

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

DICIEMBRE DE 1982

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/DICIEMBRE DE 1982

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Luis López Cordovez
Eligio Alves	Roberto Matthews
Nessim Arditi	George Mouchabek
Oscar J. Bardeci	Michael Nelson
Daniel Blanchard	René Ortuño
Alfredo Eric Calcagno	Marco Pollner
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourne St. A. Clarke	Gert Rosenthal
Jorge Graciarena	Alejandro Vera

COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael	Miembros <i>ex officio</i> :
Andrés Bianchi	Francisco Acebes
Robert Brown	Oscar J. Bardeci (CELADE)
Norberto González	Marta Boeninger
Jorge Graciarena	Claudionor Evangelista (CLADES)
Adolfo Gurrieri	Jorge Israel (ILPES)
	George Mouchabek
	Aurelio Ruiz

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.82.II.G.4

Precio: US\$ 3.00

NOTAS

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Revista de la
C E P A L

Número 18

Santiago de Chile

Diciembre 1982

S U M A R I O

Un recodo histórico en la periferia latinoamericana. <i>Raúl Prebisch</i>	7
¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual. <i>Pedro Sáinz</i>	25
Absorción creciente con subempleo persistente. <i>Norberto E. García</i>	47
Los límites de lo posible en la planificación regional. <i>Carlos A. de Mattos</i>	69
La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla. <i>Sergio Molina S.</i>	93
La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo. <i>Henry Kirsch</i>	119
La demanda de energía en la industria manufacturera chilena. <i>Larry Willmore</i>	139
Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores. <i>David Dunham</i>	147
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

¿Adaptación, repliegue o transformación?

Antecedentes y opciones
en la coyuntura actual

Pedro Sáinz*

Los países latinoamericanos a partir de 1973 han debido adaptarse a una economía y comercio mundiales caracterizados por el escaso crecimiento e inestabilidad de los países centrales. Entre 1974 y 1980 la región se defendió manteniendo un dinamismo relativamente elevado, dadas las circunstancias internas. En la mayoría de los gobiernos parece haber predominado la interpretación de que se enfrentaba una crisis de carácter fundamentalmente coyuntural, si bien se reconocían en ella elementos estructurales.

En 1981 y 1982, al acentuarse los signos recesivos se ha tornado evidente que la crisis de los países centrales tenía fuertes elementos de carácter estructural. La región sufrió los 'impactos' simultáneos de la caída de los términos del intercambio, de la acentuación del proteccionismo y del aumento de los intereses de una deuda externa que había crecido exageradamente, en especial en su componente a corto plazo.

El autor recopila antecedentes destinados a servir como elementos en la redefinición de política que la situación está exigiendo. Hoy se ha hecho evidente que ya no se trata de introducir cambios marginales; la magnitud del desafío los ha mostrado poco útiles cuando ellos se intentaron. De allí la necesidad de reunir antecedentes de carácter estructural.

Si bien la crisis muestra algunas similitudes con la de los años treinta, tampoco cabe duda que la región es ahora bien distinta y que las relaciones internacionales también son diferentes. De allí que, en primer lugar, evalúa la década de los años setenta para sacar conclusiones que hacen a las condiciones iniciales de carácter estructural con que se inicia la presente década.

Este trabajo caracteriza luego sucintamente los problemas que enfrentan los gobiernos en la actual coyuntura. Esboza, asimismo, dos prototipos de opciones de política según sea coyuntural o estructural el carácter que se le asigne a la crisis.

Finalmente, se examinan aquí, con una visión a largo plazo, algunos elementos vinculados al dinamismo económico, la distribución del ingreso, las relaciones económicas externas y la estructura sectorial que debieran informar el marco estructural que oriente las políticas económicas de la coyuntura.

*Director Adjunto del Centro de Proyecciones Económicas de CEPAL.

Introducción*

La grave situación económica por la que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos a comienzos de los años ochenta está provocando cambios más o menos profundos en sus políticas económicas.

Con motivo de la crisis de los años treinta, los países aplicaron políticas económicas que tuvieron consecuencias de la mayor importancia para el desarrollo posterior de la región; hoy, frente a una encrucijada en que se repiten algunos rasgos importantes, parece imprescindible recopilar la mayor cantidad de antecedentes que puedan ser útiles para examinar las políticas con las cuales deberá enfrentarse la actual crisis.

Este trabajo reúne tres tipos de antecedentes. Los primeros se vinculan con la evaluación económica de los años setenta; sus resultados son parte de las condiciones iniciales que deben considerarse al diseñar una política para esta década. Existen con respecto a dichos resultados posiciones disímiles entre quienes destacan la transformación productiva y las nuevas formas de inserción internacional, y quienes destacan la persistencia de problemas de carácter estructural. Por estos motivos se dedica una primera sección a revisar y juzgar las evaluaciones del proceso de desarrollo preparadas en los años setenta, puesto que ahora ya se dispone de una perspectiva temporal más adecuada para juzgar el decenio en su conjunto.

Una segunda sección examina la coyuntura actual, analizando los factores que detonaron la crisis, los principales problemas por ella provocados y que deben resolverse a corto plazo y dos opciones estratégicas que se utilizarán para examinar las orientaciones que podrían darse a las políticas económicas coyunturales.

Finalmente, a partir de una visión del desarrollo que se propusiera resolver los principales problemas estructurales que subsisten a pe-

*El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Claudio Marinho, Adolfo Gurrieri, Arturo Núñez del Prado y de sus compañeros de trabajo del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL. Naturalmente, los planteamientos aquí enunciados no los comprometen. Como se reconoce en el texto, parte del material utilizado como antecedentes de este artículo procede de trabajos previos del Centro, algunos de los cuales ya fueron publicados en esta *Revista*.

sar de los cambios a veces profundos registrados en la región, se exploran algunos de los

componentes que deberían informar una política coyuntural.

I

Las evaluaciones del desarrollo en los años setenta

El examen de las numerosas evaluaciones del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos preparadas durante el pasado decenio, permitirá hacer observaciones que se estima útiles para el diseño de políticas de la presente década. Como estas evaluaciones no coinciden en sus conclusiones, se hace necesario, en primer lugar, enunciar algunos de los criterios sobre los cuales se basaron. Luego se exponen sus principales conclusiones, distinguiendo entre aquellas que acentúan los éxitos y aquellas que se refieren sobre todo a los resultados negativos. Esta sección concluye con una evaluación de conjunto sobre la evolución de los años setenta, aprovechando la mayor perspectiva de tiempo que ahora tenemos.

1. *Criterios que sustentan las evaluaciones*

La diversidad de conclusiones que puede apreciarse en las evaluaciones responde en buena medida a los diferentes criterios que las orientaron.

Entre dichos criterios, la dimensión temporal es una de las más significativas, pues un grupo apreciable de las evaluaciones estuvo destinado a juzgar los resultados de las políticas económicas a corto plazo. El carácter coyuntural de estos ejercicios se refleja en el papel central que atribuyeron a los resultados obtenidos en aspectos tales como la inflación, el desempleo abierto o la variación de las reservas. Otras evaluaciones, en cambio, se concentraron en los aspectos estructurales, enjuiciando los cambios gestados a mediano y a largo plazo y atribuyendo especial importancia a factores como la transformación productiva, tecnológica y social, y la naturaleza de las relaciones económicas externas.

Al tomar en consideración los acentuados contrastes comprobados entre distintos perio-

dos de la pasada década en materia de indicadores a corto plazo —por ejemplo, en las series de crecimiento económico y de balanza de pagos— y a los factores implícitos en esos indicadores, tales como la situación económica internacional, la organización sociopolítica y los principios que guían la economía internacional, puede apreciarse la influencia de los enfoques temporales en la evaluación de los resultados.

El modelo o patrón que sirve de criterio normativo para cada evaluación también ayuda a establecer diferencias entre ellas. En este sentido hay gran diversidad; la evolución de los países latinoamericanos durante los años setenta se compara con períodos previos, o con lo sucedido en los países centrales, o también con paradigmas extraídos del marxismo, el neoliberalismo o el ideario cepalino de desarrollo.

Finalmente, otro criterio importante es el de la amplitud del objeto evaluado, que puede ser abarcadora y socialmente poco delimitada si se escoge como objeto de evaluación al “país en su conjunto”, o tener en cambio otros alcances si juzga la situación de uno o varios grupos sociales determinados.

Al examinar las conclusiones que se presentan a continuación es preciso tener presente la diferencia entre los criterios aplicados y no olvidar que el decenio pasado se caracterizó por los contrastes. En el plano temporal se sucedieron períodos económicos de auge, de contracción y de incertidumbre. En cuanto a la orientación de las políticas, hubo esquemas de muy diverso signo, algunos de los cuales se apoyaron en doctrinas tan dispares como el marxismo y el neoliberalismo; y no es menos agudo el contraste entre los resultados obtenidos por los diferentes países y grupos sociales. De allí que, cuando se consideran los éxitos y fracasos, debe tenerse presente que las conclu-

siones generales no pueden ser aplicadas, sin previo análisis, a ningún país en particular.

2. Resultados positivos y negativos en las evaluaciones de los años setenta

La recopilación de resultados que a continuación se ofrece hace hincapié en los aspectos de carácter estructural. Y aun cuando se consideran también resultados de duración limitada, se han seleccionado aquellos aspectos que, por su permanencia, constituyen condiciones iniciales o potenciales que los años ochenta heredan del decenio anterior.

Los aspectos positivos recogidos en las evaluaciones demuestran que, a pesar de las dificultades, el crecimiento económico consolidó algunas transformaciones productivas, tecnológicas e institucionales que, miradas desde la perspectiva de las propuestas de postguerra, constituyen avances innegables.

