

La Crisis y las Exigencias del Futuro de América Latina *

Pedro Vuskovic

A partir de la crisis del presente, e incluso como requisito para superarla efectivamente, la mayoría de las sociedades latinoamericanas enfrentan la necesidad de encarar dos grandes tareas históricas: reestructurar su sistema de relaciones económicas externas e iniciar un proceso intenso y sostenido de corrección de las grandes desigualdades sociales internas.

La crisis como tal —sus manifestaciones, sus antecedentes, su naturaleza esencial— es objeto de múltiples esfuerzos de investigación y esclarecimiento, que han conformado ya un acervo muy grande de aportaciones y documentos, sin perjuicio de que continúe siendo tema de controversia desde distintos ángulos de interpretación. Entretanto, la atención se desplaza cada vez más a su significado respecto de la evolución futura de las economías de la región y las nuevas estrategias de desarrollo que habrán de enmarcarla, así como las premisas y proyecciones sociopolíticas de tales estrategias.

Estas notas buscan situarse precisamente en ese ámbito de discusión, procurando sustentar la convicción básica que las anima respecto de la necesidad de nuevos patrones de desarrollo, que redefinan tanto los términos del “relacionamiento

* Trabajo preparado para la IX Conferencia de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina, La Habana, Cuba, 30 de septiembre al 2 de Octubre de 1986.

externo” como las pautas del “crecimiento hacia adentro” de América Latina.

Un breve recuento de la experiencia reciente

En el curso de los últimos cinco años, se ha abierto paso gradualmente la aceptación de que la crisis latinoamericana reconoce raíces mucho más profundas que las que se identifican en una evolución adversa de sus “condicionamientos externos”: sin perder de vista la indudable gravitación de ellos, se atiende cada vez más a las causas internas que las han originado y a la interrelación de los elementos “exógenos” con los factores de orden predominantemente interno.

Buena parte de la historia económica de América Latina de las últimas décadas ha quedado marcada por el signo de las dificultades crecientes para sostener la modalidad particular de desarrollo capitalista que la ha caracterizado, y por la pugna consiguiente entre los empeños por ampliar su horizonte, mediante adecuaciones y reformas al interior de lo esencial de ese esquema, y la búsqueda de otras vías y estrategias alternativas, de distinta significación política.

Una manifestación temprana de ello se expresó en los fenómenos que motivaron la diferenciación que hubo de hacerse entre los conceptos de “crecimiento” y “desarrollo”: fue la constatación de que la modalidad prevaleciente de crecimiento económico, aun cuando llegara a representar altos ritmos de expansión, no extendía sus frutos al conjunto de las poblaciones nacionales ni resolvía problemas básicos de la condición esencial de vida de amplias capas de ellas.

Entonces, se habló de un patrón “concentrador y excluyente” y se propusieron unas políticas “compensadoras” que buscaran, por la vía de la acción deliberada, lo que no ofrecía el funcionamiento espontáneo de los sistemas económicos latinoamericanos (entre ellas, la ampliación de los servicios sociales de carácter público y otras medidas “redistributivas”). Pero sus resultados han quedado a la postre esterilizados por otras fuerzas que operaban en el sentido de preservar y profundizar la desigualdad.

La “industrialización sustitutiva” fue entendida como la respuesta idónea a un modo de inserción en una división internacional de trabajo, desde la posición de exportadores de productos primarios, que generaba para América Latina un desequilibrio externo creciente; y como el camino para estructurar sistemas productivos nacionales más autónomos, capaces de generar y retener dinámicas propias de crecimiento. Aunque contribuyó significativamente, para decirlo en su sentido más general, a la “modernización” de las economías y las sociedades latinoamericanas, esa modalidad particular del proceso industrializador no llegó, sin embargo, a cumplir aquellos propósitos e incubó en cambio otros problemas que son patentes en la crisis de hoy.

La incorporación de progreso técnico, entendida como el motor originario del crecimiento, no se difundió al conjunto del sistema económico, tendió más bien a superponerse a lo preexistente sin contribuir a transformarlo, dando origen a situaciones cada vez más diferenciadas de “heterogeneidad estructural”. Los niveles de productividad han llegado así a distanciarse enormemente, tanto en la comparación entre sectores de actividad económica como entre determinados “estratos” al interior de cada sector.

La relativa estrechez de los mercados internos aparecía como restricción constante para la continuidad del proceso industrializador y obligaba a abrir cauces nuevos que ampliaran su ámbito potencial. Entre ellos, destacó el apoyo a unos cambios paulatinos en la distribución del ingreso, en favor de los tramos superiores de las capas medias y en desmedro de los más pobres, amplificando así el acceso al consumo de bienes duraderos y otras manufacturas de consumo no esencial a sectores algo mayores de las poblaciones nacionales, lo que a su vez indujo un crecimiento industrial muy diversificado en las líneas de bienes de consumo pero en escalas relativamente pequeñas y, por lo mismo, con altos grados de ineficiencia. El mismo propósito animó los proyectos de integración económica regional y subregional, cuyos avances iniciales no generaron sin embargo una dinámica duradera y quedaron neutralizados por graves retrocesos posteriores.

