecimiento sostenido gracias a una tasa también aceptable de inversión. El *segundo período (1975-1980)* se caracteriza, ante todo, por un cambio profundo en la coyuntura internacional. En estos años se produce una caída considerable del ritmo de crecimiento de los países industrializados, lo que repercute en una contracción equivalente de la actividad económica en los países en desarrollo. La aparición en estos últimos de crecientes déficits exteriores coincide con un fuerte desarrollo de los mercados financieros internacionales (15). El reciclaje de los petrodólares desde los países árabes hacia los grandes bancos privados pone en manos de éstos abundancia de recursos y desata una política orientada a facilitar la colocación del dinero a través de la concesión de créditos. Los gobiernos de América Latina aprovecharán esta coyuntura favorable para aplicar una política expansiva, con fuerte presencia de la actividad económica del Estado y notables desequilibrios entre las tasas de consumo y de inversión. Muchos países de América Latina comienzan a vivir a un nivel que está por encima de sus posibilidades reales, gracias al endeudamiento exterior, especialmente protagonizado por el sector público. Esta euforia social, unida a la actuación sobredimensionada del Estado (gastando por encima de sus posibilidades, más allá de los recursos de que dispone), no sólo provocará una inflación creciente, sino que generará pronto el grave problema de la deuda exterior.

Aunque el problema de la deuda no se desata hasta 1982, desde 1970 se vienen poniendo las bases, gracias a las facilidades del mercado financiero y a la forma poco controlada con que se recurre a él. Existe la conciencia cada vez más generalizada de que esta abundancia de créditos es una nueva situación que se va a mantener indefinidamente. No endeudarse es perder la oportunidad de aprovechar esos recursos disponibles, sobre todo cuando las condiciones son tan favorables: porque, dada la abundancia de recursos, los bancos entran en una fuerte competencia para prestar y rebajan los tipos de interés hasta hacer que los tipos reales de interés resulten nulos y hasta negativos. Aunque aumenta la proporción de créditos a corto plazo, esa situación no debe asustar por la misma facilidad para obtener nuevos créditos a medida que los anteriores van llegando a su vencimiento. En resumen, la economía latinoamericana se acostumbra a vivir en una situación de crédito fácil y barato. Sólo que no era tan seguro que esta situación fuera a mantenerse indefinidamente.

Esta situación de euforia superficial se quebró súbitamente a partir de 1980-81. En ese momento la situación internacional cambia drásticamente como consecuencia de la segunda subida de precios de petróleo (1979-80), que produjo una recesión mundial muy superior a la que siguiera a la primera subida (la de 1973-74). El efecto inmediato

(15) Cf. M. BAER, 1990. "Mudanças e tendências dos mercados financeiros internacionais na década de 80", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 18, 65-81.

de la recesión fue la caída de los precios de las materias primas, que llegaron hasta los niveles en que habían estado en los años 30: esto redujo, en volumen y sobre todo en valor, las exportaciones de América Latina. Entretanto los bancos internacionales se hicieron mucho más remisos y redujeron sus créditos. La fuerte revalorización del dólar y el alza de los tipos nominales de interés (el tipo real subió del 1 o 2% al 7%) modificaron de raíz los términos en que la deuda fue contratada. La convergencia de todos estos factores va a obligar a los gobiernos latinoamericanos a tomar severas medidas.

La consecuencia más inmediata de la crisis fue la imposibilidad de responder a las obligaciones derivadas de la deuda: los países endeudados se encontraron sin fondos para atender a los vencimientos de la deuda o de sus intereses. La situación se agravó tanto que, a finales de 1982, México declaró oficialmente que no podía cumplir sus obligaciones. Brasil hizo lo mismo poco tiempo después. Eran, junto con Argentina, los principales deudores. Esta reacción produjo la alarma en los centros financieros internacionales.

En efecto, la negativa de los grandes deudores a cumplir con sus obligaciones ponía en grave crisis a los grandes bancos acreedores. Eso les obligó a revisar sus contratos de préstamo, flexibilizando sus condiciones iniciales. El objetivo más urgente era recuperar la posibilidad de cobrar el dinero prestado, porque no hay nada peor para un acreedor que reconocer que su deudor nunca le pagará: eso supone haber perdido definitivamente el dinero. Esta preocupación es la que llevó a los bancos internacionales a *renegociar* la deuda: es decir, a alargar los plazos de vencimiento y fijar los intereses (hasta entonces los créditos se habían contratado con intereses flotantes, que quedaban fijados en cada momento según las oscilaciones del mercado de capitales).

Pero la renegociación de la deuda exigía a los deudores ciertas garantías. En concreto, exigía de ellos algunas iniciativas que devolvieran a los bancos la confianza de que, ahora sí, cumplirían sus obligaciones en las nuevas condiciones pactadas. Esto implicaba el compromiso de poner en marcha políticas de ahorro para que, cumplido el plazo de vencimiento, los deudores dispusieran de fondos con que pagar sus deudas exteriores.