Los más notables son:

a) El gran dinamismo conseguido por muchos países de la región durante los primeros años de la década de los años setenta. El ritmo de crecimiento del producto regional se aceleraba desde mediados del decenio anterior y los primeros años del setenta reafirmaron el importante potencial de crecimiento regional. En algunos países, y para algunos productos, se configuraron mercados suficientemente grandes como para crear espacios dinámicos, aptos para llevar adelante proyectos eficientes con amplias escalas de producción.

b) El proceso relativamente intenso de inversiones y de transformación productiva y tecnológica en algunas de las economías regionales, se reflejó en la aparición de nuevas ramas industriales, de empresas modernas en la agricultura y en los servicios, y en la ampliación de la infraestructura. Sin embargo, y especialmente en este sentido, existen grandes disparidades entre los países.

c) La capacidad de la política económica para buscar nuevas formas de inserción en la economía internacional. Desde comienzos de los años setenta, se logró conciliar la mayoría de las condiciones externas que se fueron creando durante el decenio con la transformación productiva a fin de alterar la estructura de las exportaciones; diversificando la canasta de pro-

ductos básicos en el plano nacional e incrementando su contenido de productos manufacturados; luego, cuando aumentó la liquidez internacional, se captaron montos elevados de financiamiento externo. Para el período 1975-81 las tasas de crecimiento a mediano plazo del volumen de las exportaciones aumentaron en la mayoría de los países hasta alcanzar los valores más elevados de la postguerra. Esta adaptación a las cambiantes condiciones de la economía internacional fue interpretada a menudo como una garantía de capacidad para desenvolverse en condiciones externas difíciles. La política lograba aprovechar, en función de las circunstancias, las buenas condiciones del comercio mundial o la abundante disponibilidad de recursos financieros.

d) La capacidad estatal para mejorar el funcionamiento de los mercados, modernizar las estructuras tributarias y financieras, establecer y manejar eficientemente empresas estatales clave para la transformación productiva, mantener los principales balances económicos dentro de márgenes aceptables y elevar significativamente los porcentajes del producto destinados al ahorro interno y a la inversión.

e) El poder de reacción demostrado por muchas economías latinoamericanas para conservar durante el período posterior a 1974 el dinamismo industrial y económico global, a pesar del limitado crecimiento de los países centrales. Algunos países latinoamericanos mantuvieron el sentido de la transformación industrial previa, reduciendo la importancia relativa de las ramas productoras de bienes de consumo no duradero e incrementando el de las intermedias y metalmecánicas. Esta evolución permitió, en muchos casos, afrontar los problemas de balanza de pagos mediante la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones manufacturadas. De todas maneras, cabe destacar que otro grupo de países¹ tuvo una evolución extremadamente negativa durante el período considerado.

Los aspectos positivos anotados encuentran su contrapartida en la incapacidad para alterar antiguos desequilibrios sociales y desequilibrios de las relaciones externas.

¹Argentina, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Perú.

Entre los principales aspectos negativos, las evaluaciones reiteran los siguientes:

a) El dinamismo y la transformación productiva fueron incapaces de evitar, contrariamente a las expectativas previas, la conformación de sociedades extremadamente inequitativas con una alta concentración de la riqueza y del ingreso, elevados índices de desocupación y un importante segmento de la población en condiciones de pobreza. Una parte significativa de la transformación productiva estuvo orientada hacia la satisfacción del consumo de los estratos de altos ingresos, afianzando la acción de las empresas transnacionales y generando así un desarrollo tecnológico muy dependiente y con problemas de balanza de pagos.²

b) El ritmo de crecimiento económico registrado en la mayoría de los países latinoamericanos durante la segunda mitad del decenio de los años setenta declinó y su recuperación parecía limitada por factores de inestabilidad e incertidumbre en buena parte vinculados con variables externas.

c) La transformación productiva, a pesar de sus avances, tampoco consiguió un grado suficiente de integración vertical, lo que se manifiesta con claridad en el rezago de la producción de bienes intermedios y de capital. El insuficiente grado de internalización y desarrollo de la tecnología jugó un papel importante en dicho rezago. Y a su vez el escaso éxito de los esfuerzos por encontrar fórmulas para compatibilizar los intereses de las empresas transnacionales con los de los países latinoamericanos ha dificultado la solución de estos problemas.

d) Se continúa registrando un carácter asimétrico en la estructura de las relaciones externas, tanto en lo que atañe a la naturaleza de las corrientes de exportaciones e importaciones como en la evolución desfavorable de la relación del intercambio en los países no exportadores de petróleo; a ello se agrega el endeudamiento externo, con sus efectos reales y financieros sobre el ingreso nacional real, y el deterioro de los balances de pago. Todo esto configura una situación de extrema vulnerabilidad e

inestabilidad en el proceso de crecimiento económico.

Para muchos autores la acentuación de la asimetría se debe en gran parte a la transnacionalización de las economías. La acción de las empresas transnacionales está adquiriendo una importancia creciente y muchas de las corrientes económicas registradas como flujos entre Estados, en realidad ocurren en el interior de un mismo agente económico que actúa por encima de las fronteras de los países.

3. *Las evaluaciones desde la perspectiva de los años ochenta*

Los éxitos y fracasos que señalan las evaluaciones realizadas durante los años setenta pueden ser reinterpretados desde la mejor perspectiva que ahora brindan los años ochenta. De esta forma se examinará la permanencia de dichos resultados, los factores positivos gestados durante los años setenta que subsisten a comienzos de los ochenta, y los problemas existentes a comienzos de los setenta que aún siguen sin resolverse, lo que permite efectuar algunas observaciones preliminares.

En *primer lugar*, detrás de muchas evaluaciones de coyuntura subyace la situación externa, la que no suele ser considerada de manera suficientemente explícita durante los períodos de auge y es sobreestimada en sus efectos en los períodos de dificultades. En muchos países, de acuerdo a la difícil situación económica internacional, la visión optimista de los primeros años de los setenta se fue diluyendo paulatinamente hasta transformarse en pesimista al término del decenio. Durante el trienio 1971-73, el rápido crecimiento de los mercados mundiales y la mejoría de la relación del intercambio creó una sensación de optimismo acerca de las posibilidades que se abrían a los países de la región. Al madurar una prolongada política de industrialización y modernización, la mayoría de estos países pudieron ofrecer una nueva estructura de exportaciones más diversificada que incluye porcentajes crecientes de bienes manufacturados, y al liberarse de la restricción provocada por un abastecimiento externo relativamente rígido, pudieron acelerar notablemente su crecimiento económico.

A partir de 1974, la situación externa co-

²Véase por ejemplo, Luis Claudio Marinho, "Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 14, agosto de 1981.

menzó a deteriorarse paulatinamente, en especial en los países no exportadores de petróleo. Sin embargo, el abundante financiamiento externo y el rápido incremento de las exportaciones permitió mantener el equilibrio externo; consiguieron mantener así las importaciones en niveles aceptables y, por esa vía, se sostuvo el nivel de actividad interna. Hacia finales de los años setenta ambos mecanismos comenzaron a perder efectividad. Por un lado, el rápido aumento de la deuda y los cambios en sus plazos e intereses hicieron que los intereses y amortizaciones absorbieran porcentajes crecientes del ingreso de compra de las exportaciones. Por otro, el deterioro de los precios de los productos básicos terminó por contrapesar el efecto de los fuertes incrementos en el volumen de las exportaciones. Más aún, el gran aumento del financiamiento neto externo fue acompañado de un cambio radical en las fuentes del mismo. En efecto, en los años cincuenta y a principios de los sesenta, el grueso de los capitales que ingresaban en América Latina eran de origen oficial y a largo plazo y, en parte, se trataba de inversiones directas. En cambio, en el decenio de los años setenta correspondieron en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas; se obtuvieron a corto y a mediano plazo y estuvieron sujetos a intereses cada vez mayores. La reducción de los plazos y el incremento de las tasas de interés se han acentuado al comenzar esta década, lo que revela que la región se ha integrado en una situación de clara asimetría a los mercados financieros internacionales.

Como consecuencia de esta evolución queda en pie, como factor positivo, la nueva estructura y nivel de las exportaciones. A pesar de las repercusiones de la actual coyuntura desfavorable sobre los sectores productivos orientados a la exportación, en muchos casos se han abierto y consolidado mercados, y en términos macroeconómicos se ha detenido el deterioro creciente que venía mostrando la participación de la región en el comercio mundial. Como rasgo negativo debe señalarse que la nueva inserción financiera ha acentuado la asimetría de las relaciones externas, y ha transferido y a menudo ampliado, en la economía interna, los efectos más favorables de la recesión de los centros.

En *segundo lugar*, ya se mencionó que los cambios en la política económica trajeron aparejados juicios positivos —por el papel jugado en la transformación productiva y en la inserción externa—, y negativos —por la imposibilidad de resolver los problemas sociales y la persistente asimetría de las relaciones externas. Más allá de estos juicios, es preciso destacar que la capacidad de gestión lograda durante el decenio, y que subyace detrás de estos éxitos y fracasos, fue cualitativamente diferente según la orientación de la política económica seguida.

Las políticas económicas de los años setenta combinaron en proporciones muy diversas formas de intervención estatal, las que pueden denominarse activas y pasivas. Son activas aquellas que contribuyen al fortalecimiento de las instituciones y políticas de intervención pública; ejemplos concretos de esta forma de intervención son la creación de empresas estatales para la exportación (fomento, comercialización, financiamiento, negociación y apertura de mercados) y para la producción en sectores clave de la economía, el establecimiento de políticas de subsidios y de incentivos productivos; y el control de la actividad de las empresas transnacionales (incluidos montos, condiciones y canalización del financiamiento externo). Por el contrario, son pasivas aquellas que tienden a reducir o a eliminar la actividad de las instituciones públicas para facilitar la acción de agentes privados nacionales y extranjeros; ejemplos de esta forma son las políticas de liberalización del comercio exterior y del sector financiero, y la apertura del mercado financiero a la banca internacional.

