

América Latina: nuevos retos, viejos problemas*

Alan Fairlie Reinoso*

En este trabajo el autor cuestiona los fundamentos teóricos, las estrategias y los resultados de las políticas económicas neoliberales aplicadas en América Latina. Analizando problemas históricos y recientes, Fairlie plantea opciones para el desarrollo de la región: conciliar estabilidad y crecimiento, así como la reactivación económica con el desarrollo y la equidad, a partir de un marco institucional —el Estado democrático— que contribuya a mejorar el nivel de vida de las mayorías latinoamericanas.

In this paper, the author questions the theoretical bases, strategies and results of neoliberal economic policies implemented in Latin America. Analyzing historical and recent problems Fairlie puts forward options for the region's development: reconciling stability and growth, as well as the reactivation of the economy with development and fairness, on the basis of an institutional framework, the democratic State, which would help enhance the lives of the Latin American majorities.

L'auteur met en question, dans cette étude, les fondements théoriques, les stratégies et les résultats des politiques économiques néolibérales appliquées en Amérique latine. A partir d'une analyse des problèmes traditionnels et récents, Fairlie propose de nouvelles options pour le développement de la région: concilier stabilité et croissance, ainsi que relance économique, avec développement et justice, sur la base d'un cadre institutionnel —l'Etat démocratique — qui puisse améliorer le niveau de vie de la plus grande partie des latinoaméricains.

* Ponencia presentada en la XI Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía (AFEIEAL): "Desafíos y tareas para el desarrollo de América Latina", Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia, 3 al 5 de octubre de 1994.

• Profesor e Investigador del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Vocal para Sudamérica de la AFEIEAL.

Introducción

Actualmente se están implementando en América Latina políticas de apertura comercial, financiera, y del mercado de trabajo, así como una profunda reforma del Estado que busca eliminar el rol de éste en el proceso de acumulación de capital. Estas "reformas estructurales" acompañan las políticas monetaria y fiscal restrictivas que combinadas deben garantizar —según el *Washington Consensus*— tanto la estabilidad como el crecimiento.

Esta es la respuesta a la crisis que habría generado una errónea estrategia aplicada en la región: la sustitución de importaciones. Los controles de precios, los subsidios, el proteccionismo y el intervencionismo estatal, generaron una profunda distorsión de precios relativos.

La inflación producida por los insostenibles déficit fiscales y cuasi-fiscales, el sesgo antiexportador, el sesgo antiagrícola, una industria cara e ineficiente, la represión financiera, la deuda externa, la corrupción, fueron el resultado de tan erradas políticas. A eso condujeron el retraso cambiario, los tipos de cambio múltiples y los salarios artificialmente elevados.

Estos argumentos son sumamente discutibles. No todos los países de la región aplicaron coherentes políticas de industrialización; aun así, en la mayoría de países hubo crecimiento encabezado por el sector industrial, y a los países como Brasil, México y Colombia les permitió impulsar un muy importante desarrollo de sus exportaciones manufactureras. Más que fallas en la estrategia *per se*, las cuales fueron oportunamente advertidas por intelectuales latinoamericanos, se dieron problemas en la implementación de la misma. El crecimiento del sudeste asiático es un excelente ejemplo de lo que puede hacer una industrialización integral exitosa.

Sin embargo, esa no es una discusión tolerable para el neoliberalismo, corriente dominante en nuestra región. Se puede discutir sobre el ancla nominal de los precios (monetaria o cambiaria), sobre la secuencia de implementación de sus reformas, sobre los mecanismos de la privatización, pero, todos deben coincidir en la orientación estratégica de las políticas.

La justificación teórica —cuando ésta existe— es que dichas medidas definirán una estructura de precios relativos de equilibrio que garantizará una eficiente asignación de los recursos, canalizará

adecuadamente el ahorro nacional hacia la inversión y fomentará las exportaciones, las cuales se convertirán en motor de crecimiento de la economía. Habiéndose privatizado los activos estatales y eliminando los subsidios de precios, cambiarios y crediticios, no habrá inflación ni presiones sobre la deuda externa.

Esta política es un *aggiornamento* de los que se aplicaron en las experiencias neoliberales implementadas en el cono sur a fines de la década de los setenta.¹ El desenlace de dichas políticas fue el colapso financiero y de balanza de pagos, temas que forman parte de un estudio en curso.

Aquí nos interesa presentar algunos problemas que afronta la región, varios de los cuales son estructurales, viejos. Se tratará de reflexionar acerca de los efectos que tienen las políticas de liberalización sobre dichos problemas. Se trata de argumentar que existen serias limitaciones para actuar en la dirección correcta, y el resultado es la configuración de una estructura productiva que América Latina tuvo en el pasado y no logró su desarrollo.

Es pues un reduccionismo extremo afirmar —como hacen quienes se ubican en el neoliberalismo— que quienes cuestionan sus propuestas teóricamente o haciendo referencia a la evidencia empírica latinoamericana son estatistas o populistas. Existe una amplia gama de opciones, que deben aplicarse dependiendo de la peculiaridad de la región, y del país. No se trata de escoger entre el liberalismo a ultranza o el estatismo extremo, se debe diseñar una estrategia nacional de desarrollo que no reedite los errores del pasado.

Algunos problemas viejos y actuales

En esta sección se plantean algunas características y problemas estructurales que presenta la región, y cuya atención y solución constituyen un requisito fundamental para poder avanzar en el desarrollo de América Latina.

¹ Fairlie, Alan. "Inflación y ajuste estructural en América Latina, en *Revista Investigación Económica*, México, UNAM, diciembre de 1992.

Coexistencia de diferentes racionalidades económicas

Si bien en buena parte de los países de la región la mayoría de la Población Económicamente Activa (PEA) es asalariada y actúa en una economía moderna, capitalista; existen también otras formas de organización de la producción, otras racionalidades económicas. La importancia relativa de estos sectores varía según cada país, lo que aquí se trata de resaltar es el rasgo cualitativo del fenómeno.

a. Un claro ejemplo lo constituyen las economías campesinas, cuyo peso relativo en el empleo es significativo, sobre todo en los países andinos. Aquí, la fuerza de trabajo es familiar y no funciona con relaciones asalariadas al interior de la unidad productiva. La propiedad de algunos medios de producción es privada, pero la tierra o es colectiva o está sujeta a mecanismos institucionales que no son de mercado. En suma, no son economías capitalistas, estrictamente hablando.

