

# documentos

## Reflexiones sobre el desarrollo económico de América Latina y el Caribe\*

Gert Rosenthal\*\*

---

EN LA EXPOSICIÓN SE ANALIZAN LAS ORIENTACIONES PROPUESTAS POR LA CEPAL PARA MARCAR LOS PARÁMETROS DE UN IDEARIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO QUE CONDUZCA AL DESARROLLO.

El seminario que hoy se inicia responde a un doble propósito. En primer lugar, nos hemos reunido aquí para efectuar una reflexión colectiva sobre cómo lograr un desarrollo más equitativo y participativo al alcanzado históricamente en la región, tema que constituye una de nuestras inquietudes medulares de los últimos tiempos. Junto con ello, el evento se inscribe en los actos conmemorativos programados a lo largo del presente año para celebrar el cuadragésimo aniversario de la CEPAL.

En ese sentido, me es particularmente grato encontrarme de nuevo en tierras centroamericanas no sólo para inaugurarlos sino para reiterar el compro-

miso de la CEPAL con el desarrollo de los países de esta subregión, con la cual me siento tan profundamente identificado. También aprovecho la ocasión para agradecer a las autoridades del Gobierno, de la Universidad de Costa Rica, y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, así como a mis colegas de las Naciones Unidas en San José, por el invalorable apoyo que han brindado a la realización de este encuentro.

Unir en un mismo evento un homenaje con un debate de ideas no es un hecho accidental; más bien, forma parte de la tradición cepalina de contribuir al pensamiento económico latinoamericano. Para hacerlo, la Secretaría siempre ha aprovechado ocasiones como ésta para congrega a académicos y autoridades responsables de formular

\* Exposición del autor con ocasión del acto inaugural del Seminario sobre Opciones de Desarrollo Social para los Años Noventa.

\*\* Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

políticas, con el propósito de intercambiar experiencias, reflexionar conjuntamente, y decantar ideas que enriquezcan el acervo intelectual de la región. Hoy, más que nunca, ese ejercicio es indispensable, debido tanto al desempeño real de las economías como a la evolución del pensamiento sobre el desarrollo en los últimos tiempos.

En el terreno de los hechos, las restricciones de origen interno y externo han causado, en los años 80, la más profunda y prolongada recesión económica de la posguerra. La génesis, el alcance y las consecuencias del retroceso del bienestar material del latinoamericano medio -cuyo ingreso real disminuyó 10.0% entre 1980 y 1987- han sido documentados ampliamente en nuestros trabajos. Por ello no me extenderé sobre esos temas. Sí deseo destacar, empero, un hecho que, a mi juicio, es aún más inquietante: a saber, que la mayoría de los países de la región parece haber perdido la capacidad de acceder al desarrollo, ante el cúmulo de obstáculos tanto internos como externos que ellos enfrentan.

En el terreno puramente conceptual, no hay duda de que existe perplejidad sobre cómo abordar el desarrollo en el marco de estas nuevas y cambiantes circunstancias. En años recientes ha cobrado vigencia un paradigma que se nos propone para superar la crisis y que, en esencia, postula abrir nuestras economías a la competencia internacional, confiar en el mercado para asignar recursos, reducir fuertemente la intervención estatal y alentar las fuerzas creativas de la actividad privada. Trátase de un esfuerzo por trasladar a nuestros países un marco conceptual que ha logrado imponerse en la conciencia co-

lectiva de algunas de las principales sociedades industrializadas.

Una de las muchas dudas que suscita dicho paradigma surge de la insistencia en aplicarlo en forma casi mecánica e independientemente de las características peculiares de cada país. En efecto, por una parte parece a lo menos cuestionable que ciertos esquemas teóricos, que pueden haber cumplido con algunos de los objetivos que se les asignaban en sociedades industrializadas, produzcan resultados similares cuando se los aplica en economías en vías de desarrollo como las nuestras. Por otra parte, incluso si nos restringimos al ámbito regional, es difícil pensar que las políticas más adecuadas, por ejemplo, para una pequeña economía agroexportadora, sean igualmente válidos y eficaces en una economía de dimensión continental y con una estructura productiva ampliamente diversificada.

