

# Apuntes sobre las opciones de desarrollo para México y América Latina

Armando Kuri Gaytán\*

"Creo que las verdaderas limitaciones de la economía tradicional del desarrollo surgieron no tanto de la selección de medios para los fines del crecimiento económico, sino del insuficiente reconocimiento de que este último no es más que otro medio para alcanzar ciertos objetivos [...] Todavía tienen muchísima trascendencia los temas generales de política que la economía tradicional del desarrollo ha subrayado [...] el momento de sepultar a la economía del desarrollo aún no ha llegado."

Amartya Sen

## Por los caminos del desarrollo

La teoría del desarrollo ha recorrido desde mediados de siglo un camino largo y azaroso, pleno de dificultades que han llevado a revisar sus postulados para adecuarlos a la cambiante realidad y han propiciado, incluso, retrocesos. Desde que se formuló y aplicó en América Latina —a partir de los años cincuenta— fue objeto de intensa polémica, que contribuyó a su constante reelaboración y actualización.

\* Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la UNAM. Este trabajo se elaboró en 1990.

En este trabajo no se pretende realizar un análisis exhaustivo de la evolución de la teoría del desarrollo; sólo se resaltan algunos elementos básicos para entender el actual desarrollo latinoamericano y las alternativas futuras.<sup>1</sup>

Pese a la frecuencia con que se ha hecho la distinción entre crecimiento y desarrollo, se trata de un primer aspecto importante, sobre todo ahora que tanto se habla de volver a crecer. Si bien hace 50 años la incipiente teoría del desarrollo suponía que el aliento al crecimiento económico sería la clave para eliminar la pobreza y sacar del atraso a la región, hoy sería inaceptable justificar cualquier ambigüedad al respecto.

El crecimiento industrial —tal y como ocurrió en los países centrales— induciría un amplio proceso de incorporación tecnológica y de fuerza de trabajo en el sistema económico. Como resultado —de manera automática o con intervención del Estado— los frutos del crecimiento se distribuirían con equidad entre los distintos participantes, mediante mejoras salariales o menores pre-

1. Véase Hans W. Singer, "El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 7, México, julio de 1989, pp. 597-617, donde se analizan los avatares de la teoría del desarrollo.

cios de los bienes de consumo, consecuencia de la mayor productividad.<sup>5</sup>

Muy pronto fue evidente que el proceso real no coincidió con los supuestos teóricos. El Estado no pudo evitar la concentración de los ingresos derivados del crecimiento industrial ni éste transmitió su dinamismo al resto de la economía. Como resultado se impuso la tesis de crecer primero y distribuir después, impulsando el sector más dinámico. Así, la política económica apoyó de manera decidida la industrialización para sustituir importaciones.

El empleo se convirtió en la preocupación central de la teoría del desarrollo. En efecto, luego de una primera fase de acelerado crecimiento, la de sustitución fácil, fue claro que se había sobrestimado la capacidad del sector dinámico para generar empleos. Por el contrario, los marginados de este sector aumentaban de manera preocupante debido no sólo al acelerado crecimiento demográfico y la elevada migración del campo a la ciudad, sino sobre todo al uso de tecnología intensiva en capital que fomentó la industrialización.

Así, amplios contingentes de la población no pueden incorporarse al núcleo industrial dinámico y permanecen como asalariados en sectores de baja productividad o como trabajadores independientes de escasa productividad. Estos grupos transformaron a las ciudades en inmensos hacinamientos urbanos y propiciaron el auge del llamado sector informal o "economía subterránea", categorías con que se estudia el desempleo disfrazado, tan común en América Latina.

El desempleo era consecuencia de la heterogeneidad de las estructuras productivas, por lo que resolverlo se antojaba casi imposible o entrañaba enormes dificultades. Quizá por ello la teoría del desarrollo se concentró en el problema de la distribución del ingreso y su influencia en el crecimiento: en la etapa avanzada de la sustitución de importaciones se consideraba a la aguda concentración de la riqueza como un obstáculo. Se buscó entonces el crecimiento con redistribución de sus frutos, lo que se creía más fácil en virtud de que no se redistribuirían la riqueza y los activos existentes, sino sólo los derivados del crecimiento. En la práctica esto fue tan difícil como el reparto de lo existente.<sup>2</sup>

Ante el fracaso de este enfoque y de los precedentes y de los desequilibrios que generaron, se popularizó el término desarrollismo, que recibió severas críticas por su persistente incapacidad para impulsar un proceso de desarrollo que resolviera las ancestrales carencias de enormes grupos de población en América Latina.

Cuando en el decenio de los ochenta el problema de la deuda externa exacerbó los desequilibrios macroeconómicos y la pobreza aumentó en magnitudes sin precedente,<sup>3</sup> cambió la manera de abordar el tema de la equidad en el proceso de desarrollo. Ejemplo de ello son las tesis de Sen respecto a las capacidades

2. Según Paul Streeten, "la distribución incremental es políticamente tan difícil como la no incremental. Además, sus resultados son magros en extremo"; véase de este autor: "Desarrollo ¿qué hemos aprendido?", en J. Pajestka y C.H.F. Feinstein, *La pertinencia de las teorías económicas*, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, núm. 52, México, 1983.