Cuando se examinan los países latinoamericanos puede distinguirse entre aquellas políticas donde predominaron los elementos de carácter activo y las otras donde predominaron los de carácter pasivo. Si bien para algunos enfoques no existe diferencia sustancial entre ambas, debido a la influencia determinante que sobre la acción estatal tendrían los agentes externos, parece conveniente destacar que los resultados económicos se distinguen marcadamente.^{3,4}

³En 10 países latinoamericanos, que representaban cerca de la mitad de la población latinoamericana en 1975, y donde la acción estatal directa o de promoción en el

Los países que aplicaron preferentemente formas activas de intervención durante el período 1974-1979 mantuvieron una política estatal de fomento a la industrialización y a la modernización de otros sectores. Esta política intentó coordinar la nueva inserción en la economía internacional y la expansión de la producción. Así, una parte de la inversión industrial se orientó al aprovechamiento simultáneo de los mercados internos y externos, y se procuró utilizar el financiamiento o los superávits externos como apoyo de un proyecto relativamente explícito de transformación productiva y, en general, se equilibró mejor el sector financiero con el productivo, cuando no se subordinó el primero al segundo. A pesar de que el cambio en el escenario internacional de los años ochenta produjo una desarticulación de esta política, e impidió a la mayoría de los países que la seguían mantener los ritmos de crecimiento previos, es indudable que su organización estatal los sitúa en mejores condiciones para establecer políticas de desarrollo que en aquellos otros donde predominaron las formas pasivas de intervención.

En *tercer lugar*, no obstante la disparidad entre países y períodos, quedó demostrado que la región posee un apreciable potencial de transformación y crecimiento económico. En ciertos períodos —por ejemplo 1970-74— la región creció a tasas cercanas al 7.2%,⁵ demostrando así poseer una gran capacidad para absorber inversiones y para equilibrar las expansiones del ahorro interno y externo. A lo largo del decenio se fortalecieron ramas productivas del sector industrial, se tecnificó y diversificó parte de la agricultura, y además se modernizaron los servicios comerciales y financieros.

Para muchas evaluaciones, la mayoría de estas transformaciones y el dinamismo econó-

mico fueron provocados por agentes económicos internos y externos que utilizaron los cambios para acentuar su dominio sobre el resto de la sociedad. Esta opinión no es compartida por otras evaluaciones que discuten la calidad estadística de los indicadores de concentración del ingreso y de la riqueza utilizados, o bien consideran la concentración como una etapa inevitable del proceso de crecimiento y transformación económica. Lo que interesa destacar en este punto es que, aun admitiendo la primera opinión, parece razonable sostener que el punto de partida posibilita alcanzar niveles de producción más elevados y de composición más compleja. Más aún, puesto que un porcentaje apreciable de la infraestructura y de la capacidad productiva creadas aceptan un uso relativamente flexible, ellas también pueden ser útiles para modalidades de desarrollo de muy distinto signo.

En suma, al contar con una base material más elevada y habiéndose demostrado el potencial de crecimiento económico de la región, es posible imaginar estrategias de desarrollo más ambiciosas que se sustenten en mayor grado en la capacidad de desarrollo interno de los países.

Sin embargo, y en *cuarto lugar*, la conclusión más importante a la que puede llegarse desde la perspectiva de 1982 se relaciona con la persistencia de los problemas estructurales de América Latina. El deterioro de las condiciones externas vino a demostrar que:

a) Los cambios ocurridos en las relaciones comerciales y financieras no modificaron la asimetría de las relaciones externas, sino que, antes bien, la fortalecieron;

b) El dinamismo económico no logró crear las bases internas de sustentación que permitan defenderse, en la medida de lo razonable, de los períodos de depresión aguda de los centros. La región pareció haber alcanzado entre 1974 y 1980 un grado de autonomía que la hacía capaz de mantener ritmos relativamente elevados de crecimiento, aunque quedó afectada por las oscilaciones de los centros y sus ritmos de crecimiento. Los hechos vinieron a demostrar que el papel del endeudamiento externo en la creación de esa supuesta capacidad de defensa ha sido mayor que el que se le atribuyó en muchas evaluaciones;

campo industrial es muy importante, se lograron crecimientos promedio anuales del sector manufacturero que oscilaron entre 5.7% y 12.1%.

⁴ Siguiendo otros criterios, la difusión transnacional también ha sido clasificada en activa y pasiva. Véase por ejemplo Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, "Economía y política en la fase transnacional: reflexiones preliminares", en *Comercio Exterior*, Vol. 32, N.º 7, México, julio de 1982.

⁵ Calculado a precios de 1975. Si sólo se consideran los países no exportadores de petróleo, la tasa anual de crecimiento superó el 7.5%.

c) La desigualdad en la distribución del poder político y económico entre los distintos grupos sociales se ha mantenido o acentuado; asimismo, en la distribución de los costos de la crisis se ha hecho evidente el carácter inequitativo de las sociedades latinoamericanas.

Estas observaciones preliminares ofrecen algunos antecedentes que debieran considerarse al diseñar una estrategia para los años ochenta. Por un lado se verifica la persistencia de los problemas estructurales, aunque bajo nuevas condiciones e instituciones; el instrumental macroeconómico e institucional, aplicado a través de los mecanismos públicos y de mercado actuales, es por sí solo insuficiente para superar la inequidad social, el grado de

dependencia externo y la inestabilidad y vulnerabilidad del dinamismo económico.

Además, la región podría apoyarse con más intensidad que hasta el presente en su potencial interno de crecimiento y transformación. Se ha creado una base material e institucional que si fuese utilizada con otra orientación podría reducir en grado significativo los problemas que sufren los estratos más postergados de las sociedades latinoamericanas. El potencial de desarrollo que brinda esa base material se reforzaría notablemente si los países la utilizaran con mayor coordinación, lo que a la vez permitiría aumentar apreciablemente su grado de autonomía con respecto al exterior.

II

La coyuntura actual

1. *Los antecedentes de la crisis actual*

Explorados los aspectos positivos y desfavorables a largo plazo de la evolución registrada durante los años setenta, cabe examinar la coyuntura actual con una perspectiva a corto plazo.

La crisis iniciada en 1981, y en plena evolución durante 1982, se desencadenó a través de los desequilibrios externos. La región había resistido en forma satisfactoria la fuerte desaceleración del crecimiento de los países desarrollados entre 1974 y 1980, pero no pudo enfrentar exitosamente la crisis actual con los mismos esquemas de política.

Varios factores se conjugaron para provocar el agudo desequilibrio externo actual. Ya se dijo que la región venía afrontando los problemas externos con una combinación de endeudamiento creciente y acelerada expansión de las exportaciones. La segunda alza de los precios del petróleo y la nueva política económica norteamericana de la administración Reagan, entre otros factores, afectaron el crecimiento del valor de las exportaciones por caídas en la demanda real y en los precios. Además, los mecanismos de promoción de exportaciones

que venían operando activamente para aprovechar el fortalecimiento de la capacidad productiva se hicieron insuficientes frente al recrudecimiento del proteccionismo de los centros. Luego, el alza en las tasas de interés aumentó significativamente los servicios de la deuda externa. Estos hechos coyunturales se sobrepusieron a un nivel y perfil del endeudamiento que ya en 1978⁶ hacían prever a la CEPAL la imposibilidad de mantener la tendencia del segundo quinquenio de los años setenta. En efecto, la relación entre el servicio de la deuda y el valor de las exportaciones habría sido difícil de mantener dadas las condiciones de demanda externa, intereses y vencimientos previos.

El desequilibrio externo se transfirió a las economías latinoamericanas por mecanismos que no existían o no estaban demasiado difundidos a comienzos de la década pasada. Entonces y en forma acelerada la región se integró al sistema financiero internacional en una situación de clara asimetría. Los préstamos reci-

⁶Véase por ejemplo *Tendencias y proyecciones de largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978.

dos fundamentalmente de la banca privada internacional fueron transferidos a los sectores productivos nacionales con gran fluidez, aunque a veces en ocasiones poco favorables. De esta forma un porcentaje apreciable de las empresas latinoamericanas quedó directamente sometido a las condiciones de los mercados financieros internacionales y a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Asimismo, la crisis financiera internacional y los desequilibrios externos de los países también afectaron en 1981 y 1982 a sectores con escasas vinculaciones comerciales con el exterior.

Al hacerse evidente lo insostenible de la situación, comenzó a llevarse a cabo en 1981 una gradual desarticulación de los esquemas de política que habían posibilitado el tipo de inserción externa típica de los años setenta. Comenzaron a sucederse las devaluaciones, el alza de aranceles y otras medidas destinadas a paliar el desequilibrio comercial externo, aunque la mayor protección frente al comercio exterior ha significado una profundización de la crisis financiera para muchas empresas. El efecto ambivalente que a nivel empresarial tienen estas medidas obligan a tomar acciones adicionales, como la creación de tipos de cambio diferenciados para el pago de las deudas y distintas formas de moratorias o subsidios estatales a los deudores.

La situación económica varía entre los países latinoamericanos. En la mayoría de ellos los desequilibrios externos coinciden con una caída del nivel de actividad económica y, en algunos casos, existen además elevados niveles inflacionarios o grados insólitos de desocupación. No obstante estas diferencias, la acción del sector público se multiplica por doquier más allá de consideraciones de carácter ideológico, comenzando a configurarse una nueva situación económica en que se altera tanto la distribución de funciones entre los sectores público y privado como los parámetros económicos en que deben desenvolverse los agentes. La historia económica latinoamericana enseña una vez más cuán importante resulta en este tipo de crisis el signo y la magnitud de la acción pública.