El ritmo y las modalidades del crecimiento alcanzado, aun en sus mejores periodos, se demostraron insuficientes para abrir oportunidades de empleo productivo en consonancia con el crecimiento de la fuerza de trabajo, motivando índices crecientes de desempleo abierto y la persistencia de grandes masas subempleadas. La propuesta de “tecnologías adecuadas”, que se correspondieran mejor con la dotación relativa de recursos de capital y mano de obra, no llegó a tener expresiones significativas y, entretanto, aumentaron incesantemente las dimensiones absolutas del “empleo informal”.

Las “imperfecciones del mercado” legitimaron a su vez propuestas de participación más activa del Estado en la conducción de la economía, hasta el punto de que se llegara a preconizar oficialmente el establecimiento de sistemas y prácticas continuas de planificación y desarrollo económico y social. Su vigencia fue sin embargo más formal que real y terminó circunscrita a algunas áreas específicas.

En este cuadro generalizado de empeños y obstáculos, el crecimiento económico no podía dejar de ser un proceso de convulsiones constantes. Su intensidad global y sus efectos en la estructura sectorial del producto, en la composición urbano-rural de las poblaciones, en los patrones de consumo de las capas beneficiadas por la distribución del ingreso y en manifestaciones comparables de la vida económica y social, fueron ciertamente importantes. Pero tuvieron siempre la contrapartida de la marginación, de la persistencia o acentuación de graves desajustes sociales, de la incapacidad para generar dinámicas propias de crecimiento y, en cambio, trajeron consigo la profundización de la dependencia externa.

Se fundamentaban así los signos de interrogación respecto de la potencialidad de un desarrollo capitalista de esta naturaleza; más aún cuando avanzaban las expresiones del conflicto en el plano de la lucha social concreta. El triunfo de la revolución cubana y el inicio de la transformación socialista de Cuba marcaron entonces el primer desenlace definitivo y, frente a él, la defensa de una perspectiva de desarrollo capitalista tuvo que asumir todo lo más avanzado de las propuestas anteriores que se situaban en los marcos del sistema, como ocurrió con el programa de la “Alianza para el Progreso”.

Hacia fines de la década del sesenta, en varios países latinoamericanos, las esperanzas depositadas en el camino que seguiría ese programa estaban disipadas. En cambio, maduraban las condiciones objetivas de una crisis decisiva del patrón de desarrollo prevaleciente, y la búsqueda consiguiente de otras vías “no capitalistas” asumía entonces expresiones concretas en varias experiencias nacionales (entre ellas, el gobierno de Velasco Alvarado en Perú y, especialmente, el gobierno de la Unidad Popular en Chile).

Si la crisis no estalló entonces con la espectacularidad que lo haría una década después, es porque diversas circunstancias favorecieron una expansión sin precedentes del comercio mundial y los flujos financieros internacionales. Para América Latina, parecía reabrirse así el horizonte del desarrollo capitalista: las exportaciones adquirían inusitado dinamismo y, en particular, los exportadores de petróleo acrecentaban rápidamente sus ganancias merced al alza vertiginosa de sus precios y, por añadidura, se abrían las compuertas de una corriente de préstamos externos que multiplicaban las dimensiones de lo que fuera cualquier demanda anterior.

Ya no había, aparentemente, por qué hacer “concesiones” en esa expectativa de desarrollo. Según lo preconizaron los sectores interesados, había que sumarse sin vacilaciones a un proceso de “internacionalización” de la vida económica; abrirse a la “libre circulación” de mercancías, capitales y recursos; restablecer el imperio del mercado; retrotraer a una medida más “razonable” las conquistas sociales; acabar con el “sobredimensionamiento” de los aparatos estatales, y reconstruir unas economías “sanas”, eficientes y competitivas.

Los “costos sociales” que todo ello pudiera involucrar serían transitorios y quedarían compensados con creces más adelante, cuando se volviera a la “normalidad”. Fue la hora del neoliberalismo y, en muchos países de la región, de las dictaduras militares llamadas a respaldar los nuevos proyectos de desarrollo capitalista, todavía en lo esencial dentro de los mismos viejos moldes que lo habían caracterizado en América Latina.