Esto no significa, por cierto, que los países de América Latina y el Caribe no necesiten remozar y adaptar a las nuevas circunstancias las interpretaciones teóricas sobre las cuales han basado sus políticas y estrategias de desarrollo económico. Sin embargo, cabe preguntarse si el paradigma en boga constituye o no un punto de referencia adecuado para ese ejercicio de renovación. A nuestro juicio, tal no es el caso. Consideramos, más bien, que el verdadero desafío es identificar caminos latinoamericanos y caribeños hacia el desarrollo, que tomen en cuenta debidamente tanto las especificidades y circunstancias peculiares de cada uno de los países de la región como el contexto externo que condiciona su evolución. Por eso, resulta apropiado, justamente

enero-junio/1989

cuando conmemoramos el aniversario de una institución que, como la CEPAL, abrió nuevos horizontes en la región mediante sus aportes al pensamiento económico latinoamericano, reexaminar algunos de los grandes temas que constituyen los ejes del debate contemporáneo sobre el particular. Este no se limita al mundo de las abstracciones, sino que afecta el contenido y alcance de la acción pública en cada uno de los países de la región, y ésta en el centro de la discusión sobre la condicionalidad que exigen ciertos organismos financieros oficiales.

La Secretaría de la CEPAL ha procurado que los diversos estudios presentados en seminarios y en sus foros intergubernamentales constituyan contribuciones a ese debate. No está en nuestro ánimo proponer paradigmas, pero sí orientaciones susceptibles de adaptarse a las realidades de cada uno de los países de la región. Algunas de esas orientaciones nacen del sentido común; otras de la elaboración teórica, y todavía otras del conocimiento de las riquísimas y diversas experiencias que ofrecen América Latina y el Caribe. Al contrario de lo que afirman algunos de nuestros detractores, no corresponde contrastar el pensamiento histórico que éstos le atribuyen a la CEPAL, ni mucho menos su pensamiento actual, al paradigma en boga. Ello carecería de sentido, puesto que la realidad es demasiado compleja como para circunscribir el debate a un análisis de antípodas. Cabría recordar a aquellos que pretenden contrastar en forma simplista los modelos aperturistas con los modelos sustitutivos de importaciones, la "mano invisible" con la planificación y el dirigismo estatal con enero-junio/1989

la iniciativa privada, que en el mundo real las cosas nunca se presentan en blanco o en negro, sino en diversas tonalidades intermedias.

En qué consisten, entonces, las orientaciones propuestas por la Secretaría? Por cierto, no dispongo del tiempo para presentar en esta oportunidad un análisis completo de ellas. Sin embargo, a continuación deseo destacar algunas, simplemente con el propósito de marcar los parámetros generales de un posible ideario latinoamericano y caribeño para acceder al desarrollo.

Primero, resulta evidente que las economías de la región deben adaptarse a nuevas circunstancias, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Acaso sería demasiado fuerte afirmar que los núcleos de crecimiento de la mayoría de las economías tendieron a agotarse hacia finales de los años 70, pero es indudable que la industrialización, apoyada fundamentalmente en la demanda interna, viene perdiendo dinamismo, mientras que se hacen evidentes los riesgos de depender excesivamente de productos primarios como principal fuente de ingreso de divisas. Resulta impostergable entonces modernizar los sistemas productivos de la región, ya sea para competir en mercados internacionales, o bien para sustituir importaciones de manera eficiente.

Segundo, para alcanzar los objetivos generales del desarrollo, es preciso avanzar simultáneamente hacia la articulación económica interna y hacia una sólida inserción en la economía internacional. De no consolidarse un mercado interno en progresiva expansión, se generarían tensiones sociales que conducirían a un ambiente de incertidumbre, que comprometería, en último término,

tanto la inversión como el crecimiento. Por otra parte, concentrar exclusivamente la atención en la articulación interna a expensas de la inserción internacional coloca a los países en situaciones cada vez más frágiles, como lo subraya fehacientemente la experiencia de las últimas décadas. En todo caso, lo importante no es tanto exportar *per se*, sino transformar la estructura productiva con miras a alcanzar patrones más funcionales en términos de los objetivos de las políticas y estrategias de desarrollo adoptadas en cada país.

