

América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias

Francisco R. Sagasti
Gregorio Arévalo*

Un nuevo orden global fracturado

En el último decenio del siglo América Latina se enfrenta a la doble tarea de recuperar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de sus habitantes. Después de la "década perdida" de los ochenta, caracterizada por el estancamiento socioeconómico, los esfuerzos de la región tendrán lugar en el marco de un "orden global fracturado", donde coexisten procesos de globalización comercial, financiera, política, tecnológica, cultural y ambiental con profundas y crecientes divisiones entre los países y los grupos sociales que los constituyen.¹

El escenario político internacional está cambiando de manera vertiginosa. Estamos en transición hacia un mundo pos-bipolar en el que las diferencias entre Este y Oeste ya no cuentan como antes. Luego de siete decenios, el fracaso del experimento económico y político de la Unión Soviética (y de los países que siguieron su camino) ha vuelto irrelevante la lucha entre los superpoderes por difundir su modelo de organización social. La caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania, el desmembramiento de la URSS, las reformas democráticas y la introducción de la economía de mercado en Europa Oriental, marcan el fin de la guerra fría y el inicio de una nueva era en la política internacional.

1. Francisco R. Sagasti, "National Strategic Planning in a Fractured Global Order", *Development-Journal of SID*, núm. 3/4, 1991, pp. 11-15.

Como resultado, Estados Unidos empieza a ejercer lo que podría llamarse una "hegemonía diluida", ya que si bien mantiene la supremacía económica, tecnológica y militar, Japón y Europa están acortando distancias en los dos primeros ámbitos y la ex Unión Soviética aún mantiene su condición de potencia nuclear.

El Estado-nación ha perdido capacidad para controlar fenómenos y sucesos (financieros, comerciales, ambientales, tecnológicos) que trascienden fronteras. Además, cuando en un país coexisten diversos grupos étnicos o religiosos, la preservación y afirmación de sus propias identidades está generando presiones separatistas y disgregadoras. Sin embargo, cuesta acostumbrarse a que el Estado-nación esté dejando de ser el punto focal para el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

La economía mundial se ha transformado tan radicalmente en tres

* Los autores son, respectivamente, asesor principal y consultor en el Departamento de Asuntos Externos del Banco Mundial. Los puntos de vista expuestos son de los autores y no deben atribuirse a la organización en que trabajan. Se presentaron versiones preliminares de este ensayo en sendos seminarios del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (17-20 de marzo de 1992) y del Foro Nacional (13-14 de abril de 1992), en Río de Janeiro.

decenios que sería irreconocible para quien la viera desde la perspectiva de los años cincuenta. La globalización de los mercados financieros ha creado una compleja red de transacciones de todo tipo —movimientos masivos y rápidos de capital, especulación en múltiples mercados, inversiones en una apabullante variedad de instrumentos financieros— que han adquirido vida propia y se han desvinculado de la producción y distribución de bienes y servicios.²

El comercio internacional también ha experimentado grandes modificaciones: el remplazo del Atlántico Norte por el Pacífico Norte como el área comercial más importante del mundo; el aumento de los flujos comerciales de servicios (finanzas, transportes, seguros, tecnología); la disminución de la participación relativa de las materias primas en el comercio internacional; la irrupción de unos pocos países de industrialización reciente como exportadores de manufacturas, y el rápido crecimiento de las transacciones de productos manufacturados y de alta tecnología.

A esto hay que añadir nuevas situaciones en varios países y regiones que afectan significativamente a la economía global. A mediados de los ochenta, por primera vez en su historia reciente, Estados Unidos pasó de acreedor a deudor internacional neto; luego de la destrucción causada por la segunda guerra mundial y de cuatro decenios de crecimiento espectacular, Japón es ahora protagonista en la economía internacional; los países de Europa avanzan gradualmente hacia la unidad económica, superando un largo período de estancamiento y de desconfianza mutua, y, por último, en el antiguo territorio soviético se padece la crisis económica y política más grave de su historia reciente.

El Tercer Mundo se vuelve cada vez más heterogéneo y desafía los intentos de entenderlo con base en generalizaciones. América Latina empieza a superar la crisis de la deuda y a recuperarse del estancamiento económico, si bien debe hacer frente a profundas desigualdades sociales; el deterioro económico en África ha revertido los precarios avances de los últimos decenios; los países del Sudeste de Asia, acostumbrados al éxito económico, pasan por momentos difíciles al cuestionarse la legitimidad de sus regímenes autoritarios; la India y China se han embarcado en un proceso de liberación económica que genera similares grados de incertidumbre en el marco de regímenes políticos muy distintos; los nuevos países de Asia Central han iniciado el complejo proceso de construir instituciones para incorporarse al mundo como estados independientes; en el Medio Oriente continúan la inestabilidad y las luchas violentas que hacen casi imposible prestar atención a los problemas políticos y económicos subyacentes, y los conflictos sociales, étnicos, religiosos y políticos en países como Yugoslavia, Sudán, Somalia, China, la India, Perú, Haití, Argelia, Afganistán y África del Sur hacen más difícil la incierta aventura del progreso económico.

2. Peter Drucker, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 4, 1986.

Para completar esta rápida mirada a la situación internacional, es preciso añadir: la tensión entre el proceso de homogenización cultural, asociado al efecto de los medios de comunicación masiva, y el de afirmación de la identidad, que a veces desemboca en la intolerancia religiosa, étnica o nacionalista; la toma de conciencia sobre el desafío que implica la conservación del ambiente, puesto que —debido al gigantesco crecimiento de la actividad humana— ya no se puede confiar ciegamente en la capacidad regenerativa natural de los ecosistemas, y, por último, las impredecibles consecuencias del ritmo acelerado y la creciente complejidad de los avances científicos y los cambios tecnológicos.