Paradójicamente, se beneficiaron más de ese “auge externo” los países que mantuvieron entonces sus políticas “desarrollistas” que quienes asumieron plenamente los esquemas neoli-

berales, aunque éstos parecían corresponderse mejor con las nuevas circunstancias. Pero unos y otros, aunque en distinto grado, aumentaron su vulnerabilidad y, en todos ellos, se agudizaron las tensiones sociales y los desajustes estructurales que se acumulaban desde largo tiempo. No es pues de sorprender que ante el cambio súbito de las condiciones externas, a comienzos de esta década de los ochenta, irrumpiera con toda su fuerza la crisis que se prolonga hasta ahora, reanudada y precipitada pero no gestada recién entonces por los factores externos.

Los límites del patrón de desarrollo prevaleciente

Esta vez, los límites del patrón específico de desarrollo capitalista que ha prevalecido en América Latina, durante las últimas décadas, se sugieren como evidentes. El desarrollismo y el neoliberalismo, las dos grandes concepciones que buscaron encauzarlo imponiendo su respectivo sello —diferenciados pero a la vez identificados en rasgos comunes esenciales— parecen agotadas.

El gran interrogante que dejan abierto puede tal vez reconocer dos formulaciones y, en correspondencia con ellas, dos destinatarios: sobre la viabilidad y el significado de otro patrón de desarrollo capitalista, muy distinto del que ha prevalecido, que venga a sustituirlo y, alternativamente, sobre los rasgos y contenidos fundamentales de un proyecto no capitalista, de reconstrucción socialista de las sociedades latinoamericanas. En los dos casos, queda planteada la necesidad de transformaciones muy profundas, tanto en su dimensión económica como en la social y política.

Por lo que hace a los contenidos de naturaleza principalmente económica de cualquier proyecto de futuro, probablemente sea una referencia útil reconocer que, en el pasado, los impulsos dinámicos al crecimiento provinieron, sucesiva o simultáneamente, de dos factores básicos: la demanda externa (las exportaciones) y la demanda interna de consumo, ejercida por los grupos sociales que han concentrado las mayores cuotas del ingreso. Es al influjo de uno y otro de esos factores

en que se han movido los sistemas económicos latinoamericanos; con gravitación distinta según las características básicas de cada país, pero en todos los casos determinando los ritmos de expansión o el estancamiento, la asignación de recursos y la conformación de la capacidad productiva. En rigor, no ha sido una estrategia de “crecimiento hacia adentro”, sino esencialmente “exportadora y concentradora”.

En el primer caso, cabe señalar que, constituida la demanda externa como uno de los ejes dinámicos del crecimiento económico latinoamericano, se asocian necesariamente a ella varias de las características principales que ha asumido ese crecimiento. Desde luego, su inestabilidad, con fases relativamente positivas y otras muy depresivas, “internalizando” no sólo las convulsiones propias de las economías “centrales”, sino también las consecuencias de sus progresos tecnológicos e incluso de sus políticas económicas y sus prácticas más o menos proteccionistas.

A lo largo de toda su conformación histórica, las economías latinoamericanas han debido pagar un precio muy alto por su adecuación constante a las alternativas de la demanda externa por sus exportaciones: han construido proporciones muy grandes de sus sistemas productivos en torno a una exportación determinada, con frecuencia derrumbada estrepitosamente por una sustitución técnica en los países compradores, para volver a reconstruirlo en torno a una nueva composición de las exportaciones.

Ese proceso, que llegó a asumir dimensiones trágicas en los tiempos del “crecimiento hacia afuera”, no deja de reproducirse hasta nuestros días. Ahora mismo, en la evolución previsible del futuro próximo, es preciso reconocer la inminencia de grandes cambios tecnológicos, que en verdad están ya manifestándose, como resultado de lo que se ha calificado como la triple revolución tecnológica: de la microelectrónica (y sus efectos en el desplazamiento de fuerza de trabajo al aplicarse a la automatización y “robotización” de los procesos productivos), de la biotecnología y la ingeniería genética (entre otras cosas, con enorme incidencia en los procesos de reproducción vegetal y animal y, por lo tanto, en la economía agropecua-

ria) y de la energía (con el creciente desarrollo de fuentes no tradicionales).

Hasta donde se lo puede apreciar, la perspectiva de esos cambios tecnológicos vendría a afectar drásticamente las “ventajas comparativas” de América Latina en lo que hace a sus relaciones económicas con el mundo capitalista desarrollado, tanto de las ventajas que han provenido de su condición de depositaria relativamente privilegiada de recursos naturales como de su disponibilidad de una “mano de obra abundante y barata”.

En tales condiciones, resulta fundado suponer que para América Latina sus exportaciones a los países capitalistas desarrollados —sea de productos primarios o de manufacturas— no podrán cumplir en el futuro una función dinámica, como factor de impulso al conjunto de su desarrollo económico y social. La insistencia o reanudación, a partir de la crisis del presente, de una “estrategia exportadora” en el sentido que lo fue en el pasado, parecería pues carecer de un horizonte verdaderamente trascendente. Lo anterior no sugiere autarquía, ni renuncia a los beneficios de una corriente exportadora que sea accesible; pero sí obliga a pensar en posibles alternativas a los esquemas de intercambio prevalecientes, así como en una reconsideración del papel del “sector externo” en el desarrollo global: tal vez los términos del futuro no debieran seguir siendo “cuál es el máximo que podemos exportar”, a toda costa, sino “cuál es el mínimo de exportaciones que necesitamos” para cubrir los requerimientos básicos de importaciones que demanda el desarrollo interno.