3. Según datos de la CEPAL durante el decenio anterior la población por debajo de la línea de pobreza pasó de 100 a 165 millones en América Latina.

y los derechos de la gente sobre los bienes<sup>4</sup> y la de necesidades básicas, de Streeten.<sup>5</sup>

Ante la ineficacia de las medidas tradicionales para redistribuir el ingreso, dichos enfoques proponen otras formas de enfrentar el problema, partiendo de lo específico (es decir, de las necesidades básicas insatisfechas) y no de lo general (el crecimiento). Sin minimizar la importancia del crecimiento económico, se trata de verlo como resultado y no como objetivo del proceso de desarrollo.<sup>6</sup>

Este nuevo enfoque exige una solución más rápida y directa al cada vez más grave problema de la pobreza que los mecanismos tradicionales de redistribución. Esto supone profundos cambios en el reparto del ingreso y, sobre todo, en la estructura de la producción y el comercio. De otra manera no sería posible abastecer de bienes básicos ni que los consumieran las mayorías. Es pues imprescindible atacar el rezago del sector agrícola y aumentar su productividad y sus ingresos, tanto para que produzca los alimentos necesarios como para que consuma los bienes industriales.<sup>7</sup>

Así, en el nuevo modelo de desarrollo el crecimiento y la equidad no se excluyen; por el contrario, se complementan. Esto se dice fácil pero las cinco décadas de grandes dificultades para conseguirlo lo desmienten.

## El nuevo modelo de desarrollo

"Ha llegado a su término el ciclo de desarrollo latinoamericano iniciado en la posguerra, inserto también en una etapa del desarrollo mundial que ya tocó a su fin [...] es indispensable una estrategia que privilegie un crecimiento endógeno, afiance la base productiva interna y busque una inserción internacional más equilibrada."

Sergio Bitar

Con el desarrollismo se lograron altas tasas de crecimiento del producto, total e industrial, avances importantes en salud, educación y vivienda, así como un notable proceso de urbanización, producto del cambio en la estratificación social —que

4. "Un derecho se refiere al conjunto de canastas alternativas de bienes sobre las que una persona puede optar realmente en una sociedad [...] Sobre la base de este derecho, una persona podrá adquirir algunas capacidades, es decir, la potencialidad de hacer esto o aquello (por ejemplo, de estar bien nutrido) y estará imposibilitada para obtener otras. Así, el proceso de desarrollo económico puede verse como un proceso de expansión de las capacidades de la gente. Véase Amartya Sen, "Desarrollo: ¿ahora, hacia dónde?", en *Investigación Económica*, núm. 73, México, 1985.

5. "Las necesidades básicas, además de ser un concepto organizador poderoso, tienen la ventaja de ser más positivas y operacionales que 'eliminar la pobreza' o 'reducir el desempleo': ambas son muy negativas. Además se enfocan a los fines más que a los medios [...] Las necesidades básicas nos liberan del fetichismo de las mercancías y sitúan al hombre en el centro de las cosas. Pueden muy bien requerir de mayores tasas de crecimiento que las estrategias del pasado, pero ese crecimiento estará compuesto y distribuido (y medido) en forma diferente." Véase Paul Streeten, *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*



consolidó a los sectores medios de la población— y de la masiva migración del campo a la ciudad. Sin embargo, mostró muchas insuficiencias: concentración del ingreso, desatención del sector agrícola y falta de vinculación de éste con el industrial, estructuras industriales ineficientes y desintegradas, crónico déficit comercial y aguda dependencia tecnológica.

Estos factores, entre otros, explican la crisis del modelo desarrollista, presente desde fines de los sesenta y agravada por el choque petrolero y la recesión-inflación de los países desarrollados de principios de los setenta. Concluía una fase del proceso de acumulación mundial de la posguerra, la del crecimiento acelerado. En el nuevo escenario, los países avanzados y los latinoamericanos actuaron de manera distinta. Mientras aquéllos buscaron adecuar sus sistemas económicos a los cambios,<sup>8</sup> éstos los evadieron gracias al amplio financiamiento externo al que acudieron durante los años setenta, particularmente en la segunda mitad.

En efecto, los petrodólares y los capitales que no encontraban uso productivo debido a la recesión engrosaron de súbito el mercado financiero internacional, dispuesto, por ende, a conceder créditos con muchas facilidades. América Latina tuvo la oportunidad de obtener montos considerables de capital con tasas de interés muy bajas, aunque flotantes. Esto, al cambiar las condiciones del mercado financiero, fue una de las principales causas que agravaron el problema de la deuda externa.<sup>9</sup>

Es importante destacar cómo los gobiernos latinoamericanos recurren al endeudamiento para posponer la solución de los urgentes problemas económicos y sociales. Con los recursos externos fue posible soslayarlos sólo temporalmente como se comprobó poco después. El resultado no pudo ser más desastroso, pues a los desequilibrios estructurales internos se sumó, por la exorbitante deuda, una sangría de recursos tal, que la solución de los problemas originales se halla mucho más lejos hoy que hace 20 años, cuando apenas aparecían. En consecuencia, ahora es muchísimo mayor el esfuerzo que debe hacer la región para salir de la profunda crisis en que cayó el decenio pasado.

En este sentido, la única opción es trabajar arduamente en dos campos: el externo, la denominada nueva inserción de América Latina en la economía mundial, y el interno, referente al nuevo

8. Con respecto a la transformación del capitalismo en los decenios de 1970 y 1980, que dio lugar a toda una reestructuración productiva, comercial, financiera y tecnológica de gran envergadura, para convertirse en un nuevo marco de referencia y un condicionante central para América Latina y en general el capitalismo periférico, pueden verse: Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983, y "Competitividad internacional: evolución y lecciones", en *Revista de la CEPAL*, núm. 36, Santiago de Chile, 1988; Sergio Bitar, "La inserción de América Latina en la economía mundial: riesgos y desafíos", en E. Faletto y G. Martner (coords.), *Repensar el futuro: estilos de desarrollo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1986; P. Drucker, "La cambiada economía mundial", en *Investigación Económica*, UNAM, México, 1987.