En estas circunstancias resulta útil hacer un recuento de los problemas que se perciben como urgentes en la coyuntura, en qué marco

se los coloca y la opción estratégica con que se los enfrenta.

Es habitual que en una coyuntura de crisis sobresalgan desequilibrios financieros o reales, externos o internos, cuya magnitud hace imprescindible encontrarles una pronta solución; lo importante es recordar que ésta dista de ser única y que la que se adopte afectará de manera bien distinta los problemas estructurales que enfrentan las economías. De allí que la coherencia en la política de coyuntura dependerá de la visión a largo plazo con que procuran atenderse las numerosas emergencias que suelen caracterizar estas situaciones.

2. La acción pública en la coyuntura

Como se ha señalado reiteradamente, los países enfrentan graves problemas estructurales que gestan desequilibrios coyunturales, acentuados en los períodos de crisis. Entre estos problemas coyunturales destacan algunos registrados en casi todos los países latinoamericanos y que, por su misma gravedad, requieren una urgente solución.

a) La renegociación de la deuda

Las magnitudes de los servicios de la deuda externa previstos para 1982 y 1983 son imposibles de afrontar, en especial dadas las circunstancias de comercio exterior antes descritas. La solución requiere una renegociación de la deuda, pues ha cambiado radicalmente la situación previa de abundante oferta cuando los nuevos créditos permitían cubrir con holgura los intereses. Los casos más graves corresponden a los países donde parte apreciable de la deuda debe ser cubierta en uno o dos años; aquí no opera la clásica solución de pagar los intereses y renovar la deuda, y por tanto se hace necesario reemplazar la deuda actual por otra a mayores plazos. Las condiciones de renegociación que pueden tratar de imponer los agentes externos podrían reducir el margen de manobra interna y por ello la acción nacional o internacional del sector público es imprescindible para encarar este problema.

b) La crisis del sector financiero externo

La difusión a la mayoría de los sectores de

la crisis financiera externa ha llevado a parte importante de las empresas a una situación de insolvencia. La realimentación mutua entre la crisis financiera interna y la caída de los niveles de actividad tiende a acentuar el problema en el plano de las empresas y, en muchas oportunidades, el mercado no está ofreciendo otro camino para poner fin a los desequilibrios que la quiebra de empresas. La intervención más o menos profunda de la banca central está resultando imprescindible para restaurar el normal funcionamiento del sistema productivo.

c) *La depresión del sistema productivo*

Los años 1981 y 1982 se han caracterizado por una fuerte desaceleración del crecimiento económico y en muchos países por una caída vertical del nivel del producto, de modo que la desocupación abierta y el subempleo han aumentado apreciablemente. La acción pública debe enfrentar el problema de reducir los déficit de balanza comercial, aunque, como es poco probable ampliar en forma significativa las exportaciones, se plantea el problema de reducir las importaciones afectando lo menos posible el nivel de actividad interna. La reorientación del gasto hacia actividades que provoquen menos presión sobre el nivel de las importaciones y el control de estas últimas resultan imprescindibles si se desea mantener un nivel de actividad u ocupación compatibles con una política no represiva en el campo político.

d) *La delimitación de campos entre la actividad pública y privada*

La profundidad que está alcanzando o debe alcanzar la intervención estatal para afrontar la crisis plantea abiertamente un dilema en torno a la defensa de los intereses públicos. Existen casos en que para mantener empresas en funcionamiento el sector público debe aportar, en condiciones de pago muy favorables, recursos financieros que se aproximan al capital de las empresas. Y para garantizar un uso adecuado de tales recursos debe crear mecanismos de control. Si el gobierno aporta una proporción considerable del capital y asume aspectos centrales de la administración, el límite entre esta situación y el manejo de una empresa pública

se hace poco nítido. En otros casos el funcionamiento del mercado se manifiesta incapaz de controlar los desequilibrios, como ocurre con las crisis en el tipo de cambio, y la intervención pública implica transferir implícitamente gran cantidad de recursos entre agentes económicos. El usufructo de estos excedentes destinados a usos diferentes a los perseguidos por el Estado, podría resultar inaceptable para los intereses públicos y exigir cambios en la delimitación entre sectores. Por último, durante los períodos de crisis suele ser necesario adoptar medidas que implican grandes riesgos comerciales o financieros y habitualmente el sector privado no está dispuesto a asumirlas en circunstancias tan inestables. Por estos motivos los gobiernos se ven enfrentados en la coyuntura con la necesidad de revisar el límite entre el sector público y privado, y de tomar a la vez medidas de emergencia.

Los sectores públicos que enfrentan estos problemas de coyuntura presentan situaciones iniciales muy dispares, que conviene recordar antes de plantear las opciones de carácter estratégico. Hay sectores públicos donde predominó una intervención estatal activa durante los años setenta y que por ello cuentan con un vasto arsenal institucional en el campo de la inversión, la producción, las finanzas y el comercio exterior. Por el contrario, otros gobiernos tienen concentrada su capacidad de acción en los instrumentos más agregados de la política macroeconómica. Son asimismo diferentes las situaciones de balanza de pagos: algunos poseen todavía un apreciable potencial exportador, mientras otros parecen haberlo llevado a valores cercanos a su límite en términos de capacidad instalada. Existen también contrastes en la capacidad de reducción de las importaciones, y en la importancia relativa y en el perfil de la deuda y de sus servicios. No obstante las disparidades anotadas, la gran mayoría de los países tiene serios problemas internos y de balanza de pagos y las diferencias anotadas apuntan más a las posibilidades de acción que a la existencia de dificultades.

3. *Marcos a largo plazo para los problemas de corto plazo*

Las múltiples medidas de política que deberán

tomar los gobiernos para resolver la diversidad de problemas que enfrentan obliga a contar con un marco de carácter general que les otorgue consistencia. Además, la naturaleza de estos problemas obliga a tomar medidas cuyos resultados van paulatinamente condicionando el desarrollo a largo plazo; considerándolas en un horizonte que supere la coyuntura, es posible apreciarlas en todas sus consecuencias. Por tanto, la definición y examen de una opción de política en la coyuntura exigirá contar con un marco general a largo plazo.

Se describirán solamente dos tipos de opciones estratégicas, las que se plantean para ilustrar el necesario contenido a largo plazo que siempre tiene la posición adoptada en la coyuntura.

Una primera opción se caracteriza por una acción pública donde prevalecerán los enfoques coyunturales y una actitud de adaptación pasiva frente a las circunstancias externas. Correspondería esta opción a países con una capacidad limitada de intervención del sector público o a gobiernos que atribuyen un valor insustituible a los mecanismos liberales y al funcionamiento de los mercados que se configura mediante esos mecanismos. Al adoptar esta opción no se pone en tela de juicio la forma de inserción externa de los años setenta, sino que se trata más bien de alterarla en la menor medida posible, para retornar a ella cuando se recuperen las economías centrales y con ellas el comercio internacional.

Dentro de este marco, la acción del sector público debe cambiar en la menor medida posible la asignación de recursos que surge espontáneamente del mercado, y las nuevas tendencias externas se expresan a través de éste. Así, por ejemplo, una devaluación debería transmitir suficientes señales internas para que se pudieran reasignar recursos entre producción para el mercado interno y para la exportación, haciendo innecesario cualquier otro tipo de controles o subsidios del comercio exterior. Las moratorias en el pago de las deudas externas deberían adoptar la forma de renegociaciones a largo plazo de acuerdo con los parámetros propios del mercado financiero y la ayuda a los sectores más afectados tampoco implicaría cambios profundos en la estructura distributiva. En una opción de este tipo predomina una

discusión de carácter instrumental, porque no están en tela de juicio los objetivos centrales de la modalidad de desarrollo. El predominio genérico de los mecanismos de mercado está en el trasfondo de la opción y las interferencias en el funcionamiento de esos mecanismos se aceptan sólo de manera transitoria; y se considerarían innecesarias si no existieran rigideces como la resistencia de los empresarios a la quiebra o de los trabajadores a la reducción de los salarios.

La segunda opción se basa en una interpretación diferente de la situación e implica cambios apreciables en la actual modalidad de desarrollo. Para quienes sostienen esta opción, la actual crisis aparece como una nueva demostración de la incapacidad de los países centrales para mantener un crecimiento estable del nivel de actividad y del comercio mundiales. El deterioro de la relación de intercambio en la periferia pone en evidencia, una vez más, que en el comercio entre productos básicos e industriales llevan la peor parte quienes se especializan en los primeros, y que los países con mayor capacidad de defensa han sido los que estaban en condiciones de exportar bienes manufacturados. La inestabilidad de los mercados de productos básicos y los beneficios que los países desarrollados obtienen de la caída de la relación de intercambio, en las situaciones de contracción de sus mercados, se consideran como características estructurales del actual ordenamiento del comercio mundial. La escasa o nula influencia de los países periféricos en la fijación de las tasas de interés real, en las condiciones en que se otorga el financiamiento externo y en la fijación de las políticas monetarias, refleja la asimetría de las relaciones económicas externas. La transmisión de las altas tasas de interés hace casi imposible encontrar inversiones productivas que puedan competir con las de carácter especulativo, y la consecuente caída del nivel de actividad económica interna y la elevada desocupación en los países latinoamericanos, demuestran la extrema vulnerabilidad de la región a las condiciones externas. Finalmente, la escasa capacidad del sistema para repartir con equidad entre los diferentes grupos sociales tanto el costo de la crisis como los frutos del crecimiento durante el período de auge confirma la incapacidad para resolver los

problemas distributivos. Así, para este punto de vista se ha disipado tanto la ilusión de comienzos de los años setenta acerca del potencial productivo y distributivo implícito en la inserción plena en el comercio mundial, como el valor atribuido posteriormente a la incorporación al nuevo sistema internacional de financiamiento. No se considera posible que se repita el auge del comercio mundial de la década pasada ni que se pueda utilizar el financiamiento externo en porcentajes del producto similares a los del período 1974-80. Se trata por tanto de asumir una actitud diferente a la de entonces, situando los elementos dinámicos dentro de los países latinoamericanos y de la región. Sin embargo, deben rescatarse todos aquellos elementos que evidenciaron el potencial regional para movilizar recursos y penetrar mercados externos.

