

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/CEGAN.8/L.2
27 de diciembre de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Octavo período de sesiones del Comité de Expertos
Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN)

Montevideo, Uruguay, 18 al 20 de enero de 1984



LA CRISIS EN AMERICA LATINA: SU EVALUACION Y PERSPECTIVAS

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	v
I. LA NATURALEZA, EXTENSION Y PROFUNDIDAD DE LA CRISIS EN AMERICA LATINA	1
A. La extensión de la crisis. Contracción y estancamiento económico en el ámbito regional	1
B. El deterioro de las condiciones sociales y la agudización de las tensiones sociales	4
C. La dependencia y la vulnerabilidad externas del proceso económico y sus factores determinantes	6
II. EL PROCESO ECONOMICO DEL AUJE A LA CRISIS	12
A. Las tendencias de la evolución económica durante la posguerra	12
B. El desencadenamiento de la crisis y las políticas de ajuste	16
1. La ampliación y complejidad de la dependencia externa	16
2. Evolución del comercio exterior y del financiamiento externo en el período 1976-1980.....	18
3. Las relaciones económicas externas de la región en el período 1981-1983	21
4. Las políticas de ajuste económico y financiero	23
III. ALGUNOS ASPECTOS DE LA EVOLUCION GLOBAL Y DE LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS EN EL PERIODO 1981-1983.....	26
A. Aspectos globales de la evolución económica	26
1. Transformación productiva y crecimiento económico	26
2. Las corrientes de exportaciones e importaciones y el saldo físico de recursos	30
3. Inversión y ahorro	37
4. Empleo y salarios	43
5. La situación financiera y presupuestaria pública y la aceleración de la inflación	45
B. Comercio de productos básicos y manufacturas y relaciones económicas con otras áreas	50
1. Productos básicos	50
2. Manufacturas	57
3. Proteccionismo	59
4. América Latina y sus relaciones económicas con otras áreas geográficas	64



	<u>Página</u>
IV. LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA NECESIDAD DE NUEVAS POLITICAS	73
V. AMERICA LATINA Y LA COOPERACION INTERNACIONAL	86
1. Antecedentes	86
2. Algunos resultados	88
3. Perspectivas de las negociaciones internacionales	91
VI. LA INTEGRACION Y LA COOPERACION REGIONALES	93
A. Panorama de la integración y la cooperación	93
1. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ...	95
2. El Grupo Andino	97
3. Mercado Común Centroamericano (MCCA)	100
4. Comunidad del Caribe (CARICOM)	103
5. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)	104
6. Otras áreas de cooperación	105
B. La integración y la cooperación regionales frente a los problemas del desarrollo y de la inserción internacional	106
1. Desarrollo, industrialización e integración	106
2. Tendencias hacia el bilateralismo	108
C. Vías que ofrece la integración para contribuir a la superación de la crisis	111
1. La iniciativa del Presidente Osvaldo Hurtado del Ecuador	111
Notas	115

Introducción

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en su resolución 35/56 del 5 de diciembre de 1980, la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, concebida para impulsar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Esta Estrategia establece las metas y objetivos que tendrían que lograrse durante los años ochenta, así como también las medidas que deberían adoptarse en el orden interno y particularmente en el orden internacional para satisfacer las finalidades propuestas.

La EID dispuso que las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas consideraran la factibilidad de preparar programas de acción que sirviesen de apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo encaminados a aplicar la EID en sus respectivas regiones.

En este contexto, el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel de la CEPAL, reunido en la ciudad de Quito en marzo de 1981, elaboró un proyecto de Programa de Acción Regional destinado a instrumentar la aplicación de la EID en lo que respecta a los países de la región. El Programa de Acción Regional fue aprobado en el decimonoveno período de sesiones de la CEPAL, que se celebró en Montevideo, Uruguay, en mayo de 1981.

La EID establece un mecanismo de análisis y evaluación del desenvolvimiento económico y social, así como de su propia aplicación, la que se promueve en distintos planos. Con respecto a la evaluación regional, dispone que las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas realicen las tareas de examen y evaluación en sus respectivas áreas, y que, por su parte, la Asamblea General lleve a cabo un primer examen y evaluación en 1984.

El 20 de diciembre de 1982 la Asamblea General, en su resolución 37/202, dispuso la constitución de un Comité con participación universal para realizar durante 1984 el análisis y evaluación de la aplicación de la EID en el plano global, y pidió a las comisiones regionales que llevaran a cabo esas tareas en sus respectivas regiones.

/En tales

En tales circunstancias, la presente reunión del CEGAN adquiere una especial importancia. En ella ha de examinarse la evolución económica y social de los países de la región, y evaluarse el grado de aplicación de la EID y del Programa de Acción Regional durante los tres primeros años de este decenio, cuando una profunda depresión económica y financiera agobia a los países de la región, y el curso de los acontecimientos económicos y financieros en el plano nacional e internacional ha mostrado, en sus aspectos esenciales, características y orientaciones totalmente distintas a las que indicaban o se proponían establecer la EID y el Programa de Acción Regional.

A este respecto, la resolución 37/202 destaca en uno de sus considerandos "que los efectos negativos de la continua crisis económica internacional, en particular sobre las economías de los países en desarrollo, hacen que sea especialmente necesaria la tarea de que se realice ese proceso de examen y evaluación, con miras a considerar el ajuste, la intensificación o la reformulación de las medidas de política que se requieran a la luz de las cambiantes necesidades y circunstancias, a fin de lograr las metas y los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo".

Para contribuir a las deliberaciones de esta reunión del CEGAN, la Secretaría ha preparado el presente documento.

I. LA NATURALEZA, EXTENSION Y PROFUNDIDAD DE LA CRISIS EN AMERICA LATINA

A. LA EXTENSION DE LA CRISIS. CONTRACCION Y ESTANCAMIENTO ECONOMICO EN EL AMBITO REGIONAL

La crisis económica y financiera se ha extendido prácticamente a todos los países de la región. Su intensidad se agrava, y se difunde un clima de inestabilidad, confusión e incertidumbre sobre el ulterior desenvolvimiento de los acontecimientos y sobre las políticas que deberían adoptarse para contener y superar los efectos perniciosos de este proceso. Las negociaciones y arreglos que se efectúan con respecto al endeudamiento externo y el pago de sus servicios no logran estabilizar la situación, y en algunos casos los problemas son realmente insuperables si se pretende abordarlos en el contexto de los métodos y formas convencionales.

Todavía hasta 1980 el crecimiento económico de la región, no obstante la declinación que se había registrado en la segunda mitad de los años setenta, acusaba un ritmo medio mayor que el de los países industriales, con los cuales América Latina está ligada por el grueso de las relaciones económicas, financieras y tecnológicas que mantiene con el exterior. Pero en el trienio 1981-1983 esas diferencias tienden a invertirse, pues la región se precipita en un cuadro de fuerte recesión económica y recrudecimiento de la inflación. América Latina aparece ahora inmersa en una recesión económica mundial que afecta a los países desarrollados y en desarrollo, a los países de economía de mercado, de economía mixta y en cierta medida también a los países de planificación centralizada; a países grandes y pequeños, y a países exportadores y no exportadores de petróleo.

Esta apreciación de conjunto no significa que las manifestaciones y la propagación de la crisis en el plano mundial sean iguales en todas las regiones y países. Sin embargo, no es menos cierto que en la mayoría de los países prevalecen aspectos de especial significación que evolucionan en condiciones muy similares, particularmente por lo que respecta a la caída del ritmo de crecimiento económico y, más frecuentemente, al estancamiento y contracción de las actividades económicas nacionales, al excesivo endeudamiento de varios países, a los problemas de balance de pagos de los países en desarrollo y a los altos índices de desocupación e inflación.

El afán por esclarecer la naturaleza de esta crisis ha conducido a diversos planteamientos que entrañan otros tantos interrogantes:

a) ¿Es esta depresión de la economía mundial la consecuencia de una efectiva limitación de recursos físicos, después de la intensa explotación de los recursos naturales que demandó su extraordinario crecimiento durante la posguerra y hasta mediados de los años setenta, o es más bien una evolución cíclica o coyuntural originada en los países industriales centrales y que ha sido transmitida a otras áreas y en especial a los países en desarrollo?

b) ¿Se trata de un proceso de transición de la economía mundial hacia el establecimiento de nuevas formas tecnológicas y energéticas que marcarán una nueva etapa en el desarrollo de las fuerzas productivas y en las formas y condiciones sociales de vida?

c) ¿Se trata de una situación contradictoria, engendrada por el hecho notorio de la conformación de una nueva economía mundial que se caracterizaba por un elevado dinamismo, por el acrecentamiento del grado de internacionalización e interdependencia de las distintas áreas y países en materia de comercio, inversión, financiamiento y desarrollo tecnológico, sin que se hubieran establecido a la vez adecuadas instituciones multilaterales que contribuyesen a orientar y promover el funcionamiento eficiente y equitativo de la economía mundial, particularmente en relación con la inserción en ese ámbito de los países en desarrollo? Y esto sobre todo si se considera que las instituciones multilaterales existentes en el campo financiero, monetario y comercial fueron desbordadas por los acontecimientos y, en verdad, esas instituciones no se ocuparon adecuadamente de los problemas de desarrollo propios de los países de la periferia.

En la región la crisis al parecer se presenta con características o manifestaciones similares en numerosos países:

a) La crisis aparece como si fuera determinada principalmente por factores externos, sin que esto signifique desconocer los aspectos estructurales y los factores de orden interno que obstaculizan el desarrollo;

b) Las economías nacionales han caído en el curso de los tres últimos años en un proceso de declinación, estancamiento y hasta de contracción de los niveles absolutos de actividad económica, de tal manera que el crecimiento económico para la región en su conjunto ha sido nulo.

c) Esta situación tan prolongada de estancamiento y contracción de la actividad económica en la región en su conjunto no tiene precedentes en el período de posguerra. Las perspectivas inmediatas de que mejore significativamente el ritmo

/de crecimiento

de crecimiento económico son francamente desfavorables, y aunque se registrara cierta recuperación en la segunda mitad del decenio, el crecimiento medio para los años ochenta probablemente sería más bajo que los de los tres decenios precedentes;

d) La inflación y la inestabilidad cambiaria han recrudecido en el ámbito regional y se han extendido también a los pocos países que se habían mantenido al margen de este proceso. En algunos casos, el pánico y la especulación han creado situaciones que han escapado al control u orientación de las políticas nacionales;

e) Es en la esfera de las relaciones externas donde la similitud de las experiencias y situaciones nacionales aparece algo más ostensible, pese a importantes diferencias de grado entre los diversos países. Se trata del elevado monto del endeudamiento externo; el peso de los servicios financieros por la reducción de los plazos de vencimiento y las altas tasas de interés y, para muchos países, la imposibilidad material de hacer frente a los servicios de la deuda, si las nuevas entradas de capital siguen siendo limitadas, como está ocurriendo desde mediados de 1982. Por otra parte, los países tendrían serias dificultades para absorber nuevos préstamos, si se mantuviesen las altas tasas de interés y los plazos vigentes en la actualidad. Así, la magnitud de los problemas financieros, la contracción de la demanda externa en estos tres últimos años y el deterioro de la relación de precios del intercambio, que ahora se extiende también a los países exportadores de petróleo, están configurando situaciones de verdadera asfixia del proceso económico.

Estas manifestaciones análogas de la crisis en distintos ámbitos nacionales han diferido en su intensidad absoluta o relativa de un país a otro, según su tamaño económico y demográfico, el grado de apertura externa, la naturaleza y profundidad de la intervención estatal en la conducción de la política económica y la participación del Estado como agente económico, la dotación de recursos y el grado de industrialización y de diversificación productiva y tecnológica.

Por otra parte, la trayectoria de los países de la región desde el período de auge económico hasta la crisis actual tampoco ha sido uniforme. A este respecto, cabe recordar, por ejemplo, que los países exportadores de petróleo no han evolucionado en la misma forma que los países no exportadores de petróleo, y que la evolución de los países con altos ritmos de crecimiento ha sido diferente de la del grupo más numeroso de países que tradicionalmente han mostrado un menor dinamismo.

B. EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES SOCIALES Y LA AGUDIZACION DE LAS TENSIONES SOCIALES

La crisis está exacerbando en las sociedades latinoamericanas el deterioro de condiciones sociales que de por sí son extremadamente inequitativas. Es cierto que el crecimiento económico debe acompañarse de un impulso estatal deliberado al proceso de transformación estructural e institucional, con miras a lograr una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo económico y a satisfacer normas adecuadas de mejoramiento del bienestar social de la masa de la población. Sin embargo, no es menos cierto que sin crecimiento económico, en el clima de estancamiento y recesión, confusión e incertidumbre que dominan el escenario latinoamericano, se agudizan las tensiones sociales, se endurece la resistencia al cambio por parte de los sectores que tendrían necesariamente que ceder, y, en definitiva, se perjudica aún más a la gran masa de la población que se ubica en los tramos inferiores de la distribución de la riqueza y del ingreso al mismo tiempo que se incentivan poderosas fuerzas de inestabilidad social.

Cuatro aspectos relacionados entre sí tienen especial significación en las dimensiones sociales del desarrollo: i) la distribución de la propiedad y del ingreso; ii) la magnitud de la pobreza extrema; iii) la desocupación, y iv) las limitaciones y diferencias en la participación social.

El proceso de desarrollo económico y la rápida transformación social que han tenido lugar en la posguerra, han dado forma a nuevos sectores socioeconómicos medios que hoy tienen una ponderable gravitación económica, social y política. Al mismo tiempo, es evidente que la altísima concentración de la propiedad y del ingreso en un reducido segmento de la población, y la bajísima participación en ellos de las grandes mayorías, configuran una situación estructural de extremada y persistente desigualdad que condiciona el sistema económico y social, y a la que se impone atender por razones éticas y de eficiencia social. En otras palabras, aminorar las irritantes desigualdades en la distribución personal o familiar del ingreso debe ser en sí uno de los objetivos sociales de la estrategia del desarrollo.