Ese fue el origen de las llamadas *políticas de ajuste*. En ellas desempeñó un protagonismo decisivo el Fondo Monetario Internacional, imponiendo recetas de inequívoco sello liberal: una terapia de choque basada en una fuerte devaluación y en la eliminación de todos los subsidios y controles de precios, la liberalización del comercio exterior y del sistema bancario. De esta forma se aseguraba el objetivo fundamental: liberar recursos para atender al pago de la deuda y de sus intereses. Fue un mecanismo de ahorro forzado impuesto a toda la sociedad, que convirtió a los países deudores en exportadores netos de capitales. En efecto, hasta 1981 las transferencias netas de recursos habían dado un saldo favorable para América Latina, que, entre 1975 y 1981, se mantuvo entre los 10.000 y los 15.000 millones de dólares;

en 1982 la transferencia cambió de signo y supuso una salida neta de 18.600 millones, cifra que se elevaría a 31.500 al año siguiente (16).

El coste de estos programas de ajuste son ya conocidos: profunda recesión interior, aumento del paro, reducción drástica de los salarios reales, desarrollo de la economía informal. Ya en 1983 los ingresos per cápita habían descendido a los niveles de 1976 (17).

Naturalmente estas políticas tan violentas eran insostenibles. No podían ser toleradas por la sociedad misma. Prueba de ello fueron las manifestaciones de descontento generalizado que se producirían en seguida, sin excluir algunos brotes de violencia. Pero existía otra razón para corregir las políticas que se estaban aplicando: una recesión de esa categoría, en la medida en que hacía disminuir la producción, privaba al país de recursos para mantener sus compromisos de pago. Dicho en otros términos: a mayor crecimiento económico, mayores posibilidades de satisfacer las deudas. Este convencimiento llevó a un replanteamiento del problema (18).

Este replanteamiento supone, al menos implícitamente, un análisis más detenido de las responsabilidades que convergen en la génesis del problema de la deuda. Sin duda que hay una primera responsabilidad en los *países endeudados*. No sólo fueron imprudentes en hacer del recurso al mercado financiero internacional uno de los principales motores del desarrollo. Fueron mucho más imprudentes en el uso que luego hicieron de los préstamos que recibían, no preocupándose de que fueran destinados a inversiones capaces de recuperar los capitales invertidos ni a hacerlo en el plazo previsto para su devolución. Y así resultó que una parte se empleó en pagar las importaciones de petróleo, cubriendo así el alza de precios que éste sufrió; otra parte se empleó para importar artículos suntuarios de acuerdo con la demanda de las

(16) Los datos, de la CEPAL y del Banco Interamericano de Desarrollo, están reproducidas por: E. IGLESIAS, "La difícil inserción internacional de América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19 (enero-junio 1991) 53.

(17) Para una crítica de estas políticas impuestas por el FMI, véase: M. CHOSSUDOVSKY, "De l'ajustement structurel à la "lutte contre la pauvreté". Les ruineux entêtements du Fonds monétaire international", *Le Monde Diplomatique* n. 462 (septembre 1992) 28-29. Las críticas que suscitó este comportamiento, entre ellas la de la UNESCO (*Ajustement à visage humain*, Paris 1987), obligaron al FMI a incorporar en sus programas la lucha contra la pobreza. El conocido Informe de Banco Mundial de 1990 (cf. supra nota 1) se sitúa en esa línea. Sin embargo, esta nueva orientación no cuestiona la política que se estaba exigiendo, que era la raíz de ese aumento de la pobreza. Se limita a recomendar a los países en proceso de ajuste estructural que destinen algunos recursos a reducir los efectos de la pobreza, aunque manteniendo una política de fuerte austeridad fiscal.

(18) Para lo que sigue puede verse el documento de la COMISION PONTIFICIA JUSTICIA Y PAZ, Al servicio de la comunidad humana: una consideración ética de la deuda internacional (27 diciembre 1986), así como mi estudio a propósito de él La deuda exterior del Tercer Mundo. Aproximación ética a los hechos y a las soluciones, *Revista Fomento Social* 42 (1987) 133-152. Véase también: E. IGLESIAS, 1985. "Deuda externa y crisis en América Latina", *Encuentro* n. 38, 38-43.

clases más pudientes; otra parte volvió a salir de los países buscando mayor rentabilidad para algunos inversionistas privados; otra, por fin, se empleó para la compra de armas. Sólo una parte, y pequeña por cierto, se empleó en inversiones productivas. Era inevitable que, llegado el momento de pagar, no hubiese fondos para hacerlo.

Pero los *bancos internacionales* también actuaron con ligereza y superficialidad, concediendo préstamos sin estudiar las garantías de los prestatarios. Se guiaron por criterios de rentabilidad a corto plazo, en un mercado de fuerte competencia por la abundancia de dólares, muy superior a las demandas de préstamos. Con ello rompieron con toda la ortodoxia que se había venido aplicando con éxito en los mercados financieros desde el final de la segunda guerra mundial.

Por último, la *coyuntura internacional* también fue responsable de la situación a la que se llegó, por la convergencia de una serie de factores que contribuyeron a la gravedad de la recesión. Ahora bien, en esta convergencia de factores hay que reservar una responsabilidad especial a la *política de los Estados Unidos* durante la presidencia de Reagan: la revalorización del dólar y el aumento de las tasas de interés, medidas ambas encaminadas a hacer frente al déficit exterior creciente del país, no sólo modificaron esencialmente la cuantía de la deuda y la de sus intereses, sino que contribuyeron gravemente a la recesión de todas las economías industrializadas. No puede negarse que el gobierno norteamericano actuó en función de sus necesidades; pero las consecuencias de esta política ponen en evidencia, una vez más, la falta de un órgano mundial que se ocupe de coordinar las necesidades de todos los pueblos.