Tercero, tanto la exportación como la sustitución eficiente de importaciones exigen aumentar la capacidad de competir en el plano internacional. En el corto plazo, esto exige aplicar un conjunto de medidas de política macroeconómica tendientes a alterar los precios relativos de los bienes y servicios exportables frente a aquellos que no lo son. Sin embargo, esas medidas no son en sí mismas suficientes. Es preciso complementarlas con políticas sectoriales de mediano plazo que, entre otros aspectos, promuevan la reeducación y fortalecimiento de los sistemas educativos, el desarrollo y adaptación de tecnologías y las mejoras en la infraestructura de comunicaciones y transportes, y contribuyan así a elevar la productividad mediante la incorporación acelerada del progreso técnico al proceso productivo. Dicho de otra manera, el intento de elevar la capacidad competitiva sobre la base de una sucesión de devaluaciones sin que medien aumentos reales de productividad, tendría como contrapartida institucionalizar la comprensión de los salarios reales y, por consiguiente, de la demanda interna.

Cuarto, el tránsito hacia estructuras productivas remozadas y la acomodación a nuevas circunstancias en el entorno externo significan un largo itinerario de aprendizaje, y exigen, en consecuencia, un cierto tiempo. En ese sentido, la aplicación de la política económica debe dosificarse cuidadosamente, de manera de causar los menores desajustes sociales posibles y hacer que los cambios se asimilen en forma ordenada. Ello implica, a su vez, que, por un lado, se necesita tener una visión de mediano plazo -si se quiere, una imagen prospectiva- al menos de la dirección que se desea imprimir al proceso de transformación de la estructura productiva y que, por otro, debe contarse con financiamiento externo suficiente para hacer viable una política de cambio gradual. Este último requisito explica, entre otros, la crítica importancia que adquiere para los países de la región subordinar el servicio de la deuda externa a metas aceptables de crecimiento.

Quinto, cabría invocar el mismo tipo de argumento en favor de la selectividad. Es obvio que no se puede impulsar todo a la vez, y que cada país habrá de concentrar sus esfuerzos y energías en algunas actividades que se consideren de especial prelación. Desde luego, los criterios que se emplearían para elegir aquellas ramas de actividad y las modalidades y mecanismos que se adoptarían para impulsarlas son temas controvertibles, pero es poco probable que Japón, por ejemplo, se hubiese convertido en un país líder en materia automotriz o en la producción de bienes electrónicos si se hubiera resignado a que solo las señales del mercado determinasen en qué ramas el país

habría de lograr ventajas comparativas dinámicas.

Sexto, cabe reconocer que mantener ciertos equilibrios macroeconómicos fundamentales no es cuestión de ideología o de gustos, sino de buen manejo de la política económica. Asimismo, en general los precios deben reflejar la escasez relativa o los costos de oportunidad social para favorecer el proceso de asignación de recursos. Esto no significa, sin embargo, que existan leyes inmutables que determinen el ajuste de las grandes variables macroeconómicas a cambiantes circunstancias, o que los "precios correctos" sean suficientes para una adecuada asignación de recursos. Es bien sabido que, en economías desarticuladas, los precios de mercado suelen diferir de sus valores sociales, debido, entre otros factores, a las imperfecciones de tipo estructural que limitan la competencia, y a la existencia de importantes externalidades en los procesos de inversión y producción. En definitiva, lo "correcto" de un precio es un asunto relativo; frecuentemente es necesario exagerar o distorsionar las señales del mercado en aras de alcanzar finalmente el objetivo de mayor productividad.

Séptimo, aún en aquellos países que opten por convertir el sector exportador no tradicional en su principal fuente de crecimiento económico, la inserción dinámica en la economía internacional no se opone a la integración subregional, contrariamente a lo que algunos sostienen. Más bien, como lo ha demostrado palmariamente la Comunidad Europea, la cooperación intrarregional puede y debe contribuir a modernizar la capacidad productiva de una región, tanto para acrecentar la

competitividad en los mercados externos como para sustituir importaciones eficientemente. Dicho sea de paso, esto es especialmente válido para economías pequeñas como las centroamericanas, que estuvieron en la vanguardia de los procesos subregionales de integración en los años 60, y pueden de nueva cuenta dar ejemplo de un adecuado aprovechamiento del potencial que ofrece la cooperación intrarregional.