Indudablemente, la crisis está acentuando esas desigualdades, por el descenso de la ocupación y de los salarios reales, y por la disminución o limitación de las prestaciones sociales que deberían beneficiar en mayor medida a los sectores pobres. Todo esto reduce, en suma, la participación de los asalariados en la

/distribución del

distribución del ingreso nacional, al mismo tiempo que aumenta la participación de los demás segmentos sociales, aunque no necesariamente en la misma magnitud relativa para todos ellos.

Es muy alta la proporción de la población de los países latinoamericanos que percibe un ingreso inferior al que se necesita para atender los gastos que demanda la satisfacción de las condiciones mínimas de vida; y también es muy importante la proporción de esa población que sufre las condiciones más deprimentes de la extrema pobreza. Esto contrasta con el alto nivel que registra el consumo en los segmentos de las escalas superiores de la distribución del ingreso, y con su propagación en los sectores medios altos. La magnitud relativa de la población pobre varía de uno a otros países asociándose en general con el grado de desarrollo económico y la eficiencia de las políticas sociales que puedan adoptarse. Estudios estadísticos realizados para algunos países latinoamericanos indicarían que esa magnitud relativa ha tendido a disminuir en el período de posguerra. Sin embargo, es muy probable que esa disminución relativa no alcance para reducir la magnitud absoluta de las poblaciones pobres, al menos en plazos razonables. El aumento de la desocupación y la contracción de los salarios reales ya señalados son los factores principales que inciden en una mayor profundidad y extensión de la pobreza en el curso de esta crisis.

El objetivo de reducir las situaciones de pobreza puede ser compatible con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso (o del consumo). Pero, no necesariamente se daría en todos los casos la equivalencia inversa. Sería por lo tanto conveniente examinar en cuál de esos dos objetivos debe ponerse el acento inmediato de la política económica y social tomando en cuenta las situaciones de verdadera emergencia que está planteando esta crisis en numerosos países.

El problema crónico de la desocupación y subocupación que prevalecía en América Latina está adquiriendo magnitudes sorprendentes en esta crisis. Considérese que en algunos casos el equivalente de una quinta y hasta una cuarta parte o más de la fuerza de trabajo se considera desocupada. Por mucho menos se conmocionan los países industriales de alto nivel de ingreso y tratan de justificar la aplicación de medidas proteccionistas en las necesidades de preservar su empleo, aunque sus desocupados perciben subvenciones sociales. El acrecentamiento de la desocupación influye directamente en la elevación del grado de desigualdad en la distribución del ingreso y en la extensión de la pobreza. Además, el problema de la desocupación no sólo

involucra a los asalariados, sino también a otros segmentos sociales que corresponden principalmente a los sectores de las escalas intermedias de la distribución del ingreso y de la propiedad.

Se puede apreciar la gravedad de esta situación si se toma en cuenta que la fuerza de trabajo aumenta anualmente en magnitudes considerables en la mayor parte de los países; y que para evitar el agravamiento de la desocupación se requiere de un alto ritmo de crecimiento económico. En América Latina, con muy pocas excepciones, el dinamismo del proceso económico se debilitó durante la segunda mitad de la década pasada y en los tres últimos años se registra un estancamiento o una abierta recesión económica, empeorando dramáticamente el problema del desempleo, sin que se perciban perspectivas inmediatas más favorables.

C. LA DEPENDENCIA Y LA VULNERABILIDAD EXTERNAS DEL PROCESO ECONOMICO Y SUS FACTORES DETERMINANTES

Diversos factores de orden interno y externo contribuyeron a desencadenar la crisis que afecta a América Latina. Los primeros están relacionados con características propias de las economías nacionales; con la índole de las estrategias y políticas que han adoptado los gobiernos, las que en muchos casos han sido notoriamente inadecuadas o han amplificado los efectos desfavorables de la recesión económica mundial y del debilitamiento del comercio internacional; y en algunos países, también con conflictos políticos o sociales.

Sin embargo, es evidente que en el marco de la estructura y funcionamiento actual de las economías nacionales, son los factores externos los que más ostensiblemente aparecen en la mayoría de los países caracterizando la naturaleza y los alcances de la crisis; esto a tal extremo, que en algunos planteamientos la crisis se atribuye esencialmente a la evolución coyuntural y estructural de los países industriales, transmitida a los países en desarrollo por las fuertes vinculaciones de dependencia de éstos con respecto a aquéllos. Se olvida en estos casos injustificadamente que esos factores externos se han conjugado con las condiciones estructurales internas que tradicionalmente han obstaculizado el desenvolvimiento de un proceso dinámico y equitativo de desarrollo económico y social.

Entre los aspectos más generales de las relaciones externas que configuran un verdadero estrangulamiento del proceso de crecimiento económico y que se refuerzan recíprocamente en su acción perniciosa, cabe destacar:

a) La

a) La asimetría estructural que se observa en la composición económica y el contenido tecnológico de la producción y del comercio exterior de los países en desarrollo, con respecto a los países industriales. En esta asimetría se inscriben los aspectos más específicos del desenvolvimiento de las relaciones entre los factores internos y externos;

b) El monto del endeudamiento externo que se ha acumulado por los crecientes déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, en los cuales tiene particular importancia la magnitud que ha alcanzado los pagos de intereses externos, debido a lo elevado de ese endeudamiento y al alza de las tasas de interés;

c) La debilidad de la demanda externa derivada de la recesión mundial, y particularmente de su evolución en los países industriales con los cuales América Latina mantiene más relaciones económicas, financieras y tecnológicas. Esto se ha reflejado en los últimos años en un escaso dinamismo de las exportaciones latinoamericanas y un importante deterioro de la relación de precios del intercambio;

d) El recrudecimiento de las medidas proteccionistas de diversa índole en los países industriales, y aun entre países en desarrollo, que afectan incluso el comercio recíproco regional;

e) Las dificultades para instaurar programas de cooperación y de integración económica regionales, así como los escasos vínculos con otras áreas en desarrollo, y

f) Los problemas que impiden un desarrollo más dinámico del comercio con los países de economías centralmente planificadas.

A lo largo del período de posguerra América Latina ha exhibido un proceso de crecimiento y de transformación económica y tecnológica de significación. Ha puesto de manifiesto un elevado potencial de dinamismo económico, y ha experimentado cambios importantes en su estructura productiva y tecnológica. Ha avanzado apreciablemente en la industrialización, hasta el punto de que algunos países de la región están pasando por una etapa de semindustrialización que los califica como los nuevos países industriales del futuro. Además, ha sido relativamente intensa la absorción de tecnologías modernas y se han desenvuelto con vigor las fuerzas productivas básicas que deberán sustentar el crecimiento y el desarrollo económico ulteriores.

Sin embargo, ni éstos ni otros aspectos que apuntan en el mismo sentido, han conseguido eliminar, en la medida necesaria, la estructura asimétrica que configura la composición productiva y tecnológica de la producción y el comercio de los países latinoamericanos, aun de aquellos que pueden considerarse entre los más avanzados.

/Sin embargo

Sin embargo, se debe reconocer que esta asimetría se está dando a distintos niveles en el contexto de una mayor capacidad de defensa económica de la región. Y, por otra parte, se debe tomar en cuenta el carácter relativo de estas comparaciones, puesto que los países industriales continúan promoviendo extraordinarios avances tecnológicos.

En los hechos, las exportaciones de los países latinoamericanos hacia los países industriales se concentran, no obstante los progresos realizados, en productos primarios con diferentes grados de elaboración, y en menor proporción en productos manufacturados. Los primeros se han diversificado apreciablemente, ensanchando las exportaciones no tradicionales; los segundos, que durante los años setenta se expandieron con rapidez y hasta incorporaron bienes de capital, han correspondido principalmente a ramas de las industrias livianas o de menor contenido tecnológico. En cambio, las importaciones procedentes de los países industriales se concentran en productos manufacturados intermedios, que representan insumos imprescindibles de las actividades productivas nacionales, y en bienes de capital necesarios para acrecentar la capacidad de producción y la incorporación de nuevas tecnologías.

Esta situación estructural explica la gran importancia que tiene la evolución de la capacidad de compra externa, derivada de los ingresos reales de las exportaciones y del aporte neto de los movimientos de capital, para mantener y acrecentar esos abastecimiento esenciales. Asimismo, ponen de manifiesto los efectos que puedan tener las políticas nacionales y el curso de la actividad económica interna, así como las políticas de las empresas transnacionales, en la demanda de importaciones y en la evolución de los balances de pagos. Por supuesto que estas interrelaciones, en sus efectos inmediatos, no se traducen necesariamente en ajustes simultáneos. Ellas poseen cierto grado de flexibilidad y variada intensidad por lo que respecta a su difusión en la economía como un todo y a su incidencia en aspectos o sectores específicos. Además, las condiciones en que se dan varían de un país a otro según la etapa de desarrollo económico en que se hallen y su dotación de recursos. Otro aspecto de particular importancia en la configuración de esa asimetría, concierne a la evolución de la relación externa de precios que se registra en el intercambio externo.

El elevado monto del endeudamiento externo, y su oneroso servicio financiero, es uno de los problemas centrales inmediatos que configuran la delicada situación

/de estrangulamiento

de estrangulamiento externo en que, con variada intensidad, se debaten las economías de la región, y revela con notoria claridad la situación de dependencia de estos países y las limitaciones a su autonomía para adoptar las decisiones de política económica que consideran más adecuadas en el contexto interno y externo.

Como es sabido, el problema del endeudamiento preocupa hondamente a los países deudores, pero no es menor la preocupación de los países acreedores y la banca privada internacional y de las instituciones multilaterales por las graves consecuencias que tendría en el plano internacional el hecho de que las dificultades financieras de los países en desarrollo con mayor volumen de endeudamiento externo pudieran verse forzosamente en la situación de postergar unilateralmente el pago de los servicios financieros. A este respecto es oportuno destacar la celeridad y "eficiencia" que han puesto de manifiesto los países centrales y la banca privada internacional para concertar negociaciones y acuerdos sobre el pago de las amortizaciones e intereses que deberían efectuarse por sus vencimientos inmediatos o a corto plazo. Sería altamente deseable que la misma preocupación y diligencia se aplicara también en negociaciones en otros asuntos o sobre materias que son de especial interés para los países en desarrollo y en particular para los países latinoamericanos; por ejemplo, en materia de preferencias y de acceso a los mercados de los países industriales, y en la reorganización institucional en el campo monetario y financiero. Estos y otros problemas que se mantienen sin solución son, en buena medida, responsables de la situación económica y financiera que aflige a nuestros países, sin desconocer la responsabilidad que cabe a gobiernos nacionales por la naturaleza inadecuada de las políticas que siguieron numerosos países.

En verdad, los países centrales siempre estuvieron más predispuestos a promover la inversión privada directa y el financiamiento externo, de índole concesional o no concesional, como instrumentos indicados para elevar las inversiones internas de los países en desarrollo y dar "solución" a los déficit en cuenta corriente de sus balances de pagos. Y esto, en vez de favorecer eficazmente la ampliación y diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo hacia los países centrales, adoptando las medidas estructurales necesarias.

El extraordinario aumento de las disponibilidades internacionales originadas en los excedentes de los países petroleros y en la política adoptada por los Estados Unidos, fue utilizado en parte por los países en desarrollo, a través de la banca privada internacional, para acrecentar sus importaciones desde los países

/industriales y

industriales y mejorar la posición bruta de sus reservas monetarias. Simultáneamente, muchos países latinoamericanos tuvieron éxito en sus políticas de acrecentar las exportaciones. De esta manera, se creó en una primera etapa una sensación de auge económico que, de una u otra manera, se tradujo en un debilitamiento de la presión y de la acción política de los países en desarrollo para lograr cambios sustanciales en la política de los países industriales con miras a impulsar sobre bases más seguras la apertura de sus mercados en favor de los países en vías de desarrollo. Por otro lado, muchos países latinoamericanos avanzaron en la liberalización de su comercio exterior y en una mayor apertura externa; en estos casos hubo un verdadero proceso de sustitución inverso, es decir, de reemplazo de la producción nacional por bienes importados, que acrecentó considerablemente el volumen y el valor de las compras externas. Esto, como se explica más adelante, estaba destinado a frustrarse en breve plazo.

Otro aspecto que complica considerablemente la situación financiera es la cuantía de la deuda externa que mantienen las empresas estatales y privadas con la banca privada internacional. En algunos países la política económica y financiera apuntó a mantener fija o relativamente estable la tasa de cambio, al mismo tiempo que se aplicaban medidas restrictivas del crédito interno. Se trataba así de evitar tanto presiones inflacionarias como la elevación del costo en moneda nacional de los servicios de esa deuda. Esta política estimuló las importaciones y obstaculizó la promoción de las exportaciones, mientras las empresas deudoras en moneda extranjera actuaban como una fuerza de presión para mantener la tasa de cambio prácticamente sin variaciones.

Es evidente que esta situación, con el andar del tiempo, tenía que ajustarse, sobre todo cuando la demanda externa de exportaciones latinoamericanas se debilitó, bajaron los precios de los productos primarios y aumentaron considerablemente las tasas de interés de una deuda externa que se venía acrecentando. La devaluación posterior significó de hecho importantísimas pérdidas para las empresas endeudadas.

/A pesar

A pesar de los esfuerzos que se han realizado por promover las exportaciones y contener las importaciones, y del sacrificio que ha significado la declinación del ritmo del crecimiento económico, o, peor aún, el estancamiento y la depresión registrados en estos tres últimos años, la mayoría de los países latinoamericanos continúa necesitando de un fuerte apoyo financiero externo para hacer frente a los servicios financieros del endeudamiento acumulado, que representan un altísimo porcentaje de los ingresos corrientes de divisas. Se ha llegado así a un círculo vicioso, en el que la deuda se expande, alimentándose en buena medida a sí misma en virtud del alza extraordinaria de las tasas de interés.

II. EL PROCESO ECONOMICO DEL AUGE A LA CRISIS

A. LAS TENDENCIAS DE LA EVOLUCION ECONOMICA DURANTE LA POSGUERRA

Desde los primeros años de la posguerra y hasta 1980, el dinamismo y la transformación productiva y tecnológica de las economías nacionales alcanzaron gran significación. El producto interno bruto de la región en su conjunto creció a un ritmo medio anual de 5.5%, con lo cual el volumen de la actividad económica global fue en 1980 cinco veces superior al que se registraba 30 años atrás. Mucho mayor todavía fue el crecimiento de la producción industrial, así como el de la formación de capital. Los avances apreciables que experimentaron los países de la región promovieron la formación de estructuras básicas que impulsaron el crecimiento económico y el desenvolvimiento de las fuerzas productivas.