Un segundo elemento tiene que ver con la racionalidad económica. Aquí se encuentra un comportamiento económico de aversión al riesgo y no de maximización de beneficios;² esta racionalidad genera una diversificación del portafolio de actividades —agrícola, pecuaria, de servicios—, y al interior de dichas actividades.

También se detectó, en el trabajo de Adolfo Figueroa, que no se trata de economías al margen del mercado; para completar su ingreso de subsistencia deben vender parte de su producción, así como también emplearse en los mercados locales o regionales de trabajo. En ese sentido, los campesinos son también proletarios.

Las relaciones economía campesina—economía capitalista serían de complementariedad, antes que de conflicto. Existe una funcionalidad que explica, en varios países, como han podido seguir funcionando a pesar de la precariedad del proceso de acumulación en el sector capitalista, o a las debilidades de la industrialización.

² Véase el excelente trabajo de Figueroa, Adolfo. *Economía campesina de la Sierra del Perú*, Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1982.

b. Otro ejemplo es el de la llamada “economía informal” en las áreas urbanas. Como en el caso anterior, en muchas actividades, particularmente servicios, la familia constituye la unidad de producción. En este sector profundamente heterógeno, ciertamente existen unidades capitalistas pequeñas y medianas con baja productividad y reducidos ingresos. La mayoría trabaja por cuenta propia y otros por encargo a domicilio para empresas formales.³

En otras oportunidades han sido un vehículo de evasión de impuestos para las empresas grandes, que comercializaban parte de su producción por estos canales.

Lo que aquí nos interesa enfatizar es que la diferenciación no sólo es de formas de producción, sino de mercados; es una manifestación de heterogeneidad estructural donde la fuerza laboral, que no es absorbida por la industria, minería y otros sectores formales, tiene que crearse sus propias fuentes de trabajo. Las trabas burocráticas y legales que dificultan la formalización de las empresas pueden existir, pero lo fundamental es el factor estructural señalado.

Es más, se trata de mercados segmentados. Para países como Perú se ha encontrado que el sector informal produce bienes “inferiores” para sectores de muy bajos ingresos; de forma tal que si se produce un incremento de ingresos de la población, disminuiría el consumo de estos bienes, ya que los consumidores prefieren adquirir bienes “normales” del sector formal.

Esto genera un ciclo económico *sui generis*, lo cual no debe llevarnos a sugerir profundizar la caída de los ingresos reales para mejorar al sector informal, ya que tampoco nadie recomendaría una hiperinflación para estimular las exportaciones, aun cuando éstas puedan crecer espectacularmente en estos casos (por ejemplo Argentina en 1989 y 1990.) La economía campesina y el sector informal concentran segmentos importantes de la PEA latinoamericana, por lo que deben ser considerados especialmente en los diseños de política económica; su presencia e interacción con el sector capitalista generan una dinámica peculiar que varía en cada país; no sólo constituyen factores institucionales a tomar en cuenta, sino que su manifestación

³ Tokman, Victor. *The urban informal sector: critical perspectives unemployment and housing policies*, Oxford, Edited by Ray Bromley, Pergamon Press, 1979.

está dada en los mecanismos de formación de precios, decisiones de producción, formas de distribución. Asimismo, la respuesta ante las políticas económicas puede ser “viscoso”, o de otra parte introducir una volatilidad en la economía, que tornen sumamente frágiles aparentes equilibrios macroeconómicos.

La coexistencia de distintas formas de producción introduce así una compleja trama de relaciones en la economía, que es ignorada por el enfoque neoclásico; éste asume que existen mecanismos automáticos de mercado que llevan al equilibrio, asume que no hay rigideces de precios, que todos los mercados son de precios flexibles y que toda la economía es capitalista.

Al ignorar estos problemas plantean políticas globales —neutras las llama. Al no existir políticas diferenciadas que atiendan las peculiaridades señaladas, se agudizan los desequilibrios.

Diferencias de productividad sectorial

Un rasgo fundamental de nuestras estructuras productivas lo constituye la abismal diferencia de productividad entre sectores y al interior de los mismos. Por supuesto que este fenómeno se presenta entre la economía capitalista, campesina o informal; constituye, pues, otro problema estructural.

La productividad, como señala Diamand,⁴ depende de una amplia gama de factores que están en función del grado de desarrollo de una economía. Así, dependerá de la dotación de recursos naturales de un país, también del proceso de acumulación que históricamente ha existido, lo cual define la densidad de maquinaria per cápita. De otro lado, influye la capitalización social: el nivel de desarrollo tecnológico del país, la formación de su fuerza de trabajo, el hoy llamado capital humano. Finalmente, se consideran las condiciones del contexto, básicamente definidas por la política económica en curso.

Esta distinta productividad en los sectores genera la coexistencia de estructuras de costos relativos diferenciados; de forma tal que el sector de mayor productividad producirá a precios internacionales y

⁴ Diamand, Marcelo. *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1971.

estará en condiciones de exportar, se trata del sector primario en la mayoría de los países de la región. El sector industrial, de menor productividad, produce a precios superiores al internacional y, por lo tanto, no puede exportar.

En países como Perú y Bolivia existe un sector ilegal, aún de mayor productividad, que es la coca, lo cual agudiza las distorsiones señaladas. En ese contexto, el tipo de cambio se ubica en un nivel tan bajo que inclusive el sector primario tiene dificultades para exportar. Se observa así, con nitidez, el fenómeno de la llamada “enfermedad holandesa”.

Esta imposibilidad de exportar del sector industrial no es un problema de ineficiencia, sino de baja productividad, que responde al grado de desarrollo de la economía; es un problema estructural cuya manifestación es el límite externo, las crisis periódicas de balanza de pagos que han aquejado históricamente a la región, tema que veremos en el siguiente acápite.

Lo que queremos enfatizar aquí es el problema tecnológico, resaltado hace tiempo por Prebisch,⁵ que sigue vigente. No existe difusión de la tecnología al conjunto de la economía, inclusive esto no se produce ni siquiera al interior de cada sector. Esta gran heterogeneidad tecnológica está en la base de la heterogeneidad de productividades.

La presencia del capital extranjero en sectores primarios, fenómeno que hoy cobra renovados bríos con las privatizaciones y el remate de los activos estatales, dificulta aún más el proceso de eslabonamientos con el resto del aparato productivo nacional. Estas tecnologías intensivas en capital absorben relativamente escasa proporción de la fuerza laboral. Asimismo, la disparidad de productividades explica una desigual distribución de ingresos.