9. Existe una abundante bibliografía que analiza las causas y las consecuencias del problema de la deuda, en términos de la onerosa salida de recursos por el pago de intereses, lo que convirtió a América Latina durante los años ochenta en un exportador neto de capital. Pueden verse: R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *La crisis de la deuda en América Latina*, Siglo XXI Editores de Colombia, Bogotá, 1986; los informes anuales de la CEPAL, para los montos de la salida de capitales, y Stephany Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

modelo económico que incluye los aspectos sociales y políticos propicios.

### La nueva inserción

La necesidad de replantear la relación de América Latina con la economía mundial se deriva de los cambios internos y, sobre todo, de la reestructuración externa producto de la crisis. En efecto, durante las dos últimas décadas el capitalismo avanzado enfrentó la recesión con una estrategia de reestructuración productiva. ¿Cuáles son los elementos que fomentan y conducen este proceso? Según Fajnzylber, habría que destacar los siguientes: gran inestabilidad en los mercados petrolero y financiero, patrón de consumo saturado, modelo tecnológico en transición, los déficit fiscal y externo de Estados Unidos y el muy notable aumento en la competitividad comercial de Japón y de los países asiáticos de industrialización reciente.<sup>10</sup>

Tales aspectos tienen relación directa con las bases del dinamismo capitalista de posguerra. Por ello replantearlos modifica, de manera esencial, el patrón mundial de acumulación. ¿Cuáles son las muchas y muy variadas formas en que repercuten en América Latina las nuevas pautas productivas, tecnológicas, financieras y comerciales que el capitalismo avanzado ya está ensayando? Para responder a esta pregunta es necesario en primera instancia dilucidar si la renovada economía mundial podrá o querrá seguir influyendo en el crecimiento económico de la región, toda vez que uno de los primeros resultados de la reestructuración es el marcado incremento de la relación Norte-Norte en detrimento de la Norte-Sur. Esto altera el clásico mecanismo de arrastre que tuvo la relación de América Latina con el Norte en el crecimiento de aquélla.<sup>11</sup> De confirmarse esta tendencia la evolución económica de América Latina ya no podrá depender del comportamiento de los países centrales, y habrá que tomar medidas para reforzar y dar viabilidad al desarrollo autónomo de la región.

Conviene analizar la relación entre los países desarrollados para prever los cauces de la transformación productiva y, a la vez, los retos de América Latina para integrarse a ese proceso. Dada la magnitud de los recursos financieros involucrados, sólo la asociación de las potencias puede sacar adelante tanto el desarrollo y la aplicación de tecnologías de punta como las gigantescas fusiones que ello implica.

Por su parte, se prefiere dirigir las inversiones a los mercados amplios de los países desarrollados que a los pequeños y concentrados, pero de gran poder de compra, de los países latinoamericanos. En los años setenta, por ejemplo, la inversión estadounidense se orientó fundamentalmente a Europa,<sup>12</sup> por lo que su participación en América Latina se redujo: de 23.5% de la total en 1960, a 14.7% en 1970 y a 10.8% en 1984.

En el decenio de los ochenta Estados Unidos se convirtió en gran receptor de inversión extranjera; tan sólo de 1980 a 1984 ésta creció 91 000 millones de dólares, mientras que la estadounidense en el exterior apenas aumentó 18 000 millones.<sup>13</sup>

10. Fernando Fajnzylber, "La competitividad...", *op. cit.*

11. Sergio Bitar, "La inserción...", *op. cit.*

12. Véase R. Pizarro, "América Latina, la nueva etapa del capitalismo y la crisis económica mundial", en *Comercio Exterior*, vol. 31 núm. 4, México, abril de 1981, pp. 391-410.

13. Sergio Bitar, "La inserción...", *op. cit.*

Lo anterior revela otro elemento central de la reestructuración capitalista: la repartición del liderazgo económico mundial entre Estados Unidos, Alemania y Japón. El liderazgo indiscutible del primero en los 20 años posteriores a la guerra decayó paulatinamente debido, entre otras cosas, al rezago de su productividad industrial frente a los dos países mencionados. Éstos edificaron una base productiva nutrida por un acelerado desarrollo tecnológico en los sectores de punta, lo que generó un sorprendente avance de su productividad industrial y sus exportaciones manufactureras. En 1980 su producción industrial conjunta era 20% superior a la de Estados Unidos; cinco años después su superávit comercial manufacturero alcanzaba los 200 000 millones de dólares, mientras que el déficit estadounidense en dicho rubro superaba los 80 000 millones.<sup>14</sup>

Además Estados Unidos perdió su papel hegemónico a causa de sus crecientes y peligrosos déficit fiscal y externo y es el principal deudor del mundo. Según algunos expertos esto es una bomba de tiempo que amenaza con provocar un segundo estallido, pero esta vez ocasionado por la otrora primera economía del mundo capitalista.

América Latina debe estar alerta ante este cambio en la hegemonía mundial, pues de ello depende en buena medida su futuro económico, sobre todo si se piensa en el estrecho vínculo que la une con Estados Unidos, y que hasta ahora ha sido desventajoso. Es necesario que América Latina participe y se integre a la economía mundial —es imposible permanecer aislado en este mundo económico complejo e interdependiente en extremo—, pero de una manera muy distinta de la tradicional y pasiva, cuando era más objeto que sujeto económico.