La reactivación económica deja de ser entonces función exclusiva de la reactivación de los países desarrollados. Dependerá, en primer lugar, de la capacidad de la política pública para establecer mercados regionales y nacionales más estables, dinámicos y equitativos, y para fomentar aquellas actividades a las que se atribuye prioridad. En segundo lugar, dependerá de la capacidad colectiva de la región para restablecer condiciones externas adecuadas. Ello implica negociar colectivamente las condiciones generales del financiamiento externo y del proteccionismo, y la conformación de una cooperación regional más efectiva en los campos comercial y financiero.

El establecimiento de mercados pretende materializar una política redistributiva del ingreso y del consumo que reparta en forma equitativa el deterioro del ingreso real y garantice un mínimo grado de estabilidad en el funcionamiento de los mercados. Para conseguir una mayor estabilidad debería aclararse, entre otros parámetros, el grado de protección o desprotección al que estarán sometidas las actividades internas, incluida la actitud de los gobiernos frente a los cambios de políticas de los paí-

ses desarrollados (proteccionismo y subsidios).

Para garantizar un mayor grado de autonomía y simetría en las relaciones económicas externas, debería definirse una política de transformación productiva a largo plazo, donde será muy importante el papel del Estado en las etapas de definición y ejecución.

El carácter estructural de esta opción tampoco debería interpretarse como una falta de preocupación por los problemas coyunturales; por el contrario, su solución debería constituir una primera etapa de los cambios de naturaleza estructural. En efecto, la nueva delimitación entre sector público y privado, el funcionamiento pleno o parcial de los mecanismos de mercado, el grado de protección de los sectores productivos, la acción deliberada de los organismos y empresas públicas —utilizando indicadores distintos a los erráticos precios actuales del comercio mundial y tasas de interés real diferentes a las de finales de 1981 y comienzos de 1982— constituyen ingredientes básicos para la solución de los problemas de reactivación y balanza de pagos.

Así, esta segunda opción interpreta la actual crisis como una demostración más de la incapacidad de las actuales formas de inserción internacional de la región para resolver sus problemas estructurales y propone una activa política nacional y regional para introducir cambios de fondo en la modalidad de desarrollo.

Por último, cabe reiterar que tanto la definición de los problemas como las opciones de política aquí presentadas revisten un carácter genérico que no corresponde a ningún país en particular. A nivel nacional, ambas tareas deberían considerar adecuadamente las circunstancias que son particulares de cada país, como los sistemas económicos y sociales, la organización y alcances del sector público, la participación de los intereses económicos externos, y las diferencias en el tamaño económico y demográfico y en la dotación de recursos de cada uno de los países.

III

Elementos estructurales en la solución de la crisis

La crisis económica del período 1981-82 es, sin duda alguna, profunda y amplia. En 1982 el servicio de la deuda en muchos países sobrepasará la mitad del valor de las exportaciones, y la situación tenderá a empeorar en tanto sigan cayendo los precios y los montos de las exportaciones, y por otro lado suban las tasas de interés y se incremente la proporción de la deuda a corto plazo. En varios países la inflación tiende a superar el 50% anual, con el agravante que en la mayoría aumenta rápidamente; la desocupación abierta alcanza a los dos dígitos y la caída del nivel de actividad se torna muy seria en muchas ramas de la economía.

Las medidas de política que se están adoptando ofrecen también una indicación de la profundidad de la crisis: se suceden devaluaciones que en el término de un año se acercan o alcanzan el 100%, con crecimientos acelerados de la masa monetaria, alzas de aranceles y elevados subsidios a sectores importantes de la economía.

En estas circunstancias, las medidas con que se encara la crisis difícilmente dejarán de producir resultados de carácter estructural. En efecto, numerosas ramas, cuando no sectores productivos, sufren graves deterioros y la posición relativa de los grupos económicos y sociales se altera significativamente. Además, en la medida en que no se reconoce a tiempo la naturaleza estructural de la crisis, máxime cuando se le asigna un carácter transitorio, la situación puede deteriorarse en extremo. En esos casos se suelen adoptar finalmente medidas radicales, las que sin embargo son parciales y no se compadecen con lo que debería constituir una estrategia integral para enfrentar la crisis. Así, por ejemplo, cuando la presión económica y política obligó a aplicar fuertes devaluaciones para resolver crisis de balanzas de pago, cuya solución se había postergado, ocurrieron tanto graves desajustes financieros, explosiones inflacionarias, incrementos del desempleo, como así también otros efectos indeseables que trasladaron los problemas a otro sector de la econo-

mía sin que ello implicase un ataque de conjunto a los mismos.

A mediados de 1982 la situación de muchos países no admitía ya un manejo de carácter marginal de los instrumentos de política económica y se hacía cada vez más evidente la necesidad de contar con un marco de referencia de carácter estructural para poder manejar la política económica; es decir, con una visión a mediano y largo plazo acerca de la situación internacional y de los problemas internos en función de la cual establecer prioridades, al menos en torno a los sectores o ramas productivas que se desea preservar del deterioro o la desaparición, y a la distribución de los costos entre grupos económicos y sociales. Deberían asimismo establecerse esquemas de política que ataquen los problemas con algún grado de simultaneidad; en este sentido debe reconocerse que ante la magnitud de los desequilibrios la economía no puede funcionar como en el período previo a la crisis y que, por tanto, instrumentos que pueden ser eficaces en períodos más normales dejan de serlo, y en situaciones críticas hasta pueden convertirse en ineficientes.

En las páginas que siguen se presenta un conjunto de antecedentes que pueden resultar útiles para elaborar un marco de referencia estructural para opciones de política del tipo de la planteada en segundo lugar en la sección anterior de este trabajo, es decir, una opción que asigne un carácter no coyuntural a la presente crisis de los países centrales y aspire a resolver los problemas de la equidad social y del insuficiente dinamismo que afectan a los países latinoamericanos.

En trabajos preparados en el Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL⁷ se exploran aspectos vinculados al dinamismo eco-

⁷Véase especialmente *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL N.º 6, Santiago de Chile, octubre de 1981.

nómico, la distribución del ingreso, las relaciones económicas externas y la estructura productiva, analizando los requisitos y posibilidades que permitan alcanzar un desarrollo más dinámico, equitativo y autónomo. Estos antecedentes deberían servir para examinar en qué medida la actual acción pública podría orientarse en un sentido estructural y no sólo por criterios coyunturales. Se examinan, en primer lugar, algunas relaciones y órdenes de magnitud en relación con el dinamismo económico, la ocupación y subocupación, la productividad sectorial y las políticas redistributivas; luego, se estudian las orientaciones que debería tener una política de comercio y financiamiento externo consistente con un mayor dinamismo económico y un mayor grado de autonomía en las decisiones con respecto al exterior; por último, se realiza una estimación de las necesidades de industrialización implícitas en esta opción estratégica y se plantean algunas interrogantes en torno a ciertos subsectores estratégicos.

Este conjunto de antecedentes debe interpretarse como una exploración de órdenes de magnitud, de condiciones necesarias y de restricciones destinados a orientar una intervención estatal que hoy parece ineludible.

1. *Dinamismo y equidad*

Uno de los problemas centrales en la modalidad de desarrollo vigente en la gran mayoría de los países latinoamericanos, es el de la conformación de sociedades inequitativas. No se insistirá aquí sobre el polémico tema de cómo la distribución de la riqueza y del poder político influyen sobre la distribución del ingreso, sino sólo se destacarán dos elementos considerados vitales para determinar sobre qué base deberían actuar las políticas redistributivas que se desee formular: el empleo y las diferencias sectoriales de producto por persona ocupada.⁸ Por cierto, ello no implica desconocer que las políticas distributivas y muy en especial los cambios políticos profundos pueden provocar cam-

⁸El ideal sería disponer de alguna medida de la productividad marginal; como una aproximación se utilizará el producto por persona ocupada, representativo de la productividad media.

bios sustantivos en la distribución del consumo y el ingreso; sino más bien se pretende precisar el desafío que enfrenta la política, partiendo de la situación actual en que las familias en peor situación aparecen asociadas a los sectores donde existen una abundante subocupación y bajos niveles de producto por persona ocupada.

La fijación de un nivel mínimo aceptable de empleo productivo exige un incremento del nivel de actividad, y la CEPAL ya ha destacado en trabajos anteriores el extraordinario desafío que ha supuesto y seguirá suponiendo para la región el brindar empleo a una fuerza de trabajo que crece aceleradamente.

En este ejercicio la fuerza de trabajo se ha calculado a partir de antecedentes demográficos que permiten estimar la población en edad activa; la proporción de población en edad activa que se transforma en fuerza de trabajo es resultante de mecanismos complejos vinculados a diversos factores, tales como el mercado de trabajo, la estructura por edades de la población, su ubicación geográfica (en particular con referencia a los procesos de urbanización), al tipo y duración de la educación, y a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. En las proyecciones se han utilizado parámetros conservadores que suponen que el porcentaje de la población en edad activa que se incorpora a la fuerza de trabajo aumenta poco a través del tiempo.

El producto por persona ocupada se ha estimado por separado para los diferentes sectores de la economía, y su nivel se supone dependiente del nivel de ingreso y de la evolución del producto por persona ocupada en países con mayor nivel de ingreso, de donde proviene parte apreciable de los bienes de capital y tecnología utilizada. La estimación cuantitativa para países y sectores se ha realizado utilizando métodos econométricos, a partir de antecedentes de países centrales y latinoamericanos.