Más que un problema de desempleo abierto, lo que existe es un problema de subempleo; no porque la fuerza laboral trabaja menos que una jornada normal (40 horas semanales), sino porque los ingresos que se perciben no permiten satisfacer una canasta básica de consumo. Desde este punto de vista, en última instancia, el problema del empleo se convierte en realidad en un problema de ingresos.

⁵ Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1969.

No sólo existe desigualdad en la distribución de ingresos, sino también hay bajos ingresos, lo cual configura un problema de pobreza extrema para amplios sectores de población de la región. Este fenómeno se localiza principalmente en las áreas rurales (economía campesina) y las zonas urbano-marginales (algunos segmentos del llamado sector informal también están incluidos).

Estos problemas están ligados al limitado proceso de acumulación de capital que se ha producido en varios países de la región. Es más, la inversión acumulada se ha dado con la utilización de tecnologías que han generado los problemas señalados anteriormente. Este tema será retomado en un acápite posterior.

La cuestión central aquí es si el libre mercado permite una adecuada adopción y difusión de tecnologías que resuelvan las brechas de productividad, insuficiencia de empleo y desigual distribución de ingresos. Es muy difícil encontrar evidencia empírica que apuntale tal hipótesis.

La tecnología no es un bien público, su acceso está severamente restringido ya que es uno de los principales frentes de lucha por la hegemonía mundial. Además, no necesariamente resuelven nuestros problemas dado que no son precisamente técnicas intensivas en la utilización de fuerza de trabajo; tampoco son funcionales a las características que presenta nuestra estructura productiva.

En el mejor de los casos, cuando existe inversión extranjera productiva, se queda en el sector de destino inicial, sin mayor difusión y sin solucionar el problema de heterogeneidad discutido anteriormente.

En suma, hay que diseñar una adecuada política de adopción y desarrollo tecnológico diferenciado, donde el Estado debe jugar un rol importante en el apoyo a labores de investigación o en la prestación de información que es fundamental para el funcionamiento de la actividad productiva. El libre mercado no permite este dinamismo que es esencial en una estrategia nacional de desarrollo.

El límite externo

La histórica inserción de los países de América Latina en la economía mundial, como exportadores de materias primas, es un fenómeno

que persiste en la mayoría de los países de la región. Brasil, México y Colombia constituyen claras excepciones.

Por lo tanto, persiste el deterioro de los términos de intercambio, lo cual fue particularmente relevante en la década de los ochenta. Se evidencian también los límites de oferta (escaso efecto multiplicador) y de demanda (sustitución de materias primas por el cambio tecnológico), que caracterizan a los productos primarios.

Lo que es más grave es la persistencia del límite externo. El sector primario es incapaz de proveer las divisas suficientes para el funcionamiento de la economía, y dado que la industria es una consumidora neta de divisas llega un momento en que éstas se agotan. El colapso de la balanza de pagos, la crisis devaluatoria y la aceleración inflacionaria, son las principales manifestaciones de un problema acumulativo. La recesión directa (vía política monetaria) y/o indirecta (vía devaluación) se presenta como la única alternativa desde la perspectiva neoclásica. Se perpetúan así los ciclos *stop and go* que han caracterizado por décadas nuestras economías.

Estas dificultades, básicamente del sector real, se agravaron con el problema de la deuda en la década de los ochenta. Los préstamos internacionales alejaron temporalmente el límite externo, hasta que el alza de las tasas de interés internacionales precipitaron la crisis. América Latina no sólo no tuvo flujos netos positivos, sino que se transformó en una exportadora neta de capitales.

En los años noventa el límite externo aparentemente ha desaparecido. Como en la época de bonanza de los préstamos internacionales, los flujos de capital llegan a la región, así como en otras latitudes como Asia. Los factores son principalmente externos (caída de la tasa de interés y recesión internacionales), por lo que principalmente —a diferencia de Asia— tienen el carácter de capitales especulativos de corto plazo.

Cumplen así con su rol de proveedores de divisas, lo cual efectivamente aleja el límite externo. La masiva política de privatizaciones que hoy se implementa hace que los montos sean muy importantes; alivia así la balanza de pagos y las cuentas fiscales, contribuyendo decisivamente al proceso de desinflación que experimentan hoy varios países de América Latina.

Así como llegaron los capitales, también se irán. Además, en el caso de presencia de capital extranjero en las privatizaciones, son

pasivos que se acumulan con el exterior. Asimismo, no debemos olvidar que el problema de la deuda persiste.

En suma, debemos aprovechar el respiro que los flujos de capital externo dan a nuestras economías. Financiar un *boom* transitorio del consumo, un auge en la bolsa, o los sectores de bienes no transables, tiene una duración limitada y está encubriendo peligrosos desequilibrios. La alternativa pasa por invertir en los sectores de bienes transables que nos pueden proveer las divisas que ya no existirán cuando los capitales "golondrinos" se vayan, o cuando los recursos de la privatización (que son por una sola vez) se agoten.

La única posibilidad de solucionar el problema estructural del límite externo es que la industria sea capaz de crear sus propias divisas. La exportación de manufacturas se convierte así en una condición necesaria para aliviar las periódicas crisis de balanza de pagos; asimismo se convierte en la única garantía de que cuando los capitales se retiren tendremos un sector que podamos estimular y manejar con políticas internas, que nos proveerá de divisas de manera permanente. Esta diversificación permitirá una nueva inserción en la economía mundial, en las corrientes más dinámicas de los flujos de comercio: manufacturas y servicios.

Aquí, la integración económica juega un rol fundamental. A pesar de la crisis inflacionaria, la crisis de la deuda, la recesión, el proceso de desindustrialización, la caída de ingresos reales, que caracterizaron a América Latina en la década de los ochenta, el comercio intraindustrial, por ejemplo, en el Grupo Andino, no es desdeñable.⁶ A diferencia del comercio con otros países de la región y el resto del mundo, existe un dinamismo del comercio intraindustrial cuyo contenido estratégico vale la pena ponderar. Los flujos de mayor valor agregado se dan entre los países socios, lo cual puede permitir relanzar el proceso de integración en torno a una estrategia de exportación de manufacturas en una primera etapa. En una segunda etapa, se puede basar en una negociación e inserción como bloque, coordinando con los otros procesos de integración que se dan en la región.