Se requiere una participación activa que cambie las ancestrales desventajas en ventajas para la región un poco a la manera de Alemania y Japón, toda proporción guardada, países que “han basado sus políticas económicas en la economía mundial; han tratado sistemáticamente de anticipar su evolución para aprovechar sus cambios. Ambos trazaron como principal objetivo de sus políticas (económicas, monetarias y sociales) alcanzar una posición competitiva en la economía internacional, subordinando consideraciones internas”.<sup>15</sup>

Es imposible competir con estas potencias y es evidente que ése no es el objetivo sino buscar espacios —sectores, ramas— que no estén dominados por las grandes empresas, a fin de fortalecer la eficiencia y la productividad necesarias para que los países de la región compitan en el mercado mundial.<sup>16</sup> En suma, “el dilema de fondo que enfrenta la región es cómo conservar cierta autonomía nacional y, al mismo tiempo, insertarse en una economía mundial dominada por fuerzas que nos sobrepasan con creces”.<sup>17</sup>

14. Véase Fernando Fajnzylber, “Competitividad...”, *op. cit.*

15. P. Drucker, “La cambiada economía...”, *op. cit.*, p. 61.

16. “De ahora en adelante cualquier país o empresa que quiera prosperar necesitará aceptar que es la economía mundial la que manda, y que las políticas económicas internas solamente tendrán éxito en la medida en que se logre una posición competitiva internacional. Éste puede ser el más importante y es seguramente el más sorprendente hecho de la cambiada economía mundial.” *Ibid.*, p. 62.

17. Sergio Bitar, “La inserción...”, *op. cit.*, p. 101

## El neoestructuralismo

“La propia preocupación que se advierte hoy en día por el tema del ajuste estructural constituye un tributo tardío a la escuela estructuralista latinoamericana”.

Oswaldo Rosales

Una de las principales consecuencias de la crisis de la deuda fue la caída del financiamiento externo, lo que provocó la fuerte contracción económica, el desempleo masivo y las altas tasas de inflación en América Latina durante los últimos años. Esto se debió a que la deuda externa permitió postergar el enfrentamiento de los desequilibrios macroeconómicos. Así, la subsecuente carencia de recursos externos para financiar el crecimiento en cierto modo hizo regresar a la región a la situación de hace 20 años, sólo que con problemas mucho más complejos.

Para solucionarlos se requiere, entre otras cosas, de elementos teóricos que permitan definir una estrategia económica para lograr un crecimiento más equilibrado y justo. El pensamiento estructuralista renovado puede aportarlos, dado que ésa ha sido su preocupación central por cuatro décadas. Empero; se ha enfrentado a obstáculos internos y externos. Entre los primeros destaca la incongruencia entre el diagnóstico de los desequilibrios y la instrumentación de las medidas para superarlos.<sup>18</sup> La experiencia de las últimas décadas ha generado notables avances en este sentido.

En el ámbito externo, el proceso de endeudamiento en los setenta, impregnado de autocomplacencia, hizo de lado los proyectos de desarrollo. Cuando sobrevino la crisis, las medidas neoliberales dominaron los programas de estabilización impuestos por los organismos financieros internacionales. Su aplicación agravó los problemas que pretendía resolver y, por ende, ahondó la crisis. Así, los miembros de los sectores público y privado han quedado “casi privados de las ideologías sobre desarrollo que servían al menos para racionalizar sus acciones, y han concentrado su atención en las improvisaciones a fin de impedir el colapso económico y las revueltas políticas”.<sup>19</sup> De acuerdo con Wolfe, este aspecto de la crisis provoca desconfianza entre los distintos agentes sociales e impide que alguno de ellos, por sí solo, encabece el proceso de desarrollo, tarea colectiva en la que nadie podrá ser protagonista o quedar excluido.

Así pues, las opciones de desarrollo no son amplias ni fáciles. Como “no existen recetas para el desarrollo que sean radicalmente nuevas y convincentes”, habrá que “elegir entre las políticas que se han estado tratando de [o pretendiendo] llevar a cabo [...] desde 1950 o antes, y tratar de aplicarlas con mayor eficacia”.<sup>20</sup>

Por estas consideraciones, derivadas de la realidad latinoamericana, la propuesta neoestructuralista se considera idónea para lograr un crecimiento más equilibrado y equitativo. Ya que la re-

18. Véase Ricardo Ffrench-Davis, “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 34, Santiago de Chile, 1988.

19. Marshall Wolfe, “Agentes del ‘desarrollo’”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile, 1987, p. 115.

20. *Ibid.*, p. 116.



gión se caracteriza por un patrón productivo desarticulado y heterogéneo que genera una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, la estrategia es clara: modificar las estructuras de producción y distribución para dar homogeneidad y flexibilidad a la primera, así como mayor equidad a la segunda.

¿Cómo conseguir que dicha estrategia logre el cambio estructural planteado? ¿Cómo traducir las definiciones estratégicas en un plan de acción que transforme las variables clave en la dirección deseada? ¿Cuáles son esas variables clave? Aunque no es fácil satisfacer estas interrogantes, a continuación se enuncian algunos elementos básicos de una posible respuesta.

Una variable crucial es la estrategia industrial. En este sector se ha fincado el proceso de acumulación en su conjunto y, por ello, de la redefinición de sus pautas de crecimiento dependerá la viabilidad de los objetivos generales. Si no se instrumentan políticas que busquen superar el atraso, la desarticulación y la gran heterogeneidad del sector, será imposible contar con una estructura productiva homogénea y articulada.

A diferencia de lo que se supuso por mucho tiempo la sustitución de importaciones no excluye el apoyo a las exportaciones. Por el contrario, pueden reforzarse mutuamente y sustentar una dinámica emprendedora del sector industrial, similar a la de los países del Sudeste Asiático.<sup>21</sup>

Otra variable clave, muy relacionada con la anterior, es la estrategia tecnológica. Es imposible construir una planta industrial eficiente y competitiva sin una mínima base tecnológica autónoma. Por ello es indispensable apoyar esfuerzos creativos de absorción y adaptación tecnológicas para superar la simple imitación, tan perniciosa, y dotar a la planta industrial de mayor autonomía y libertad. Con este fin, es necesario buscar la interacción de dos esferas hasta ahora desvinculadas: la investigación científica y la producción industrial. En efecto, "a diferencia de los países desarrollados, donde la industria [...] concentra cerca de 80% del gasto en ciencia y tecnología, en América Latina ésta no es un inductor del desarrollo científico y tecnológico".<sup>22</sup>