El asunto merece también otro ángulo de consideración, que tiene que ver con las relaciones entre una estrategia exportadora y procesos de orden predominantemente interno. De hecho, la jerarquía que se le ha dado a los objetivos de exportación los ha constituido, en muchos casos, en factor determinante del conjunto de la política económica, incluidas expresiones de ella de incidencia directamente interna. La manifestación más ostensible de ello se da en el campo de la política salarial: la defensa de unas “ventajas comparativas” que provienen de la utilización de mano de obra barata, resulta tanto más eficaz cuanto más se contraigan los salarios reales, directamente en el sector exportador pero indirectamente en toda la economía

y, por la misma razón, cualquier propuesta de incremento o recuperación de salarios reales es resistida bajo el argumento de que perjudicaría las posibilidades de exportación.

El discurso en tal sentido ha terminado por hacerse tan familiar, que se lo ha llegado a aceptar como un principio económico indiscutible, sin reparar en lo aberrante que resultaría ser en definitiva una estrategia de desarrollo, cuyo éxito sería tanto mayor cuanto menos se favorezca el mejoramiento de los salarios, en circunstancia que es precisamente esto último lo que debiera constituir uno de los objetivos centrales del esfuerzo de desarrollo, en el marco de una economía al servicio del hombre.

En nombre de la “competitividad internacional” se definen igualmente otros componentes de la política económica que pueden tener también consecuencias muy negativas. Por ejemplo, someter a las unidades productivas de las economías subdesarrolladas a la prueba de su capacidad para equiparar costo con las correspondientes de las economías industrializadas —bajo la consigna que, en su expresión más cruda, decreta: “perezcan los ineficientes”— ocasiona necesariamente la quiebra y el cierre de una amplia gama de empresas pequeñas y medianas, como ha ocurrido de hecho en varios países latinoamericanos con los programas de “reordenación económica”, e impulsa procesos de extrema concentración, bajo el predominio de filiales de grandes empresas transnacionales.

En el mismo sentido, la inversión extranjera directa reclama beneficios y privilegios no tanto en razón de su aportación tecnológica o de capital, sino por el dominio que ella ejerce de las vías para entrar en los mercados internacionales. La propia actitud ante el avance técnico queda sesgada por la obsesión exportadora: es el empeño —con tanta frecuencia inútil— por salvar un “rezago tecnológico” a fin de defender la presencia en el mercado mundial, más que un propósito sistemático de absorber preferentemente los avances tecnológicos que facilitan la resolución de los grandes problemas internos (lo que tal vez adquiera hoy especial actualidad a propósito de los avances en biotecnología y lo que ellos pueden representar para los abastecimientos de proteínas). Una última consideración, en el mismo orden de ideas, tiene que ver con la competencia por

determinados recursos que suele darse entre las actividades de exportación y las orientadas hacia las demandas internas, que en los marcos del patrón exportador tiende a resolverse en favor de las primeras. Es particularmente el caso de algunos recursos agrícolas, de manera que la expansión creciente de áreas dedicadas a cultivos de exportación ha desplazado a cultivos básicos de consumo interno y motivado deterioros en los niveles de disponibilidad o en las condiciones de seguridad de los abastecimientos alimenticios.

En el segundo de los casos señalados, corresponde considerar que el otro factor que en el pasado ha cumplido una función de impulso dinámico al crecimiento y a la diversificación productiva, ha sido la demanda de consumo ejercida por los grupos sociales de alto ingreso.

Los altos grados de concentración del ingreso constituyen en América Latina una "herencia" que reconoce antecedentes muy remotos ("México es el país de la desigualdad" escribió Humboldt en 1814, y lo mismo pudo decir probablemente de cualquiera otra sociedad latinoamericana de la época), y que tendió a prolongarse, entre otras formas importantes, por el régimen de tenencia de la tierra. La industrialización, bajo los patrones que asumió en América Latina, no modificó sustancialmente ese rasgo: el esfuerzo industrializador, orientado en su primera fase directamente a la sustitución de importaciones, tomó como su referencia "de mercado" la demanda preexistente, se ajustó a ella y contribuyó en definitiva a reproducir la desigualdad.

Hasta el día de hoy, resulta sorprendente constatar (según se lo aprecia, por ejemplo, en los resultados de las encuestas de ingresos y gastos de consumidores) las proporciones extraordinariamente elevadas del flujo de la producción manufacturera que son absorbidas por proporciones muy pequeñas del total de las familias consumidoras, es decir, estructuras productivas que se han conformado en función de la desigualdad y para sustentar esa desigualdad.