De acuerdo con estos criterios, el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo para la región se ha estimado en un 2.8% promedio anual para los años ochenta y en alrededor de 2.5% para los noventa. El crecimiento de la productividad es, como se dijo, función del dinamismo económico. Si se excluyen las particularidades de países y sectores, a un crecimiento del pro-

ducto por persona de 3.3% anual, similar al del decenio de los años sesenta, le correspondería en el decenio actual un crecimiento del producto de 5.9% anual, y a un crecimiento del producto por persona de 4.2% le correspondería un ritmo de crecimiento anual de 7.3%. En el primer caso se generaría una tasa de desocupación abierta del orden del 10% y en el segundo una del orden del 5%.

Este primer antecedente brinda una idea de las consecuencias de la acumulación de capital y del dinamismo económico sobre el empleo.

Si se admitiese como límite máximo un 5% de desocupación abierta —y considerando que el incremento más rápido del producto por persona ocupada durante un período de 10 años haría disminuir en magnitudes aceptables la diferencia entre las economías centrales y las latinoamericanas— podría concluirse que un dinamismo del orden del 7% constituye un límite mínimo aceptable para el crecimiento a largo plazo de la región.

La evolución del producto por persona, de acuerdo con los supuestos antes mencionados, plantearía nuevos desafíos de carácter distributivo pues, como es sabido, existen actualmente diferencias apreciables entre los productos sectoriales por persona ocupada. En efecto, en una estimación aproximada, el producto por persona ocupada del sector agrícola representa alrededor de un 30% del promedio de la economía, la industria manufacturera prácticamente duplica el promedio, los otros sectores productores de bienes (minas, canteras y construcción) y los servicios básicos lo superan en 50%, y el resto de los servicios se asemeja al promedio.⁹

La aceleración del crecimiento en las condiciones antes descritas tendería a agravar algunas disparidades, sobre todo debido a los rápidos crecimientos del producto por persona ocupada que deberían aguardarse en la industria manufacturera y en los servicios básicos. Con relación al promedio, estos dos sectores

mejorarían aún más su situación, en tanto se deterioraría en cierta medida la del sector de los servicios, excluyendo los básicos, y la de la agricultura.

Los principales cambios en la estructura del empleo seguirían siendo en lo fundamental un traslado desde el sector agrícola al de los servicios (excluyendo los servicios básicos). El actual 36% de empleo agrícola se reduciría a un 31%, en tanto que los servicios, excluyendo los básicos, aumentarían su participación desde un 38% a un 43%. El sector manufacturero mantendría una participación cercana al 14%.

En estas circunstancias, la región tendría una nueva estructura ocupacional y de producto por persona ocupada. Una mejor distribución del ingreso se vería favorecida por la reducción del desempleo y del subempleo y el menor porcentaje de la población ocupada en la agricultura; en cambio, la creciente discrepancia del producto por persona ocupada produciría efectos en sentido contrario.

Estas cifras globales, no obstante su agregación, permiten apreciar la magnitud del desafío. Para nadie constituye un misterio lo difícil que resulta alcanzar tasas de crecimiento anuales del orden del 7% a largo plazo. Aunque, como ya se explicó, si bien este dinamismo aliviaría los problemas del desempleo y el subempleo, haría igualmente imprescindibles otras medidas de carácter redistributivo y de acumulación de capital. Si las economías latinoamericanas siguieran distribuyendo el ingreso tanto entre grupos sociales como entre consumo y ahorro de acuerdo a los comportamientos de la década pasada, nos encontraríamos en muchos casos con necesidades excesivas de ahorro externo y con sociedades cada vez más inequitativas. Ni el mercado, que en las palabras de Raúl Prebisch carece de horizonte temporal o social, ni las actuales políticas públicas serían capaces de lograr a la vez los objetivos de crecimiento y de equidad perseguidos. De allí la imperiosa necesidad de nuevas políticas, especialmente orientadas a captar parte del valor agregado en los sectores donde su valor por persona ocupada es más alto y crece con mayor rapidez, para así garantizar una orientación adecuada para parte importante de este ingreso.

⁹Debe recordarse que cuando se utiliza el producto por persona ocupada sin examinar las relaciones entre capital y trabajo se puede llegar a conclusiones equivocadas para ramas particulares. Sin embargo, para sectores agregados las cifras macroeconómicas se aproximan a la apreciación global que sobre ellos se tiene.

2. *Relaciones económicas externas y estructura productiva*

El aumento del dinamismo económico y los problemas que hoy enfrentan el comercio y el financiamiento externo exigen cambios en las relaciones económicas externas; estos últimos, a su vez, tampoco pueden hacerse sin afectar en algún grado la estructura productiva interna. En las páginas que siguen se brindan antecedentes destinados a formular una propuesta consistente de nuevas estructuras productivas internas y nuevas relaciones económicas externas.

La evolución del comercio exterior y la estructura productiva de los países latinoamericanos en la postguerra ha sido considerada pormenorizadamente en documentos de la CEPAL. Una de las preocupaciones centrales en estos documentos es la tendencia estructural hacia el déficit de la balanza de pagos, ya que la expansión de la producción exige cantidades crecientes de bienes de capital e insumos intermedios de origen industrial. A largo plazo, la decisión de importar o producir estos bienes depende de la posibilidad de exportar otros bienes o servicios, en condiciones que se consideren beneficiosas. El comportamiento tradicional, es decir, exportar productos básicos, enfrenta dos dificultades principales: el grave deterioro de la relación de intercambio, especialmente en épocas de crisis, y el lento ritmo de crecimiento de la demanda de dichos productos. Más aún, las exportaciones de productos básicos de América Latina han crecido a ritmos inferiores al de la demanda mundial, en buena parte por la política de diversificación de oferta (inversión en otras áreas) y el proteccionismo de los países centrales. Así, un grupo de países llevó adelante su proceso de crecimiento económico apoyándose en la sustitución de importaciones de origen industrial, lo que constituyó una decisión de abastecimiento forzada en buena medida por las condiciones externas. Desde mediados de los años sesenta en adelante el proceso previo de industrialización abrió la puerta a una nueva forma de decisión en torno a qué producir, qué importar y qué exportar. La posibilidad de exportar bienes industriales, tanto a la propia región como al resto del mundo, permitió entre otros factores que

las exportaciones crecieran a tasas parecidas o superiores a las del producto interno bruto. Las economías cuyo comercio exterior venía perdiendo importancia relativa con respecto al producto cambiaron el signo de la tendencia y comenzaron a 'abrirse' al exterior. El incremento de bienes industriales importados requeridos por el crecimiento comenzó a lograrse en parte gracias a un intercambio externo de bienes industriales; pero esta nueva situación no estuvo, sin embargo, exenta de problemas. La industrialización no admite una marcha continua y similar para todas sus ramas; el aprovechamiento de mercados externos requiere un sustento previo de infra-estructura industrial y los plazos de instalación y magnitudes de inversión requeridos plantean difíciles problemas de escala. Esto a su vez explica los intentos de integración y el mayor éxito de los países que consiguieron avanzar en este sentido, o que por su tamaño económico y demográfico pudieron abordar por sí solos, en ciertas etapas, los problemas de escala.

A partir de 1973 se incorporaron dos nuevos elementos a los factores que influyen en el equilibrio de las balanzas de pago: el abundante financiamiento externo y la valorización de los combustibles. El financiamiento externo, que había sido tradicionalmente utilizado por la región, más que duplicó su importancia relativa al producto y permitió por un período relativamente largo (1974-1980) mantener un nivel de importaciones que las exportaciones por sí solas no habrían podido sustentar. La valorización del petróleo tuvo efectos diversos según los países, ya que algunos eran exportadores netos, otros importadores netos, y un tercer grupo tenía un comercio exterior de combustibles relativamente equilibrado. La mayoría de los países recurrieron, por diversos motivos, al financiamiento externo, incluso los exportadores netos de petróleo. A comienzos de los años ochenta la expansión adicional de la deuda se hace ya difícil de lograr, tiene costos elevados y los servicios de la misma empiezan a presionar sobre el nivel de las importaciones. En cuanto a la valorización del precio de los combustibles, los países deficitarios han realizado importantes esfuerzos para ajustar el funcionamiento económico a la nueva situación a través del incremento de las exportaciones y, en algunos

casos, de la reducción de las importaciones. Los países con superávit han ajustado su funcionamiento a niveles más elevados de importaciones en relación al producto. Por lo tanto, no parece probable que estos dos elementos pudieran repetir durante los años ochenta el papel que desempeñaron durante el período 1974-1980. Por el contrario, ambos han creado la necesidad de aumentar las exportaciones a tasas elevadas para poder respetar la importancia relativa adquirida por las importaciones y servir la deuda. Todo lleva a concluir que, salvo que pueda restringir las importaciones, la región deberá mantener un acelerado crecimiento de las exportaciones y, por los motivos ya explicados, dicho crecimiento deberá basarse en productos manufacturados y lograrse en los mercados regionales y no tradicionales.

Para precisar estos conceptos se presentan a continuación algunos antecedentes para la región en su conjunto. En los ejercicios de proyección se ha trabajado con una elasticidad producto de las importaciones algo superior a uno, aunque inferior a la de los años setenta; a este respecto, debe recordarse que la menor elasticidad del consumo de combustibles le otorga un significado especial a una elasticidad global superior a uno. Esta posición se basa en el reconocimiento de que, a pesar de la expansión industrial, será necesario invertir proporciones del producto mayores que las actuales y tener acceso a bienes de capital e insumos que difícilmente se producirán a mediano plazo en la mayoría de los países si se considera cada uno de sus mercados separadamente. Además, el manejo de un grado razonable de eficiencia hace recomendable mantener una cierta apertura de los mercados comerciales externos.