La multiplicidad de los cambios y tendencias delineados configura un disparate y acelerado proceso de vinculación social en escala planetaria, el cual coexiste con movimientos en direcciones opuestas que acentúan diferencias y crean divisiones. Somos testigos del surgimiento de un orden global fracturado: uno que es global pero no integrado; que pone a cada uno de nosotros en contacto con todos, pero al mismo tiempo mantiene profundos abismos entre individuos y grupos de personas; que genera enormes oportunidades de progreso, y a la vez segrega a una gran parte de la humanidad y le impide el acceso a los beneficios.³

Este conjunto de transformaciones, cuya magnitud y simultaneidad no tiene precedente en la historia reciente, hace que la situación actual sea muy diferente de la de algunos años atrás. La concepción del mundo que tiene la generación actual de políticos, profesionales, gerentes, científicos, dirigentes laborales y líderes de la comunidad, se forjó durante los últimos tres o cuatro decenios y su correspondiente acervo de experiencias, conceptos y valores cada vez parece más inadecuado e insuficiente para entender la cambiante realidad en el umbral de un nuevo siglo y actuar sobre ella con eficacia.

Es muy probable que el decenio en curso nos depare tantas sorpresas y desafíos como el anterior. El surgimiento de un nuevo orden global fracturado continuará acompañado de grandes cambios en todas las esferas de la actividad humana. Sólo las organizaciones, instituciones, sociedades e individuos que sean capaces de adap-

3. Los indicadores económicos muestran claramente las fracturas en este orden global. En 1989, el promedio del PNB por habitante de los 35 países de ingresos más bajos fue de 330 dólares, mientras que ese indicador, en los 19 países industrializados de la OCDE fue de 19 090 dólares, más de 55 veces superior. La población de los países pobres es de unos 3 000 millones y supera en más de cuatro veces a la de la OCDE (775 millones), aunque los dos grupos cubren áreas territoriales semejantes (36.7 y 31.2 millones de km², respectivamente). En contraste, el promedio del producto por habitante de los 55 países de ingresos medianos fue de 2 040 dólares con una población de 1 100 millones en una superficie de 404 millones de km². Durante los ochenta la tasa de crecimiento del producto por habitante fue de 4.1% en los países pobres, 2.4% en la OCDE, y sólo 0.5% en los países de ingresos medianos; mientras, la inflación anual promedio fue de 9.1, 4.3 y 73 por ciento, respectivamente.

tarse y aprender con rapidez, tendrán un mejor desempeño y mejores resultados en este período de incertidumbres y sorpresas.

En un entorno tan volátil es tarea riesgosa extrapolar hacia el futuro las tendencias del pasado. Los ejercicios de predicción se vuelven menos útiles que los esfuerzos por ordenar las percepciones de una realidad cambiante y por aprehender las incertidumbres asociadas a ella, para luego seguir su evolución. Es más provechoso anticiparse a futuros posibles, identificar futuros deseables y articular opciones estratégicas que intentar predecir el futuro. Es más probable que con el primer ejercicio se influya en las decisiones de política y la formulación de estrategias.

La década perdida: un punto de inflexión

Para explorar las opciones de América Latina en el nuevo orden global fracturado es necesario partir del conjunto de problemas que acompañaron a la "década perdida". De acuerdo con estimaciones del BID, en 1990 el ingreso promedio por habitante fue 10% menor que en 1980, lo que implica un decremento promedio anual de 1% durante el decenio. En los setenta se registró una tasa de crecimiento de 3.3% y en los sesenta de 2.5% (véase el cuadro 1). Si bien los promedios ocultan grandes diferencias entre los países de la región, no cabe duda que América Latina en su conjunto experimentó la peor crisis económica desde la gran depresión de los años treinta.

Los problemas que aquejaron a la región incluyen: pérdida de dinamismo en las fuentes tradicionales de crecimiento (exporta-

ción de materias primas, expansión industrial); persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa); fuerte descenso de la inversión bruta (de 24.2% del PIB regional en 1981 a 19% en 1990); ajuste regresivo y deterioro social (el número de latinoamericanos por debajo de la línea de pobreza aumentó en 50 millones de 1980 a 1985, abarcando 38% de los hogares en este último año, y la distribución del ingreso empeoró en casi todos los países de la región); debilitamiento del sector público (reducción en los ingresos fiscales, crisis de las empresas estatales, disminución del gasto social); deterioro de los recursos naturales y del ambiente (estancamiento en la expansión de las áreas cultivadas, sobreexplotación de los recursos forestales y marinos).⁴

Al lado de estas manifestaciones negativas de la "década perdida" se aprecian cambios cualitativos cuyo efecto es difícil medir, pero que tienen un sesgo positivo. El primero se refiere al proceso de democratización política y a la mayor participación popular en toda la región, que está sentando las bases de sociedades más abiertas y pluralistas, capaces de adaptarse rápida y eficazmente a los cambios. Sin embargo, los recientes acontecimientos en Haití, Venezuela y Perú indican que aún hay presiones en favor del autoritarismo político y que no está garantizada la permanencia de los

4. Véase Gert Rosenthal, "El desarrollo de los países de América Latina y el Caribe durante los ochenta y perspectivas para el futuro", trabajo presentado en el seminario La Economía Mundial, América Latina y el Rol del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, 25 al 27 de octubre de 1989, y CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