La progresiva toma de conciencia de la complejidad del problema, de sus gravísimos peligros para el futuro de América Latina y de la heterogeneidad de las responsabilidades implicadas han servido para un replanteamiento de las soluciones. Ahora ya nadie duda de que esta cuestión ha dejado de ser un problema de los países endeudados y se ha convertido en un verdadero problema mundial. Si no se resuelve, será toda la economía mundial la que pague las consecuencias. Más aún, no hay camino de solución si las iniciativas a poner en marcha sólo buscan que los deudores paguen. Dichas iniciativas tienen que ocuparse en primer lugar de que esos deudores recuperen la capacidad de pagar sin que les sean exigidos esfuerzos incompatibles con el mantenimiento de unas tasas aceptables de desarrollo (crecimiento de la renta y distribución de la misma) y de estabilidad social. Este enfoque es el que parece haber reconocido por primera vez el Plan Baker, anunciado en septiembre de 1987. Aunque no nos detengamos en el análisis de otras iniciativas posteriores, merece al menos una mención el Plan Brady, anunciado en marzo de 1989: en él se reconoce, por primera vez, la necesidad de condonar una parte de la deuda y se ofrece un programa para comprometer recursos oficiales (del FMI, del Banco Mundial y de los gobiernos de los países más desarrollados) con ese fin.

La postura neoliberal vs. la postura neoestructural

Como indicaba al comienzo de este artículo, en mi interpretación de los problemas latinoamericanos de las últimas décadas me he guiado básicamente por la corriente *neoestructuralista*. Parece que es la que hoy va encontrando una aceptación mayor en cuanto que tiene más en cuenta la complejidad de las variables en acción. Sin embargo, no podemos ignorar la importancia que ha tenido en estos años la *corriente neoliberal*, que ha inspirado muchas políticas económicas antes y después del momento más agudo de la crisis. Por eso, al llegar a este punto creo de interés analizar el contenido de ésta última comparándola con aquélla. A través de esta comparación veremos lo que hay de común en sus análisis, pero sobre todo sus diferencias en cuanto al diagnóstico y a las propuestas de solución (19).

Es conveniente comenzar recordando que el desarrollo latinoamericano desde los años de la posguerra había seguido la inspiración estructuralista a través de las orientaciones emanadas de la CEPAL. Sin embargo, el cambio de coyuntura de los comienzos de los 70 y las dificultades de muchos países latinoamericanos ofrecieron la oportunidad para un resurgimiento de los enfoques liberales, que inspiraron muchas políticas económicas en los años 70, puestas en marcha en gran parte por gobiernos militares. Las dramáticas condiciones de los 80 inducirán a volver los ojos de nuevo a las propuestas cepalianas, no para repetir las recetas de antes, sino para corregir sus enfoques incorporando las lecciones de la reciente crisis (20).

La CEPAL había montado su estrategia desarrollista en los años 50 tomando como punto de partida las críticas de Raúl Prebisch a la teoría neoclásica del comercio internacional basada en el concepto de las ventajas comparativas (21). Nacieron así los conceptos de *centro y periferia*. Se intentaba mostrar con ellos que cuando no existe una igualdad de partida entre los agentes económicos el sistema tiende a reproducir las desigualdades gracias al deterioro de la relación real de intercambio. De este modo los

(19) Para lo que sigue me inspiró en: O. SUNKEL - G. ZULETA, "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, n. 42 (diciembre 1990) 35-53; L.C. BRESSER PEREIRA, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19 (enero-junio 1991) 13-35. Una visión de conjunto de la postura neoliberal puede verse en: B. BALASSA y otros, *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, Institute for International Economics, Washington 1986. Para una exposición de línea neoestructuralista, véase el conjunto de colaboraciones recogidas en: O. SUNKEL, (Ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1990.

(20) Un avance de estas propuestas renovadas aparece ya en: CEPAL, 1981. "El decenio de 1980, década del desarrollo latinoamericano", reproducido en *Encuentro*, n. 13, 52-59.

(21) Trabajo pionero en esa línea fue el de R. PREBISCH, 1986. "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) n. 103, 479-502, que fue publicado originalmente en inglés en 1950.

países más atrasados se afianzarían en su propio subdesarrollo y se alejarían cada vez más de los países más ricos. Para romper esta dinámica no quedaría más opción que recurrir a la capacidad decisoria y reguladora del Estado: a él se le encomendaría garantizar el proceso de acumulación en la periferia mediante la promoción y protección de la industria que permitiera la sustitución de las importaciones. En la medida en que los frutos de este desarrollo industrial se difundieran entre todas las clases sociales se iría elevando paulatinamente el nivel de bienestar de la sociedad entera. Pero los obstáculos para este proceso no sólo serían exteriores: también existirían ciertos obstáculos estructurales internos que deberían ser removidos gracias, de nuevo, a esta intervención del Estado. Si los desequilibrios estructurales derivados de ahí no llegasen a ser corregidos resultaría imposible entrar en un proceso de desarrollo sostenido.

Muchos países de aquel continente iniciaron estos ajustes de forma gradual con resultados diferentes. Pero el proceso se detuvo en la década de los 70 como consecuencia de una nueva coyuntura, que permitía, entre otras cosas, el recurso fácil a un mercado financiero internacional. Allí encontraron estos países recursos abundantes y baratos, con la única condición de liberalizar el acceso a ellos y los mismos mercados financieros interiores. Esta estrategia, ampliamente utilizada por muchos países, sirvió para disimular los desequilibrios mencionados y, en el fondo, para agravarlos: porque esto fue lo que aportó el recurso descontrolado a la deuda externa y la liberalización indiscriminada que lo acompañó.