En la medida que los desarrollos industriales cubrían los consumos que antes se satisfacían con importaciones, su continuidad pasaba a depender del crecimiento de la demanda interna, y el horizonte de la industrialización quedaba deter-

minado por la magnitud y la composición de esa demanda. En muchos países latinoamericanos, no obstante lo exiguo del nivel medio del ingreso, la minoría beneficiada por la distribución (digamos, el 5 por ciento de la población) disponía de montos absolutos de ingreso comparables a los de los estratos más ricos de las naciones desarrolladas y, por lo tanto, buscaban reproducir las formas de vida y consumo de estos últimos, es decir, ejercían una demanda crecientemente diversificada, que alentaba el mismo grado de diversificación en las estructuras productivas que se construía: reprochable socialmente, la concentración del ingreso cumplía en todo caso una función de dinamismo económico.

En fases más adelantadas de la industrialización, cuando se trataba de entrar en el campo de los bienes de consumo duradero, de los electrodomésticos, de los automóviles, cobraron creciente importancia las escalas de producción. La continuidad del proceso industrializador reclamó entonces la ampliación de su base de consumo y, en correspondencia con ello, un cambio significativo en la distribución del ingreso que abriera el acceso a esos consumos a por lo menos los tramos superiores de las capas medias. Pero esa redistribución, que efectivamente tuvo lugar, no desplazó ingresos desde los más ricos a los que se situaban inmediatamente por debajo de ellos en la "pirámide distributiva", sino que las ganancias de éstos resultaron ser en desmedro de las capas más pobres de la población: se modifica el "perfil distributivo", pero sin atenuar su regresividad global.

Durante una larga fase, esa dinámica concentradora siguió sustentando la continuidad del desarrollo industrial, con mayor o menor eficacia en cada realidad nacional específica, según el nivel medio del ingreso alcanzado y la dimensión absoluta de la unidad económica nacional correspondiente. Sus límites se manifestaron más como límites sociales que propiamente económicos; es la tolerancia social (y la capacidad de manejo político) al empobrecimiento mayor de los más pobres, en beneficio de la ampliación de los estratos privilegiados, lo que determina aquellos límites. Económicamente, para la estructura industrial que se venía conformando, contaba más con el mercado representado por el 20 por ciento de la población

de alto ingreso que el 80 por ciento de ella con ingresos tan inferiores.

Hoy día, esa situación aparece significativamente modificada. La propia dinámica concentradora y los efectos de la crisis, que se prolonga ya por quinto año consecutivo, termina por afectar también a los que se habían beneficiado en fases anteriores, es decir, a estos tramos de las capas medias que habían acrecentado su participación relativa en el ingreso total. Su retroceso no restituye sin embargo esas cuotas de ingreso a los más pobres, que las habían perdido en beneficio de ellos, sino que van a acrecentar aún más la participación de los que se sitúan en la cúspide de la pirámide distributiva.

El perfil distributivo recobra sus viejas formas, con extremos de desigualdad ahora más marcados; pero con ello pierde también correspondencia con la estructura productiva que entretanto había contribuido a conformar, motivando la quiebra y el cierre de numerosas empresas, acrecentando márgenes ya muy amplios de capacidades ociosas y motivando unos propósitos de "reconversión industrial" de dudoso significado. La dinámica de una demanda interna sustentada en esa forma particular de concentración del ingreso tiende igualmente a agotarse, ya no sólo por razones sociales y políticas sino también por causas estrictamente económicas, y sus consecuencias, unidas a las que derivan del agotamiento también de la función dinámica de la demanda externa, vienen a marcar los límites del patrón de desarrollo del que una y otra fueron sus componentes determinantes.

Hacia un nuevo sistema de relaciones económicas externas

Son los hechos objetivos, tal como vienen dándose en la realidad latinoamericana y como apuntan a su evolución futura, los que imponen ahora, a partir de la crisis y para salir de ella, la necesidad de un cambio fundamental en el patrón exportador tradicional. Con la constatación adicional de que esta vez no se trata sólo de la vieja cuestión de la diversificación de la composición de las exportaciones según productos, con la aspiración

de acrecentar progresivamente la exportación de manufacturas, sino de la diversificación geográfica de las corrientes de comercio.

Es la relación externa predominante con los países desarrollados y, en particular, con la economía norteamericana, la que ha estrechado drásticamente sus posibilidades de futuro para América Latina. En su componente de comercio, por las razones ya anotadas, que tienen que ver principalmente con el recambio tecnológico en curso y la continuidad de las prácticas proteccionistas en las economías "centrales", y con mayor razón en su componente de relaciones financieras, que ha pasado a ser dominado de manera decisiva por la situación —todavía sin salida previsible— de endeudamiento.