CUADRO 1

América Latina durante la década perdida

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
PIB (miles de millones de dólares de 1988) ¹	769	761	741	769	795	821	842	843	848	840
PIB por habitante (dólares) ¹	2 161	2 092	1 991	2 020	2 044	2 066	2 074	2 034	2 003	1 946
Evolución del PIB por habitante (%)	- 1.9	- 3.2	- 4.8	1.5	1.2	1.1	0.4	- 1.9	- 1.5	- 2.8
Variación del índice de precios al consumidor (%) ^{2,3}	58	85	131	185	275	65	199	789	1 161	1 186
Índice de los principales precios de exportación (1980=100): ^{2,3}										
Sin petróleo	82.3	70.4	72.6	68.8	64.1	72.5	65.1	78.1	80.5	79.5
Total general	98.2	91.2	85.7	81.1	78.2	59.7	62.4	65.2	72.3	74.8
Inversión bruta/PIB ⁴	24.2	21.7	17.4	16.8	17.7	17.7	20.4	20.9	19.5	19.0
Transferencia neta de recursos al exterior ^{3,5}	11.3	- 18.7	- 31.6	- 26.9	- 32.3	- 22.7	- 16.0	- 28.8	- 28.3	- 16.0
Servicio de la deuda externa total ^{1,5}	55.5	59.1	50.4	51.8	47.9	47.7	46.2	54.9	45.5	43.6
Servicio de la deuda externa total/exportaciones totales ^{1,3}	49.0	57.4	49.2	45.6	44.1	50.4	43.0	44.6	33.4	29.0

a. Cifras preliminares y estimaciones.

1. BID, *Progreso económico y social en América Latina: Informe 1991*.

2. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

3. Gert Rosenthal, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 2, México, febrero de 1992, pp. 131-150.

4. Banco Mundial, *World Tables 1991*.

5. Miles de millones de dólares.

regímenes democráticos. En este sentido, es muy importante demostrar que la supuesta eficiencia de los regímenes autoritarios es más ilusoria que real y que los costos sociales y políticos asociados a ellos —violación de derechos humanos, restricciones a la libertad de expresión, pérdida del sentido de responsabilidad colectiva por el funcionamiento del sistema político, mayores oportunidades de corrupción— superan ampliamente sus presuntos beneficios.

En segundo lugar ha cambiado la perspectiva sobre la política económica, pues ahora se busca un equilibrio más razonable entre las fuerzas de mercado y la intervención estatal; se trata de eliminar distorsiones en los precios relativos y evitar sesgos contrarios a la exportación, disminuir las barreras al comercio internacional y afianzar la disciplina fiscal, reformar el sistema tributario y definir prioridades para el gasto público.⁵

Un tercer cambio cualitativo en América Latina durante el decenio de los ochenta es la toma de conciencia sobre la necesidad de proteger el ambiente e incorporar el factor ecológico en las estrategias de desarrollo. Es muy reciente la preocupación por la sustentabilidad, pero ya empieza a remplazar a la negligencia y el descuido en el manejo de los recursos naturales. La deforestación, la urbanización desmesurada, la contaminación ambiental, el deterioro de las condiciones sanitarias y la depredación de los recursos marinos han logrado movilizar a la opinión pública para ejercer presión política. Cada vez se dificulta más actuar impunemente contra el ambiente.⁶

Por último, debe mencionarse que ha cambiado la calidad del liderazgo en todos los niveles: desde organizadores vecinales, comunales y laborales, hasta ministros, ejecutivos de empresa y jefes de Estado. Es difícil anticipar cuál será la influencia de líderes con una visión más pragmática y razonable del proceso de conducción social, pero es probable que se eviten los excesos del populismo económico y se mejore la calidad de la gestión pública. En algunos casos, una nueva generación ha remplazado a los políticos, empresarios y sindicalistas tradicionales; en otros, la misma generación de líderes ha renovado sus ideas y actitudes.

5. A este conjunto de reformas en la política económica John Williamson lo ha denominado "el consenso de Washington". Véase J. Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, enero de 1990, y "Development Strategies for Latin America in the 1990's", trabajo presentado en la conferencia "Pasado, presente y futuro del pensamiento latinoamericano", BID, Washington, 14 y 15 de noviembre de 1991. Para un examen de los problemas que experimentaron Chile y Perú al seguir políticas económicas de corte populista, véase Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, "The Macroeconomics of Populism in Latin America", *Working Papers on Macroeconomic Adjustment and Growth*, núm. 316, Banco Mundial, Washington, diciembre de 1989, y Paul Glewwe y Gillette Hall, "Poverty and Inequality During Unorthodox Adjustment: The Case of Peru 1985-1990", *Living Standards Measurement Study Working Paper*, núm. 86, Banco Mundial, Washington, febrero de 1992.

6. BID-PNUD, *Nuestra propia agenda*, Washington, 1990.

Tomando en cuenta los aspectos negativos y positivos, el decenio de los ochenta puede considerarse como un punto de inflexión en el proceso de desarrollo de América Latina. Al agotarse las posibilidades de la estrategia de crecimiento hacia adentro con base en el endeudamiento, se tomó conciencia de que es necesario pensar nuevas estrategias para el desarrollo de la región. Podría aventurarse la hipótesis de que al término de la última década del siglo culminó un proceso de relativo aislamiento involuntario en varios ámbitos. En materia de comercio internacional la región ha ido perdiendo posiciones desde hace 40 años, pues aquél creció a una tasa superior a la de las exportaciones e importaciones de la región: en 1950 las primeras representaban 12.4% del total mundial y las segundas 10.1%; en 1990 estas cifras descendieron a 3.9 y 3.2 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 2). El deterioro de los términos de intercambio, pronosticado por Raúl Prebisch hace casi 50 años y corroborado por estudios recientes,⁷ puede considerarse también como un indicio de la menor importancia relativa de los productos latinoamericanos en el mercado mundial.⁸

CUADRO 2

La desvinculación comercial de América Latina (Porcentajes)

	Participación de América Latina	
	Exportaciones mundiales	Importaciones mundiales
1950	12.4	10.1
1955	9.8	8.9
1960	7.7	7.2
1965	6.8	5.9
1970	5.5	5.5
1975	5.2	6.2
1980	5.5	5.9
1985	5.5	4.0
1990	3.9	3.2

Fuente: UNCTAD VIII, *Analytical Report by the UNCTAD Secretariat to the Conference*, Nueva York, 1992.