El financiamiento neto externo, como ya se dijo, aumentó significativamente como porcentaje del producto pasando de los niveles cercanos al 2% de los años sesenta a valores en torno al 4% a mediados de los setenta y al 3% hacia finales de la década.

Como consecuencia de esta tendencia los servicios de la deuda, que representaban hasta 1975 cerca de un 25% de las exportaciones subieron a niveles cercanos al 45% hacia finales de los años setenta, a pesar del acelerado crecimiento de las exportaciones. Las proyecciones demuestran que, incluso con tasas elevadas

de crecimiento de las exportaciones, resultaría insostenible mantener el financiamiento neto externo en los niveles logrados a partir de 1974, más aún si los intereses se mantienen en niveles reales positivos y si continúa empeorando el perfil de la deuda. Utilizando supuestos moderados con respecto a estos dos últimos factores, el ejercicio ha fijado el financiamiento neto externo en niveles relativamente elevados, cercanos al 2.7% del producto, y en porcentajes de las exportaciones claramente superiores a los de los años sesenta, aunque algo inferiores a los de finales de la década pasada. De esta forma sería posible que el servicio de la deuda represente como antes un 25% de las exportaciones.

Los supuestos adoptados para las importaciones y el financiamiento externo hacen depender el equilibrio de la balanza de pagos de la relación de precios de intercambio y del crecimiento del volumen de las exportaciones. Sin considerar las diferencias existentes entre países, especialmente con relación al comercio exterior de combustibles, se ha supuesto una relación similar a la vigente en 1979. Como punto de referencia cabe recordar que el índice de la relación de intercambio fue, en 1981, un 40% superior al de 1979 para los países exportadores de petróleo, en tanto que empeoró en un 20% para el resto de los países latinoamericanos.

En estas circunstancias el crecimiento a largo plazo del volumen de las exportaciones, para equilibrar las cuentas externas, tendría que ser de 8.5% anual. Si la relación de intercambio mejorara en un 10% en los primeros años del decenio, las necesidades de crecimiento de las exportaciones se reducirían aproximadamente en un 1%. Lo sucedido recientemente en algunos países latinoamericanos, donde el deterioro de la relación de intercambio ha obligado a forzar el ritmo de crecimiento de las exportaciones, es un buen ejemplo de la importancia que reviste esta relación.

Por lo tanto, un crecimiento relativamente dinámico de las importaciones acompañado por un financiamiento externo sostenible y una relación de intercambio que, si bien es desfavorable para la mayoría de los países, supera la actual, pone el peso del esfuerzo en el crecimiento de las exportaciones.

Con el propósito de examinar la posibilidad de alcanzar ese elevado volumen de exportaciones,

taciones se exploran a continuación sus implicaciones en términos de contenido y destino.

Las exportaciones latinoamericanas se situaron en un escenario del comercio mundial dividido en regiones: las economías de mercado desarrolladas, las centralmente planificadas, América Latina, los países de la OPEP (excluyendo Venezuela y Ecuador) y el resto de los países en desarrollo. Al comercio exterior de cada una de estas regiones se lo hizo depender de su nivel interno de actividad. Es cierto que las tendencias a largo plazo tienden a incrementar el déficit que viene mostrando el comercio latinoamericano de bienes; sin embargo, si se considera lo ocurrido a partir de 1976, puede comprobarse que la región ha reaccionado frente a los problemas externos incrementando las exportaciones a tasas muy elevadas y superiores a las históricas. Lo significativo, en todo caso, es la disparidad entre el crecimiento de los mercados de los diferentes bienes. Para expansiones promedio anuales del comercio mundial de 7 a 8%, el crecimiento de los bienes manufacturados sería de 8.3 a 9.7%, en tanto que los productos primarios sólo crecerían entre 4.2 y 4.8%, y los combustibles lo harían entre 3.1 y 3.7%.

La participación de la región en los mercados internacionales de productos primarios ya es significativa y en el pasado debió enfrentar la fuerte competencia de otras regiones en desarrollo y el proteccionismo de los centros. La baja tasa de crecimiento del mercado de estos bienes, unida a la dificultad de aumentar la participación latinoamericana en ellos, haría imposible basar en los productos primarios una tasa de crecimiento cercana al 8.5%; más aún, exigirá un esfuerzo apreciable mantener o aumentar, aunque sea marginalmente, la participación en los mercados internacionales. La opción considerada como más aceptable significaría revertir, o por lo menos detener, el proceso de pérdida de participación de los bienes primarios (de 17% en 1955 bajó a 12% en 1980) y elevarla levemente para alcanzar un 12.5% en 1990. Otro tanto se ha supuesto para los combustibles, que mantendrían un 12%, lo que implica una tasa promedio anual de crecimiento de 4.5%.

Por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones necesario para equilibrar la balanza de

pagos deberá apoyarse sobre todo en los bienes manufacturados. Estos bienes que representaban el 1.3% del comercio mundial en 1980, alcanzarían el 2.4% en 1990; para captar el significado relativo de estos porcentajes debe considerarse que en 1990 el comercio mundial de bienes manufacturados quintuplicaría el de productos primarios. Estos incrementos supondrían aumentar las exportaciones manufactureras latinoamericanas a tasas promedio anuales del orden del 17% para este tipo de bienes.

Esta nueva composición de las exportaciones exigiría una importante reestructuración del destino de los bienes. No resulta realista pensar que los países desarrollados van a cambiar profundamente su comportamiento y permitir que los países en desarrollo aumenten fácilmente su participación en esos mercados; además, las importaciones que requiere América Latina crean un interesante mercado para proyectos de carácter regional, especialmente de bienes manufacturados. En efecto, hacia 1990 cerca de dos tercios de las importaciones serían manufactureras. Si la región se propusiera como meta para 1990 abastecer un 30% de sus importaciones con bienes de origen regional, frente al 17% actual, el crecimiento de las exportaciones de 8.5% se descompondría en tasas de crecimiento promedio anuales de las exportaciones extra e intrarregionales de 5.7% y 13.2% respectivamente. De esta forma, la composición del comercio intrarregional cambiaría de manera sustantiva y los productos manufacturados pasarían a constituir un 64% en 1990. A finales de los años setenta la cifra era de un 30%.

Los antecedentes y proyecciones que acaban de exponerse suponen cambios significativos en la magnitud, composición, origen y destino del comercio exterior. Cumplen simultáneamente con dos objetivos: dan viabilidad a un crecimiento económico global elevado, fortaleciéndolo, e introducen una mayor simetría en las relaciones económicas externas. Dichos cambios alterarían la posición relativa de la región en la producción y en el comercio mundiales, mejorándola cuantitativa y cualitativamente. Así, esta modificación estructural de las relaciones económicas externas aparece íntimamente ligada al cambio de la estructura produc-

tiva interna, tema que se explorará en las páginas que siguen.

3. *La estructura productiva de los países latinoamericanos*

El examen del comercio exterior ha estado orientado por la necesidad de dar viabilidad al crecimiento económico en lo que respecta al abastecimiento de bienes importados de origen industrial y al intento de situar el problema del financiamiento en órdenes de magnitud manejables. La magnitud de las exportaciones aparece aquí condicionada por la necesidad de equilibrar la balanza de pagos y su composición con el dinamismo y elasticidades de la demanda. La estructura del comercio exterior implícita en estas proyecciones debe ser consistente con la estructura productiva interna, lo que plantea una primera exigencia a los países latinoamericanos: contar con un sector industrial capaz de sostener la nueva composición de las exportaciones, ya que, cuantitativamente, las exportaciones de origen industrial deberían crecer a tasas bastante superiores a las del producto.

Esta necesidad de industrializarse se ve reforzada si se considera la magnitud y naturaleza de la demanda interna implícita en un crecimiento más equitativo y acelerado. Las necesidades de inversión generarían una fuerte demanda de bienes de origen industrial, especialmente del sector metalmeccánico, y el rápido crecimiento del consumo privado también fortalecería la demanda de dichos bienes. Aunque es cierto que las medidas distributivas pueden modificar en algo esa tendencia, no cabe duda que la demanda de bienes de origen industrial crecería más rápidamente que el ingreso.

Por lo tanto, todo indica que el sector industrial debería crecer a tasas más elevadas que las del producto. Las proyecciones estiman el crecimiento necesario del sector manufacturero en una tasa anual algo superior al 8%, lo que llevaría la participación del sector en el producto a un valor cercano al 30% en 1990.

Un desarrollo industrial que cumpliera con los requisitos aquí planteados debería diferenciarse del que se estaba registrando en América Latina. El examen del dinamismo de

la demanda interna muestra que la expansión de la inversión y del consumo privado presionarían directamente sobre todo al sector metalmeccánico, a la vez que las proyecciones del comercio exterior indican que los bienes exportados, que deberían alcanzar mayor dinamismo, son la maquinaria y el material de transporte que crecerían a tasas de 21% anual entre 1978 y 1990, pasando de representar un 4.1% de las exportaciones a un 16.3%.¹⁰

Este crecimiento del sector metalmeccánico crearía una apreciable demanda adicional de insumos intermedios básicos. Se haría imprescindible desarrollar las ramas de metales ferrosos y no ferrosos, petroquímica y química pesada, entre otros, sobre todo si se recuerda que las importaciones no contemplan un crecimiento acelerado de este tipo de bienes. Además tendrían que corregirse los problemas de integración vertical que afectan al sector industrial, a través de una mayor integración de las ramas intermedias y metalmeccánicas.

Es fácil comprender que el incremento del comercio regional y el desarrollo de ramas que plantean, en general, problemas de escala, hará necesario aplicar criterios de selectividad. Asimismo, el acceso a la tecnología de los centros es restringido y oneroso de manera que la elección de una opción requiere un examen de las perspectivas internacionales y latinoamericanas.