En la elaboración de la nueva propuesta estructuralista van incorporados, no sólo algunos elementos del diagnóstico liberal y los resultados del experimento derivado de éste, sino también la propia autocrítica de las orientaciones mantenidas en los años 50 y 60. Esta autocrítica incluye el reconocimiento de una excesiva confianza en el papel del Estado, una falta de confianza en el mercado exterior (que llevó a insistir más de lo deseado en el desarrollo hacia dentro) y, sobre todo, una escasa atención a los aspectos monetarios y financieros (olvidándose de los efectos a corto plazo en este terreno de ciertas iniciativas a largo plazo).

Neoliberales y neoestructuralistas coinciden en un punto: el convencimiento de que son impostergables transformaciones estructurales en las economías latinoamericanas. Las diferencias se manifiestan cuando se quiere concretar cuáles han de ser los campos prioritarios de actuación. Pero las divergencias entre ambas corrientes tienen su origen ya en el diagnóstico mismo de la crisis. Los liberales responsabilizan básicamente de la crisis al Estado, a su desarrollo desmesurado y a su actuación distorsionadora: para ellos, los desequilibrios económicos más importantes proceden del Estado, de su sobredimensionamiento y de su ineficacia. Los neoestructuralistas, en cambio, vuelven a su idea antigua de que son los desequilibrios estructurales, cuyo origen histórico es mucho más remoto, los que impiden un proceso de desarrollo

sostenido. Dicho en otros términos, los neoliberales creen que basta con dejar actuar al mercado liberándolo de las interferencias del Estado, mientras que los neoestructurales están convencidos de que solo el mercado no garantiza un desarrollo equilibrado. En opinión de éstos, el mercado por sí mismo, sobre todo en su inserción mundial, genera un modelo en el que los intercambios tienden a empobrecer a América Latina, un modelo incapaz de incorporar todos los recursos disponibles al proceso productivo, un modelo discriminatorio en cuanto a la distribución de la renta: en una palabra, un modelo "concentrador y excluyente" (22).

Es comprensible que estos dos diagnósticos tan divergentes den lugar a propuestas de solución bien diferentes también. No obstante, existen ciertos puntos comunes, que conviene subrayar. Lo haremos analizando sucesivamente los dos temas fundamentales en discusión: el *mercado* y el *Estado*.

Para los neoliberales la receta a aplicar es bien clara: reducir las dimensiones del Estado y devolver todo el protagonismo al mercado, liberándolo de todas las trabas derivadas de la actuación estatal. Dos palabras mágicas: *desregular*, *reprivatizar*. Las muchas regulaciones, introducidas por el Estado, sólo habrían servido para obstaculizar el libre juego del mercado, que es lo único que garantiza una adecuada asignación de recursos a través de los precios. Y las empresas públicas, por su parte, en la medida en que eluden los mecanismos de mercado, sólo habrían servido para distorsionar el funcionamiento de éste; es más, su escasa eficiencia frente a la empresa privada, un hecho más que probado, sería un argumento más para eliminarlas.

La reducción del Estado va a conllevar también la eliminación del déficit público, una de las enfermedades más graves de la economías latinoamericanas. Para ello se propugna, no sólo una reducción drástica de los gastos públicos, sino incluso una reducción de los impuestos que libere más recursos para la iniciativa privada.

Los neoestructuralistas no rehuyen una revisión del papel del Estado. Es más, reconocen que una confianza desmesurada en él está en el origen de muchos estrangulamientos económicos. Quizás el más importante de todos ellos es el déficit público, con todas sus nefastas consecuencias, sobre todo en términos de inflación. Pero más graves consideran las secuelas de las políticas neoliberales aplicadas para corregir este déficit, que han producido recortes decisivos en el gasto social y en la inversión.

La alternativa que éstos proponen tiene como uno de sus puntos centrales la *modernización del sistema fiscal*: una reforma fiscal que aumente la recaudación, combata eficazmente la evasión y busque una mayor progresividad impositiva. Con todo ello se pretende que el sistema fiscal sea capaz de suministrar al Estado los recursos que va a necesitar en cada momento para cumplir sus cometidos.

(22) Cf. L.C. MARINHO, "Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n. 14 (agosto 1981) 9-34.

Porque, a diferencia de los neoliberales, el objetivo no consiste en reducir las dimensiones del Estado, sino en alcanzar su mayor eficacia gracias a un proceso de modernización, despolitización y descentralización (23). Y esta búsqueda de la eficacia debe hacerse con un criterio selectivo: la acción del Estado ha de encaminarse a apoyar y orientar el sentido del proceso productivo corrigiendo los fallos del mercado, y al mismo tiempo tiene que reducir su actuación directa en el campo de la producción. Se impone, por consiguiente, un replanteamiento de las funciones del Estado, que establezca prioridades y no se empeñe en dar a éste el protagonismo en todos los campos. En este sentido, se va a hablar también de despolitización (dejando en manos del mercado la resolución de todos los conflictos que el mercado sea capaz de resolver) y de descentralización (remitiendo también a las instancias administrativas regionales y locales todos los problemas que pudieran ser resueltos por ellas).