En esta imprescindible relación es crucial la participación de los empresarios nacionales mediante un decidido apoyo al desarrollo tecnológico. Esto es aún más necesario por la carencia de una verdadera vocación industrial en la región, que ha condicio-

21. Algunos autores que mantienen este punto de vista, aunque con distinto matiz, son: Sergio Bitar, "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 34, Santiago de Chile, 1988; Ch. Anglade y C. Fortín, "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile, 1987; G. Gereffi, "Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y América Latina", en *Foro Internacional*, núm. 117, México, 1989; F. Fajnzylber, "La industrialización trunca...", *op. cit.*; R. Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, y J. Sachs, "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", en *Estudios Económicos*, vol. 3, núm. 1, México, enero-junio de 1988.

22. Carlos Ominami, "Doce proposiciones acerca de América Latina en un área de profundo cambio tecnológico", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13, Madrid, 1988.

nado —junto con los elementos mencionados— el proceso de industrialización.<sup>23</sup>

Otras variables clave en la estrategia de cambio estructural que se relacionan con la tecnología son el empleo y el financiamiento. La solución de fondo al grave problema del desempleo no sólo requiere aumentar la inversión productiva o apoyar al sector agrícola; también debe considerar el tipo de tecnología utilizado, pues si se privilegiara la intensiva en capital se contribuiría a incrementar el desempleo, pero si sólo se acudiera a la intensiva en trabajo no sería posible penetrar en el mercado internacional. Por ello, de acuerdo con las necesidades y disponibilidades de cada país, se deberá buscar la combinación tecnológica idónea que de modo simultáneo proporcione empleo y sea eficiente y competitiva.

Respecto al problema del financiamiento, y habida cuenta de la carencia de recursos externos para renovar la planta productiva, es pertinente utilizar toda la capacidad instalada, así como optimizar los métodos de gestión que permitan aumentar la eficiencia y la productividad.<sup>24</sup>

Conviene recordar, en esta breve descripción de una estrategia neoestructuralista de desarrollo, otros falsos dilemas que deberán enfrentarse. Así como no se contraponen dar continuidad a la sustitución de importaciones y apoyar las exportaciones manufactureras, tampoco deben considerarse excluyentes el desarrollo agrícola y el industrial; por el contrario, son dos partes indisolubles de un solo proceso.

Tampoco, en tanto agentes sociales del desarrollo, deben contraponerse los sectores público y privado. Cada uno desempeña una función específica en una economía mixta como la latinoamericana. En este sentido, la planificación y el mercado deberán coexistir para impulsar el desarrollo, sin obstaculizar actividades y organizando la producción y la distribución de acuerdo con objetivos de corto y largo plazos. Todos los agentes sociales han de trabajar en un ambiente democrático y plural que permita a los participantes aceptar y reclamar sus respectivos derechos y obligaciones.

En relación con esto último, para que el nuevo modelo de desarrollo tenga éxito serán indispensables las organizaciones sociopolíticas amplias, fuertes, participativas y democráticas, dentro y fuera del Estado, que garanticen el cumplimiento de los objetivos propuestos. Asimismo, es preciso que éstas avancen decididamente en un proceso de integración económica, financiera, comercial y tecnológica que les permita lograr las metas internas de crecimiento y equidad y al mismo tiempo formar un poderoso bloque regional capaz de competir en el mercado mundial.

23. Según Fernando Fajnzylber, en "La industrialización trunca...", *op. cit.*, la insuficiente presencia de la vocación industrial se refiere "a la ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno, capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos" (pp. 176 y 177). Más adelante señala que la "debilidad de la industrialización en América Latina radica en un conjunto complejo de factores. La protección elevada e indiscriminada, así como la presencia masiva de empresas transnacionales es mucho más una expresión de la debilidad del sector empresarial nacional, que la causa original de la evidente ineficiencia que caracteriza al sector" (pp. 182 y 183).

24. Carlos Ominami, "Doce proposiciones...", *op. cit.*



## Las políticas de desarrollo en México

"La crisis demostró —en forma más evidente en el caso de México— que incluso un período prolongado de crecimiento satisfactorio, conforme a los indicadores convencionales, con estabilidad política y continuidad de las principales directrices de política, puede dejar a la mayoría de la población en peor situación que nunca, y al Estado y a la sociedad peor preparados para sortear la adversidad, que con los niveles de ingreso muy inferiores de hace 40 años."

Marshall Wolfe

### El auge petrolero y sus consecuencias

Cuando el país descubrió su riqueza petrolera a principios de los setenta había concluido el llamado "milagro mexicano" (caracterizado por altas tasas de crecimiento del PIB, baja inflación, fuerte proceso de industrialización acompañado de expansión agrícola y estabilidad política sin precedente en la región). En efecto, el patrón industrial adoptado en los años cuarenta mostraba ya síntomas de agotamiento: pérdida de dinamismo y gran heterogeneidad del sector industrial, descapitalización del sector agrícola, déficit externo y público, desempleo y concentración del ingreso.

Para superar tales problemas, al comienzo de los años setenta se buscó derribar las barreras estructurales que impedían el desarrollo. El proyecto no pudo instrumentarse debido a la oposición de una parte del grupo gobernante y a la crisis mundial cuyos efectos comenzaban a sentirse. Esto, sumado a una errática política económica de freno y arranque —derivada de la división del grupo en el poder—, sólo sirvió para agravar los problemas y provocar en 1976 una fuerte depreciación de la moneda luego de más de 20 años de estabilidad cambiaria.<sup>25</sup>

Tras la breve recesión de 1976-1977, en el año siguiente se inició una recuperación tan exitosa como efímera, pues aunque el crecimiento superó el ya de por sí alto del "milagro mexicano", sólo duró cuatro años. En 1982 se inició la crisis financiera de América Latina, y a México correspondió el dudoso honor de inaugurarla en agosto con la moratoria de pagos del servicio de su deuda externa de tres meses.