Esta evolución económica fue acompañada por un proceso de cambio y transformación social que en muchos países alcanzó singular profundidad. Países que 30 años atrás se calificaban como agropecuarios, de bajo nivel de ingreso y mono-exportadores, se hallan hoy en vías de transformarse en nuevos países industriales y están logrando una estructura económica diversificada que pugna por proyectarse hacia el exterior en sus corrientes comerciales. Este proceso, considerado en el marco económico histórico, contrasta fuertemente con la profundidad y duración de la crisis actual.

El proceso económico distó mucho de ser uniforme en el ámbito regional. El grado de avance y desenvolvimiento ha diferido notoriamente de unos a otros países de la región; en tres décadas se han producido diferencias importantes en el tamaño económico y demográfico, en el grado de industrialización y en otros aspectos del desarrollo económico global, que han modificado sustancialmente la ubicación relativa de los países en el concierto regional.

Asimismo, el ritmo de crecimiento económico ha variado sensiblemente en el corto plazo como resultado tanto de esas diferencias, como de la dispar dotación de recursos y de las políticas económicas nacionales.

En el análisis global de la evolución de posguerra pueden identificarse cinco etapas o fases que involucran cambios de carácter general, aunque no son igualmente válidas para todos los países de la región: la primera se inicia

/pocos años

pocos años después de terminada la guerra y se extiende hasta mediados de los años sesenta; la segunda va desde mediados de los años sesenta hasta 1974; la tercera corresponde al bienio 1974-1975; la cuarta cubre la segunda mitad de los años setenta y, finalmente, la quinta corresponde a la intensificación de la crisis actual, y puede ubicarse en el trienio 1981-1983.

En muchos países la primera etapa correspondió al período de aplicación de la llamada política de sustitución de importaciones. El ritmo del crecimiento fue de poco más de 5% por año, las exportaciones se expandieron muy lentamente, y la relación de precios del intercambio, por su lado, tendió a deteriorarse después de la guerra de Corea.

Esto explica, en parte, el lento crecimiento de las importaciones, muy inferior al que experimentó el producto interno. El coeficiente de importaciones con respecto al producto tendió a disminuir y registró en 1965 el nivel más bajo de todo el período de posguerra. Se anunciaba así el proceso de saturación de la política sustitutiva, y esto no porque no hubiera mercado o campo para continuar con la industrialización, sino en verdad porque una política de ese tipo necesita en breve plazo de importaciones adicionales, y debe complementarse con una política de promoción y diversificación de las exportaciones. Pese a las exageraciones en que sin duda se incurrió en la aplicación de la política de sustitución de importaciones, la experiencia ulterior vino a demostrar la necesidad de reevaluar esa política, sin la cual no hubieran sido posibles los avances posteriores en la transformación tecnológica y productiva de las economías nacionales, ni los primeros pasos hacia la diversificación de las exportaciones.

La segunda etapa se caracterizó por una evolución muy distinta a la anterior. En efecto:

a) Se promovieron cambios importantes en la política económica de los países, los que tendieron a reafirmar el crecimiento económico como finalidad esencial para la orientación de la política económica; al mismo tiempo se impulsaron políticas y medidas tendientes a una mayor apertura externa;

b) El ritmo del crecimiento económico tendió a acelerarse y se alcanzó una tasa de aproximadamente 6.5% por año (1965-1974), que fue todavía más elevada en los primeros años del decenio de 1970. Debe hacerse notar que en estos índices gravitaron en buena medida unos pocos países que mostraron un dinamismo más intenso que muchos otros. Con todo, las tendencias favorables se extendieron a un gran número de países, aunque en magnitudes diferentes;

c) El vigoroso dinamismo que se registró en la economía mundial y en el comercio internacional, así como también las políticas de promoción de las exportaciones, tendieron a favorecer las exportaciones latinoamericanas y contribuyeron a mejorar la relación de precios del intercambio, sobre todo en los primeros años setenta, y en particular para los países exportadores de petróleo, que percibieron precios considerablemente más altos en los años 1973-1974;

d) La mayor disponibilidad de financiamiento externo en los primeros años del decenio de 1970 contribuyó, además, a facilitar los abastecimientos de importaciones. Estos crecieron considerablemente, superando el ritmo de crecimiento del producto interno. Sin embargo, a pesar de esta expansión de las importaciones, el déficit en cuenta corriente de los balances de pagos no se acrecentó significativamente.

En el bienio 1974-1975 operaron factores de gran trascendencia que modificaron las condiciones internas y externas del proceso económico latinoamericano y que tendrían considerables consecuencias ulteriores.

El año 1974 marcó un período de transición desde el auge de los años precedentes hacia una tendencia de franca recesión en 1975. El crecimiento del producto en 1974 se mantuvo relativamente alto y los países exportadores de petróleo acrecentaron su ingreso real por el alza que lograron en los precios de sus exportaciones.

Las importaciones se expandieron considerablemente en casi todos los países; pero, al mismo tiempo, se estancaron o disminuyeron las exportaciones de un grupo importante de ellos, y se deterioró la relación externa de precios para casi todos los países no exportadores de petróleo, contrayéndose el valor real, o el poder de compra, de los ingresos corrientes de exportaciones de bienes y servicios.

En 1975 la recesión económica se generalizó para el conjunto de los países no exportadores de petróleo; permanecieron estancadas sus exportaciones y volvió a descender la relación externa de precios del intercambio. El ritmo del crecimiento económico declinó, pues fue sólo 3.5%, al mismo tiempo que se reducía el volumen de las importaciones. En este grupo de países se elevó apreciablemente el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, que se financió en parte con la utilización de reservas, pero en mayor proporción con el

/financiamiento externo.

financiamiento externo. Se inició así el período durante el cual la magnitud del financiamiento externo, el endeudamiento acumulado y los problemas de déficit de la cuenta corriente de balance de pagos, habrían de caracterizar la evolución económica de los países de la región hasta desembocar en la extensa y honda crisis que ha afectado a América Latina en estos tres últimos años.

La fase que abarcó la segunda mitad de la década pasada (1976-1980), se caracterizó por una moderada recuperación del ritmo del crecimiento económico. La tasa media de crecimiento del producto interno bruto fue de alrededor de 5.5% por año, aunque con diferencias apreciables de unos a otros países. Como hechos notables en la evolución de este período se destacaron la expansión que experimentaron las exportaciones de los países no exportadores de petróleo, y la persistencia de una considerable afluencia de financiamiento externo, no obstante la magnitud del endeudamiento externo que se venía acumulando.

Crecieron, además, en cierta medida, las importaciones aunque ello fue de menor magnitud que el aumento que se logró en los valores reales de las exportaciones. Además, es interesante destacar que durante este período fue frecuente que las entradas netas de capital sobrepasaran las necesidades de financiamiento de balance de pagos, por lo cual se acrecentaron en algunos años las reservas monetarias en numerosos países.

A partir de 1981 la generalidad de los países latinoamericanos se precipitó en una crisis económica y financiera que puede considerarse la más profunda y prolongada desde la crisis mundial del treinta.

La evolución del producto interno durante estos últimos tres años (1981-1983) se vino deteriorando, y el crecimiento para la región en su conjunto fue prácticamente nulo, anticipándose para 1983 una seria contracción en los niveles absolutos del producto interno.

En estas circunstancias el producto interno bruto por habitante disminuyó drásticamente y resultó en 1983 aproximadamente 10% menor que en 1980. Si se toma en cuenta el efecto de la relación de los precios del intercambio y las remesas netas de intereses y utilidades, la caída del ingreso nacional por habitante fue de alrededor del 15% en el mismo período.

A continuación se examina la evolución durante este período, y se ponen de relieve los aspectos más salientes del desenvolvimiento del proceso económico en relación con las variables externas. Asimismo se analizan las modalidades y alcances de las políticas de ajuste que se vienen adoptando para hacer frente a las nuevas condiciones.

B. EL DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS Y LAS POLITICAS DE AJUSTE

1. La ampliación y complejidad de la dependencia externa

El deterioro de la situación socioeconómica durante los tres últimos años se originó, como se dijo antes, en el estrangulamiento que representó el sector externo para el proceso de desarrollo. En esta ocasión, como en otras crisis del sector externo en la posguerra, desempeñaron un papel importante el debilitamiento y la contracción del volumen y el valor de las exportaciones, así como el deterioro de la relación de precios del intercambio. Todo esto llevó por la fuerza de los hechos, o por la aplicación de políticas deliberadas, a la contención o restricción de las importaciones. Sin embargo, es evidente que en estas circunstancias los aspectos comerciales no explican por sí solos la naturaleza y los alcances del desequilibrio externo; los aspectos financieros influyeron también de manera decisiva en el desencadenamiento de la crisis. Más aún, la relación entre los aspectos comerciales y financieros externos y su evolución en el tiempo son semejantes para la mayoría de los países, y esto explica en buena parte la amplia cobertura de la crisis.

Durante el período 1974-1980 la dependencia externa se amplió y se hizo más compleja. La región se endeudó en elevados márgenes, y el proceso alcanzó a la mayoría de los sectores de la economía, sobrepasando ampliamente a la banca interna y a los sectores vinculados directamente con el comercio exterior. La banca externa adquirió de hecho una extraordinaria capacidad de presión, que posteriormente le permitió influir en la determinación de las políticas de ajuste. Esto contribuye a explicar ciertas características comunes en las políticas nacionales y en la evolución de las economías en este período de la crisis.

La nueva inserción internacional de los países de la región que se fue gestando en el transcurso de la década pasada, se sustentó en buena medida y en la mayoría de los países, tanto en una postura teórica como en una visión de la evolución del mundo desarrollado.

En el plano teórico, se asignaba a la promoción de relaciones externas más amplias un papel de mayor significación en el proceso de desarrollo que el que había tenido en el pasado. Ello no obstante, difería en cuanto a la función que debían desempeñar esas relaciones externas. Para algunos el comercio exterior

/debía ser

debía ser motor fundamental del crecimiento. Otros le asignaban el papel de complemento imprescindible de una transformación productiva orientada en lo fundamental por el mercado interno. En cualquiera de los casos se aspiraba a incrementar la participación del comercio exterior en el proceso económico nacional.

Era frecuente considerar que la evolución ulterior de la producción en los países desarrollados y del comercio mundial serían relativamente favorables. La recesión del bienio 1974-1975 en los países industriales se atribuyó en proporción significativa a los efectos del alza del precio de los combustibles, aunque no se desconocía la acción de otros factores. Cierta recuperación de las tasas de crecimiento de algunos países desarrollados en el período 1974-1979 (más de 4% en Estados Unidos, y 5% en Japón) hizo creer que paulatinamente se superaría la crisis de los combustibles, y que pronto ese crecimiento se aceleraría. Así, el comercio mundial volvería a desempeñar un papel muy activo en la región. Alentaba este optimismo el dinamismo que mostraban las exportaciones latinoamericanas, pues se pensaba que si en un período mediocre de la economía mundial se lograban esos resultados, era de esperar que ellos permitieran o se acrecentaran aún más en el futuro próximo.

La postura teórica y la prospección favorable se conjugaron para orientar políticas de expansión y diversificación de las exportaciones y aceptar déficit comerciales externos que se suponían transitorios. Los exportadores netos de petróleo esperaban un mejoramiento lento pero estable de los precios reales de los combustibles, y los importadores confiaban en los planes de sustitución y conservación, y en el desarrollo de fuentes propias de energía. Otros veían en los incrementos de los precios del petróleo la esperanza de un mejoramiento de los precios de las materias primas, y confiaban en que una liberalización de las relaciones externas haría operativo el antiguo esquema de las ventajas comparativas y traería consigo un incremento sostenido del valor de las exportaciones.

2. Evolución del comercio exterior y del financiamiento externo en el período 1976-1980

Durante el período 1976-1980 el comercio exterior tuvo un extraordinario dinamismo que superó ampliamente al del producto. Las exportaciones crecieron en volumen y valor a los ritmos más rápidos de la posguerra. Las importaciones crecieron también, y en algunos años lo hicieron a ritmos sorprendentes en los países del Cono Sur y algunos países exportadores netos de petróleo. Simultáneamente, en la mayoría de los casos y de los años se mantuvo el déficit en el balance comercial de bienes y servicios. Así, se dio el hecho poco frecuente en el desarrollo de posguerra, de un comercio exterior muy dinámico y a la vez permanentemente deficitario en el mediano plazo.

El rápido crecimiento del valor de las exportaciones tuvo orígenes dispares. En los países exportadores netos de petróleo o combustibles se originó en el incremento de los precios, combinándose en algunos casos con caídas y en otros con aumentos de los volúmenes exportados. En el resto de los países se dieron distintas circunstancias: desviaciones de producción previamente destinada al mercado interno, diversificación de la producción de materias primas, mayor transformación industrial de las materias primas exportadas, y ampliación de las exportaciones de manufacturas. En este último caso se aprovechaba la capacidad previamente instalada no utilizada o en período de maduración, y la rápida ampliación que había tenido en algunos países el sector industrial. La evolución de los precios fue muy dispar, por lo que el esfuerzo interno que acompañó el crecimiento del valor de las exportaciones fue también muy diferente.

El crecimiento de las importaciones tuvo asimismo muy diferentes motivaciones y estructuras. En algunos casos, en lo fundamental, dio pie a un intenso proceso de inversión, en tanto que en otros casos sustentó el crecimiento del consumo y la lucha antinflacionaria. Por lo general, las importaciones vieron elevarse simultáneamente su volumen y sus precios, siendo estos últimos más estables en sus aumentos periódicos.

En estas circunstancias, la norma fue un déficit comercial externo en las transacciones de bienes y servicios. Este déficit encontró su sustento, cuando no su explicación, en la afluencia o disponibilidad de financiamiento externo. Este fue ofrecido en abundancia a casi todos los países, fue canalizado por la banca transnacional, y tuvo en una primera etapa intereses reales bajos. Paulatinamente, sin embargo, se fueron reduciendo los plazos medios de vencimiento y se incrementaron las tasas de interés.