Es más, reconociendo la tendencia que tiene el Estado a acumular competencias, se proponen incluso mecanismos que actúen como contrapeso de ella: se propone, por ejemplo, que cada vez que se toma una iniciativa en la línea de aumentar la intervención, se arbitre otra, para ser aplicada al mismo tiempo, que reduzca la intervención en otros campos.

Pero donde radica la diferencia esencial entre neoliberales y neoestructuralistas es en su *actitud ante el mercado*. Mientras que los primeros tienen una confianza ciega en el papel de éste para una adecuada asignación de los recursos, los segundos piensan que en América Latina no se dan las condiciones básicas para que el mercado funcione con esa eficacia. Por eso, si los neoliberales proponen liberalizar sin más para devolver al mercado todo su protagonismo, los neoestructuralistas creen imprescindible abordar importantes transformaciones estructurales para garantizar esa adecuada asignación de recursos.

Esta distinta postura de unos y otros puede verse concretada en varios aspectos concretos. Indicaremos tres de ellos.

El primero de ellos se refiere al *tratamiento de los grandes desequilibrios macroeconómicos*. La receta neoliberal, aplicada en más de un país, consistió en reducir drásticamente la demanda agregada porque estaba artificialmente sobredimensionada como consecuencia de las tendencias desarrollistas y populistas del Estado. Los efectos fueron espectaculares: reducción drástica de la producción, aumento del desempleo, caída de los salarios reales. Según la óptica neoestructuralista, los programas de ajuste son necesarios, pero han de aplicarse procurando minimizar sus costes sociales: no se puede controlar la demanda agregada sin una política simultánea

(23) Sobre este punto, cf. J.M. SALAZAR, "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en: O. SUNKEL (Ed.), l.c.

encaminada a mantener un cierto nivel de producción de bienes, aunque sea echando mano de un cierto control sobre los precios y los salarios.

Un segundo aspecto es el del *comercio exterior*. Los neoliberales confían en el mercado exterior como fuente de demanda capaz de inducir la producción de bienes en el interior. Los neoestructuralistas creen que no basta liberalizar el comercio exterior, porque eso no garantiza el deseado crecimiento de las exportaciones: es preciso controlar y dirigir el proceso de capacitación industrial para producir bienes que no mantengan al país menos desarrollado en un empobrecimiento permanente como consecuencia de las diferencias entre los valores agregados de las importaciones y las exportaciones.

Un último aspecto ilustrativo podría ser el de las relaciones financieras internacionales. Existe aquí un acuerdo inicial entre las dos corrientes: ambas piensan que es urgente contener la transferencia neta de recursos hacia el exterior como consecuencia de la situación creada por la deuda. Pero los neoliberales, una vez más, confían este reajuste al mercado: bastaría para ello liberalizar todas las operaciones exteriores para abrir las puertas a la inversión extranjera y atraer los recursos necesarios. Los neoestructuralistas son bastante más escépticos ante esta posibilidad: piensan que el único camino para detener esa sangría es la renegociación con los grandes acreedores internacionales, ofreciéndoles garantías de que las obligaciones serán cumplidas en las nuevas condiciones pactadas. Pero dejando claro que eso no sería posible si las exigencias de la deuda ahogan las posibilidades mismas de crecimiento de los países deudores.

Como se ve, estamos ante dos propuestas bien diferentes. La liberal, fiel a su tradición individualista y utilitaria, se apoya en el modelo abstracto de la libertad individual que actúa con toda racionalidad en el mercado buscando siempre, ya sea cuando el sujeto actúa como consumidor ya sea cuando actúa como productor, optimizar su elección. La corriente estructuralista atribuye un peso mucho mayor al hecho de que los individuos están encuadrados en grupos sociales y en estructuras que condicionan su comportamiento y limitan su capacidad de elección racional como sujetos individuales. Esta filosofía de base, que contiene innegables connotaciones éticas, es imprescindible para captar todo el alcance de una propuesta y de otra.

¿Es posible mirar al futuro con esperanza?

Después de tan largo recorrido ha llegado el momento de abordar expresamente esta cuestión. Porque, en medio de tantos datos negativos, existen propuestas esperanzadoras con una base aceptable de realismo. Una de ellas, que recoge muchas de las ideas precedentes, ha sido formulada en un documento reciente de la CEPAL, publicado en marzo de 1990 con el título de *Transformación productiva con equidad*.

Su valor principal radica en que recoge la experiencia de los 80, la llamada "década perdida" para América Latina, haciendo de ella también una época de "duro aprendizaje". Resumiremos sus principales contenidos en lo que sigue (24).

El modelo propuesto ahora se sitúa con realismo dentro de un sistema económico capitalista transnacional y jerarquizado, que permite escasos grados de libertad para las economías nacionales, cada vez más interdependientes; supone, pues, que no hay economía viable en un espacio cerrado a la competencia internacional.

Sobre esas premisas, la idea central es la necesidad de una verdadera *transformación productiva*. Este término es más amplio que el de "industrialización", tan empleado en las propuestas de los años 50, y responde a las condiciones de un mundo donde el sector industrial no tiene ya el peso de décadas anteriores. Dicha transformación productiva debe sustentarse en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico: porque, en un contexto de una creciente competitividad internacional, no hay más salida que la de lograr mayores niveles de productividad. Pero esta competitividad debe enfocarse de un manera global, comprendiendo que ésta depende de muchos factores: del sistema educativo, de la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, de las relaciones laborales, del aparato institucional público y privado, del sistema financiero. Debe además hacerse compatible con la conservación del medio ambiente. De este conjunto de elementos concomitantes se destaca con especial énfasis el papel de la educación y de la formación técnica de las capas medias de la población para hacerla accesible al progreso tecnológico.