En el ámbito financiero, la crisis de la deuda prácticamente aisló a la región de las fuentes internacionales de recursos, si bien se mantuvo un vínculo perverso mediante el elevado servicio de la deuda externa (véase el cuadro 1). Indicadores adicionales del aislamiento serían la fuga de capitales, que en algunos países alcanzó proporciones significativas en comparación con el monto de la deuda externa (por ejemplo, 33% en Argentina, 28% en México y 82% en Venezuela),⁹ y la cada vez menor participación

7. Enzo Grilli y Maw Cheng Yang, "Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long-Run Shows", *World Bank Economic Review*, vol. 2, núm. 1, 1988, pp. 1-47.

8. De acuerdo con la CEPAL, la variación acumulada en el índice de los términos de intercambio de la región de 1981 a 1991 fue de -26.9 por ciento.

9. John Williamson y G. Lessard, "Capital Flight: The Problem and

de América Latina en el total de la inversión extranjera dirigida a países en desarrollo (aunque aumentó en términos absolutos de 4 000 a 9 300 millones de dólares de 1983 a 1988, la proporción en el total bajó de 39 a 37 por ciento en el mismo período).¹⁰

Datos recientes indican que los flujos de capitales privados a la región han empezado a elevarse, lo que confirma que el decenio de los ochenta marcó un punto de inflexión en cuanto al aislamiento financiero de América Latina. De acuerdo con un informe de Salomon Brothers, en 1991 ingresaron a la región unos 40 000 millones de dólares, cantidad muy superior a la de 1989 (5 000 millones) y 1990 (13 400). Si bien gran parte de estos recursos se han depositado a corto plazo para beneficiarse de las altas tasas de interés prevalecientes en la región, en 1991 los préstamos a mediano plazo totalizaron alrededor de 8 500 millones de dólares, las inversiones en portafolio llegaron a 6 400 millones, y la inversión extranjera directa ascendió a 10 400 millones.¹¹ Estos recursos se concentraron en unos pocos países: México recibió aproximadamente 40%, Brasil 29%, Argentina y Venezuela, 12% cada uno, y Chile 4%. Por otra parte, luego de un largo período de estancamiento, el BID prestó 5 400 millones de dólares en 1991, tiene programados empréstitos por más de 6 000 millones en 1992 y por 7 000 millones en 1993; además, en los próximos años pretende aumentar su capital en 40 000 millones de dólares.

En otro orden de vinculaciones, el relativo aislamiento de la región hacia fines de los ochenta se aprecia también en la disminución de estudiantes latinoamericanos en Estados Unidos. Luego de alcanzar un máximo de 57 000 en 1982-1983, bajó a 43 000 en 1986-1987.¹² En forma similar, si se consideran las inversiones en investigación científica y desarrollo tecnológico como una manera de vincularse al avance del conocimiento mundial, otro indicador de dicho aislamiento es que el gasto en ciencia y tecnología disminuyó en la mayoría de los países de la región (los casos extremos son Argentina y Perú, que lo redujeron a la mitad en el lapso 1980-1985).¹³

En suma, puede decirse que durante el decenio perdido culminó el proceso de relativa disolución de los vínculos tradicionales de América Latina con la economía mundial. Luego de esta fase en que se debilitaron sus estrechas relaciones con el mundo, y sobre todo con las economías industrializadas, seguirá una etapa de

reacomplamiento y un nuevo patrón de fuertes interacciones con la economía mundial que se definirá durante el decenio en curso, aunque con ritmos y modalidades diferentes en cada país de la región.

Aún no se han determinado ni definido por completo las formas que adoptará la reinsertión de América Latina en la economía mundial. Existen grados de libertad para influir en su articulación en el nuevo contexto económico y político del orden global fracturado. Desde este punto de vista, en este decenio se configura una "ventana de oportunidad" que quizás en mucho tiempo no se vuelva a presentar a América Latina.

Estrategias de desarrollo: ¿qué hemos aprendido de la experiencia?

Para explorar las nuevas opciones de América Latina en el orden mundial fracturado es necesario, en primer lugar, tomar en cuenta las lecciones del pasado. Debido, en gran medida, a los desalentadores resultados de la década perdida, hemos empezado a aprender de los errores de política económica y social en la región y en otras partes del mundo. Estas lecciones están resumidas, entre otros, en el *Informe sobre el desarrollo mundial-1991*, y en *Transformación productiva con equidad*.¹⁴

El Informe examina la experiencia de numerosos países durante los últimos 40 años y concluye que el buen desempeño socioeconómico resulta de la combinación de varios factores: una base adecuada de recursos humanos, un entorno competitivo para la actividad empresarial, la integración a la economía mundial, políticas macroeconómicas sanas y un equilibrio adecuado entre el libre juego de los mercados y la intervención estatal.