El petróleo fue, sin duda, la base de tan notable recuperación. Tanto los cuantiosos ingresos por su exportación como los abundantes préstamos concedidos al país por sus abundantes reservas alentaron un crecimiento del PIB de más de 8% durante 1978-1981. Las expectativas que el auge petrolero y el financiamiento externo provocaron no pudieron ser más optimistas. Se pensaba que la crónica escasez de divisas ya no sería obstáculo al desa-

rollo. En especial se contaría con recursos para expandir la infraestructura industrial a fin de completar el proceso de sustitución de importaciones.

Por fin se podrían realizar inversiones en sectores clave, cuya maduración en el mediano y largo plazos daría como resultado una economía estructurada y homogénea, con sectores productivos integrados y, por ende, menor vulnerabilidad externa.

Estas expectativas eran compartidas por los círculos políticos, sindicales, académicos y otros de dentro y fuera del Gobierno. Se recogieron en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial de 1979 con lo que se elaboró una estrategia basada en el uso productivo de las divisas petroleras y complementada con políticas industriales y comerciales. Una vez más, la aplicación de medidas económicas contradictorias hizo imposible modificar de raíz un modelo de desarrollo muy concentrador, vulnerable y autolimitativo. En efecto, la apertura comercial indiscriminada aumentó de tal manera las importaciones que éstas no sólo absorbieron las divisas petroleras sino también las del endeudamiento.

La excesiva sobrevaluación del peso ocasionó la efervescencia de las compras al exterior e hizo fracasar el plan industrial. Además, al considerarse que no podría sostenerse demasiado por los grandes desequilibrios que generaba, provocó una fuga masiva de capitales que se cubrió con deuda externa. Con esta doble función de cubrir fugas de capital y financiar importaciones, de 1978 a 1981 la deuda se duplicó de 34 000 a 72 000 millones de dólares.

Como resultado del auge de la actividad petrolera la estructura económica es menos integrada y más desigual, producto del peso que tuvo aquella en la economía nacional.<sup>26</sup> Asimismo, los desequilibrios se agravaron por el acelerado crecimiento (por ejemplo, el déficit comercial manufacturero fue de casi 50 000 millones de dólares en 1976-1981). Al respecto René Villarreal señala: "Los propios ingresos petroleros no sólo permitieron que los desequilibrios continuaran y se agudizaran, sino que vinieron a subestimar y finalmente a posponer la necesidad de reformas que el aparato productivo demandaba frente a las limitaciones del modelo de industrialización sustitutiva."<sup>27</sup>

El cuantioso endeudamiento —avalado por el petróleo— no sólo no benefició la actividad productiva, sino que contribuyó (al cambiar las condiciones del mercado financiero mundial y elevarse notablemente las tasas de interés) a que los pagos por el servicio de la deuda se sumaran a los ancestrales problemas estructurales. Esta desastrosa experiencia permite a Hirschman afirmar que "la paradoja del desarrollo económico latinoamericano en el período de altos precios del petróleo (1973-1985) es en efecto el notable contraste entre los graves retrocesos económicos experimentados por México, el nuevo rico petrolero, y los notables avances logrados por Brasil, pobre en petróleo y hambriento de este combustible".<sup>28</sup>

25. Para un análisis más detallado de las causas de la crisis de 1976, pueden verse, entre otros: J. Ayala *et al.*, "La crisis económica, evolución y perspectivas", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979, y Armando Kuri, "Estado y crisis en el México contemporáneo", en *Economía Informa*, núm. 160-161, México, 1988.

26. Esto se plantea y demuestra en *Economía Mexicana*, núm. 3, México, 1981, pp. 10 y siguientes.

27. René Villarreal, *Industrialización, deuda...*, *op. cit.*

28. A. Hirschman, "La economía política del desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, núm. 216, México, 1987, p. 784.



### Crisis de la deuda y políticas de ajuste

"A diferencia de otros países que han intentado políticas de estabilización tan drásticas y tan brutales como la que se está implantando aquí desde 1982, México cuenta con unos 'activos', materiales y socio-políticos, que le permiten ciertos grados de libertad y flexibilidad para la operación de una política de esa naturaleza".

Rolando Cordera

Con el déficit público sucedió lo mismo que con la fuga de capitales y las importaciones: se cubrió con deuda. Así, alcanzó magnitudes muy elevadas (18% del PIB en 1982) sin que hubiera problemas. Éstos comenzaron al elevarse las tasas de interés y detenerse la entrada de capitales, lo que desencadenó la crisis y demostró que un factor externo no podría ocultar por tiempo indefinido los excesos y errores en el manejo de las variables macroeconómicas. Además los puso al descubierto con tal fuerza que "la ferocidad de los efectos significó que, incluso, el rigor de los ajustes instrumentados desde 1982 haya sido insuficiente, dada la magnitud de la crisis fiscal resultante".<sup>29</sup> Así, según Sachs el factor esencial en la crisis de la deuda no es la transferencia de recursos sino la crisis fiscal.<sup>30</sup> Sin restar importancia a este rubro, es necesario reconocer la crucial participación de otros elementos en el problema.

A continuación se realiza una breve evaluación de los ajustes conforme a su importancia y magnitud, para definir qué tan rigurosos y pertinentes han sido para enfrentar la crisis.