Sobre esto último, es evidente que las magnitudes de la deuda y de su servicio han hecho perder significado como dimensión financiera global a las inversiones extranjeras directas, que además han agotado todo su ímpetu en los últimos años. La única vía que se insinúa para una reactivación de ellas está ligada también a la deuda, bajo la diversidad de fórmulas que se han propuesto y que, en definitiva, buscan canjear deuda por reconocimiento de aporte de capital. Pero ello no representará ninguna aportación nueva de inversión extranjera directa, sólo mayor titularidad extranjera en la propiedad de activos actualmente nacionales, agudizando los procesos de desnacionalización y pérdida de autonomía de las economías latinoamericanas.

De no mediar una expansión considerable de las exportaciones —que todo este análisis sugiere ilusoria— o una resolución de la deuda bajo parámetros completamente distintos de los que ahora enmarcan su negociación, la herencia del endeudamiento pasará por tiempo indefinido en las dos direcciones que le quedan abiertas: o el canje de parte de la deuda por propiedad de activos nacionales, o el mantenimiento por los países latinoamericanos de fuertes excedentes en su balanza de comercio con los países acreedores, por la vía de contraer las importaciones procedentes de ellos.

En cualquier de los dos casos, la deuda seguiría pesando gravosamente, por tiempo indeterminado, en el futuro económico de América Latina y, en forma especial, en sus relaciones con

las naciones capitalistas desarrolladas. Sólo una solución radicalmente diferente, que liberara a los países subdesarrollados de ese gravamen, permitiría una nueva reactivación de esas relaciones y, aún así, de carácter más bien temporal y transitorio, sin la perspectiva de más largo plazo de volver a constituirse en un elemento de real dinamismo para las economías latinoamericanas.

La única alternativa a una autarquía, inconveniente e indeseable, podría provenir entretanto de una estrategia que se proponga cambiar sustantivamente las ponderaciones actuales, según grandes áreas, de las relaciones económicas externas de América Latina. Es decir, un esfuerzo sistemático hacia la diversificación geográfica de esas relaciones, en las tres direcciones posibles: una ampliación del comercio con los países socialistas, una concreción efectiva de las potencialidades de nuevos esquemas de relación "sur-sur" y, sobre todo, un impulso decidido hacia la integración económica latinoamericana. Se trata de un imperativo del futuro, que no podría desconocer las grandes dificultades para cumplirlo, pero tampoco renunciar a encararlas.

Hay todavía una imagen bastante difusa acerca de los problemas de diverso orden que entraban las posibilidades de generar una corriente estable y trascendente de comercio de América Latina con el campo socialista; pero aparentemente tales problemas ni son insuperables ni justifican lo exiguo del intercambio alcanzado, con la sola excepción de los niveles de comercio con ellos que llegó a registrar de los niveles de comercio con ellos que llegó a registrar Argentina. Por su parte, la articulación económica con otras áreas subdesarrolladas ni siquiera ha sido objeto de una exploración sistemática respecto de sus potencialidades; apenas se intuye que podría llegar a ser relevante y de singular beneficio recíproco. En los dos casos, se echa pues de menos un conocimiento más amplio y profundo, que identifique probables contenidos de comercio, formas de impulsarlo y sostenerlo, instituciones que le pueden servir de apoyo, etcétera.

En cuanto a la integración económica latinoamericana, la actualización del tema no podría escapar al escepticismo que motivan las experiencias anteriores; pero tampoco desconocer

las potencialidades que llegaron a sugerir. A partir de la crisis, es evidente que se trata de mucho más que de reeditar o vigorizar los esquemas anteriores, respecto de sus alcances, sus modalidades y los "agentes" responsables de su aplicación. Más que una visión de perspectiva puramente comercial, lo que está planteado es el desafío de un amplio proyecto unificador, de complementariedad e integración de las estructuras productivas y, por lo mismo, conducido por intereses nacionales y regionales latinoamericanos en lugar de serlo por las grandes empresas transnacionales.

Será preciso tener también en cuenta que aún el conjunto de toda América Latina no representa una dimensión económica, en términos por ejemplo del producto que se genera en la actualidad, particularmente importante en el cuadro del mundo económico contemporáneo, y que el propio progreso técnico reclama un ámbito de aplicación de grandes unidades. En definitiva, hay razones más que sobradas para pensar que un avance decidido hacia la unificación económica de América Latina está llamado a constituirse para la región en un componente insustituible de sus estrategias de desarrollo del futuro.