La propuesta neoliberal no considera relevante estos temas. En efecto, el libre mercado propicia una reprimarización de nuestras

⁶ Fairlie, Alan. "Comercio intraindustrial en el Grupo Andino en la década de los ochenta", en *Revista Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1994.

economías con fuerte presencia de capital extranjero. Eso no fue solución en el pasado, ni lo es ahora. No se ubica en la perspectiva que la región necesita para superar las limitaciones señaladas.

De otro lado, no se considera necesaria la integración económica subregional; son procesos limitantes, con socios menores que mantienen distorsiones en los precios relativos, lo cual no permite el libre comercio. Su alternativa es una "integración con el mundo" por el que cada país aprovecha las ilimitadas posibilidades que ofrece a un país pequeño el comercio mundial.

Además de perpetuar nuestra inserción como productores de materias primas, dicha propuesta tiene para nosotros un cierto tinte suicida. Cuando en el mundo se forman bloques económicos en función de los países y regiones que se disputan la hegemonía, la carrera tecnológica y el aumento de la productividad, es difícil percibir cómo un país pequeño y aislado jugando al "llanero solitario", puede tener algún futuro razonable.

La insuficiente acumulación de capital

Otro problema central tiene que ver con la intermediación ahorro-inversión y el proceso de acumulación de capital de América Latina. Por los hechos que hemos mencionado anteriormente, es claro que la inversión privada ha sido insuficiente. Al problema de la heterogeneidad ya discutido debemos añadir que hay una tendencia decreciente de inversión privada en la mayoría de los países de la región, en las últimas décadas. Especialmente es grave el proceso en la década del ochenta, por la crisis de la deuda.

Un argumento muy utilizado es que dicha caída de la inversión se debe a la insuficiencia de ahorro en América Latina, lo cual convierte en imperativo e indispensable captar capital extranjero, sin el cual la región no se puede desarrollar. El argumento es falaz. No se trata aquí de satanizar a la inversión extranjera; depende del Estado nacional fijar adecuadas condiciones para garantizar el máximo provecho al país, permitiendo una tasa de ganancia razonable, puesto que no se puede esperar filantropía en estos asuntos.

Pero, el problema de la generación de ahorros no parece ser el principal, el *quid* del asunto es que dicho ahorro no se convierte en inversión, ese es el aspecto central y no la eficiencia de la misma como

tiende a unilateralizar el enfoque neoclásico, como señala la crítica del Cedes.⁷

Esto nos lleva a plantear en el centro del debate, el problema del excedente económico, tal como hizo Prebisch en su último libro.⁸ En efecto, los excedentes han sido cuantiosos, ¿por qué no hubo inversión? En primer lugar, está el problema de la fuga de capitales, que ha sido de una magnitud similar al stock de la deuda externa para más de un país latinoamericano. En segundo lugar, el problema del pago de la deuda externa configuró una extraordinaria filtración de recursos fuera de América Latina. También hay que considerar el gasto improductivo (armamentos) y consumo suntuario imitativo. Asimismo, la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras.

Existen pues excedentes considerables, los que se destinaron en buena proporción a fines no productivos, o al financiamiento del crecimiento de otros países extrarregionales. Nos convertimos en los años ochenta en exportadores de capitales, mientras nuestros gobiernos aceptaban prácticamente cualquier condicionalidad por un puñado de dólares.

Como los excedentes no se convirtieron en inversión se produce la insuficiencia dinámica en la acumulación de capital, esto compromete el destino de la región en el mediano y largo plazo, más aún cuando el Estado no juega un rol contracíclico, ya que está descartado en las propuestas neoliberales, hoy en boga en la región.

La sangría de recursos financieros debilitó las estructuras financieras de la región, tornándolas frágiles; esto se agudizó con las políticas de ajuste aplicadas para pagar la deuda externa. Se desmontizó la economía, y la contrapartida fue la dolarización (a excepción de países como Brasil), operándose un proceso de sustitución monetaria como parte de un comportamiento defensivo de los agentes económicos frente a la inflación crónica; proceso que avanzó rápidamente debido a la inexistencia de una variedad suficiente de activos o sustitutos financieros en moneda nacional con rendimientos reales

⁷ Cedes. *Growth and structural reform in Latin America*, Buenos Aires, 1990.

⁸ Prebisch, Raúl. *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

atractivos. Esta situación generó serias trabas al manejo de la política monetaria.

Los flujos de capitales que han llegado en los años noventa modificaron el panorama; muchos lo atribuyen a las adecuadas políticas de apertura implementadas, inclusive cuando técnicos del mismo FMI demostraron con suficiente evidencia empírica que los factores son principalmente exógenos.⁹

Los flujos de capital han incrementado sensiblemente los depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario, han generado booms en la bolsa, incrementado las reservas internacionales de una manera impresionante, y también han participado en el proceso de privatizaciones de la región. Lo que no han hecho suficientemente es colocar las tasas de interés domésticas a niveles internacionales, tampoco han reducido sensiblemente los *spreads* (ganancia de los bancos, diferencial entre la tasa de interés activa y la tasa de interés pasiva), que permanecen altos. Las colocaciones a largo plazo y en inversión productiva aún son muy limitadas, ya que se ha financiado principalmente la compra de bienes de consumo duradero, así como al sector construcción.

Como ya se señaló, estos capitales son de corto plazo y sumamente volátiles; así lo evidenció el movimiento de retorno parcial de los mismos ante el aumento sucesivo de las tasas de interés estadounidenses, en lo que va del año 1994.

Lo fundamental entonces es el destino de dichos capitales, así como la conexión con el sector real. La propuesta neoliberal no está dinamizando a este último, por lo que no están creándose condiciones de estabilidad para el sistema financiero en el mediano y largo plazo.

Los agentes del desarrollo

Este es otro viejo tema del debate en América Latina: ¿quién impulsa el proceso de desarrollo? Esta discusión estuvo y está impregnada de un fuerte contenido ideológico y político, lo que ha generado a menudo falsos dilemas.

⁹ Reinhardt, C., L. Lederman y G. Calvo. "Capital inflows to Latin America: the role of external factors", en *Staff Papers*, núm. 40, FMI, 1993.