En este último sentido se abren numerosas interrogantes que deberían explorarse. Por ejemplo, con motivo de la crisis energética y sus posteriores repercusiones, algunos países desarrollados parecen tender a abandonar en cierto grado determinados sectores que son consumidores de energía; entre ellos destacan partes de los del acero y de la química pesada. A la vez, los países de la OPEP parecen estar desarrollando una fuerte industria química y petroquímica, en tanto que el examen del proceso de industrialización latinoamericano muestra que entre 1974 y 1980 el grueso del crecimiento industrial se basó en el desarrollo de las ramas intermedias. Sería necesario a este

¹⁰Este tema ha sido tratado en mayor detalle en "Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura", Estudios e Informes de la CEPAL N.º 9, Santiago de Chile, 1981.

respecto precisar los déficit actuales latinoamericanos, el posible espacio que se crearía al abandonar los países desarrollados en alguna proporción las ramas intermedias y la repercusión que tendría la entrada en producción de las inversiones de los países de la OPEP.

El desarrollo de la industria de material de transporte requeriría a su vez un examen más particularizado. Se libra en esta rama una fuerte lucha tecnológica entre los países desarrollados, y en Europa nuevas plantas parecen situarse en niveles de costos comparativos con las japonesas. Por lo tanto sería imprescindible estudiar si las actuales plantas latinoamericanas se están adaptando adecuadamente a estas innovaciones.

En suma, el examen de un conjunto seleccionado de ramas industriales sería imprescindible para brindar pautas acerca de la política económica implícita en las metas de industrialización que se han deducido aquí. Ellas indicarían las posibles combinaciones de inversión, innovación tecnológica y márgenes de protección que sería necesario establecer para materializar el proceso de industrialización deseado. A modo de ejemplo, la CEPAL tiene en marcha un estudio sobre la producción y el comercio exterior de los bienes de capital, cuyos primeros resultados muestran el potencial

de desarrollo regional existente en este campo.¹¹

Por último, el desarrollo industrial además debería ser considerado desde una perspectiva sectorial más amplia. El crecimiento agropecuario adquiriría una connotación bien diferente para los países en la medida en que se utilicen porcentajes crecientes de maquinaria regional y que sus productos adquieran mayor valor a través de la agroindustria. Otro tanto puede decirse de los servicios. Es sabido que los países desarrollados tienen hoy una fuerte expansión de los servicios y que la naturaleza de éstos depende en buen grado de su asociación con los sectores productores de bienes y, muy en especial, con el sector industrial. En la medida que parte del desarrollo de los servicios se asocie a un proceso de industrialización ellos representarán aumentos efectivos de productividad y harán un aporte real al bienestar de la población. Ese es el sentido que tenía el aumento de los porcentajes de la población ocupada en los servicios en la opción de crecimiento acelerado presentada en páginas anteriores, a diferencia de los incrementos que se vienen registrando en algunos países latinoamericanos, donde representan más bien un mecanismo de redistribución de ingresos.

IV

La coyuntura y los cambios estructurales

La consideración con un enfoque a mediano y a largo plazo de las transformaciones productivas, de las nuevas formas de inserción económica internacional y de los aspectos distributivos podría parecer extemporánea en medio de una crisis como la que viven en 1982 muchas economías latinoamericanas.

Sin embargo, a medida que avanza el tiempo se confirma el carácter estructural de la crisis de los países centrales y las informaciones disponibles permiten comprobar los profundos efectos que ella está teniendo sobre las sociedades latinoamericanas. Como es habitual en este tipo de crisis externas profundas, los cambios que se gestan a propósito de los desequili-

brios de balanza de pagos terminan afectando los parámetros bajo los cuales funciona la economía en su conjunto.

Si se compara el sentido que están adquiriendo los cambios con el que debería inspirar una transformación hacia una sociedad más equitativa, dinámica y autónoma en sus decisiones se encuentran coincidencias y discrepancias.

¹¹Algunos resultados preliminares están contenidos en el artículo de Jorge Beckel y Salvador Lluch, "Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 17, agosto de 1982.

La orientación de los cambios producidos en el sector externo contienen elementos que podrían coadyuvar a establecer una estructura productiva acorde con la que requeriría un comercio exterior similar al propuesto en páginas anteriores. En efecto, las devaluaciones, alzas de aranceles y otras medidas destinadas a restablecer el equilibrio o conseguir superávit en la balanza comercial tienden a favorecer la producción destinada a los mercados internos y regionales. Si bien es cierto que teóricamente deberían incentivar también las exportaciones a los países centrales, es bien sabido que este crecimiento potencial se ve frenado por el proteccionismo de estos últimos, especialmente en materia de productos manufacturados, y por las nuevas caídas en los precios de los productos básicos que podría traer aparejado un incremento de su oferta.

Por ello, las medidas adoptadas tienen un efecto más directo sobre el mercado interno debido a la mayor protección que otorgan a quienes para el mismo producen; a su vez, las posibilidades de una política de cooperación regional en productos manufacturados constituye uno de los campos del comercio exterior donde existe cierto grado de autonomía y donde en estos momentos se advierten algunas acciones de los gobiernos para impulsarla. Sin embargo, en contra de estos avances conspiran tres fenómenos que afectan la demanda y la capacidad productiva: la depresión de los mercados internos producida en muchos países como consecuencia de medidas destinadas a restringir el gasto, el deterioro difícilmente reversible que afecta la capacidad productiva de muchas ramas como secuela de las políticas de los años setenta, y la magnitud de los problemas financieros que sufren muchas empresas y que a menudo se han visto agravadas por las devaluaciones.

Es indudable que en la mayoría de los países el dinamismo ha sido sacrificado en pos del equilibrio externo, aunque el grado en que se lo ha hecho es bien distinto según los casos; en efecto, la voluntad y capacidad de reducir y reestructurar la demanda varían apreciablemente. En algunos países se ha tratado de reemplazar la demanda interna por la externa para evitar la caída del producto y restablecer al mismo tiempo el equilibrio externo. En otros, se ha

intentado reestructurar la demanda interna para reducir la que resultaba más exigente en términos de importaciones. En la medida de lo posible se han utilizado también las reservas y la sustitución de importaciones.

Naturalmente, los gobiernos que en los años setenta desarrollaron esquemas de política económica más activos, pueden enfrentar ahora con más éxito las reestructuraciones que aquellos que hicieron reposar la política fundamentalmente sobre instrumentos macroeconómicos; asimismo quienes desarrollaron más el sector manufacturero gozan hoy de un mayor margen de flexibilidad en la oferta.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos la caída de la demanda externa de los países centrales, los desequilibrios financieros internos y el fuerte vínculo con el abastecimiento externo que siguen manteniendo algunos sectores vitales han limitado el efecto de las medidas destinadas a frenar la caída de la demanda global. A ello se agrega que, lamentablemente, no siempre las medidas de reestructuración de la demanda se han aplicado teniendo en cuenta una política de oferta y en ocasiones sólo parecen constituir una cadena de reacciones a las inestables condiciones externas, con graves y difícilmente remediabiles consecuencias para el sector productivo. Así, en general, la recesión ha tenido un signo muy negativo sobre el dinamismo económico; el que se ha hecho sentir en especial sobre el empleo y en muchas ocasiones también sobre el salario real. Las políticas gubernamentales han intentado, con distinto énfasis, reducir estos efectos indeseables de la recesión productiva. Sin embargo, parece que, en general, el costo de la recesión no se ha distribuido tomando en cuenta criterios de equidad. En efecto, en los casos en que los grupos de altos ingresos han seguido recibiendo fuertes proporciones del mismo parece dudoso que lo hayan orientado hacia inversiones capaces de sustentar una nueva estructura productiva, conducta reforzada por la situación de incertidumbre e inestabilidad.

Más aún, varios indicios hacen suponer que una proporción de esos ingresos se han canalizado hacia inversiones especulativas, que en general agravan la crisis externa, acentúan la depresión productiva y ahondan los desequilibrios financieros. De esta forma, todo

parece indicar que la coyuntura ha tendido a acentuar los aspectos inequitativos. Por otro lado, puesto que el proceso político se ha hecho más conflictivo, se están produciendo cambios que en algunos casos favorecen el retorno de formas democráticas.

En síntesis, las políticas están produciendo simultáneamente signos de adaptación, repliegue y transformación. Las evaluaciones de los años setenta y los ejercicios prospectivos tratados en páginas anteriores hacen evidente la necesidad de una transformación.

Si la orientación implícita en los nuevos parámetros del sector externo es considerada por las autoridades como un fenómeno no coyuntural, si se recuperan los mercados nacionales y tienen éxito los esfuerzos de cooperación regional, es posible que la actual coyuntura marque un viraje de carácter estructural en la orientación de la inversión y, por tanto, en la estructura productiva de los países. Sin embargo, es aún prematuro para determinar cual de

estas tendencias terminará predominando en la actual crisis. La magnitud de los problemas, tan destacada por doquier, y las muchas opiniones y presiones para adoptar una actitud que oscila entre la adaptación y el repliegue obligan a concluir destacando el hecho de que la crisis también ofrece posibilidades. Posibilidades, porque se ha hecho evidente que los progresos no han superado los problemas estructurales, que siguen siendo determinantes y deben ser enfrentados. Posibilidades, porque muchas medidas de reestructuración, inaplicables en situaciones económicas más normales, resultan hoy políticamente viables. Posibilidades, por último, porque el peso de las circunstancias está demostrando que dificultades de esta magnitud hacen imprescindible el establecimiento de sistemas políticos que den participación a los grupos sociales mayoritarios sobre los cuales recaerá, en última instancia, el peso de una salida de carácter estructural.