Ante la desastrosa situación de 1982<sup>31</sup> se puso en marcha un programa de ajuste estabilizador de corto plazo que afrontaría los problemas inflacionario, fiscal y externo, dejando los demás para una estrategia de cambio estructural de mediano y largo plazos. En apariencia se tuvo éxito: en 1983 la inflación y el déficit público se redujeron, y el sector externo, rebasando las expectativas, pasó a ser superavitario. Empero, ello se debió a una drástica reducción de las importaciones, lo que provocó una caída del PIB global (casi 5%) y per cápita (más de 6%).

En esta primera etapa, calificada de "ajuste caótico",<sup>32</sup> predominó la aplicación de políticas ortodoxas. Entre sus consecuencias destacan la profunda recesión y el aumento de la pobreza. Además evidenció las contradicciones de decidir entre crecimiento y superávit externo, en especial, en la recuperación de 1984-1985 cuando aquél fue en promedio de 3% y la inflación, cercana a 60%, pero con presiones en el frente externo debidas al incremento de las importaciones.<sup>33</sup>

29. J. Sachs, "Políticas comerciales...", *op. cit.*, p. 97.

30. *Ibid.*, p. 106.

31. Inflación de casi 100%, 8% de desempleo abierto, 0.5% de crecimiento, déficit fiscal y externo de 17.6 y 3.6 por ciento del PIB, respectivamente, y un producto per cápita 3% menor.

32. J.C. Moreno y J. Ros, "Estrategias de ajuste en América Latina", mimeo., Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1987.

33. Al referirse a las causas de esta menor inflación, pese a la fuerte devaluación y a importantes ajustes en los precios y las tarifas del sector público, Moreno y Ros señalan que a diferencia de Brasil y Argentina "en

El elemento fiscal también limitó el repunte de 1984-1985. Pese a la considerable reducción del gasto y la inversión públicos y al aumento de los precios de los bienes y servicios del Estado, el déficit tendió a crecer debido a los pagos del servicio de las deudas externa e interna. Esta última se incrementó en virtud de la carencia de créditos del exterior. Otros factores fueron el desempleo, que pasó de 8 a 15 por ciento de 1982 a 1985; el deterioro del salario real, de un tercio en el mismo lapso, y la aguda contracción del gasto social, que repercutió directamente en los niveles de vida de la mayoría de la población.

A tres años de iniciado el ajuste, reaparecieron las ancestrales tensiones estructurales y los rezagos sociales derivados del crecimiento, ahora exacerbados por los efectos de las políticas estabilizadoras. Éstas no pudieron mantener el precario equilibrio alcanzado en 1984-1985.<sup>34</sup> En 1986 la caída de los precios del petróleo privó al país de un ingreso de más de 8 000 millones de dólares. Como resultado hubo una severa contracción del PIB (4% en 1986), con una tasa inflacionaria de tres dígitos (106%) y una disminución del producto per cápita de seis por ciento.

En 1987 la inflación llegó a 160% —cifra sin precedente en el país—, lo que hizo pensar en las hiperinflaciones argentina y brasileña y en sus planes heterodoxos para enfrentarlas.<sup>35</sup> Aunque se especuló si el Gobierno mexicano instrumentaría algo semejante, se optó por un pacto social entre los sectores público y privado y los movimientos obrero y campesino con objeto de suprimir el componente inercial de la inflación. De esta manera se logró reducirla en 1988 a 50 por ciento.

A este pacto siguió otro que ya no se limitó a la estabilización de precios y planteó objetivos de crecimiento económico que deberán rebasar los estrechos marcos de las políticas de ajuste ortodoxas así como incidir en las variables estructurales que hagan posible un crecimiento que no sea errático, efímero y pequeño (como en 1984-1985 y 1987-1989), sino cualitativamente distin-

el caso de México, la relativa ausencia de mecanismos de indización —junto con una política de fuerte contención salarial a lo largo de 1985— permitieron que el brusco aceleramiento de la inflación en 1982 fuera seguido por un período de desaceleración gradual y moderado en 1983 y 1984". Por otra parte, a diferencia de Brasil, donde el ajuste externo se da con el crecimiento económico, en México "el alto superávit comercial alcanzado en la recesión de 1982-1983 se vio rápidamente erosionado durante la moderada recuperación ocurrida en 1984 y 1985, confirmando así la naturaleza frágil y temporal del ajuste recesivo de 1983" (cursivas del autor), *ibid.*, pp. 5 y 8.

34. Pese a una gradual desaceleración inflacionaria durante 1983 y 1984, producto del amplio margen proporcionado por la política salarial, "la consolidación creciente de mecanismos convencionales de indización determinó una divergencia creciente entre las metas del programa y sus resultados en materia de inflación. El resultado fue un rezago creciente del tipo de cambio real [...] que desembocó finalmente en la crisis cambiaria de mediados de 1985, en una nueva devaluación del tipo de cambio real y en un nuevo período de aceleramiento de la inflación", *ibid.*, p. 9.

35. La segunda parte del ensayo de Moreno y Ros (*ibid.*) argumenta sobre la superioridad de estos planes heterodoxos sobre los tradicionales, ya que, pese a problemas surgidos de su instrumentación, tienen un diagnóstico y una inspiración teórica esencialmente correctos. También puede verse, para un análisis más amplio y comparativo: Bruno, Di Tella, Dornbursch y Fischer (comps.), *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México, 1988.



to: sostenido, con mayor autonomía, de largo alcance, integrado y con justicia distributiva.