Los pensadores latinoamericanos que crearon un marco conceptual autónomo —Prebisch y la CEPAL, la teoría de la dependencia con sus diversos matices, las teorías del límite externo— plantearon la necesidad de la industrialización de América Latina y el diseño de estrategias de desarrollo que cambiaran la inserción de América Latina en la economía mundial como exportadora de materias primas, a la vez que impulsaran el desarrollo tecnológico y agrícola. El mercado, el libre comercio y el capital extranjero se habían mostrado claramente insuficientes para impulsar el desarrollo de la región.

En muchos países los sectores empresariales industriales que debieron impulsar el proceso, por diversos motivos, tuvieron limitaciones para realizarlo; esto generó la necesidad de una presencia del Estado mayor a la que se había previsto inicialmente. Hubo algunos excesos como la protección infinita, un sistema de incentivos y no de castigos, y la unilateralización del mercado interno, entre otros. Esto fue reconocido por los teóricos autocríticamente y reclamaron la necesidad de que el proceso de industrialización debía también incluir la exportación de manufacturas, así como también la integración latinoamericana; advertencias que en general no fueron tomadas en cuenta, salvo por aquellos países que hoy tienen el mayor desarrollo relativo de la región.

Hubo limitaciones, sobre todo de gestión y continuidad, que atentaron contra el éxito de la estrategia; sin embargo, se avanzó en el proceso de industrialización y se produjo crecimiento en la región. Los éxitos relativos se han distorsionado, y los errores y limitaciones sobredimensionado. En la propuesta neoliberal todos los problemas de la región se le atribuyen a la industrialización por sustitución de importaciones y a la intervención estatal.

Los excesos de la intervención estatal no eliminan las limitaciones y defectos del mercado; mucho menos transforman en realidad los postulados del libre mercado, y de la competencia perfecta que se utiliza en los cursos introductorios de economía como una útil abstracción para discutir algunos conceptos, pero algunos han creído que existió o existe. Esto debería resultar anecdótico. Lo trágico es que lejos de un ejercicio intelectual están tratando de que nuestros países se ajusten a sus modelos. Si los modelos no funcionan, mala suerte para la realidad. En ese intento están agudizando nuestros desequilibrios estructurales, y están creando segmentos de población que engrosan las estadísticas de la pobreza extrema en América Latina.

El rol del Estado ha sido muy importante en los procesos de desarrollo exitosos, históricos y “tardíos”; inclusive en experiencias de crecimiento exitoso, que los neoclásicos presentan como paradigmática: Chile. Allí el Estado es dueño del principal recurso de exportación (el cobre) y de recursos estratégicos como el petróleo; incluso en las mejoras tecnológicas y el desarrollo de la agroindustria el Estado no ha sido ajeno.

Otro debate fundamental está referido al contexto institucional idóneo para impulsar el proceso de desarrollo. Siguiendo a ideólogos como Friedman,¹⁰ se ha tratado de aherrojar la democracia al fundamentalismo neoliberal; el libre mercado es el único sistema compatible con la libertad individual y el sistema democrático, señalan. Es oportuno recordar las dictaduras militares que pulularon particularmente en el cono sur latinoamericano, en la segunda mitad de la década de los setenta; todas buscaban implementar un sistema de libre mercado. También hay que ver experiencias autoritarias que minimizan el rol de la sociedad civil en la América Latina de los noventa.

Por eso es muy importante que instituciones como CEPAL¹¹ incorporen en su propuesta el fortalecimiento institucional democrático como una condición indispensable para impulsar el proceso de desarrollo en nuestra región. La concertación, la participación ciudadana institucionalmente canalizada y el dinamizar a la sociedad civil, son llaves maestras del mismo.

La participación del sector privado encabezando el proceso de acumulación y el potenciamiento de mecanismos de mercado para que los agentes económicos individuales tomen sus mejores decisiones son elementos de una estrategia de desarrollo que pocos discuten.

Pero ello no basta para superar los problemas de coexistencia de diferentes racionalidades económicas, heterogeneidad tecnológica y de productividad, con sus efectos negativos sobre el empleo y la distribución de ingresos, tampoco para superar el límite externo y la insuficiencia dinámica de acumulación de capital.

10 Friedman, Milton. *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1980. *Idem. Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*, Barcelona, Grijalbo, 1980.

11 CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1991.

Para ello es necesario un Estado que cree el entorno adecuado y un marco institucional, un sistema de precios relativos que favorezca al sector productivo y no al especulativo; este Estado no puede ser burocrático, debe ser democrático, representando a los sectores organizados representativos y mayoritarios del país. Necesitamos estrategias de desarrollo de 20 años de plazo, pero concertadas, no impuestas.

La estrategia neoliberal: ¿alternativa de desarrollo?

La liberalización a ultranza que se implementa en la región debería generar una estructura de precios relativos "de equilibrio" que logre estabilizar la economía y propiciar el crecimiento.

- a. Las políticas monetarias y fiscales restrictivas reducen el gasto, los salarios reales elevan la tasa de interés desalentando las inversiones productivas; en suma, deprimen la demanda agregada generando recesión. Muchos esfuerzos hubieron por encontrar curvas de Phillips en América Latina, pero los resultados no fueron muy halagadores. Mas bien, los ciclos económicos se daban con aceleración inflacionaria y recesión, y viceversa. Por lo tanto, la recesión generada no ha tenido correlato en una dramática disminución de la inflación.
- b. La liberalización comercial, implementada generalmente con una política de *shock*, en busca del arancel único y bajo ha tenido consecuencias funestas sobre amplios sectores industriales latinoamericanos, los que han quebrado, echando por la borda en algunos casos décadas de esfuerzo de acumulación. Se afecta fundamentalmente al sector de bienes transables, y no al de no transables, que es más concentrado y con capacidad de fijación de precios en el mercado interno. No sólo es grave el problema de destrucción de capital y el desempleo que se genera, sino que se vulnera severamente al único sector capaz de revertir el límite externo: un sector industrial que debe ser exportador.

El proceso de liberalización comercial propicia un incremento considerable de las importaciones, muchas de ellas suntuarias, que se traduce en un significativo déficit en la balanza comercial. Es más, algunos sectores que producían para el mercado interno se transfor-

man de productores en comerciantes, en importadores. No es precisamente un escenario compatible con las exportaciones como motor de crecimiento propagandizado en el discurso ultraliberal.