Octavo, la equidad es un objetivo esencial de toda estrategia de desarrollo racional. En efecto, es muy difícil aceptar que la concentración del ingreso sea un subproducto -lamentable, pero inevitable- de un proceso de crecimiento dinámico y que cabría postergar las demandas distributivas hasta que se consolide el proceso de expansión económica. Existen datos fehacientes, de dentro y de fuera de la región, que permiten descartar la idea de un efecto de filtración o derrame automático de los beneficios del mero crecimiento económico hacia los estratos más pobres. También hay experiencias que confirman que crecimiento y equidad son objetivos compatibles entre sí. Incluso si se admitiera que existen oposiciones entre ellos, sería enteramente legítimo dar prelación a la equidad, aún a costa de las que podrían considerarse metas más ambiciosas de crecimiento. El hecho es que la marginalización y la pobreza en la mayoría de las sociedades de América Latina y del Caribe son inaceptables desde el punto de vista ético, económico, social y político. Además, constituyen una afrenta a la racionalidad, ya que disponemos de los medios, la tecnología, la creatividad y la capacidad para superarlas.

Noveno, y en el mismo orden de ideas que el punto anterior, el desarrollo económico no es una ciencia exacta que se pueda aplicar el margen de un determinado marco político-institucional. Es más, el desarrollo no es provincia exclusiva y ni siquiera principal de los economistas o los científicos sociales. Es, en definitiva, un proceso que tiene fundamentales componentes y condicionantes políticos. En ese sentido, no podemos pasar por alto las múltiples y complejas relaciones entre las decisiones que se toman en el dominio político y en el económico, ni sus consecuencias recíprocas. De ahí, por ejemplo, que el mantenimiento de la cohesión social marque límites comprensibles a las políticas de ajuste o de estabilización. Tanto éste como el punto anterior serán debatidos ampliamente en este seminario, a partir de las exposiciones presentadas por mis colegas de la Secretaría de la CEPAL.

Décimo, actualmente existe una fuerte y generalizada tendencia a revalorizar las virtudes de la descentralización del proceso de toma de decisión por parte de los distintos agentes económicos, y a reconocer el importante papel que desempeña la creatividad y la iniciativa de los agentes privados. Hasta las principales economías centralmente planificadas se mueven en esa dirección, mientras que en muchos países industrializados se busca en forma deliberada reducir la dimensión del estado. Esta tendencia también ha cobrado cierto auge en América Latina y el Caribe, a juzgar por el discurso político y, en muchos casos, acciones concretas en el ámbito de la privatización. No obstante, cabría resistir la tentación

de perseguir la disminución del papel del estado como objetivo en sí. En sociedades como son las que constituyen la vasta mayoría de las de la región, en que los agentes públicos y privados coexisten, el papel de cada uno en última instancia depende de una tensión dinámica y creadora entre ambos, cuyas modalidades y expresión concreta varían con el tiempo, y también de un país a otro. Y un papel que por cierto le corresponde al estado es el de velar por el bienestar de la población. Este bienestar no se logra como producto de la inercia; precisa orientación, y también promoción. De ahí que tanto las señales del mercado como la acción estatal habrán de desempeñar un papel, no como opciones opuestas, sino complementarias.

Es evidente que los comentarios que anteceden abren un abanico temático sumamente amplio y es probable que ellos den origen a un número mayor de interrogantes que de respuestas concretas. Con todo, y a título de resumen, quisiera concluir con cuatro afirmaciones.

En primer término, en la CEPAL pensamos que hay caminos latinoamericanos y caribeños que conducen al desarrollo. Con ellos decimos, de otra manera, que el paradigma en boga no es la única opción. En segundo lugar, y por definición, los caminos de América Latina y el Caribe deben respetar la enorme diversidad de situaciones que existen; sería absurdo, por ejemplo, que Costa Rica se planteara una estrategia similar a la de Brasil. En tercer lugar, es indispensable superar la visión de corto plazo impuestas por las dificultades de la coyuntura a muchas autoridades de la región. Debemos rescatar el de-

sarrollo económico como el punto de mayor prelación en la agenda del quehacer regional, y el desarrollo es por naturaleza una preocupación de mediano y de largo plazo. Finalmente, una enseñanza que surge con nitidez de las vivencias de América Latina y el Caribe en la posguerra es que la interpretación fundamentalista de los distintos paradigmas, -sean éstos neoclásicos, mone-

taristas, marxistas, keynesianos o estructuralistas- no han sido capaces de abordar y resolver eficazmente las carencias seculares de la región; más bien, en algunos casos las han agravado. De ahí se desprende una última reflexión: la necesidad de un criterio pragmático para recorrer con éxito nuestros propios caminos regionales hacia el desarrollo