La fuerza de la necesidad viene expresándose en estos mismos tiempos: si bien la crisis conspira contra la expansión y siquiera el mantenimiento de los flujos de intercambio comercial latinoamericano, surgen de todos modos diversas iniciativas nuevas que buscan una coordinación y complementariedad mayor entre economías de la región, como ocurre con los acuerdos suscritos recientemente entre Argentina y Brasil. Si bien tales proyectos no aparecen colocados todavía en el marco de redefiniciones estratégicas del desarrollo en su sentido más general, sugieren cuando menos la viabilidad de acciones de mayor alcance en esa dirección y contribuyen a reivindicar una perspectiva integradora latinoamericana.

Estas manifestaciones diversas de lo que podrían ser componentes importantes de una reestructuración del sistema de relaciones económicas externas de América Latina, ilustran también sobre el sentido que adquiere en las condiciones de hoy día el concepto de "nuevo orden económico internacional". Este surgió y tomó cuerpo principalmente como un conjunto de demandas del mundo subdesarrollado a las naciones capitalis-

tas desarrolladas, enmarcadas, en lo esencial en el esquema de las relaciones "norte-sur", demandas que en definitiva no fueron satisfechas, ocasionando una de las grandes frustraciones en el plano de las relaciones internacionales.

Las condiciones expansivas del comercio y los flujos financieros que se dieron en los años siguientes a la aprobación formal de la Carta de Deberes y Derechos de los Estados atenuaron el vigor de las denuncias, y el rubro del "nuevo orden" casi desapareció del temario de la negociación internacional. Resurge ahora, con motivo de la crisis; pero entretanto las circunstancias se han modificado objetivamente, de manera que retomar las mismas demandas no atendidas de entonces carecería en verdad de sentido: ya no es sólo cuestión de voluntad por parte de los países capitalistas desarrollados para hacer "concesiones" a los subdesarrollados, sino de procesos concretos de cambios tecnológicos que están llamados a modificar de manera profunda los términos de la "división internacional del trabajo".

De este modo, el sentido actual de los empeños por alcanzar un nuevo orden económico internacional tiene mucho menos que ver con las demandas de los subdesarrollados a las naciones capitalistas desarrolladas; ahora se trata, más que nada, del "nuevo orden" que el mundo subdesarrollado en general y América Latina en particular tienen que forjar mediante sus propias acciones, modificando drásticamente el sistema de relaciones económicas externas en el que han procurado desenvolverse en el pasado.

Hacia una sociedad más igualitaria

El signo de esa restructuración del sistema de relaciones económicas externas es coherente, a su vez, con reorientaciones no menos trascendentes de los términos del "desarrollo hacia adentro". Así como la demanda recíproca de intercambios al interior de América Latina, o entre ésta y otras áreas subdesarrolladas, y entre ellas y los países socialistas, ofrecen la perspectiva de una nueva demanda externa dinámica que sustituya a la ausencia de potencialidades dinámicas de sus exportacio-

nes a las economías "centrales", las demandas internas masivas, que provienen de las necesidades y aspiraciones de vida del conjunto de las poblaciones, están llamadas a sustituir el papel dinámico que antes cumplieron las demandas de los grupos sociales privilegiados por la distribución del ingreso.

Es el otro gran componente de una estrategia nueva de desarrollo: una economía para la mayoría, como diría Pablo González Casanova.

La proposición pareciera derivarse tan directamente del sentido común, que el enunciado resulta obvio en su apariencia y casi inocuo en su significado. Sin embargo, avanzar hacia una sociedad más igualitaria, a partir de las herencias del desarrollo anterior y las consecuencias de la crisis del presente, involucra la necesidad de acciones muy trascendentes en diversos planos; aun si sólo se consideran las dimensiones económicas en estricto sentido, para no hablar de las sociales y políticas. En efecto, las fuentes de la desigualdad, tal como se nos aparece hoy día, son múltiples y muy entrelazadas, influyéndose recíprocamente, de manera tal que la eficacia de una estrategia que busque más igualdad depende de que se actúe son simultaneidad sobre el conjunto de ellas.

De hecho, la distribución del ingreso por niveles en una sociedad latinoamericana —por ejemplo, qué proporción del ingreso total percibe digamos el 10 por ciento más rico de la población, cuánto del 20 o 30 por ciento más pobre, y cuánto cada uno de los "deciles" intermedios— es sólo parcialmente resultado de la distribución "funcional" del ingreso, es decir, de las proporciones que corresponden a salarios y ganancias, a la retribución del trabajo y el capital, sin que deje por ello de constituir una causal decisiva.

A la desigualdad que proviene de ella (mucho más marcada, en desmedro de los salarios, de la que es característica en las sociedades capitalistas desarrolladas) se superponen las diferencias que se originan en la heterogeneidad estructural de los sistemas económicos latinoamericanos: en las diferencias de productividad entre sectores de actividad y entre "estratos de modernidad" al interior de cada sector; entre los trabajadores por cuenta propia y los ocupados en empresas; entre la economía urbana y la economía rural.