Se destaca también el papel de los factores externos en el proceso de desarrollo (por ejemplo, desajustes financieros, deterioro de los precios de intercambio) que definen los límites más amplios del crecimiento económico, aunque —afirma el Banco Mundial— los resultados concretos de un país dependen fundamentalmente de factores internos (políticas gubernamentales, eficiencia de la gestión pública, distribución del ingreso). Según Vinod Thomas, el autor principal de dicho informe, "los factores internos son dos veces más importantes que los externos" para explicar el éxito socioeconómico.¹⁵

Respecto a las condiciones políticas para el desarrollo económico, en el Informe se sostiene que es falso que los gobiernos autoritarios sean los únicos que pueden tomar decisiones difíciles. Los datos procedentes de una gran muestra de países no corroboran la tesis

Policy Responses", Institute for International Economics, Washington, noviembre de 1987.

10. VIII UNCTAD, *Analytical Report by the UNCTAD Secretariat to the Conference*, Nueva York, Ginebra, 1992.

11. Véase el suplemento especial de *Financial Times*, 6 de abril de 1992.

12. "New Directions for US-Latin American Cooperation in Science and Technology", Science and Technology Policy Program, National Science Foundation, Washington, junio de 1988.

13. Francisco R. Sagasti, *Crisis, conocimiento y desarrollo*, Grade, Lima, 1988.

14. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991: la tarea acuciante del desarrollo*, Washington, 1991, y CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

15. Entrevista en *Caretas*, Lima, Perú, 17 de febrero de 1992.

de que las libertades individuales frenan el crecimiento económico, pero tampoco demuestran que la libertad, por sí sola, lo estimula. Asimismo, no respaldan la idea de que los gobiernos autoritarios tienen más posibilidades de lograr un rápido crecimiento. En resumen, el Banco Mundial subraya que no existen pruebas contundentes de que la libertad política impida o retarde el desarrollo económico y descarta los argumentos económicos en favor del autoritarismo político.¹⁶

Por último, el Informe concluye que es falsa la dicotomía entre “libre mercado” y “estatismo”. Lo importante son las interacciones del mercado y el Estado: los mercados competitivos no existen en el vacío y se necesita la intervención gubernamental para que funcionen adecuadamente (por ejemplo, regulación financiera, medidas antimonopólicas). En los campos en que el mercado funciona mal (infraestructura, ambiente y educación) el Estado tiene un papel muy importante e irremplazable. Sin embargo, en muchos países en desarrollo es evidente la tendencia al exceso de intervenciones estatales, que generalmente conducen al fracaso de las estrategias de desarrollo económico.¹⁷

El trabajo de la CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, tiene un prolijo examen de la experiencia de América Latina desde la segunda guerra mundial, así como del Sudeste Asiático y algunos países desarrollados durante el mismo período. Fernando Fajnzylber, su autor principal, describió los postulados fundamentales de la estrategia que sugiere la CEPAL, como sigue:¹⁸

■ En el decenio actual el desarrollo de América Latina dependerá principalmente de su esfuerzo interno, más que de factores externos. Este planteamiento contrasta con el punto de vista que sostenía la CEPAL, que destacaba la importancia determinante de los factores externos (términos de intercambio, acceso a los mercados, flujos financieros, etc.).

■ El desarrollo debe tener un doble objetivo: *i*) la competitividad y la reinserción en la economía mundial mediante la transformación de la estructura productiva, y *ii*) la equidad social, particularmente en términos de oportunidades educativas, acceso a los servicios sociales básicos y distribución del ingreso. La equidad es necesaria para lograr la “competitividad sistémica” y la transformación productiva no se logrará sin reducir las desigualdades sociales.

■ La formación del capital humano (particularmente mediante la educación), el desarrollo institucional y las capacidades tecnológicas son los principales medios para lograr los objetivos de competitividad y equidad. La intervención directa del Estado debe centrarse en estos aspectos de la estrategia de desarrollo.

■ El Estado debe dejar de lado las actividades productivas y reorientar su esfuerzo a la provisión de servicios básicos y la regulación para que los mercados funcionen adecuadamente.

■ La deuda externa es un obstáculo importante que se debe eliminar, pero el margen de maniobra financiero que generaría la resolución de este problema debe emplearse en una estrategia de transformación productiva con equidad.

La prematura desaparición de Fernando Fajnzylber ocurrió cuando la CEPAL desarrollaba un conjunto de propuestas de política industrial, ambiental y educativa que permitiría a los países de la región poner en práctica esta nueva estrategia, tomando en cuenta la creciente heterogeneidad de América Latina.

Opciones y estrategias: una agenda para la región

En el umbral del siglo XXI, pasado el trago amargo que ha sido la “década perdida” y con las lecciones del pasado a cuestas, es imperativo examinar las opciones estratégicas de América Latina en el nuevo orden mundial fracturado. Para identificar estas opciones se requiere evaluar la experiencia histórica del desarrollo en la región y otras partes del mundo, analizar y dar seguimiento al cambiante entorno mundial, y valorar la situación y las posibilidades de los diferentes países de América Latina. Pese a la creciente heterogeneidad de la región, existen algunos temas en común y líneas estratégicas generales.¹⁹

En la formulación de las estrategias de desarrollo deben explorarse tres temas cruciales: la cuestión social, la capacidad científica y tecnológica y la conducción política. Hay otros aspectos igualmente importantes (como la inserción comercial de América Latina, la deuda externa, los flujos financieros, la política macroeconómica, los recursos naturales y el ambiente) que no se anali-

16. Véase, en particular, el capítulo 7 del Informe.

17. Para un resumen del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, véase *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, México, julio de 1991, pp. 704-712.