La segunda idea clave del proyecto es la *equidad*. El informe insiste en que la transformación productiva debe ir acompañada de la equidad, porque ambas se sustentan mutuamente. El crecimiento económico no es viable a la larga sin equidad. Un crecimiento de la competitividad basado sólo en el control de las remuneraciones es, a largo plazo, inviable: sólo puede ganarse en competitividad si aumenta la productividad real, y no sólo la económica (25). Asumir este enfoque implica abordar con decisión la política social (en especial, la formación de recursos humanos), así como medidas redistributivas complementarias (ya que la incorporación de los sectores más marginados a las actividades de mayor productividad exigirá un período más prolongado).

Para conseguir estos dos objetivos se proponen muchos instrumentos. De entre ellos, creo interesante destacar tres, que son de carácter más englobante.

(24) Un buen resumen de este documento puede verse en G. ROSENTHAL, "América Latina y el Caribe: bases para una agenda de desarrollo para los años noventa", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19 (enero-junio 1991) 55-64.

(25) Esta idea había sido ya desarrollada entre otros por C. FURTADO, "Modernización versus desarrollo", *Crítica & Utopía*, n. 4 (marzo 1981) 95-140.

El primero es el de una *mayor integración latinoamericana*, comenzando por iniciativas a nivel subregional. Latinoamérica tiene una larga experiencia, y poco exitosa por cierto, en este campo. Recientemente parece que se han retomado distintas iniciativas en esta línea, apoyándose en nuevas oportunidades que hoy se vislumbran y que permiten confiar en unos resultados mejores a los de anteriores intentos: existe, ante todo, una creciente convergencia en las políticas económicas que se están empleando, tras los experimentos más radicalmente liberales; y existe, además, un sustrato político-democrático que es, quizás, la herencia más provechosa de la década pasada (26).

A este último punto va a referirse, precisamente, el segundo gran campo de avance: *la consolidación democrática y la concertación social*. A la variable política se le atribuye una importancia creciente, porque el desarrollo económico es parte del proceso político: en éste se insertan las estrategias económicas adoptadas, las modalidades en que se formulan y aplican, las formas de interacción entre agentes públicos y privados. La democracia exige, además, que se llegue a un verdadero concierto entre los principales grupos sociales y entre la sociedad civil y el Estado: la concertación estratégica es uno de los ejes centrales de esta propuesta. Volveremos sobre este punto en seguida.

Por fin, y como era de esperar a la vista de los desarrollos anteriores, se propone un replanteamiento del papel de Estado. Frente a las alternativas neoliberales, esta propuesta sigue creyendo insustituible la intervención del Estado, pero reconoce que debe hacerse un riguroso replanteamiento de su función económica. En concreto se piensa que toda su actividad debe orientarse exclusivamente a los tres objetivos siguientes: el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación del progreso técnico, la consecución de niveles razonables de equidad, la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

El marco de las transformaciones políticas

Creo que sería incorrecto concluir este trabajo sin una consideración, aunque sea breve, del escenario político. Porque uno de los hechos más significativos de la reciente evolución de América Latina es la generalización de los regímenes democráticos, tras un período en que predominaron las dictaduras militares o, al menos, modelos fuertemente controlados por el poder militar. Fueron precisamente estos

(26) Cf. E. GANA BARRIENTOS, "Propuestas para dinamizar la integración", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 15 (enero-junio 1989) 103-124. Las implicaciones de esta cuestión en relación con los Estados Unidos son analizadas en: J.M. INSULZA, "Estados Unidos y América Latina en los noventa", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19 (enero-junio 1991) 217-233.

gobiernos de corte dictatorial los que condujeron a aquel continente en los años en que la crisis se estaba gestando e incluso, posteriormente, cuando comenzaron a aplicarse las primeras terapias (las más abiertamente liberales) contra ella. Perdida su legitimidad ante la imposibilidad de controlar la situación, todos ellos fueron sustituidos por alternativas democráticas.

Estas condiciones en que la democracia se implantó son, en principio, una fuente de obstáculos para su misma consolidación. Pero también pueden convertirse en factor positivo que ayudará a que el proceso avance con éxito. Esta ambigüedad de la situación, con sus elementos positivos y negativos, es el dato de base sobre el que queremos centrar las reflexiones que siguen.

Ya apuntamos más arriba alguna idea sobre los motivos que están en el origen de ese recurso al autoritarismo en América Latina. Fue probablemente el momento en que comienza a cundir en aquel continente la conciencia de que las soluciones desarrollistas son inviables. En efecto, la iniciativa del presidente Kennedy plasmada en la "Alianza para el Progreso", que firmaron todas las repúblicas latinoamericanas en agosto de 1961 en Punta del Este, pronto resultó insuficiente para la tarea a abordar (en parte, quizá, por la muerte prematura de su promotor); tampoco los proyectos desarrollistas emprendidos por gobiernos moderados (al estilo de Chile o Venezuela) daban los frutos apetecidos. Mientras tanto, el recurso a soluciones radicales, inspiradas en el pensamiento marxista, cada vez ganaba más adeptos en los sectores sociales más inquietos. El modelo a imitar era el de la reciente revolución cubana. Los movimientos guerrilleros, que se multiplicaron en estos países en la primera mitad de los años 60, representa la manifestación más extrema de esta opción revolucionaria.