- c. De otro lado, la liberalización financiera efectivamente elevó las tasas de interés, pero no a niveles similares a las internacionales, sino significativamente superiores. El mismo fenómeno se observó en los *spreads* que tienen las instituciones bancarias; son uno de los sectores más claramente beneficiados con la política de apertura; por supuesto no los principales, ya que éstos son los acreedores externos que constituyen la razón de ser de este tipo de política económica. Lejos de propiciar un incremento del ahorro y la inversión las elevadas tasas de interés han dificultado el proceso de acumulación de capital.

Lo que sí se ha producido gracias al diferencial de tasas de interés (principalmente por la reducción de la tasa de interés internacional) es un importante flujo de capitales de corto plazo que ha generado reactivación inmediata, *booms* de la bolsa y acumulación de reservas internacionales. Pero una consecuencia no deseada ha sido el retraso cambiario que desalienta las exportaciones e incentiva las importaciones, con lo cual se profundiza el desequilibrio en balanza comercial; también el desequilibrio en cuenta corriente, dados los pagos onerosos del servicio de la deuda externa, que presenta casos extremos como Perú, donde aproximadamente el 50% de las exportaciones se dedican al servicio de intereses de la deuda externa.

Esos déficit crecientes y acumulativos en la balanza comercial y de cuenta corriente están siendo financiados, temporalmente, por los flujos de capitales; se han convertido en la tabla de salvación que está cubriendo aparentemente los desequilibrios, está postergando temporalmente su desenlace.

- d. La liberalización del mercado de trabajo y de tierras es otro pilar de la estrategia. Asumen que el mercado de trabajo financiero funciona como un mercado de precios flexibles, por ejemplo el mercado de papas. Habría que eliminar las "rigideces" (estabilidad laboral, salarios mínimos etc.), lo que reducirá salarios y privilegios con lo cual se estimulará la demanda de fuerza laboral y por lo tanto el empleo.

Sin embargo, una constante en todos los procesos de ajuste ortodoxo en América Latina es la dramática disminución de los salarios y los ingresos reales, que coexiste con una caída significativa del empleo y un incremento del subempleo por ingresos.

De otro lado, la “contrarreforma agraria”, que busca eliminar formas de asociación colectiva o cooperativa de la tierra, debería aumentar la eficiencia, la productividad, convertir a los campesinos en sujetos de crédito y, por lo tanto, revertir la tendencia decreciente en la producción y productividad del agro. Un sector agrícola sin asistencia tecnológica, con un entorno desfavorable y una demanda deprimida difícilmente se recuperará. Si es un sector exportador tiene el problema de la sobrevaluación cambiaria. El desenlace previsible es que estos sectores no pueden pagar los elevados costos del crédito comercial, con lo que pueden perder sus tierras privadas colocadas como garantía. Un proceso de reconcentración de la propiedad es un riesgo inminente, sin beneficios en la productividad ni para el consumidor.

e. La reforma del Estado, la privatización de empresas públicas, la desregulación, constituyen elementos centrales de la estrategia. El argumento es que se mejorará la eficiencia y se eliminará el déficit fiscal, con lo cual los consumidores serán los grandes beneficiarios.

Efectivamente, se pueden obtener inclusive superávits; lo que no se está ponderando suficientemente es que se trata de una venta de activos que produce ingresos por una sola vez, también genera acumulación de reservas internacionales.

La discusión de fondo es, sin embargo, el rol del Estado en la economía. Se está privatizando todo. Es la política del No-Estado. Ni recursos estratégicos, ni perfil tecnológico-industrial, ni política industrial, ni política de fomento; todo debe ser privatizado, de preferencia para el capital extranjero.

Sin embargo, en muchos casos se trata de monopolios naturales, por lo que se está sustituyendo un monopolio estatal por uno privado, predominantemente extranjero; eso no garantiza ni mayor eficiencia, ni menor precio para los consumidores, al contrario.

De otro lado, la privatización es un eufemismo con el que se trata de minimizar los efectos del cierre de empresas públicas, lo cual tiene considerables efectos sobre el empleo dado el peso relativo que ha

tenido el Estado en América Latina. Es decir, en el corto plazo se agudiza el problema del desempleo, pero el problema fundamental es que al Estado se le está dejando sin ningún rol relevante en el proceso de desarrollo. Los sectores estratégicos y los lineamientos de política general, así como la soberanía nacional se sacrifican al altar del libre mercado.

Declarativamente, se dice que el Estado aparte de la defensa nacional (¿no se plantearía su privatización también?) y el marco jurídico-institucional, debe dedicarse a desarrollar el capital humano (clave del éxito de los países de reciente industrialización), así como también eliminar la extrema pobreza.

¿Cómo puede desarrollar el capital humano una política que agudiza la extrema pobreza, reduce ingresos reales, aumenta el desempleo? ¿Cómo puede mejorar el capital humano una política que implementa la austeridad fiscal, o sea la virtual desaparición de la inversión pública, el deterioro creciente e irreversible de los servicios de salud y educación para las amplias mayorías de nuestros países?

Intrínsecamente, la estrategia tiene resultados que destruyen el capital humano; el resto es pura ideología.

¿Con qué recursos el Estado combatirá la extrema pobreza? Ese no es un problema marginal, afecta a un 40% de la población latinoamericana. Ninguna política de limosna oficial o asistencialista puede solucionar un problema de tales dimensiones. El objetivo central de una estrategia nacional de desarrollo deber ser eliminar la pobreza; eso no lo puede hacer el Estado descuartizado que deja la implementación de la propuesta ultraliberal.

Balace

En suma, la estrategia liberal tiende a generar un serio entrampamiento. Los flujos de capital son la “varita mágica” que está permitiendo temporalmente financiar los crecientes desequilibrios en balanza comercial y cuenta corriente, así como mantener la desinflación que se ha producido en la mayoría de países de América Latina.

Sin embargo, el mismo flujo de capitales genera un importante retraso cambiario que deprime las exportaciones y estimula las importaciones agudizando el desequilibrio comercial. Se requieren, así,

flujos crecientes de capital para mantener el precario equilibrio. Reducir la tasa de interés y elevar el tipo de cambio real puede generar una reactivación y algún incremento de las exportaciones pero existe un serio riesgo de aceleración inflacionaria y de reversión del flujo de capitales, garantía de la estabilidad. No es precisamente el mejor de los mundos.