### Perspectivas

El país ha sufrido un enorme deterioro productivo y social en los últimos años. El primero es patente en la tasa de formación bruta de capital que en 1981 fue de 30% del PIB (24% de ahorro interno más 6% de externo) y en 1988 de sólo 15% (22% de ahorro interno menos 7% por transferencias al exterior). Esto no sólo implicó una mucho menor inversión sino la salida de parte del ahorro generado por el superávit comercial para cubrir el servicio de la deuda.<sup>36</sup>

En cuanto al deterioro social, el producto per cápita disminuyó 16% de 1982 a 1987, el desempleo abierto en este último año llegó a 18% de la PEA (más de 5 millones de personas) y el salario real perdió más de la mitad de su poder adquisitivo.<sup>37</sup> No será fácil revertir tendencias tan negativas porque se han afectado las variables cruciales de la reproducción económica y social. Por ello es imprescindible un amplio esfuerzo colectivo de todos los agentes involucrados en las tareas del desarrollo.

El reto de la producción es clave para hacer viable la alternativa. La necesidad de generar divisas para pagar el servicio de la deuda fomentó un notable crecimiento de las exportaciones no petroleras. Se les alentó con amplio financiamiento y subsidios a sus importaciones, así como con un cómodo margen de subvaluación del peso y un continuo deterioro salarial. Además, no fue necesario incrementar la inversión ya que se aprovechó la capacidad ociosa producto de la recesión. Este ambiente explica que el porcentaje de los ingresos generados por las exportaciones no petroleras en el total creciera de 25 en 1981 a 70 en 1988.<sup>38</sup>

Por su parte las importaciones se redujeron a la mitad como consecuencia de la caída de la inversión productiva. ¿Qué pasará cuando crezca la demanda interna y las importaciones? Si se atiende a la experiencia histórica y la de años recientes no parece posible que el superávit comercial pueda sostenerse. Además, difícilmente se mantendrán las tres condiciones que propiciaron el auge exportador no petrolero durante la crisis, en un entorno de estabilidad y crecimiento.<sup>39</sup> En otras palabras, persiste el fantasma ancestral de la restricción externa al desarrollo.

Para alejarlo debe mantenerse y consolidarse el núcleo de exportación manufacturera con políticas industriales y comerciales acordes con la expansión económica global. Las divisas que se obtengan se deben destinar ya no a compensar las transferencias externas, sino a sufragar las importaciones que requiera el proceso sustitutivo. "El camino es desarrollar el nuevo modelo de industrialización tridimensional que, teniendo como pivotes los sectores exportador, endógeno y sustitutivo de importaciones, permita

la articulación intraindustrial e intersectorial para resolver los problemas estructurales de un desarrollo industrial y económico integral."<sup>40</sup>

Un proceso de esta naturaleza requiere el decidido apoyo de los sectores público y privado y una nueva relación entre ellos que evite la dependencia y el paternalismo de antaño. Es indispensable un Estado fuerte, eficiente, capaz de concertar voluntades y planificar el desarrollo, que sustituya al actual, cuyo déficit y forma en que lo financia, además de provocar serios desequilibrios macroeconómicos, no le permiten participar como debiera en las tareas del desarrollo. Por su parte, el sector privado no es capaz todavía de encabezar el crecimiento, como se pretendió durante el régimen anterior. Para que esto suceda, es necesario que corte el cordón umbilical que lo ata al Estado y sea emprendedor en cuanto a inversiones, investigación y desarrollo tecnológico y capacitación laboral, para constituir una planta productiva eficiente y competitiva.

No menos importantes son los enormes retos en los ámbitos social y político que hay que enfrentar para no obstaculizar el desarrollo. Hace falta imaginación y nuevas formas de abordar la cuestión social pues "una sociedad del bienestar institucionalizada requeriría [...] ampliar la atención hacia lo social superando la idea asistencial a los más pobres y marginados. Ello implica ver el recurso humano más que como un pasivo como el más importante activo del desarrollo. La educación y la capacitación, a partir de seguridades básicas en cuanto a la existencia, adquieren en esta perspectiva un significado especial".<sup>41</sup>

En lo político, apenas si es necesario insistir en que sólo un profundo proceso de democratización del Estado, y en todos los niveles de la sociedad, puede crear las condiciones que hagan fluido y viable el modelo de desarrollo, propiciando y acompañando las transformaciones económicas en marcha.<sup>42</sup> Como lo expresa Aguilar Camín, transitamos por un "fin de época. A contracorriente en medio de la crisis de la economía, emerge una nueva sociedad urbana, desigual, sin destino laboral, irritada, sacudida, dispuesta a cambiar. Su movimiento diluye tradiciones y clausura eficacias, exige reformas y participación. Hija de la modernización económica, reclama una modernización política, un nuevo pacto nacional. Las condiciones de posibilidad de ese pacto pueden resumirse en dos palabras: *empleo y democracia*. Ninguna propuesta de desarrollo podrá ser efectivamente nacional si no responde a los 18 millones de mexicanos que demandarán empleo en los últimos 15 años del siglo XX. Y ninguna convocatoria política será verosímil sin una definitiva apertura democrática."<sup>43</sup> □

40. René Villarreal, *Industrialización, deuda...*, op. cit., p. 571.

41. Rolando Cordera y E. González, op. cit., pp. 107-108.

42. Al respecto, David Ibarra señala, en "Ajuste y progreso social en México", en *Investigación Económica*, núm. 190, México, 1989, que "resulta imperativo reconstruir el consenso político entre el Estado y la sociedad civil, roto como consecuencia del desorden económico. De esta manera, la democratización en la elaboración y puesta en marcha de la política económica constituye una condición previa tanto para aminorar los costos sociales del ajuste como para incrementar la solidaridad interna en el grado que sea requerido para salir del actual estancamiento" (p. 98).

43. Héctor Aguilar Camín, "El canto del futuro", en *Nexos*, núm. 100, México, 1986.

36. Véase Rolando Cordera y E. González, "Las perspectivas de la economía mexicana", en *Investigación Económica*, núm. 188, México, 1989.

37. Véase Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, CIIH-UNAM, México, 1989.

38. Rolando Cordera y E. González, op. cit.

39. *Ibid.*