Este financiamiento neto externo fue creciendo apreciablemente, para atender los déficit del balance comercial y los crecientes compromisos derivados de la inversión directa y de la deuda externa. El monto de los intereses fue aumentando en cifras absolutas y relativas, por la doble vía de los incrementos de la deuda y del alza de las tasas de interés.

Esta breve descripción de la evolución del comercio y del financiamiento externo muestra la existencia simultánea de tres factores, comunes a la mayoría de los países: dinamismo comercial, déficit en el balance de bienes y servicios y abundante financiamiento neto externo.

Estos factores aparecen además entrelazados por relaciones causales que sustentan su coexistencia. En efecto, en la medida en que se utilice la relación entre deuda y valor de las exportaciones como uno de los indicadores más significativos de la capacidad de pagos externos de un país, el elevado crecimiento de la última variable tiende a sustentar un mayor endeudamiento. Durante el período 1976-1980 las exportaciones crecieron a valores cercanos al 20%, y la tasa de interés nominal se mantuvo en valores cercanos al 10%. En esas circunstancias, aun para países para los cuales la relación antes mencionada tuviese valores elevados, era posible justificar el mayor endeudamiento si se razonaba bajo ciertos supuestos. Así por ejemplo, si la relación era de 3, podía mantenerse en ese nivel si tanto la deuda como el valor de las exportaciones crecían en 20%; la mitad del nuevo endeudamiento permitía financiar los intereses nominales de 10%, en tanto que el otro 10%, que representaba 30% del valor de las exportaciones, permitía sustentar un importante déficit comercial y un incremento de las reservas monetarias.

Así, en la medida que se suponía estable una situación de rápido crecimiento del valor de las exportaciones y de tasas nominales bastante menores, era posible ampliar el endeudamiento externo sin riesgos en términos de capacidad

de pagos externos, y a la vez mantener grandes déficit comerciales y expandir las reservas. Esta evolución brindaba un grado de libertad apreciable en el campo de la política económica y del propio manejo político de los gobiernos. De hecho, en muchos casos las políticas cambiarias, crediticias, fiscales y de reservas internacionales contribuyeron a estimular el gasto interno, lo que produjo un auge transitorio que estimuló las necesidades de financiamiento externo.

Lamentablemente, tras esta forma de razonar había numerosos supuestos que de no ser acertados podían traer graves problemas. Por eso ya en 1977 la Secretaría, en sus estudios de perspectiva, llamó la atención acerca de la vulnerabilidad que entrañaba el nivel de endeudamiento al que se estaba llegando.

No parecía razonable suponer simultáneamente, en el mediano plazo, un crecimiento del valor de las exportaciones del 20%, y tasas nominales de interés del 10%. Tras ese 20% se conjugaban, como ya se dijo, situaciones muy diferentes. Cuando se trataba de crecimiento muy acelerado del volumen, era previsible que no se le podría sustentar en el largo plazo, y en cuanto a los productos primarios, era bien conocido el bajo crecimiento de la demanda mundial de esos bienes y el resurgimiento del proteccionismo en los países desarrollados cuando las exportaciones de los países en desarrollo llegan a ocupar porcentajes significativos de sus mercados.

De otro lado, para poder sustentar en el mediano plazo, con bienes manufacturados, valores altos y significativos de las exportaciones, se requerían políticas de industrialización que muy pocos países latinoamericanos estaban aplicando. Asimismo, el recrudecimiento de las políticas proteccionistas que también empezaba a observarse en este campo significaba un serio obstáculo para una expansión duradera del valor de las exportaciones. Con relación a los precios no cabía duda de que parte del crecimiento del valor de las exportaciones se sustentaba en una inflación mundial que se aceleraba. Esa aceleración hacía difícil mantener las tasas nominales de interés que suponían tasas reales muy reducidas o incluso negativas.

En relación al déficit comercial de bienes y servicios, tampoco parecía razonable tratarlo con independencia de las políticas internas y de la relación de precios del intercambio. La persistencia del déficit comercial ocultaba

peligrosas relaciones con la economía interna. En muchos casos el acelerado crecimiento de las exportaciones se lograba con importantes costos internos que no resultaría fácil aumentar si se producía una situación coyuntural indeseable. De otro lado el elevado crecimiento de las importaciones resultaba vital para mantener políticas de crecimiento económico y de liberalización de las economías o políticas antinflacionarias. Como es bien sabido, los déficits comerciales dependen a la vez de la relación de precios del intercambio. Durante el período 1976-1980 los gobiernos actuaron, como ya se dijo, sobre la base de perspectivas de mejoramiento o, en el peor de los casos, de estabilización de la relación de precios del intercambio. Una situación coyuntural desfavorable, ya fuera de demanda externa, de relación de precios del intercambio, o de una combinación de ambos, haría que el déficit se ampliara más allá de lo supuesto o que sufriera intensamente la economía nacional.

Por último, el razonamiento llevaba implícito el supuesto de que "las deudas no se pagan, se renuevan". La renovación aparece entonces como un mecanismo relativamente automático. Si el plazo medio de la deuda es extendido, lo que se renueva actualmente representa porcentajes reducidos de las exportaciones. Con diez años de plazo medio y una relación entre la deuda y el valor de las exportaciones de 3, lo que debe renovarse representa un 30% del valor de las exportaciones. Si el plazo medio es menor, si se acorta año a año, o, lo que es más grave, si la deuda a menos de un año representa un porcentaje apreciable del total, la proporción que ha de renovarse puede representar fácilmente valores cercanos al 100% del valor de las exportaciones. En este último caso cualquier situación coyuntural desfavorable puede hacer al menos dudoso lo automático de la renovación.

Fueron estos razonamientos los que llevaron a la Secretaría a denunciar reiteradamente el peligroso incremento de la vulnerabilidad externa implícito en este estilo de crecimiento que conlleva abundante endeudamiento externo con la banca transnacional.^{1/}

3. Las relaciones económicas externas de la región en el período 1981-1983

A partir de 1981 los hechos se apartaron de los supuestos optimistas que sustentaban las políticas de relacionamiento económico y financiero externos. En la

/mayoría de

mayoría de los casos empeoró simultáneamente la situación de los diversos factores considerados, lo que llevó a una honda crisis de balance de pagos y de la modalidad de crecimiento en relación con las variables externas.

La confianza en la recuperación de la economía de los países desarrollados se vio contradicha por la reducción del crecimiento en 1981, y luego una caída en 1982. El comercio mundial tendió a estancarse y se exacerbaron las tendencias proteccionistas en las economías centrales.

La inflación mundial cedió en cierta medida y la tasa nominal de interés creció a niveles reales desconocidos en la posguerra. La relación del intercambio empeoró para la gran mayoría de los países.

Como consecuencia de estos hechos, ya en 1981 el valor de las exportaciones de la región en su conjunto creció a tasas mucho menores; los intereses de la deuda se elevaron sustancialmente; el valor de las importaciones no cedió en su crecimiento con respecto al año anterior, y se gestó así para la región un déficit en cuenta corriente superior a los 40 mil millones de dólares. Este déficit era 45% más alto que el de 1980 y duplicaba el de 1979, habiendo sido estos dos últimos más altos que los de los años precedentes. El nuevo financiamiento se otorgó a plazos muy cortos, por lo que la deuda a menos de un año representaba ya a finales de 1981 más del 65% del valor de las exportaciones (se excluye de este cálculo a Panamá y Bahamas) y el demográfico superaba el 70%.

En 1982 la situación empeoró aún más. La caída de los precios de muchos productos primarios terminó por desplomar la relación de precios del intercambio, a la vez que se mantenían, o se acrecentaban, las tasas reales de interés. El valor de las exportaciones decreció por primera vez en muchos años, y la relación entre deuda y exportaciones alcanzó valores sin precedentes en casi todos los países con índices cercanos a 4 en los tres países más endeudados; a la vez, la deuda a menos de un año superaba en un país el valor de las exportaciones y crecía rápidamente en el resto. La renovación automática se hacía ya utópica. Más aún, era evidente que los mecanismos de ajuste representados por la reducción de las importaciones, o por el grado de utilización o el nivel mismo de las reservas, eran por sí solos insuficientes para pagar los intereses de la deuda. Se hacía imprescindible renegociar la deuda y los bancos debían aportar financiamiento neto externo y aumentar su riesgo. Comienza entonces, en 1981 en algunos países y en 1982 en el resto, el proceso de renegociación.

4. Las políticas de ajuste económico y financiero

La evolución del comercio mundial y del proteccionismo hizo ya evidente a finales de 1981 que, al menos en el corto plazo, la mayor parte del problema de la deuda debería resolverse en el campo financiero.

Para muchos países era evidente que el problema más grave en el campo del endeudamiento estaba en la renovación de los créditos, especialmente los de corto plazo. Estos se acercaban en algunos casos al valor total de las exportaciones y sobrepasaban, como es obvio, toda capacidad de pago. Simultáneamente, los intereses que debían cancelarse superaban las posibilidades de superávit en el balance comercial de bienes y servicios, o de disminución de reservas. Por lo tanto, no se trataba sólo de renovar los vencimientos o parte de ellos sino que, por el contrario, era imprescindible conseguir nuevos créditos. Los acreedores, por su parte, trataban de reducir al mínimo el nuevo financiamiento neto que debían otorgar.

A partir de 1981 la mayoría de los países iniciaron un proceso de renegociación que vino acompañado de políticas de ajuste interno destinadas a satisfacer los requerimientos de un determinado programa de balance de pagos. En estos procesos han participado activamente los gobiernos de la región, la banca transnacional y el Fondo Monetario Internacional. La banca transnacional, como es natural, promueve mayores esfuerzos internos que garanticen una mayor capacidad de pagos externos. Por ello ha condicionado la renegociación de la deuda a la firma de convenios con el Fondo, los que incorporan las conocidas reglas de condicionalidad de las políticas internas.

Algunos países han procurado negociar esa condicionalidad a partir de sus propias estrategias y políticas nacionales, y en algunos casos se aprecian en tal sentido desviaciones considerables de lo que han sido los ajustes tradicionales.

Los principios generales de la condicionalidad tradicional son ampliamente conocidos. Con relación a la orientación general del desarrollo, ellos reafirman las supuestas ventajas de la liberalización de las economías, de la reducción del sector público y de la ampliación del sector privado, y subrayan el importante papel que el comercio internacional debería tener como orientador en la asignación de recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, hacen hincapié en el exceso de gasto público y en lo inadecuado que es el sistema de

/precios imperante

precios imperante ante las nuevas circunstancias, y muy especialmente el tipo de cambio. Consecuentemente, frente a presiones inflacionarias o a déficit agudos de balance de pagos, las políticas nacionales deberían lograr la reducción del déficit fiscal y público, el ajuste de los salarios reales, la limitación del crédito interno y del endeudamiento del sector público, el incremento de los ingresos impositivos y el de los precios controlados, la eliminación de subsidios, y un superávit en la cuenta comercial externa.

En términos generales, comparados con convenios de otros períodos, se destaca ahora un cambio de énfasis, al hacerse hincapié en la cuenta comercial externa y aceptarse una mayor flexibilidad en los límites que se solía establecer para algunas metas internas, como las relativas a la inflación.

La naturaleza de estos acuerdos y sus finalidades han sido materia de opiniones y planteamientos encontrados durante toda la posguerra. Sin embargo, en las actuales circunstancias ellas son más polémicas que en el pasado, por varios motivos.

En particular, se cuestiona hoy el papel central atribuido al comercio internacional, en circunstancias en que éste ha perdido dinamismo y que se acentúan las presiones proteccionistas en los países desarrollados; la eficacia de medidas macroeconómicas globales, en circunstancias en que la crisis ha hecho más evidente la heterogeneidad económica y social de las economías de la región, y la limitación de la acción del sector público en momentos en que el sector privado aparece sobrepasado por la complejidad de los problemas y reclama la intervención de los gobiernos para enfrentarlos.

Esta dudas en torno a la eficiencia de los acuerdos en las actuales circunstancias se han visto confirmadas por los hechos. En efecto, habitualmente los resultados se apartan de las metas y objetivos originalmente propuestos. A poco de la firma de los convenios ha sido necesario someterlos a importantes revisiones o suspender por algún plazo su aplicación.

De otro lado, los resultados en términos económicos y sociales no han resultado satisfactorios en todos los casos. Las caídas en la producción y en el empleo sobrepasan lo originalmente presupuestado, y durante 1983 han tendido a acentuarse los síntomas de estancamiento, cuando no de franca caída de la producción. Algunos países, sin embargo, han logrado controlar los efectos más inmediatos de la crisis, en particular en lo que guarda relación con sus problemas de balance de pagos.

/Las dudas

Las dudas mayores se generan en torno a la posible capacidad de las economías latinoamericanas de soportar el actual estado recesivo por mucho más tiempo, si las condiciones de la economía mundial no cambian rápidamente. En efecto, el esfuerzo pertinaz por lograr un superávit relativamente elevado en el balance comercial de bienes y servicios, lo que supone generalmente un superávit aún mayor en el comercio de bienes, ha originado efectos que sobrepasan las meras caídas en la producción. Se están gestando profundos desequilibrios en el campo ocupacional, inflacionario y presupuestario, y en algunos casos se ha comenzado a dismantelar plantas en un proceso que amenaza ampliarse; a la vez, cunde el desaliento empresarial, se abandonan proyectos de ampliación y, con toda probabilidad, se provoca desinversión en muchos rubros productivos.

Es asimismo evidente que aquellas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. En lo externo se castiga fuertemente a los países latinoamericanos y se premia a la banca internacional. Las renegociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos, cuando la hubo, o las elevadas tasas reales de interés, hubieran sido de exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera obligación de repartir los costos. Además, en ellas se aplican sobretasas, multas y costos que elevan aún más las tasas de interés y la utilidad potencial de los bancos. También se han aplicado condiciones para obtener la garantía del Estado en créditos que se otorgaron sin ella al sector privado. En lo interno, gran parte de los costos se han transmitido a los sectores de menores ingresos, prueba elocuente de lo cual son los altos índices de desocupación y las caídas del salario real.