Así, el límite externo sólo ha sido postergado. La privatización con parte del capital extranjero incrementa los pasivos del país con el exterior, y las empresas públicas sólo se pueden vender una sola vez. La inversión extranjera también generará posterior repatriación de utilidades. La única posibilidad de estabilidad en las reservas internacionales es que éstas se incrementen con base en las exportaciones del país que, como hemos visto, la estrategia neoliberal deprime.

De otro lado, ésta es una *estrategia concentradora y excluyente*. La quiebra de empresas industriales y el remate de activos estatales está generando un proceso de reconcentración de la propiedad, de peligrosa conformación de conglomerados que incluyen propiedades bancarias y productivas, y un creciente proceso de desnacionalización. No es precisamente la dirección correcta para solucionar los problemas que señalamos en la sección anterior. Este proceso concentrador y excluyente agudiza el problema del desempleo y la desigualdad en la distribución de ingresos, y no genera un proceso de difusión tecnológica en el conjunto de sectores productivos.

El mejor escenario liberal es que los capitales se inviertan en actividades primarias y que el capital extranjero se ubique en estos sectores; sería la consolidación de un proceso de reprimarización de la economía latinoamericana. En muchos casos sería desandar lo andado y volver a la época de pre-industrialización, de pre-sustitución de importaciones.

América Latina no tiene décadas sino siglos de ejercicio de esa estrategia de "libre comercio," no intervención estatal y fuerte presencia de capital extranjero; en el mejor de los casos, esta estrategia trajo en el pasado crecimiento para América Latina. Fue un crecimiento que profundizó la heterogeneidad tecnológica, productiva, de ingresos y empleo; benefició a los sectores de mayores ingresos, por lo que no se constituyó en una alternativa de desarrollo en el pasado; menos aún en la actualidad, dado el nuevo entorno internacional que hay que enfrentar (donde América Latina es cada vez menos relevante), y un estructura poblacional y social polarizada, después de la década pérdida.

Un proceso de desarrollo supone mejorar el nivel de vida de la población, esto implica aumentar el empleo, mejorar la distribución de ingresos y eliminar la extrema pobreza.

Los neoliberales nos prometieron una estructura de precios relativos de equilibrio que garantizarían la estabilidad y el crecimiento; sin embargo, tenemos retraso cambiario, tasas de interés superiores a las internacionales, salarios reales extremadamente deprimidos.

Los resultados en el sector productivo son de un sesgo antiexportador, antiagrícola, antiindustrial; la manifestación es un desequilibrio externo (comercial y en cuenta corriente) creciente, y un sector financiero que puede verse en dificultades si buena parte del sector productivo se estanca; peor aún si buena parte de los préstamos están en dólares. Una crisis financiera tendría manifestación como crisis de balanza de pagos.

Ya hemos reseñado los resultados de los modelos de política económica neoliberal sobre el empleo, la distribución de ingresos y la pobreza. Parece razonable dudar sobre dicha estrategia como una alternativa de desarrollo para la región.

Algunos retos y dilemas

- a. Un reto fundamental consiste en conciliar estabilidad y crecimiento. La estabilidad no consiste tan sólo en una reducción de la inflación, debe incorporar un cambio en las conductas defensivas de los agentes económicos; supone una estructura de precios relativos sostenibles, que garantice una mayor rentabilidad a las actividades productivas.

De otro lado, está el problema del crecimiento. ¿Es condición necesaria para el desarrollo? Sabemos con certeza que no es condición suficiente. En diferentes periodos de su historia, varios países de América Latina han tenido tasas de crecimiento apreciables, sin embargo, la distribución del ingreso empeoró, la extrema pobreza aumentó. En suma, el nivel de vida se deterioró para amplios segmentos de la población regional; fenómeno que se agudizó dramáticamente durante la década perdida de los años ochenta.

Se pueden señalar a manera de ejemplo tres precios relativos cuyo comportamiento no contribuye simultáneamente a lograr estabilidad

y crecimiento. Un caso es el tipo de cambio real. En varias experiencias latinoamericanas su control, sobrevaluación o situación de retraso cambiario —buscado o no— ha contribuido decisivamente a la disminución de la inflación. Sin embargo, las cuentas externas, específicamente la balanza comercial, se han visto severamente afectadas. Se afectan las exportaciones que declarativamente se plantean casi consensualmente como uno de los motores del crecimiento.

Aumentar sensiblemente el tipo de cambio nominal puede traer como consecuencia una indeseable aceleración inflacionaria, sin la garantía de un incremento significativo de las exportaciones.

En efecto, las exportaciones primarias son muy poco sensibles a variaciones del tipo de cambio, sea porque estén operando a niveles cercanos al pleno empleo, o por los contratos predeterminados que estipulan condiciones con antelación. Un incremento del tipo de cambio se traducirá casi exclusivamente en un incremento de las ganancias.

No es el caso de las exportaciones no tradicionales, particularmente de manufacturas; este sector sí tiene mayores condiciones de respuesta desde el corto plazo y, como dijimos anteriormente, es un sector que puede contribuir centralmente a una solución permanente del límite externo.

Se puede aumentar el tipo de cambio real significativamente sin hacerlo con base en el incremento del tipo de cambio nominal, lo que sería incompatible con el equilibrio interno. Se pueden dar incentivos tributarios, fiscales y crediticios que pueden garantizar tales objetivos. Esas políticas han funcionado y funcionan, el único problema es que cuestionan los postulados del liberalismo a ultranza; pero hacerlo es perfectamente factible, y, deseable.

Otro precio relativo clave es la tasa de interés, los elevados niveles que mantiene todavía, así como los considerables *spreads* existentes, no han incentivado la inversión en actividades productivas, constituyéndose así en un factor que dificulta la reactivación en el corto plazo y el crecimiento en plazos mayores. Sin embargo, esos diferenciales de tasa de interés son los que están manteniendo —por el momento— un flujo considerable de capitales de corto plazo.

Reducir la tasa de interés puede financiar la inversión productiva, pero acelerará el retiro de los capitales de corto plazo, piedra angular de la precaria estabilidad que con incontenibles dosis de triunfalismo

propagandizaron la mayoría de los gobiernos de la región; es una seria dificultad para la actual estrategia en curso.