18. Este resumen se tomó de una exposición de Fernando Fajnzylber, uno de los economistas más notables que ha tenido América Latina, en una conferencia sobre los aspectos educativos de la estrategia de transformación productiva con equidad, realizada en la sede de la CEPAL (Santiago de Chile, 4 a 6 de diciembre de 1991) a escasas tres semanas de su temprano fallecimiento.

19. En particular, es necesario tomar en cuenta que durante el decenio de 1990 es muy probable que México y, en menor medida, América Central y el Caribe, se acerquen más a Estados Unidos y Canadá en virtud del Tratado de Libre Comercio. Al mismo tiempo, pese al interés en la cooperación hemisférica expresado por Estados Unidos con la Iniciativa para las Américas, y la respuesta positiva de varios países sudamericanos, es probable que América del Sur no llegue a intensificar sus vínculos económicos con Estados Unidos y Canadá en la misma medida que México. Como resultado, es probable que durante este decenio se acentúen las divergencias de intereses económicos entre México y los países de América del Sur.

zan, pues se han tratado con más frecuencia en las discusiones recientes sobre el desarrollo latinoamericano.

La cuestión social

El proceso de cambio social acelerado, masivo y convulsionado que experimenta América Latina y que se prolongará por lo menos hasta fin de siglo, se caracteriza por el *rápido crecimiento de las demandas sociales* derivadas de la explosión demográfica de los decenios anteriores y de la pobreza generalizada en la mayoría de los países de la región. El contraste entre las aspiraciones de un mejor nivel de vida y la imposibilidad económica de lograrlo está generando fuertes tensiones sociales, que en algunos países han desembocado en violencia criminal y terrorista cuya solución se vislumbra sólo en el largo plazo.

Sin embargo, en conjunto la situación poblacional de América Latina no es la más grave del mundo en desarrollo. Se estima que en el decenio de los noventa la tasa media de crecimiento demográfico será de 1.8%, muy por debajo de la registrada a fines de los sesenta y principios de los setenta (2.5%). Además, se compara favorablemente con las tasas de otras regiones, con excepción del Este de Asia, que registra 1.4%, pero que parte de una base de 1 580 millones de habitantes en 1990, cantidad casi cuatro veces mayor que los 430 millones en América Latina.²⁰

El problema central de la región es su elevada pobreza: 25.2% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza en 1990 y el número de pobres aumentó de 87 millones en 1985 a 108 millones en 1990.²¹ Además, la distribución del ingreso es de las más desiguales del mundo y existen amplias brechas en la satisfacción de necesidades básicas de vivienda, educación, salud y nutrición.²²

El alto crecimiento demográfico de los años setenta está generando una demanda de empleo que la expansión del sector moderno de la economía no es capaz de absorber. Esto da lugar a la explosión de la informalidad y a la emigración en casi todos los países de la región. Durante el decenio en curso la fuerza de trabajo en América Latina aumentará en 4.7 millones de trabajadores como promedio anual. A esto hay que añadir el acelerado y creciente proceso de urbanización —70% de la población latinoamericana vive en ciudades— y el consecuente incremento en la demanda de servicios de infraestructura urbana. Por último, los medios de comunicación masiva, particularmente la televisión, han difundido

un estilo de vida que para la gran mayoría de los latinoamericanos es inalcanzable. Durante la “década perdida” el número de televisores por 1 000 habitantes aumentó 40%, mientras que el salario promedio real se redujo 40 por ciento.²³

Para enfrentar los problemas sociales asociados a la pobreza se dispone de un conjunto de instrumentos que incluyen, entre otros, medidas para distribuir el ingreso y el establecimiento de programas de compensación social.²⁴ Sin embargo, una opción estratégica que merece explorarse con mayor detalle es la provisión de servicios sociales de bajo costo, intensivos en mano de obra que utilicen tecnologías avanzadas de la información.

Hace más de 20 años Ignacy Sachs sugirió que era posible establecer un “Estado del bienestar” en los países pobres, aprovechando que la productividad física de quienes hacen trabajo social (educación básica, medicina preventiva, cuidado de infantes, extensión nutricional, reforestación, mantenimiento de infraestructura física, saneamiento ambiental, limpieza pública, servicios personales) no depende, en lo fundamental, de los niveles de salario ni de las inversiones en activos fijos.²⁵ La organización de estos servicios intensivos en mano de obra presenta problemas de coordinación, gestión y administración; además, es necesario dar entrenamiento y capacitación a quienes se dediquen a ellos. Las técnicas de gestión disponibles hace 20 años —antes de la invención y difusión masiva de la microcomputadora y del uso intensivo de las telecomunicaciones— requerían de una burocracia pesada y de personal administrativo especializado.

Sin embargo, estas dificultades pueden superarse con las tecnologías de información (computación, telefonía, telefax, correo electrónico, equipos de video, televisión, etc.), cuyo costo ha disminuido vertiginosamente en los últimos años. En la actualidad se dispone de una amplia gama de equipos (*hardware*) y programas (*software*) que han revolucionado el campo de la gestión y la administración, y que están transformando la naturaleza de las actividades económicas. El uso de estas nuevas tecnologías permitiría ampliar de manera significativa la provisión de servicios sociales básicos, mejorar su calidad y generar empleo al mismo tiempo. A esto se agrega la posibilidad de expandir la construcción, apoyar a la pequeña y mediana industrias, exportar servicios intensivos en mano de obra y fomentar el consumo colectivo en zonas urbanas.

20. Datos del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, op. cit.
21. Estimaciones del Banco Mundial para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992* que trata el tema del ambiente y el desarrollo. Véase Martín Ravallion et al., “New Estimates of Aggregate Poverty in the Developing World”, WDR 92, marzo de 1992.

22. PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 1990.

23. En una conferencia de la CEPAL sobre los aspectos educativos de la estrategia de transformación productiva con equidad (Santiago, 4 a 6 de diciembre de 1991), Fernando Fajnzylber llamó “espacio de frustración” de América Latina al área entre la línea ascendente que representa el índice de televisores por 1 000 habitantes y la línea descendente que representa el índice del salario real promedio, ambos entre 1980 y 1990.

24. Véase el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, del Banco Mundial, que trató en detalle el tema de la pobreza, así como el informe del PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, op. cit.

25. Ignacy Sachs. “A Welfare State for Poor Countries”, *Economic and Political Weekly*, Bombay (número anual), enero de 1971.

Con todo ello podría generarse empleo en forma masiva a bajo costo y enfocar la cuestión social de América Latina desde una nueva perspectiva.

Capacidad científica y tecnológica

Durante el decenio que corre la ciencia y la tecnología desempeñarán un papel cada vez más importante en la competitividad económica y el bienestar social. En América Latina, luego de tres decenios de crecimiento acelerado, las inversiones en esas actividades experimentaron un retroceso o, en los mejores casos, un estancamiento durante los años ochenta.²⁶ Con la crisis económica disminuyó el gasto del Estado en investigación y desarrollo, se cancelaron o postergaron inversiones para renovar equipo e incorporar nuevas tecnologías y se descuidó la educación superior.

El costo ha sido un retroceso significativo en el desarrollo científico y tecnológico regional, *precisamente durante los años en que el avance científico y la innovación tecnológica (sobre todo en microelectrónica, informática y telecomunicaciones) se transformaron en factor clave para el avance económico y social*. Es pues imperativo reconstruir, renovar y expandir la capacidad científica y tecnológica latinoamericana, así como fomentar activamente la innovación en los sectores productivos y de servicios.

En primer lugar, es necesario que los dirigentes políticos y empresariales, así como la sociedad en su conjunto, tomen conciencia de la importancia crítica de la ciencia y la tecnología y le asignen recursos aun frente a otras necesidades apremiantes de corto plazo. A partir de esta concientización, es necesario definir prioridades de desarrollo científico y tecnológico, buscando complementar el apoyo estatal, la iniciativa privada y la ayuda internacional.

El desarrollo de la capacidad científica y tecnológica regional se enfrenta a la limitada disponibilidad de recursos humanos altamente calificados, sobre todo en los países de la región con sistema universitario en crisis. Para enfrentar este problema, es preciso iniciar una profunda reforma del sistema universitario latinoamericano. Buena parte de las universidades de la región está inmersa en la concepción que da primacía a la "responsabilidad social", entendida como la obligación de proporcionar educación superior gratis a quien lo desee, en menoscabo de su responsabilidad científica y profesional. En el nuevo entorno de la región, es necesario descartar el populismo académico implícito en este punto de vista; la misión básica de la universidad es generar y transmitir conocimientos para comprender adecuadamente la cambiante realidad de América Latina, satisfacer las crecientes demandas sociales y mejorar la productividad y la competitividad.

26. Francisco R. Sagasti, *Crisis, conocimiento y desarrollo*, Grade, Lima, 1988.

Por otra parte, en todo el mundo y en todos los sectores productivos se está difundiendo aceleradamente un nuevo paradigma tecnológico basado en la informática. Esto altera los patrones de las ventajas comparativas internacionales en perjuicio de las industrias intensivas en mano de obra y en favor de las intensivas en conocimientos. Las nuevas tecnologías permiten importantes ahorros de materias primas y de energía en los procesos de producción y aseguran una mejor calidad a un menor costo.²⁷

Las nuevas tecnologías de producción con frecuencia requieren más mano de obra altamente calificada y, a medida que los conocimientos y la capacitación aumentan su importancia en la actividad productiva, la no calificada de bajo costo es cada vez menos importante como insumo productivo y como factor de competitividad internacional. En consecuencia, una de las principales líneas de acción en el campo de la ciencia y la tecnología se refiere a la educación básica, el entrenamiento vocacional y la capacitación profesional.

Un aspecto de singular importancia es cómo superar el patrón de comportamiento tradicional del sector productivo, que puede considerarse se guía por "el principio del menor esfuerzo tecnológico". El proteccionismo excesivo en varios decenios ha hecho que los empresarios —públicos y privados— eludan, por lo general, correr riesgos, en particular los asociados a la innovación tecnológica. En América Latina las empresas se acostumbraron a no competir con mejor calidad y precio (para lo que generalmente se requieren innovaciones tecnológicas); prefieren hacerlo con la publicidad, el acceso a crédito preferencial y la obtención de favores y beneficios del Gobierno. Es decir, se habituaron a formas de competencia que exigen poco o ningún esfuerzo tecnológico, práctica que debe erradicarse para hacer más competitivo al sector productivo de la región.²⁸

Conducción política

En medio de transformaciones aceleradas y agudos problemas sociales, consolidar la democracia es una condición esencial para el desarrollo económico y social de América Latina. La libertad de expresión permite contrastar diferentes puntos de vista; las sociedades abiertas generan flexibilidad institucional. Todo ello, y la posibilidad de remplazar el liderazgo polí-

27. Véase Carl Dahlman, "The Third Industrial Revolution: Trends and Implications for Developing Countries", trabajo presentado en el seminario El Nuevo Orden Internacional organizado por el Foro Nacional, Río de Janeiro, 13 y 14 de abril de 1992; también Carlota Pérez, "Technical Change, Competitive Restructuring, and Institutional Reform in Developing Countries", Banco Mundial, Strategic Planning and Review Department, Washington, diciembre de 1989.