En resumen, hasta ahora el proceso de ajuste, no obstante estar gestando, e incluso sobrepasando los superávit comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco eficiente, destructor e inequitativo, lo que obliga a efectuar una revisión profunda de él. Para ello, se hace necesario encontrar soluciones comerciales y financieras externas que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos del ajuste, y que en lo interno conduzcan a una rápida y efectiva reactivación de la economía regional.

III. ALGUNOS ASPECTOS DE LA EVOLUCION GLOBAL Y DE LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS EN EL PERIODO 1981-1983

La crisis socioeconómica que afecta a los países latinoamericanos presenta importantes elementos comunes, tales como la dependencia y la vulnerabilidad externa y la aplicación de políticas de ajuste correspondiente a grandes rasgos, a una matriz conceptual común. Sin embargo, existen entre los países marcadas diferencias en cuanto al alcance de la crisis y a la profundidad del deterioro que ésta ha causado. Ya se destacó que, junto con los elementos comunes, hay otros que contribuyen a explicar las diferentes evoluciones nacionales de la situación en el trienio 1981-1983. Así, por ejemplo, no son siempre comparables la magnitud y el perfil del endeudamiento externo, la caída en el valor de las exportaciones, el proceso de transformación productiva y de crecimiento económico y el grado en que se han aplicado las políticas de ajuste.

En esta sección se examinarán algunos aspectos de la evolución global y de las relaciones económicas externas de la región y de los países latinoamericanos durante el período 1981-1983. Sin embargo, el análisis del período de la crisis se situará en un marco temporal más amplio, vinculando los hechos actuales con la evolución de los años setenta, con miras a destacar mejor las diferencias entre los países, especialmente en lo que se refiere a su capacidad potencial para superar la actual crisis.

A. ASPECTOS GLOBALES DE LA EVOLUCION ECONOMICA

1. Transformación productiva y crecimiento económico

Durante los años setenta, tanto el crecimiento de los países de la región como la transformación de sus estructuras productivas se realizaron de manera disímil. La crisis de los combustibles, con sus numerosas repercusiones en la economía internacional y en los países centrales, obligó a la mayoría de los países latinoamericanos a introducir cambios en sus políticas a partir de 1973. La consiguiente transformación productiva hizo hincapié en muy diferentes grados, según los países, en la industrialización, en las inversiones para la explotación de hidrocarburos, en el desarrollo de fuentes alternativas de energía, en la agricultura y en los sectores vinculados al comercio y las finanzas.

Desde otro ángulo, puede decirse que, al formular y ejecutar los proyectos de expansión productiva, algunos países hicieron hincapié en las perspectivas de los

/mercados internos

mercados internos y otros en las de los mercados externos, en tanto que, en algunos casos, se procuró apoyar la viabilidad de la combinación de ambos mercados.

También hubo sensibles diferencias en cuanto al esfuerzo hecho por los países para movilizar recursos hacia la inversión. En algunos casos fue alta la proporción del producto utilizado en inversión; en otros, en cambio, siguió siendo reducida.

Como consecuencia de éstas y otras diferencias, durante el período 1974-1980 la orientación de la transformación productiva y el ritmo medio de crecimiento varió apreciablemente entre los diversos países. Ya se observó que el dinamismo económico de la región en su conjunto cayó considerablemente en relación a la evolución de los primeros años de los setenta. A pesar de ello, en cuatro países (Brasil, Ecuador, México y Paraguay) el crecimiento excedió el 6% anual; en la mayoría, en cambio, no consiguió superar las tendencias de largo plazo. Como puede verse en el cuadro 1, las tasas de crecimiento fueron muy reducidas en algunos países de la región.

Esta recuperación moderada y dispar del crecimiento económico regional dejó de mantenerse ya en 1981, cuando el ritmo de crecimiento (1.8%) fue el más bajo desde 1940. La situación continuó empeorando durante el bienio 1982-1983. En 1982 el producto se contrajo en 0.8%; más aún, su caída fue generalizada, y entre 19 países hubo 11 que exhibieron variación de signo negativo. En este marco, fue particularmente aguda la contracción en los países del Cono Sur, a ella siguió lo de los países centroamericanos, afectados además por los conflictos existentes en esa región. La caída será aún más aguda en 1983 y se extenderá a la mayoría de los países, incluso a los que hasta ahora habían evitado bajas en su producto interno.

La industria manufacturera y la construcción acusaron con mayor rigor el impacto recesivo en el plano regional. El primer sector mencionado, que en 1980 alcanzó alrededor del 24% del producto de la región y en la década pasada creció a una tasa anual de 6.6%, experimentó una caída de -2.9% en 1980 y -1.5% en 1982; en este último año, 13 de los 19 países considerados registraron variaciones negativas, y Brasil, que aporta alrededor del 37% del producto manufacturero regional, sólo logró mantener el nivel ya deprimido de 1981, año en el cual su producto manufacturero cayó en 6.4%.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Porcentajes sobre la base de valores a precios de 1975)

Países	1976-1980	1981	1982
Países grandes			
Argentina	1.6	-6.4	-6.7
Brasil	6.2	-1.0	0.7
México	6.4	8.1	0.2
<u>Total</u>	<u>5.6</u>	<u>1.5</u>	<u>-0.4</u>
Países medianos			
Colombia	4.4	3.9	1.3
Chile	4.4	6.6	-10.9
Perú	2.4	4.0	0.7
Venezuela	2.3	0.0	-1.1
<u>Total</u>	<u>3.0</u>	<u>2.7</u>	<u>-1.6</u>
Países pequeños			
Bolivia	4.2	-1.3	-9.6
Costa Rica	4.7	-4.9	-6.3
Ecuador	6.5	4.6	2.3
El Salvador	1.5	-9.4	-5.2
Guatemala	5.1	1.1	-3.5
Haití	4.2	0.6	0.6
Honduras	5.4	0.0	-0.9
Nicaragua	-2.1	8.4	-0.4
Panamá	10.2	4.6	4.1
Paraguay	9.9	8.4	-2.1
República Dominicana	4.8	5.3	2.0
Uruguay			
<u>Total</u>	<u>4.9</u>	<u>1.5</u>	<u>-1.8</u>
<u>Total América Latina</u>	<u>5.1</u>	<u>1.7</u>	<u>-0.7</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

/Más aguda

Más aguda aún fue la caída de la construcción, sector muy dinámico en los años setenta, con un ritmo anual de crecimiento de 7.3%; en 1982, sólo dos países de la región registraron un aumento modesto, mientras que en los otros 17 países considerados hubo bruscas caídas, las que en su conjunto alcanzaron a -5.7%. Esta situación se debió sin duda en gran parte a la caída de la inversión.

La reducción de la producción global y sectorial significa que se interrumpen -o que finalizan- la forma, estructura y transformación productiva hasta entonces en marcha.

Los países con alto dinamismo económico y elevadas tasas de inversión en el período 1974-1980 mostraron, en el mismo período, un crecimiento especialmente intenso en los sectores manufactureros y de la construcción. En otros, con menor dinamismo, el crecimiento del sector de la construcción fue muy superior al promedio de la economía y al del sector manufacturero. Así, por ejemplo, en el caso de Argentina, Costa Rica y Uruguay, las tasas anuales de crecimiento del sector construcción del período 1974-1980 prácticamente cuadruplicaron, duplicaron y triplicaron, respectivamente, la del producto de cada uno de esos países. También Bolivia y Chile tuvieron sus auges -especialmente en la construcción- aunque éstos fueron más breves.

En el caso particular de Colombia, fue en el sector agropecuario donde se registraron tasas de crecimiento superiores a las del producto global muy elevadas en relación a las habituales en el sector.

Hasta el año 1982, fueron los países con mayor dinamismo previo y con más alto crecimiento del sector manufacturero los que resistieron mejor los efectos de la crisis. No obstante, los antecedentes disponibles para 1983 señalan que al menos Brasil y México, que estaban en este grupo de países, sufrieron reducciones significativas en el producto interno. En cambio, los países de menor dinamismo, que basaron su crecimiento en buena parte en la expansión de la construcción, fueron los que muestran caídas más pronunciadas en ese sector como en el producto global. Durante 1982, en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y Uruguay el producto del sector cayó abruptamente, en proporción superior a 40% en dos casos, y el producto global se redujo también marcadamente. En países como Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú donde durante 1982 este sector mantuvo o incrementó su producto, los consiguientes efectos positivos contrarrestaron en cierta medida las tendencias a la depresión.

/Para evaluar

Para evaluar la profundidad de la crisis y su efecto sobre la estructura sectorial, es útil medir el retroceso producido comparando el producto global por habitante y el producto de los principales sectores en 1982 con los registrados en años anteriores, señalando el año en que por primera vez se superaron dichos niveles. El producto interno bruto por habitante de cuatro países volvió en 1982 a los niveles de alrededor de dos decenios atrás (comienzo de los sesenta), el de seis países retrocedió cerca de un decenio (comienzo de los setenta), en dos países se redujo algo más que el nivel registrado hace un quinquenio, y en siete países llegó a los niveles de comienzos de los años ochenta. (Véase el cuadro-2.)

En los sectores productores de bienes pueden apreciarse algunas caídas notables. En el sector agropecuario, tres países se encuentran en el nivel de comienzo de los años cincuenta, y a dos les sucede otro tanto en el sector de la construcción.

En cuanto a los sectores, es en el agropecuario donde las fuertes reducciones de niveles han afectado a un mayor número de países. Si bien, las variaciones de año en año y de cultivo a cultivo suelen ser más intensas que en otros sectores, se evidencia en general una apreciable caída. En efecto, diez países registran niveles inferiores a los de 1970.

En tres países (Chile, El Salvador y Nicaragua) se da una baja simultánea en los sectores agropecuario, manufacturero y de la construcción, todos los cuales se sitúan en niveles inferiores a los de 1960. Por el contrario, en cinco países (Brasil, México, Colombia, Paraguay y República Dominicana) las caídas del producto por habitante en esos tres sectores productores de bienes eran hasta 1982 relativamente pequeñas, y los situaban en los niveles de comienzos de los años ochenta.

Como puede observarse, al menos hasta 1982 la intensidad del deterioro productivo difería apreciablemente entre país y país, y no era independiente ni de la transformación productiva ni del dinamismo económico mostrado previamente por las diversas economías de la región.

2. Las corrientes de exportaciones e importaciones y el saldo físico de recursos

Ya se ha destacado en páginas anteriores, la forma particular en que evolucionaron y se articularon las relaciones comerciales y financieras externas de la región en el período 1976-1982. Las tendencias generales de la región a este respecto

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PRODUCTO POR HABITANTE DE 1982, EN RELACION CON NIVELES ALCANZADOS EN AÑOS ANTERIORES

Países	Producto interno bruto por habitante en 1982 (en dólares de 1975)	Año en que se alcanzó por primera vez el nivel del producto global y sectorial por habitante en 1982				
		Producto global	Producto sectorial			
			Agricultura	Industria	Construcción	Comercio y finanzas
Panamá	1 933	1982	1965	1972	1982	1981
Venezuela	1 879	1954	1964	1976	1956	1969
México	1 707	1981	1965	1980	1981	1981
Uruguay	1 651	1976	1951	1975	1978	1976
Brasil	1 322	1979	1980	1978	1978	1979
Argentina	1 307	1969	1973	1965	1969	1961
Costa Rica	1 128	1973	1969	1974	1954	1968
Perú	974	1974	1950	1970	1956	1974
Chile	876	1971	1958	1959	1950	1980
República Dominicana	840	1982	1982	1982	1977	1982
Paraguay	787	1980	1980	1980	1981	1980
Ecuador	749	1981	1971	1982	1971	1980
Colombia	647	1981	1979	1976	1982	1981
Guatemala	607	1976	1972	1977	1977	1974
Nicaragua	498	1963	1952	1967	1963	1954
Bolivia	452	1972	1975	1972	1951	1950
Honduras	393	1973	1965	1977	1950	1978
El Salvador	314	1962	1950	1962	1956	1959
Haití	171	1952	1950	1980	1978	1976

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

/se manifiestan

se manifiestan también en la mayoría de los países, sin embargo, la intensidad y alcance de los fenómenos es, como en otros aspectos, diferente si se mira en el plano nacional.

El volumen de las importaciones (véase el cuadro 3) creció entre 1976 y 1980 a tasas extraordinariamente elevadas en los tres países del Cono Sur, en Paraguay y en México (entre el 18 y el 27% anual, según los países). Decreció en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Perú. En el resto de los países aumentó a tasas relativamente moderadas e incluso bajas, como en el caso de Brasil, Guatemala y Panamá. La política de ajuste aplicada a partir de 1981 supuso, en la gran mayoría de los casos, una reducción del volumen de las importaciones. En la medida en que éstas fueran imprescindibles para la forma de crecimiento en boga, o que existieran márgenes de compresión, los efectos de la reducción sobre el producto fueron diferentes. De otro lado, la magnitud de las reducciones de importación fue muy diversa. En 1982, con la excepción del Paraguay, los mismos países cuya expansión fue mayor en el período 1976-1980 registraron, en relación con el año anterior, las caídas más pronunciadas de volúmenes importados, la que llegó a 37% en los casos de Argentina, Chile y México. La relación existente entre el dinamismo económico y las importaciones en los países del Cono Sur quedó de manifiesto al producirse en ellos notables caídas del nivel del producto; México, en cambio, pudo mantenerlo. En ese mismo año, cinco países lograron al menos mantener el nivel de sus importaciones y evitaron caídas significativas de su producto, consiguiéndose incluso en algunos casos leves incrementos. En una posición extrema se encuentran algunos países como Brasil, República Dominicana, Ecuador y Honduras, los que, a pesar de haber afrontado reducciones apreciables de sus importaciones, pudieron mantener o elevar en cierta medida el nivel de su producto.