De este modo, la desigualdad reconoce como origen no sólo los resultados de la pugna distributiva entre empleadores de fuerza de trabajo y asalariados —en la que los primeros quedan favorecidos por su posición de poder y por la concentración muy pronunciada de la propiedad de los medios de producción— sino también por los altísimos índices de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, la incapacidad de los sistemas económicos latinoamericanos para absorber en actividades productivas al crecimiento de la población en edad activa y la asincronía en la incorporación de progreso técnico y, por lo tanto, en los niveles de productividad de distintos segmentos del sistema económico.

Un proyecto social que busque disminuir progresivamente la desigualdad adquiere así, a partir de la realidad presente de América Latina, una dimensión histórica muy relevante y tiene que proyectarse en una diversidad de planos. Involucra, en primer lugar, cambios en las situaciones de propiedad actualmente predominantes, incluida la propiedad de la tierra, en tanto el reparto de la riqueza es en gran medida determinante directo del reparto del ingreso. Supone también modificar los términos prevalecientes de la distribución “funcional” de la renta, es decir, de las cuotas de participación de los salarios y de las ganancias en el ingreso generado (políticas salariales y de precios muy distintas de las que han estado generalmente en práctica y cuya regresividad se ha agudizado en estos años de crisis).

Pero no sólo lo anterior. Requiere además un conjunto coordinado de políticas —de inversión, de incorporación y difusión de tecnologías, de préstamos, de incentivos, de prioridades sectoriales, favoreciendo el ascenso de los estratos hasta ahora más rezagados e identificando los “agentes” correspondientes y sus respectivas funciones. Supone, asimismo, acciones idóneas para erradicar las fuentes de marginalización de grandes contingentes latinoamericanos, comenzando por la insuficiencia del acceso a empleos estables, productivos y razonablemente remunerados para el conjunto de la población activa.

La otra gran cuestión que queda abierta al análisis y la discusión se refiere a la correspondencia entre lo que serían los nuevos rasgos de la distribución del ingreso que se generaría en

el marco de transformaciones como las que se acaba de reseñar, y la estructura productiva que se “hereda” de los patrones de desarrollo que han prevalecido en las décadas anteriores. Como se ha dicho, esa estructura productiva se conformó adecuándose a la desigualdad imperante, de modo que respondiera a las demandas de los grupos sociales minoritarios que resultaban privilegiados por la distribución concentrada del ingreso.

A su vez, un cambio sustancial en la distribución del ingreso se expresará también en un nuevo “perfil” de demanda, que no podría hacerse efectivo sino en la medida que se modifique consecuentemente la composición del flujo productivo y de los acervos de recursos asignados que lo determinan.

Dicho de otro modo, es el propio objetivo del esfuerzo económico —qué se produce y para quiénes— el que debe cambiar en la perspectiva de una sociedad más igualitaria y, al hacerlo así, es lo más probable que sus efectos reviertan también en términos positivos sobre algunos de los mayores problemas y más severas restricciones del presente: por ejemplo, cabe la anticipación fundada de que el nuevo patrón de desarrollo así conformado requeriría menos importaciones (por unidad de producto generado) y absorbería cuotas considerablemente mayores de fuerza de trabajo.

En la interrelación dinámica entre la distribución del ingreso, la composición de la demanda y la estructura productiva, radica pues la clave para la definición de las estrategias del desarrollo futuro, coherente además con una redefinición no menos trascendente en el sistema de relaciones económicas externas, según quedó sugerido. Sólo resta decir que sería erróneo entender unas formulaciones de esta naturaleza como anticipo de una utopía para después de la crisis: por el contrario, se va haciendo paulatinamente patente que representan cuando menos direcciones hacia donde encauzar los esfuerzos que, a la postre, resultarán insoslayables para salir de la crisis.

Entretanto, lo que sí ocurre es que son muy insuficientes las elaboraciones disponibles para contribuir a romper este marco de excesiva generalización, así como para diseñar propuestas específicas orientadas hacia el tránsito entre los agobios extremos del presente y esos elementos de utopía necesaria del futuro. Cuestiones en las cuales los economistas tenemos que

reconocer también el signo de otras tantas tareas incumplidas, independientemente de que toda la cuestión sobre nuevas estrategias de desarrollo sea en su esencia un problema, más que de diseño técnico, de la correlación de las fuerzas sociales que sean capaces de impulsarlas.

La tarea es, pues, ardua y reviste una verdadera proyección histórica. Para encararla con perspectivas de éxito, América Latina cuenta con grandes potenciales expresadas en sus abundantes y variados recursos naturales, así como en las posibilidades de la participación social de sus valiosos recursos humanos. La movilización de estos factores con la rectoría de un Estado popular, que impulse la transformación profunda de la sociedad, abrirá el cauce al proceso de transición de un continente de pobreza y opresión a otro de justicia y libertad.