Se puede propiciar la remonetización de nuestras economías, lo cual permitirá una reducción de las tasas de interés, así como la reparación de créditos de largo plazo, no sólo para bienes de consumo durable y construcción —como es en la actualidad— sino hacia actividades de inversión, preferentemente de bienes transables. Pero también, es fundamental crear asistencia crediticia y tecnológica a los sectores agrícola, informal, de pequeña y mediana empresa. Esto supone una decidida intervención, selectiva, del Estado.

Avanzar en esta propuesta implica tener una meta cambiaria y no monetaria, con lo cual se hace compatible aumentar tipo de cambio real y reducción de tasa de interés con los efectos positivos retroalimentadores que se esbozan. Los conflictos los tiene el rígido esquema conceptual ultraliberal, pero nuestros países no deben permanecer rindiendo cultos a los falsos ídolos. Más importante es la tarea del desarrollo.

El mismo razonamiento se puede aplicar para la política de salarios e ingresos reales; éstos son los que han sufrido sistemáticamente el ajuste y las políticas contractivas y les sirve a los liberales para decir que así tienen las cuentas fiscales en equilibrio; lo que no propagandizan es que dichos equilibrios se han logrado en buena medida con el remate de los activos estatales, que constituyen ingresos por una sola vez.

El efecto de tales políticas es el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población latinoamericana. También, por supuesto, el deprimir la demanda dificulta la recuperación. Con el restablecimiento del crédito de sectores medios para arriba se reactiva el consumo, que en el contexto de la liberalización comercial se traduce en mayores importaciones. A diferencia de periodos anteriores la reactivación que hoy se difunde en la región está ligada a actividades primarias y de bienes no transables, principalmente; no es una reactivación liderada por el sector industrial, al cual prácticamente han desaparecido las políticas en curso.

La restauración de un patrón de acumulación primario-exportador en América Latina se está planteando a partir de la reducción de salarios e ingresos del trabajo, excluyendo del proceso a las mayorías latinoamericanas; esa es la cuestión central. El patrón de acumulación en ejecución privilegia a los acreedores internacionales, al sector

banquero y especulativo, al capital extranjero y a un reducido sector productivo primario-exportador.

En esa medida la estructura de precios relativos que plantea el neoliberalismo no es la de "equilibrio", sino aquella que tiene su correlato en una estructura de ingresos relativos, que configura una estructura productiva, económica, social y política excluyente.

La estructura de ingresos relativos que se configura no es precisamente aquella que permite avanzar en una perspectiva de desarrollo para la región. En ese sentido, otro tema de debate fundamental es el que se plantea entre eficiencia y equidad, entre crecimiento y equidad.

b. Actualmente, varios países de la región muestran indicadores de crecimiento, más precisamente, de reactivación. La pregunta central en nuestra opinión es si dicha reactivación se da configurando una estructura productiva compatible con la equidad, con el desarrollo.

Ya Okun¹² reflexionaba sobre el conflicto entre eficiencia y equidad, políticas que eran funcionales al primer objetivo lo harían a costa de sacrificar el segundo; y, viceversa, políticas que buscaban mayor equidad, generalmente con una participación decisiva del Estado, tenían costos en la eficiencia y el crecimiento.

Hemos argumentado en líneas anteriores sobre las dificultades que existen en la propuesta neoliberal para lograr un crecimiento sostenible; el mejor de los escenarios que pueden presentar es la restauración primario-exportadora. El esquema no toma en cuenta los problemas estructurales de América Latina y más bien los agrava. Claramente, el enfoque neoliberal de éxito en el crecimiento no constituye una alternativa de desarrollo para la región.

En la argumentación neoliberal, parafraseando a Smith, se plantea que un crecimiento sostenido beneficiará en el largo plazo a los sectores de menores ingresos. El desarrollo es un proceso gradual y continuo, acumulativo, con efectos de difusión al conjunto de la población. ¿Cuál es la evidencia empírica? ¿Qué país lo ha logrado

¹² Okun, A. *Equality and efficiency, the big trade off*, Washington, The Brookings Institution, 1975.

en América Latina, en el mundo? Las brechas entre ricos y pobres se han agudizado no sólo al interior de nuestros países, sino también entre países.

Considerando la situación de los países latinoamericanos la prioridad es la equidad. El objetivo fundamental debe ser erradicar la extrema pobreza y el hambre. Se requieren medidas redistributivas, una política redistributiva que tenga como objetivo elevar el nivel de vida de la población.

Esta política redistributiva debe combinar elementos de mercado y extramercado; de mercado a través de la política tributaria y de gasto de gobierno en salud, alimentación, nutrición y salubridad; pero también tratando de garantizar una canasta mínima de consumo a aquellos que no tienen votos monetarios suficientes para hacerse valer en la democracia del mercado. Es necesario crear un sistema de derechos y un marco institucional que permita ampliar las "capacidades" de la población.¹³

Por supuesto, esa debe ser la razón de ser de una estrategia nacional de desarrollo, y no el pago de la deuda externa. No se trata de plantear un no pago, sino lograr una adecuada negociación que garantice al país quedarse con recursos financieros indispensables para impulsar la estrategia.

La estructura de precios relativos de "equilibrio" no es la del libre mercado, es aquella que favorece la inversión en el sector productivo, que garantiza la exportación de manufacturas, que permite una adecuada difusión de tecnología, que atiende los problemas de la economía campesina, que tiene una adecuada política industrial, que promueve la integración y el comercio intraindustrial latinoamericano.

Esa estrategia nacional de desarrollo supone superar los falsos dilemas que nos han planteado en formas conceptuales erróneas, sumamente ideologizadas, como el ultraliberalismo. Esa tarea fue planteada meridianamente por hace más de dos décadas¹⁴ y ha sido retomada por CEPAL recientemente.¹⁵ Es una tarea pendiente.

¹³ Sen, A. y J. Dreze. *Hunger and public action*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

¹⁴ Diamand, Marcelo. *Op. cit.*

¹⁵ CEPAL. *Op. cit.*

Se debe superar el falso dilema de estabilidad y crecimiento, entre industrialización para el mercado interno y exportación de manufacturas, entre el desarrollo agrícola o industrial, entre el rol del Estado y los mecanismos de mercado, entre lo económico y lo social; la cuestión decisiva es crear una estructura de precios relativos, o sea de ingresos relativos, que lo haga viable. Esto supone un marco institucional adecuado, un Estado democrático donde tengan representación y capacidad de decisión los amplios sectores de población, los cuales deben impulsar un proceso de desarrollo que logre mejorar el nivel de vida de la población latinoamericana.