Los antecedentes disponibles para 1983 muestran que en la mayoría de los países se continuaron realizando esfuerzos por reducir las importaciones y que se siguen manifestando reacciones que, aunque apuntan en general hacia decrecimientos del producto, tienen alcances muy diferentes. Así, por ejemplo, es notable el caso de México, donde una reducción apreciable de las importaciones parece haberse traducido en una caída cercana sólo al 4% en el producto. Este hecho parece demostrar la gran importancia que tuvieron, en cuanto a las importaciones, la magnitud y naturaleza de la inversión realizada en el

Cuadro 3

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

(Tasas de crecimiento anual, valores a precios constantes)

Países	Exportaciones de bienes y servicios			Importaciones de bienes y servicios		
	1976-1980	1981	1982	1976-1980	1981	1982
Países grandes						
Argentina	7.1	15.2	-3.7	27.0	-15.8	-37.1
Brasil	13.3	24.1	-7.7	3.7	-11.4	-7.1
México	16.3	3.4	3.2	21.2	19.8	-37.5
<u>Total</u>	<u>13.0</u>	<u>15.1</u>	<u>-3.5</u>	<u>13.5</u>	<u>0.5</u>	<u>-27.2</u>
Países medianos						
Colombia	3.4	-7.9	0.1	13.7	0.7	11.4
Chile	14.8	0.9	8.7	19.9	17.9	-37.0
Perú	11.4	-7.2	10.3	-1.0	20.5	0.7
Venezuela	-1.7	-8.0	-12.1	2.9	1.6	9.4
<u>Total</u>	<u>3.4</u>	<u>-5.9</u>	<u>2.3</u>	<u>6.6</u>	<u>7.0</u>	<u>-1.7</u>
Países pequeños						
Bolivia	-4.7	-5.8	2.8	-2.3	0.2	-29.7
Costa Rica	1.3	28.3	-9.1	5.9	-25.3	-24.9
Ecuador	1.5	1.2	-1.1	11.5	-0.7	-9.2
El Salvador	-1.4	-10.9	-9.4	-2.3	-5.9	-10.5
Guatemala	2.8	-13.4	-8.7	2.1	-2.1	-27.5
Haití	10.3	-14.4	-2.5	11.5	3.1	-10.0
Honduras	7.4	1.2	-14.3	10.7	-11.6	-24.6
Nicaragua	-14.3	8.9	-9.4	-0.1	5.2	-33.6
Panamá	10.5	-2.1	-4.8	2.2	0.3	9.1
Paraguay	12.0	-9.9	24.3	17.1	11.1	15.3
República Dominicana	-1.7	10.5	-12.3	6.3	-11.3	-6.2
Uruguay	4.1	7.1	-17.7	18.3	-12.1	-24.1
<u>Total</u>	<u>1.8</u>	<u>1.1</u>	<u>6.8</u>	<u>6.2</u>	<u>-5.6</u>	<u>-15.1</u>
Total América Latina	7.8	7.0	3.6	10.3	1.3	18.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

/período previo

período previo y la capacidad de sustitución adquirida en los años de alto crecimiento, tanto del producto como especialmente de la inversión. Por el contrario, otros países, como es el caso de Perú y de Bolivia, parecen haber resistido muy mal la caída de las importaciones.

Dicha caída fue necesaria, según ya se explicó, como medio para contrarrestar, por la vía del superávit comercial, el fuerte aumento experimentado por el pago de los intereses en un momento en que la banca internacional adoptó una actitud restrictiva frente al otorgamiento de nuevos créditos y en que se redujo tanto el valor como el volumen de las exportaciones. Todas estas circunstancias hicieron mucho más arduo el esfuerzo destinado a obtener un superávit comercial.

Debe recordarse además que durante el período 1976-1980 la mayoría de los países registró déficits comerciales cuyos montos fueron aumentando con el transcurso del tiempo; no obstante, el valor de las exportaciones de la región creció a una tasa media anual de 22.3%, casi idéntica a la del valor de las importaciones (22.2%), si se comparan los años extremos de este período. Este fenómeno fue de carácter casi general y sólo muestra desviaciones importantes en los casos del El Salvador y Nicaragua.

El volumen de las exportaciones creció a una tasa promedio anual de 8.1%. Sin embargo, las diferencias entre los países son marcadas, y hay cinco de ellos en que el volumen cayó. (Véase el cuadro 3.) De otro lado, el crecimiento del volumen es especialmente elevado (sobre 10% anual) en los casos de Brasil, Chile, México, Panamá, Paraguay y Perú.

El deterioro que comienza a partir de 1981 se hace extensivo a la mayoría de los países en 1982. Aun cuando el volumen exportado por América Latina en 1982 sobrepasa el de 1980 en un monto cercano al 3%, el valor de las exportaciones se redujo en más de 1.5%. Sólo Brasil, México y Panamá superaron en 1982 el valor de las exportaciones registrado en 1980; las caídas fueron especialmente pronunciadas en los países medianos y pequeños. En la gran mayoría de los casos, como se verá en detalle más adelante, parte apreciable de la caída o del escaso crecimiento del valor debe atribuirse a la baja de los precios internacionales de los productos básicos. Cabe destacar que en 1982 cuatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay) registraban un volumen de exportación que excedía en más de 10% al de 1980.

/En el

En el contexto de este examen de la evolución de los valores a precios constantes de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, es de particular interés establecer el monto y el signo que se han registrado en lo que suele llamarse el saldo físico del balance comercial.

Como es sabido, en el plano macroeconómico un excedente de importaciones con respecto a las exportaciones acrecienta la disponibilidad u oferta interna, y hace posible que el consumo y la formación de capital superen, en conjunto, el monto del producto interno. A su vez, el excedente de exportaciones con respecto a las importaciones disminuye la disponibilidad interna, y, en consecuencia, el consumo y la inversión interna, en conjunto, son inferiores a la magnitud del producto interno.

Durante la segunda mitad de la década pasada, la región en su conjunto registró un excedente de importaciones con respecto a las exportaciones cuyas cifras fueron de cierta significación, en relación con los niveles absolutos de las variables externas. Ese excedente, en dólares constantes de 1975, fue de aproximadamente 7 mil millones de dólares en 1974 y de alrededor de 5 500 millones en 1976, y se elevó a más de 13 000 millones de dólares en 1980. (Véase el cuadro 4.) En este período, tanto las importaciones como las exportaciones de bienes y servicios aumentaron apreciablemente, pero en mayor proporción las primeras que las últimas.

En general, este excedente de importaciones para la región en su conjunto resultó de saldos de igual sentido para la gran mayoría de los países latinoamericanos, aunque su magnitud relativa varió apreciablemente de un país en otro. Sólo un número muy reducido de países tuvieron en algunos de los tres años mencionados un saldo físico prácticamente nulo o un excedente de exportaciones por sobre las importaciones. Entre éstos, los casos más importantes son Argentina y Venezuela; en menor medida, Chile, República Dominicana y Panamá.

En 1982, la situación cambió considerablemente. En la región en su conjunto, las exportaciones superaron las importaciones en unos 1 000 millones de dólares. Esta cifra resulta de situaciones distintas. En un total de 19 países considerados, ocho tuvieron un excedente de exportaciones, y once un excedente de importaciones. Entre los primeros se destacan por su magnitud los tres países grandes y Chile; entre los segundos se cuentan casi todos los países

Cuadro 4

AMERICA LATINA: SALDO FISICO DEL BALANCE DE COMERCIO EXTERIOR
DE BIENES Y SERVICIOS (IMPORTACIONES MENOS EXPORTACIONES)

(Millones de dólares de 1975, a precios constantes)

	1974	1976	1980	1982
Países grandes				
Argentina	539.8	-1 452.1	2 359.4	-2 379.9
Brasil	7 255.0	4 358.7	358.7	-4 741.3
México	1 716.0	1 245.3	4 865.8	-224.1
<u>Total</u>	<u>9 511.3</u>	<u>4 151.9</u>	<u>7 584.0</u>	<u>-7 345.3</u>
Países medianos				
Colombia	497.4	241.7	1 439.5	2 059.3
Chile	1 095.0	-271.7	157.8	-1 232.8
Perú	1 094.3	873.4	-131.3	331.9
Venezuela	-6 797.7	-595.6	1 077.7	3 829.0
<u>Total</u>	<u>-4 110.9</u>	<u>248.0</u>	<u>2 543.9</u>	<u>4 987.3</u>
Países pequeños I				
Bolivia	-40.2	42.0	87.5	-66.5
Ecuador	0.2	41.7	669.0	468.6
Paraguay	64.4	64.6	195.0	311.0
Uruguay	258.1	-1.8	534.6	183.2
<u>Total</u>	<u>282.5</u>	<u>146.5</u>	<u>1 480.1</u>	<u>896.3</u>
Países pequeños II				
Costa Rica	205.4	249.6	444.0	-152.1
El Salvador	120.8	199.3	151.2	148.5
Guatemala	150.3	448.4	459.9	251.4
Honduras	159.1	83.4	193.0	24.5
Nicaragua	326.7	68.9	296.6	129.5
Panamá	327.7	138.8	-150.9	-62.8
<u>Total</u>	<u>1 290.0</u>	<u>1 179.3</u>	<u>1 393.7</u>	<u>339.1</u>
Países pequeños III				
Haití	37.9	75.9	125.4	133.7
República Dominicana	-83.1	-194.7	141.4	-27.9
<u>Total</u>	<u>-45.3</u>	<u>-118.7</u>	<u>266.8</u>	<u>105.8</u>
América Latina (19 países)	6 927.6	5 606.9	13 268.5	-1 016.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

/medianos y

medianos y pequeños. En el primer grupo de países, el excedente de exportaciones no obedeció tanto a un incremento de estas últimas, sino más bien a una disminución de las importaciones, lo que es característico de los ajustes a las nuevas condiciones generadas por la crisis.

3. Inversión y ahorro

a) La evolución de la inversión interna

Durante los años setenta, el proceso de inversión se mostró más fuerte y sostenido que en los decenios anteriores. Si bien su evolución fue análoga a la del proceso económico global -en cuanto a su dinamismo, estancamiento y contracción- su relación media con el producto se mantuvo en valores relativamente elevados.

El cambio más importante se produjo en los primeros años de los setenta, cuando la inversión creció más rápidamente que el producto. De allí en adelante, e incluso en períodos de caída de este último, se mantuvo un cierto paralelismo entre las respectivas tasas de crecimiento y, en consecuencia, se mantuvo relativamente constante el coeficiente alcanzado hacia 1974. Incluso en períodos de desaceleración del crecimiento del producto (como en 1975 y en 1981) o de recuperación moderada (1976-1980) el coeficiente tendió a mantenerse. En cambio, en 1982 la baja de la inversión sobrepasó ampliamente la del producto, lo que constituye una prueba más de la profundidad de la crisis.

En el contexto de este cuadro evolutivo global, la inversión interna muestra diferencias notables entre los diversos países en lo que respecta a la magnitud de su coeficiente en relación con el producto interno bruto, así como también, en cierta medida, en lo que atañe al curso de la evolución de ese coeficiente. Sin embargo, las tendencias de cambio son muy similares en este corto período de los últimos tres años, si se las compara con los niveles promedios del coeficiente durante los años precedentes.

En la segunda mitad de la década pasada, entre 19 países considerados se dan situaciones diversas en relación con el nivel del coeficiente de inversión. Seis de ellos registraron un coeficiente de inversión que alcanza aproximadamente un 25% o más del producto interno; los coeficientes de otros seis países oscilan entre 20 y 25%. En los siete países restantes, cuyos índices de inversión bruta interna son relativamente bajos, se encuentran casos de países que indudablemente muestran una menor capacidad para acrecentar su capacidad productiva.

/La crisis

La crisis afectó muy seriamente el esfuerzo de inversión desplegado hasta entonces por numerosos países de la región, lo que se pone de manifiesto al cotejar los coeficientes de inversión de la segunda mitad de la década pasada con los últimos coeficientes disponibles, que corresponden al bienio 1981-1982. Tal como puede verificarse en el cuadro 5, de los 19 países considerados, diez tuvieron en 1981 un coeficiente de inversión inferior al registrado en los años anteriores. En 1982, trece países tuvieron coeficientes de inversión inferiores a los de la segunda mitad de la década pasada. En dicho año se acrecentó el número de países de la región con coeficientes extremadamente bajos, que incidirán escasamente en el acrecentamiento de la capacidad de producción futura de esas economías, especialmente si se considera que de esos índices (de inversión bruta interna) habría que deducir todavía las amortizaciones o reemplazos para obtener la magnitud efectiva del incremento en la formación de capital.

b) Los recursos internos para la inversión y el ahorro nacional

Antes de examinar la contribución del ahorro nacional y del financiamiento externo neto al financiamiento global de la inversión interna, es útil considerar las relaciones que existen entre el producto interno bruto y el consumo, por un lado, y el ahorro nacional, por el otro. La diferencia del producto interno y el consumo representa lo que se puede denominar el ahorro geográfico o interno bruto. Este concepto proporciona un indicador más representativo de los esfuerzos realizados en los países para promover su proceso de acumulación.

Las diferencias fundamentales entre el ahorro interno bruto y el ahorro nacional residen en el hecho de que este último aparece afectado por dos variables vinculadas a las relaciones externas, las que tienen particular influencia en su determinación. En efecto, el ahorro nacional se ve reducido con respecto al ahorro interno por las transferencias netas de utilidades e intereses hacia el exterior; además, cuando el análisis se realiza sobre la base de una evaluación a precios constantes, el ahorro nacional se acrecienta o disminuye según el efecto favorable o desfavorable de las variaciones de la relación de precios del intercambio, que en este estudio se han referido a la base del año 1975.