28. Francisco R. Sagasti, "Market Structure and Technological Behavior in Developing Countries", en Atul Wad (ed.), *Science, Technology and Development*, Westview Press, Colorado, 1988.

tico en forma pacífica, facilitan enormemente la adaptación de las democracias al cambio en un turbulento ámbito internacional. Reafirmar la democracia implica, además, aceptar que la incertidumbre es una característica intrínseca de los procesos democráticos, que no se debe confundir con la inestabilidad del sistema político en sí.²⁹

En el camino hacia el desarrollo es preferible avanzar en forma lenta pero segura, afirmando logros y reformas sobre la base de un consenso generado mediante la práctica de la democracia, que introducir cambios de manera autoritaria sin que la ciudadanía debata, acepte y asimile las nuevas directrices de política y estrategia. Es ilusorio pensar que se pueden introducir —con eficiencia y rapidez— reformas en regímenes autoritarios o dictatoriales, dado que no existe un verdadero compromiso social con ellas, ni un sentido de responsabilidad ciudadana por las acciones de un gobierno que no han elegido libremente. El apoyo inicial a tales regímenes, que a veces ponen en evidencia las encuestas de opinión pública, es muy volátil y puede desvanecerse cuando un gobierno sin legitimidad democrática enfrenta dificultades y no puede cumplir sus promesas.

En el proceso de conducción política es importante mejorar la capacidad del Gobierno para fijar objetivos, pensar estrategias y definir líneas de acción, así como para lograr la aceptación pública y movilizar el apoyo político. En la escena política contemporánea, caracterizada por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores de la población interesados en el ejercicio del poder político en todos los ámbitos, la capacidad para captar y arbitrar demandas antagónicas, inconsistentes o contradictorias tiene una importancia crítica en el proceso de conducción política.

El pluralismo institucional —caracterizado por la existencia de partidos políticos, asociaciones civiles, entidades gremiales, grupos religiosos, sindicatos, movimientos de base, entre otros— facilita la participación social. Pero, por otro lado, la fragmentación basada en criterios religiosos, ideológicos, sociales, económicos, étnicos y geográficos está generando un fenómeno de *desintermediación política*. En estas circunstancias, los partidos pierden terreno y se proyectan en el escenario político diversos grupos de poder e interés sin primero haber filtrado y estructurado sus demandas mediante los partidos u otros intermediarios políticos.

Como resultado, se aprecia una cacofonía de demandas efímeras, inflexibles y contradictorias, sostenidas desde posiciones irre-

ductibles por grupos de presión poco dispuestos a transar. En esta circunstancia se dificultan la formulación de políticas, la articulación de estrategias y la movilización de apoyo popular. Para enfrentar adecuadamente estos problemas es necesario un nuevo tipo de liderazgo, capaz de generar consensos parciales y temporales entre actores sociales muy diversos, y de construir y comunicar una visión compartida del futuro.

Para avanzar en el camino del desarrollo, América Latina no necesita más "salvadores de la patria" autoritarios, sino líderes políticos capaces de limitar su ambición personal, compartir el poder, e impulsar la acción de una amplia gama de actores sociales a todos los ámbitos. Estos líderes surgirán sólo en el marco de la legitimidad que otorgan los regímenes plenamente democráticos.

Comentarios finales

A partir de una apreciación del cambiante entorno internacional en un nuevo orden global fracturado, en este ensayo se ha hecho breve reseña de la situación en América Latina durante la "década perdida", se examinaron de manera sucinta las lecciones aprendidas sobre estrategias de desarrollo y se plantearon algunas ideas sobre las perspectivas y las opciones estratégicas de la región durante el decenio en curso. Se mencionaron temas prioritarios de una posible agenda estratégica: la cuestión social, la capacidad científica y tecnológica, y la conducción política.

Sin embargo, es importante recalcar que, aunque se lograran revertir completamente las políticas y estrategias que condujeron a la "década perdida", América Latina tiene aún mucho camino por recorrer. Si el ingreso medio por habitante de la región (en 1990 llegó a unos 2 000 dólares), creciera en forma sostenida a una tasa de 6% anual y si al mismo tiempo la economía de los países de la OCDE (su ingreso promedio por habitante bordeó los 19 500 dólares en 1990) aumentara en forma constante a una tasa anual de 2%, en alrededor de 60 años América Latina alcanzaría el ingreso promedio por habitante de la OCDE. Con aspiraciones más modestas, se requerirían 40 años para que la región tuviera el nivel de ingreso por habitante que la OCDE tuvo en 1990 y 30 años para llegar al de 1965. En este último caso hacia el año 2020 América Latina tendría un nivel económico similar al de los países industrializados de hace un cuarto de siglo.

Frente a los problemas sociales de hoy y los que se anticipan para el futuro, es obligado redefinir lo que se considera "desarrollo" en la región y explorar nuevas estrategias. Un proceso de modernización productiva, si bien necesario, no será suficiente para mejorar los niveles de vida de buena parte de la población latinoamericana. Urge proponer una nueva concepción de desarrollo para América Latina, que integre la dimensión económica con los aspectos sociales, políticos, ambientales, científicos y tecnológicos, ubicados en el nuevo orden global fracturado. Como dijo Simón Rodríguez, maestro de Bolívar, "O inventamos, o erramos". □

29. Véase Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *Democracia y desarrollo en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985. Estos argumentos también los han planteado Philip Slater y Warren Bennis en su clásico artículo "Democracy Is Inevitable", *Harvard Business Review*, marzo-abril de 1964 (también en septiembre-octubre de 1990), al igual que Albert Hirschman, "On Democracy in Latin America", *The New York Times Review of Books*, 10 de abril de 1986.