En ese contexto de radicalización los golpes de Estado se sucedieron. La serie había comenzado ya en 1957, cuando nacieron las dictaduras de Stroessner en Paraguay o Duvalier en Haití. Luego, en 1963, se produjo el golpe militar en Santo Domingo, dos años después de la caída de Trujillo; en 1964, en Brasil con Castelo Branco, tras el escaso apoyo que encontró en la población el anterior programa desarrollista; en 1966, en Argentina con el General Onganía, tras años de inestabilidad generalizada, cuando todavía persistía el "mito Perón"; en 1968, en Perú, tras los intentos desarrollistas de la coalición encabezada por Belaúnde Torres. Ya en la década de los 70 hay que recordar los golpes militares de Hugo Banzer en Bolivia (1971), Pinochet en Chile (1973), la junta militar de Uruguay (1973), Videla de nuevo en Argentina (1976). Para esa época casi todas las repúblicas latinoamericanas tenían regímenes militares.

A lo largo de los años 80 todo este aparato autoritario y militar va a irse desmoronando progresivamente. En 1979 caerá en Nicaragua la dictadura del Somoza y se celebrarán en Ecuador las primeras elecciones democráticas tras once años sin ellas. El retorno a la democracia se producirá en 1980 en Perú, con las elecciones que dieron la victoria a Belaúnde, que sería derrotado cinco años después por Alan García.

En 1982 volverá la democracia a Bolivia. En 1983 Argentina verá caer su régimen militar como consecuencia del deterioro que significó para él la derrota de las Malvinas. En 1984 Uruguay volverá a la normalidad democrática, después de un régimen militar que siempre se presentó con carácter provisional (el proceso uruguayo fue, incluso oficialmente, de estricta redemocratización). En 1984 y 1986 dos países centroamericanos (El Salvador y Guatemala) celebran también elecciones democráticas, aunque bajo un fuerte control militar, lo que expresa bien la necesidad de una legitimación democrática, al menos formal. En 1985 se celebran elecciones democráticas en Brasil, tras más de diez años de apertura controlada desde la misma cúpula del poder militar. Por fin, en 1988 el plebiscito popular que derrota a Pinochet abre el camino para unas ulteriores elecciones democráticas. El retorno de Haití a un régimen autoritario y la persistencia de Fidel Castro en Cuba son, por el momento, las dos excepciones a este cuadro.

Esta enumeración permite percibir la variedad de situaciones de partida y de procesos sociopolíticos que han rodeado esta restauración democrática. Hay, sin embargo, algunos elementos comunes que podrían servir como factores explicativos del proceso en su conjunto (27).

Sin duda que el contexto internacional contribuyó a este proceso generalizado de normalización democrática. Ante todo, por el consenso ideológico cada vez más fuerte en torno a este modelo de organización política, apoyado además en una clara opción por los derechos humanos. El hecho de que sigan siendo frecuentes y graves las violaciones a estos derechos no es suficiente para ocultar una conciencia universal cada vez más firme en torno a ellos, arraigada y operante también en muchos gobiernos. La crisis del pensamiento comunista, que se inició mucho antes del fracaso del colectivismo y fue tomando cuerpo en la creciente falta de consenso y en el distanciamiento crítico del eurocomunismo, contribuyó a hacer de la democracia un presupuesto indiscutible de toda alternativa política. Y los procesos de democratización en Portugal y en España ayudaron a confiar en que la tarea era viable.

Pero los factores más decisivos que explican el cambio político hay que buscarlos, no fuera, sino dentro de América Latina. Y son las transformaciones sociales del continente las que mejor pueden dar cuenta de él. La urbanización ha concentrado crecientes porcentajes de la población en las ciudades. La industrialización, aunque muy limitada, ha servido para crear un tejido social más consciente, organizado y moderno. La modernidad se ha dejado sentir incluso en el campo, gracias sobre todo a los sistemas de comunicación social. El papel de éstos a todos los niveles es difícil de exagerar. El progresivo acceso a la educación contribuye también a la moderniza-

(27) Para lo que sigue puede verse: O. SUNKEL, "Perspectivas democráticas y crisis de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 14 (julio-diciembre 1988) 313-317.

ción. Todo ello explica la articulación de los diversos estratos de la sociedad en numerosos grupos sociales, culturales y políticos, que son espacio para el intercambio de ideas y para la elaboración de demandas y proyectos sociales. A partir de esos cambios no resulta difícil comprender esa demanda creciente de participación a todos los niveles: económico (puestos de trabajo, ingresos, niveles de consumo más altos, bienestar mayor), social (educación, movilidad, organización), política (elecciones libres, transparencia en todas las esferas de la administración), cultural (acceso a la información y a los medios de comunicación de masas).

Junto a todo ello no se puede olvidar el hecho de que todos los grupos sociales han evolucionado hacia una mayor maduración y una innegable moderación en sus posturas. Esto es especialmente visible en la izquierda, cada más escéptica respecto a soluciones radicales (28). Esa es, sin duda, la conquista más valiosa de estos años tan llenos de fracasos: el *consenso en torno a la democracia*. Pero queda la tarea de llenar de contenido dicho consenso. Eso supone el establecimiento de unas instituciones democráticas, pero implica además la interiorización de las virtudes democráticas: la tolerancia, el diálogo, el reconocimiento de la necesidad de llegar a fórmulas pactadas en las que ningún grupo imponga unilateralmente sus intereses y sus puntos de vista a los demás. Negociar no es capitular, sino aceptar que, en una sociedad pluralista, nadie tiene en exclusiva el patrimonio de la verdad ni de la razón: por consiguiente, que no se trata de aniquilar al otro, sino de llegar a un acuerdo pactado con él. Este talante democrático no queda automáticamente garantizado por el hecho de que se establezcan instituciones formalmente democráticas.