(Cuadro 5)

Cuadro 5

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE INVERSION BRUTA INTERNA CON
RESPECTO AL PRODUCTO BRUTO INTERNO
(Valores a precios constantes de 1975)

Países	1976-1980	1981	1982
Países grandes			
Argentina	28.7	26.2	22.5
Brasil	24.6	21.6	21.4
México	24.6	30.5	21.9
<u>Total</u>	<u>20.5</u>	<u>25.5</u>	<u>21.7</u>
Países medianos			
Colombia	19.5	21.2	21.5
Chile	16.4	21.7	11.2
Perú	12.9	15.9	13.6
Venezuela	33.7	26.5	29.7
<u>Total</u>	<u>23.9</u>	<u>22.2</u>	<u>21.7</u>
Países pequeños			
Bolivia	18.8	12.0	7.5
Costa Rica	23.6	16.1	10.8
Ecuador	25.8	24.1	21.2
El Salvador	24.3	12.2	11.7
Guatemala	19.9	17.7	14.9
Haití	16.2	18.5	16.7
Honduras	24.2	22.5	18.1
Nicaragua	15.2	28.2	19.9
Panamá	17.3	17.8	18.7
Paraguay	33.0	38.6	34.5
República Dominicana	22.4	19.9	17.1
Uruguay	15.2	15.5	12.4
<u>Total</u>	<u>21.3</u>	<u>19.9</u>	<u>17.2</u>
<u>Total América Latina</u>	<u>24.6</u>	<u>24.4</u>	<u>21.3</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

/En el

En el bienio 1981-1982, según las últimas cifras de que se dispone, la erosión sufrida por los recursos nacionales con motivo de la transferencia de intereses y utilidades, así como el efecto desfavorable de la variación de la relación de precios del intercambio, han sido de gran significación para muchos países. Esto se pone de manifiesto en las cifras que recoge el cuadro 6 sobre la evolución de los coeficientes del ahorro interno y del ahorro nacional, respectivamente, con respecto al producto interno bruto. Así, por ejemplo, en 1982 el coeficiente del ahorro nacional bruto fue inferior al coeficiente del ahorro interno bruto en la mayoría de los países, y en algunos de ellos en una magnitud considerable, como puede verse en el cuadro 6. En todos estos casos ha influido simultáneamente el elevado índice de las utilidades e intereses externos, en relación con el producto interno bruto, así como las pérdidas muy significativas que representó el deterioro de la relación de precios del intercambio en un gran número de países. En efecto, entre los 19 países considerados, se destacan nueve en los cuales el coeficiente del ahorro bruto nacional fue menor que el del ahorro interno bruto, con una diferencia que excede los cinco puntos porcentuales, y en otros cinco países esa diferencia fue de hasta cinco puntos porcentuales. En consecuencia, puede apreciarse que sólo un reducido grupo de países registró un coeficiente de ahorro nacional bruto igual o mayor que el coeficiente correspondiente de ahorro interno, lo que fue determinado fundamentalmente por el efecto de la relación de precios del intercambio con respecto a su año base de 1975.

c) La contribución del ahorro nacional y del financiamiento externo neto al financiamiento de la inversión

La información que se recoge en los cuadros 6 y 7 sobre los coeficientes del ahorro nacional y del financiamiento externo neto permite demostrar que en los dos últimos años considerados (1981-1982) la contribución del ahorro bruto nacional al financiamiento de la inversión bruta interna tendió a disminuir en gran número de países, y se acrecentó la proporción correspondiente al financiamiento externo neto, que corresponde al saldo neto en cuenta corriente de los balances de pagos. Esto sucedió a pesar de la caída de la inversión, especialmente durante 1982.

El incremento del financiamiento externo neto se explica por la necesidad de compensar los significativos incrementos del pago neto de intereses y utilidades al exterior y en muchos casos las pérdidas originadas por la relación

Cuadro 6

AMERICA LATINA: AHORRO INTERNO BRUTO Y AHORRO NACIONAL BRUTO

(Porcentajes del PIB sobre la base de dólares de 1975)

Países	Ahorro interno bruto						Ahorro nacional bruto					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Países grandes												
Argentina	36.3	35.2	30.3	24.9	26.1	28.7	32.8	31.1	27.2	23.1	19.9	18.5
Brasil	22.0	21.3	20.5	23.7	24.7	24.2	20.9	19.1	17.6	19.5	17.9	16.3
México	23.0	23.2	23.5	24.3	24.2	22.1	20.6	20.5	21.3	24.0	23.9	20.6
<u>Total</u>	<u>24.5</u>	<u>23.9</u>	<u>22.9</u>	<u>24.1</u>	<u>24.7</u>	<u>23.9</u>	<u>22.6</u>	<u>21.2</u>	<u>20.2</u>	<u>21.6</u>	<u>20.4</u>	<u>18.1</u>
Países medianos												
Colombia	13.9	15.2	16.5	11.5	11.7	9.7	22.7	21.7	21.5	17.6	14.1	13.1
Chile	11.4	10.6	13.7	20.4	14.3	23.4	7.5	5.2	9.7	11.1	-1.1	-2.2
Perú	10.0	15.5	16.7	14.9	12.8	11.7	7.0	9.5	13.4	13.9	10.1	7.7
Venezuela	32.0	25.2	28.1	22.1	20.4	17.5	32.2	22.2	32.2	35.2	33.9	23.2
<u>Total</u>	<u>20.8</u>	<u>19.1</u>	<u>21.2</u>	<u>18.0</u>	<u>15.9</u>	<u>15.2</u>	<u>21.5</u>	<u>17.2</u>	<u>22.9</u>	<u>23.2</u>	<u>19.1</u>	<u>14.0</u>
Países pequeños												
Bolivia	17.1	11.7	11.4	11.3	7.9	10.0	16.4	10.1	9.0	10.9	5.7	3.9
Costa Rica	8.2	6.3	6.1	10.5	17.0	16.4	16.4	11.5	9.2	10.7	8.1	1.9
Ecuador	18.4	18.4	14.5	15.1	14.0	13.9	19.7	16.2	16.9	18.8	14.1	11.1
El Salvador	9.1	9.7	14.8	3.8	2.0	2.4	32.8	21.3	27.6	7.9	2.2	3.2
Guatemala	6.4	4.5	6.0	5.9	6.3	9.5	20.7	16.7	15.0	13.0	9.9	10.6
Haití	3.6	5.6	8.1	5.5	2.9	3.9	8.8	8.7	9.9	8.8	5.7	6.1
Honduras	15.9	13.1	16.7	13.3	15.8	16.5	18.5	15.3	15.2	12.2	10.3	9.1
Nicaragua	19.0	10.6	-9.3	-0.7	7.8	11.1	24.9	11.5	-8.7	-1.8	5.7	5.1
Panamá	12.3	14.1	15.5	22.0	21.1	20.3	8.6	10.0	9.2	12.0	8.3	11.5
Paraguay	23.6	26.1	26.9	29.7	27.6	22.8	27.2	27.8	28.7	29.7	29.5	22.0
República Dominicana	30.0	25.8	27.9	20.1	22.1	17.7	19.3	15.9	16.8	13.9	15.2	10.2
Uruguay	11.2	12.7	10.5	9.8	10.6	10.5	10.9	13.0	12.8	11.3	11.4	8.5
<u>Total</u>	<u>15.1</u>	<u>13.8</u>	<u>13.4</u>	<u>13.2</u>	<u>13.9</u>	<u>13.7</u>	<u>18.1</u>	<u>14.8</u>	<u>14.8</u>	<u>13.4</u>	<u>11.5</u>	<u>9.4</u>
<u>Total América Latina</u>	<u>23.0</u>	<u>22.1</u>	<u>21.8</u>	<u>22.1</u>	<u>22.2</u>	<u>21.5</u>	<u>22.0</u>	<u>19.9</u>	20.8	<u>21.1</u>	<u>19.4</u>	<u>16.7</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO E INVERSION BRUTA INTERNA

(Porcentajes del PIB sobre la base de dólares de 1975)

Países	Financiamiento externo neto						Inversión bruta interna					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<u>Países grandes</u>												
Argentina	-2.4	-3.7	0.9	7.2	6.3	4.0	30.4	27.4	28.0	30.3	26.2	22.5
Brasil	3.3	4.0	4.8	4.4	3.7	5.1	24.3	23.1	22.3	23.9	21.6	21.4
México	1.9	2.8	4.0	4.5	6.5	1.3	22.5	23.3	25.3	28.5	30.5	21.9
<u>Total</u>	<u>2.0</u>	<u>2.5</u>	<u>3.9</u>	<u>4.8</u>	<u>5.1</u>	<u>3.6</u>	<u>24.6</u>	<u>23.8</u>	<u>24.2</u>	<u>26.4</u>	<u>25.5</u>	<u>21.7</u>
<u>Países medianos</u>												
Colombia	-2.7	-1.6	-2.3	2.6	7.1	8.4	20.0	20.1	19.2	20.2	21.2	21.5
Chile	6.1	10.3	8.5	10.8	22.8	13.4	13.6	15.4	18.2	21.9	21.7	11.2
Perú	5.4	1.2	-2.9	0.3	5.8	5.9	12.4	10.7	10.5	14.2	15.9	13.6
Venezuela	8.7	14.4	-0.8	-9.6	-7.4	6.5	40.9	36.6	31.4	25.5	26.5	29.7
<u>Total</u>	<u>5.3</u>	<u>7.6</u>	<u>-0.4</u>	<u>-1.9</u>	<u>3.2</u>	<u>7.7</u>	<u>26.8</u>	<u>24.8</u>	<u>22.5</u>	<u>21.3</u>	<u>22.2</u>	<u>20.8</u>
<u>Países pequeños</u>												
Bolivia	4.1	9.8	9.2	3.4	6.2	3.6	20.5	20.0	18.3	14.3	12.0	7.5
Costa Rica	8.0	11.4	14.5	14.4	8.1	8.9	24.4	22.9	23.7	25.1	16.1	10.8
Ecuador	6.7	11.6	8.5	7.4	10.0	10.1	26.4	27.7	25.4	26.2	24.1	21.2
El Salvador	-1.0	9.9	-4.5	4.0	10.0	8.5	31.8	31.2	23.2	11.9	12.2	11.7
Guatemala	0.9	6.0	3.8	2.4	7.9	4.3	21.6	22.7	18.8	15.5	17.7	14.9
Haití	6.8	7.3	7.2	8.9	12.8	10.5	15.6	16.0	17.1	17.6	18.5	16.7
Honduras	9.0	9.6	10.0	13.4	12.2	9.0	27.5	24.9	25.2	25.6	22.5	18.1
Nicaragua	9.8	1.7	-5.2	22.9	22.5	14.8	34.8	13.2	-13.9	21.1	28.2	19.9
Panamá	5.7	6.6	7.5	5.9	9.5	7.2	14.3	16.6	16.7	17.9	17.8	18.7
Paraguay	3.2	5.5	7.5	7.7	9.1	12.5	30.4	33.3	36.2	37.5	38.6	34.5
República Dominicana	2.9	6.3	6.3	9.3	4.7	6.9	22.2	22.2	23.1	23.2	19.9	17.1
Uruguay	3.2	2.3	4.9	7.4	4.5	4.9	13.7	14.8	17.2	18.4	15.5	12.4
<u>Total</u>	<u>4.5</u>	<u>7.3</u>	<u>6.4</u>	<u>7.8</u>	<u>8.4</u>	<u>7.8</u>	<u>22.5</u>	<u>22.1</u>	<u>20.6</u>	<u>21.2</u>	<u>19.9</u>	<u>17.2</u>
<u>Total América Latina</u>	<u>2.8</u>	<u>3.9</u>	<u>3.4</u>	<u>3.9</u>	<u>5.0</u>	<u>4.7</u>	<u>24.8</u>	<u>23.8</u>	<u>23.6</u>	<u>25.1</u>	<u>24.4</u>	<u>21.3</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

de precios del intercambio. La situación parece acentuarse durante 1983, donde en algunos países el solo pago neto de intereses y utilidades excederá el financiamiento externo neto.

En suma, la crisis vino a detener un importante esfuerzo de acumulación realizado por la región en los años setenta, que permitió elevar la proporción del producto representada por la inversión. Aún más, a pesar de la declinación del ritmo medio de crecimiento en América Latina a partir de 1975, la región mantuvo en el período 1976-1980 un coeficiente medio de inversión bruta relativamente alto. Esta situación se mantuvo durante 1981 y cedió en 1982, año en que el coeficiente se redujo aproximadamente al 21%.

4. Empleo y salarios

El desempleo y el subempleo constituyen problemas de carácter estructural para la mayoría de los países latinoamericanos. La década de los setenta no significó en este sentido una mejoría importante; por el contrario, el problema tendió a acentuarse en muchos países, mientras la urbanización contribuía a hacerlo más visible y a darle un carácter político del que carecía en los medios rurales.

A comienzo de los años ochenta se sabía que el crecimiento de la fuerza de trabajo sería muy elevado, apenas inferior al 3% anual. El segundo quinquenio de los años setenta, por su parte, se había caracterizado por una recuperación moderada del dinamismo económico; de mantenerse esa situación podrá preverse un apreciable incremento del problema ocupacional.

La caída en el ritmo de crecimiento en 1981, y la depresión del bienio 1982-1983, han traído como lógica consecuencia un fuerte aumento del desempleo abierto y del subempleo. En estas circunstancias, el problema ha adquirido magnitudes que sobrepasan cualquier experiencia previa de posguerra. El solo incremento de la población económicamente activa en América Latina durante el trienio 1981-1983 es de algo más de 9 millones de personas. Naturalmente, en la medida que no se creen nuevas fuentes de trabajo la gran mayoría de esta población, fundamentalmente jóvenes no encontrará empleo. Por otra parte, todo indica que muchos actualmente empleados están perdiendo su trabajo, con lo que el problema se agrava considerablemente en muchos de los países latinoamericanos.

/En relación

En relación al alcance de las cifras de desempleo cabe señalar que los porcentajes de desocupación abierta deben interpretarse de manera diferente en los países en desarrollo y en los desarrollados. Hay diferencias entre los países latinoamericanos derivadas de su grado de desarrollo, pero puede decirse que un elemento común que caracteriza en ellos a la desocupación es la escasa cantidad de ingresos que el sistema de seguridad social entrega a los desempleados. En los países desarrollados, en cambio, los seguros de desempleo cubren a porcentajes elevados del número de desempleados y del valor medio de los ingresos que perciben cuando están en actividad.

El desempleo ha ido acompañado de importantes caídas en el salario real. En períodos previos, de acuerdo con estudios del PREALC, esta variable no mostraba relaciones significativas con la tasa de desocupación. En cambio, si se examinan los antecedentes de la última mitad del decenio pasado y los de los primeros dos años del presente, puede comprobarse que los salarios mínimos de la industria manufacturera y de la construcción están más vinculados al nivel de actividad que al salario real. En esta misma línea de razonamiento, nada indica que, en el trienio 1981-1983, las caídas del salario real, no obstante su magnitud, hayan conseguido contrarrestar significativamente el desempleo.