Y es ahí donde radica, a mi entender, el mayor desafío para Latinoamérica hoy: si será posible mantener y consolidar ese consenso en medio de las dificultades reales de toda índole. La precaria situación económica y la urgencia de soluciones audaces que exigen fuertes sacrificios a la población será, indudablemente, la principal prueba para las nacientes democracias (29).

En teoría, nadie duda que la democracia no es, por sí misma, el talismán que resuelve en poco tiempo todos los problemas. Pero cuando se han depositado

(28) Cf. F.C. WEFFORT, 1990. "Incertezas da transição na América Latina", *Lua Nova*, n. 16 (março 1989) 5-45; N. LECHNER, 1990. "De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur", *Encuentro* nn. 54-55, 144-149.

(29) Para las reflexiones que siguen me inspiró en: E. GARCIA D'ACUÑA, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 2 (julio-diciembre 1982) 15-45; C. HUNEEUS - D. NOHLEN, "Sistemas políticos en América Latina. Una introducción a sus análisis", *Cuadernos Hispanoamericanos*, n. 390 (diciembre 1982) 499-516; F. CALDERON - M.R. SANTOS, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", *Nueva Sociedad*, n. 110 (noviembre-diciembre 1990) 50-65; F.C. WEFFORT, "Notas sobre a crise do Estado-nação", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 19 (enero-junio 1991) 167-180; M. ALCANTARA, "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, n. 75 (octubre-diciembre 1991) 113-130.

demasiadas expectativas en ella desde una experiencia de crisis aguda y de desintegración social, no es fácil evitar esa tentación. Entonces se proyectan sobre el nuevo régimen todas las demandas inhibidas hasta el momento, corriendo el peligro de colocarlo en una situación de ingobernabilidad. Porque la democracia no elimina las restricciones de la economía, sólo facilita mecanismos diferentes para administrarlas.

La aceptación de que la coyuntura actual exige medidas drásticas y sacrificios irrenunciables habría de ser la base ineludible para el consenso democrático. Sin duda que es más fácil salir de ahí con la colaboración de todos que pretender hacerlo en medio de una lucha abierta de todos contra todos, la cual exigiría al Estado un poder arbitral, hoy por hoy, impensable. Porque la fuerte herencia de patrimonialismo y clientelismo acumulada por los regímenes políticos latinoamericanos está demasiado arraigada todavía en todos los estratos de la población (30). Latinoamérica no cuenta, por tanto, con unos instrumentos políticos consolidados: de ahí que la construcción de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones sea una tarea aún pendiente, que hay que abordar al tiempo que se lucha por superar la crisis económica. El problema consiste en saber si son tareas compatibles, incluso complementarias, o no. En principio, la gravedad de la crisis es un obstáculo para consolidar la democracia, al tiempo que unas instituciones políticas más consistentes contribuirían a superar la crítica situación económica. Pero la realidad es otra: ambos problemas se dan simultáneamente y con la misma urgencia, y el desafío mayor es el de hacer que la resolución de cada uno de ellos sirva para superar el otro.

En este sentido, el consenso sería capaz de contribuir en la doble dirección: reduciría las dificultades para salir de la crisis económica y consolidaría las instituciones democráticas. Pero las dificultades no son escasas. Proviene tanto de los estratos sociales más altos como de los más bajos: de los que han disfrutado hasta hace poco de todas las ventajas del desarrollo y de los que no han tenido acceso a ellas. La pérdida de los privilegios de los primeros o la comprensible urgencia de los segundos por no permanecer marginados por más tiempo podrían inducir a ambos grupos a recurrir a los cauces extrapolíticos para defender sus intereses. El recurso a soluciones autoritarias en los primeros y/o la ingobernabilidad derivada de demandas sociales y económicas insostenibles por parte de los segundos serían las consecuencias más peligrosas. Y la confrontación de estas dos posturas conduciría a una dinámica de radicalización, cuyos efectos serían difíciles de prever.

(30) La falta de credibilidad de las estructuras políticas es uno de los obstáculos mayores para la normalización política y social en muchos países del continente. También este factor ha sido puesto de relieve en el análisis comparativo de estos países con los llamados "tigres asiáticos": cf. P. VAN DIJCK, 1990. "Análisis comparativo entre América Latina y el Este asiático. Estructura, política y resultados económicos", *Pensamiento Iberoamericano*, n. 16, 169-203.

Es evidente que, ante las demandas de todos los grupos, una cosa tiene prioridad por encima de todas: evitar que prosiga el deterioro de los más maltratados por la crisis. Pero, siendo esta opción indiscutiblemente la primera, no es posible olvidar ni sus condiciones de viabilidad económica ni las demandas de otros grupos sociales y sus peligrosos hábitos oligárquicos. En este sentido la propuesta de "transformación productiva con equidad" y el convencimiento de que, a largo plazo, no hay desarrollo económico sin equidad habrían de ser el horizonte de todos los esfuerzos. Y de ahí es indudable que la democracia saldría también fortalecida y sería la primera beneficiaria.