El grado de apertura al comercio exterior de los países parece ejercer mayor influencia sobre el salario real. Así, los países de menor tamaño y de alta apertura al comercio exterior parecen haber enfrentado la crisis no sólo con una significativa reducción de la ocupación, sino también con una baja de los salarios reales. En cambio otros de mayor tamaño, que no innovaron drásticamente sus políticas económicas, hasta tomaron medidas expansivas de salarios reales, pese a las adversas condiciones internacionales. En los países del Cono Sur, el costo del ajuste se transfirió en buena medida a los salarios reales. Por último, los países exportadores de petróleo, tras disfrutar hasta hace poco de una bonanza económica que facilitó la aplicación de políticas más liberales de aumentos de los salarios reales, han debido enfrentar desequilibrios internos y externos que amenazan con anular los avances obtenidos. En resumen, no puede identificarse un patrón común en la evolución de los salarios reales a nivel regional. En este campo se manifiesta la distinta capacidad de respuesta de los países a los problemas coyunturales,

/y tal

y tal vez sólo sea posible aventurar un juicio en el sentido que las economías que siguieron orientándose preferentemente hacia el mercado interno parecen haber enfrentado con mayor éxito relativo el costo del ajuste en lo que se refiere a la distribución de los perjuicios ocasionados a los salarios reales; sin embargo, esto sólo puede afirmarse en el marco de una escala de amplia variación.

Teniendo presente que los niveles de desempleo y del salario real parecen depender en medida apreciable del nivel de actividad y del grado de apertura de las economías, puede esperarse que haya diferencias entre los países latinoamericanos con respecto a los primeros dos indicadores. Dichas diferencias pueden verse acentuadas por la política gubernamental en el campo de los salarios y el empleo, y por el crecimiento de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, los efectos negativos sobre el empleo han sido especialmente graves en países donde se han producido caídas importantes en la construcción, dada la conocida influencia del sector sobre el empleo. Así sucedió, por ejemplo, en el caso de Chile, Costa Rica y Uruguay, donde el porcentaje de desempleo abierto aumentó notablemente. Incluso en el caso de Argentina, cuyos porcentajes eran históricamente muy bajos, estos subieron de 2.2% en 1980 a 5.2% en 1982. También es más notorio el efecto en países donde el sector urbano es preponderante; en aquéllos en que el sector rural tiene gran peso, la situación se hace relativamente menos evidente.

5. La situación financiera y presupuestaria pública y la aceleración de la inflación

Junto con la crisis se han producido grandes desequilibrios financieros que afectan la economía pública y privada y se extienden a la mayoría de los sectores económicos.

El endeudamiento externo, de magnitud desconocida en la posguerra, se dio en la mayoría de los sectores productivos. La forma en que éste se transfirió a los países no respondió a un patrón común. Hubo, ante todo, diferencias respecto del agente interno que recibió el préstamo: en algunos casos fue principalmente el Estado, en otros el sector privado, En este último caso también hubo diferencias relativas al porcentaje de dicho endeudamiento que contó con el aval del sector público.

/La transferencia

La transferencia del financiamiento externo a los agentes internos se hizo por medios muy diversos. En algunas ocasiones se adoptó el dólar u otra moneda extranjera como unidad de cálculo; en otras, el riesgo cambiario fue absorbido por el Estado o los intermediarios financieros. La tasa de interés se trató también en forma diferente. A veces fue transferida directamente a los usuarios, y otras veces fue fijada por los intermediarios financieros internos, con lo que resultó bastante más elevada que las externas. Finalmente, muchas veces el Estado subsidió a los usuarios, rebajando las tasas de interés.

En lo referente a las políticas internas de financiamiento, la situación fue también muy diversa. En muchos países se introdujeron sistemas de contratación de créditos con cláusulas que vinculaban las deudas a monedas extranjeras, con lo que quedaban sujetas al riesgo cambiario. Los préstamos en moneda nacional se concedieron también con muy diferentes modalidades, que incluyeron desde tasas elevadas de interés real y créditos reajustables de acuerdo con la inflación hasta tasas reales negativas. Así, los sistemas financieros, al producirse la crisis, dependían en grados y formas muy disímiles del tipo de cambio y de la tasa de interés externa.

La crisis financiera produjo trastornos especialmente graves en los países que habían adoptado una postura neoliberal en sus relaciones económicas externas y muy especialmente en sus relaciones financieras, o en aquellos en que, sin primar esa postura, un elevado porcentaje de la deuda externa correspondía al sector privado, sin garantía del Estado. Muchos grupos privados cuya magnitud les otorgaba gravitación nacional estaban en 1982 en una virtual situación de quiebra; y no obstante la política liberal que sustentaban tanto los grupos internos y como los externos afectados, ellos mismos presionaron al sector público para que se hiciera cargo de la situación. Las numerosas fórmulas empleadas para ello se tradujeron en fuertes presiones presupuestarias y caídas en el nivel de las reservas externas. Para enfrentar tales presiones, fue preciso otorgar el aval público en renegociaciones internas y externas e incrementar las erogaciones públicas a fin de suplir graves desequilibrios financieros. Cuando estas últimas fueron considerables, aceleraron notablemente la inflación u obligaron a recortar otros gastos, con efectos sociales y productivos indeseables.

/Paradojalmente, en

Paradójicamente, en muchos países las altas tasas de interés internas, las devaluaciones y otras medidas de ajuste, junto con crear problemas graves a la mayoría de los sectores, han transferido a otros grupos recursos no despreciables. Las fuertes alzas que en muchos países se notan en el mercado de divisas, oficial y paralelo, o los montos que están colocados en el sistema bancario a altas tasas reales de interés muestran la existencia de fondos cuantiosos en manos de grupos del sector privado. La liquidez que existe en manos de dicho sector y los efectos que puede tener su transferencia de un uso a otro plantean serias restricciones a la definición y ejecución de políticas que supongan alterar tipos de cambio o tasas de interés.

En estas circunstancias se ha creado una situación financiera interna de difícil manejo: los agentes económicos intentan transferir a otros sus cargas financieras, apuntando sobre todo al sector público. La presión sobre el gasto público, real o financiero, se acrecienta en los precisos momentos que el desempleo y la caída del salario real podrían obligar al sector público a acudir en auxilio de los grupos de menores ingresos, que sufren hoy con más intensidad que el resto los efectos de la crisis.

En muchos países la situación se superpone a políticas de gasto público que, desde antes de la crisis, arrojaban fuertes déficits, financiados mediante el endeudamiento interno y externo. Especial mención merece a este respecto la conducta de las empresas públicas, que en algunos países desempeñaron un papel central en la transformación productiva y en el crecimiento económico.

Naturalmente, los desequilibrios financieros previos y posteriores a la crisis, así como la lucha de los agentes económicos por transferirlos a otros sectores socioeconómicos, han contribuido a acelerar los procesos inflacionarios.

A partir de 1981 la región muestra una aceleración de la inflación, la que sube de 53% en 1980 a 61%; 86% y 130% en el trienio 1981-1983. (Veáse el cuadro 8.) El proceso de aceleración ha sido poco intenso en la mayoría de las naciones del Caribe y de Centroamérica. En cambio en algunos países cuya inflación ha sido tradicionalmente moderada, como Bolivia, Costa Rica y Ecuador, ésta bordeó en 1982 el 300%, el 80% y el 66% respectivamente.

En los países de mayor tamaño económico y demográfico se han dado las más altas tasas de inflación. Argentina, cuya inflación fue de cerca de 200% en 1982, prácticamente la ha duplicado en 1983. Brasil pasó en los mismos años

Cuadro 8
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Variaciones de diciembre a diciembre)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>América Latina a/</u>	<u>57.8</u>	<u>62.2</u>	<u>40.0</u>	<u>39.0</u>	<u>54.1</u>	<u>52.8</u>	<u>60.8</u>	<u>85.6</u>	<u>130.4</u>
<u>Países de inflación tradicionalmente alta</u>	<u>68.9</u>	<u>74.5</u>	<u>47.1</u>	<u>45.7</u>	<u>61.9</u>	<u>61.5</u>	<u>71.7</u>	<u>102.8</u>	<u>153.6</u>
Argentina	334.9	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	209.7	401.6b/
Bolivia	6.6	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	249.0c/
Brasil	31.2	44.8	43.1	38.1	76.0	86.3	100.6	101.8	175.2b/
Colombia d/	17.9	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	17.0b/
Chile	340.7	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.7h/
México	11.3	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	91.9h/
Perú	24.0	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	124.9b/
Uruguay	66.8	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	62.7b/
<u>Países de inflación tradicionalmente moderada</u>	<u>8.7</u>	<u>7.9</u>	<u>8.8</u>	<u>9.8</u>	<u>20.1</u>	<u>15.4</u>	<u>14.1</u>	<u>11.4</u>	<u>15.7</u>
Barbados	12.3	3.9	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	3.5e/
Costa Rica	20.5	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	12.6c/
Ecuador f/	13.2	13.1	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	65.9c/
El Salvador	15.1	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.4g/
Guatemala	0.8	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	0.0h/
Guyana	5.5	9.2	9.0	20.0	19.4	8.5	29.1	...	...
Haití	-0.1	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	-1.7i/	...
Honduras	7.8	5.6	7.7	5.4	18.9	15.0	9.2	9.4	9.6g/
Jamaica	15.7	8.3	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	12.1e/
Nicaragua	1.9	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	...
Panamá	1.4	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	1.9c/
Paraguay	8.7	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.0j/
República Dominicana	16.5	7.0	8.5	1.8	26.2	4.2	7.4	7.1	2.8
Trinidad y Tabago	13.4	12.0	11.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	16.7e/
Venezuela	8.0	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9	6.4c/

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics, noviembre de 1982, e información oficial proporcionada por los países.

- a/ Los totales de América Latina y las cifras parciales de los grupos de países corresponden a las variaciones de los precios de los países, ponderadas por la población de cada año.
b/ Variación entre noviembre de 1983 y noviembre de 1982.
c/ Variación entre octubre de 1983 y octubre de 1982.
d/ Hasta 1980 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor de obreros; de 1981 en adelante a la variación del total nacional, que incluye a obreros y empleados.
e/ Corresponde a la variación entre julio de 1983 y julio de 1982.
f/ Hasta 1982 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor en la ciudad de Quito, en 1983 a la del total nacional.
g/ Corresponde a la variación entre agosto de 1983 y agosto de 1982.
h/ Corresponde a la variación entre abril de 1983 y abril de 1982.
i/ Corresponde a la variación entre septiembre de 1983 y septiembre de 1982.
j/ Corresponde a la variación entre junio de 1983 y junio de 1982.

/de 100%

de 100% a 175%, y México se mantuvo en cifras cercanas al 100%, a pesar de una leve tendencia hacia la baja en 1983. Perú y Uruguay también mostraron fuertes aceleraciones de la inflación; el primero superó el 120% en 1983, y el segundo pasó de un 20% en 1982 a un 62% en 1983.

Cabe observar que en varios países la aceleración de la inflación se produce simultáneamente con la contracción de la actividad económica y el aumento del desempleo y de la subocupación. La inflación aparece junto con políticas de ajuste orientadas a la reducción del gasto e incluso, en algunos casos a la baja del salario nominal. Las devaluaciones, las dificultades para mantener las fuentes previas de financiamiento y la lucha de los agentes productivos por transferir la carga de la recesión parecen haber influido en la aceleración del proceso inflacionario.

El panorama así configurado constituye un motivo de preocupación, pues en momentos que es necesario recuperar la producción y el empleo, las políticas deben enfrentar grandes desequilibrios financieros y presupuestarios. Los intentos de eliminar o disminuir ese desequilibrio por la vía de nuevas reducciones en la actividad económica podrían llevar a las tasas de desempleo y a una distribución del ingreso que harían temer una acentuación de la violencia y de los conflictos sociales.

B. COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS Y MANUFACTURAS Y RELACIONES
ECONOMICAS CON OTRAS AREAS

1. Productos básicos

a) Evolución del mercado internacional

La situación económica actual se ha caracterizado principalmente por la espectacular caída de los precios de los productos básicos en el mercado internacional. La tendencia declinante que se inició a partir del cuarto trimestre de 1980 difiere de las anteriores en que ha sido más prolongada y generalizada, afectando tanto al sector de los minerales y metales, como a las materias primas agrícolas y a casi toda la variedad de productos alimenticios y bebidas.

Se puede apreciar cuan grave fue esta caída examinando el índice combinado de precios de productos básicos de la UNCTAD,^{2/} que, con exclusión del petróleo, registra una baja de 16.1% en 1982 luego de un descenso del 15.6% en 1981 (medido en dólares corrientes). Esta merma de más de 30% es la más alta ocurrida en los últimos veinte años. Y, si bien puede ser atribuida en parte al fortalecimiento del dólar con relación a las otras monedas convertibles, fue también muy significativa la contracción de los precios, medida en función de los DEG: 7.5% y 10.5% en 1981 y 1982, respectivamente.

Esta baja de los precios resulta aún más grave si se la considera en términos de dólares constantes. Los precios reales de un número importante de productos fueron en 1982 inferiores a la mitad de los niveles alcanzados en 1950 y algunos de ellos ni siquiera llegaron al nivel de los años treinta.

La baja de los precios puede atribuirse fundamentalmente al estancamiento y a la posterior disminución de la producción industrial y del ingreso real por efecto de la recesión económica mundial, que contribuyó a debilitar la demanda de importación para estos productos; a la importante reducción de las existencias (que responde a su vez a los niveles sin precedentes de los tipos de interés y a la disminución de la demanda), y a la aparición de excedentes resultantes de las inversiones efectuadas durante el período anterior de altos precios. Los precios actuales de mercado de muchos productos básicos son inferiores a los costos de producción.

Además de las causas inmediatas, otros factores de origen secular han contribuido a la presente crisis. A largo plazo, la demanda de productos primarios

/ha crecido

ha crecido lentamente porque han disminuido los materiales utilizados por unidad de producción como consecuencia de los avances tecnológicos; se ha reducido la proporción del gasto final destinado al producto físico debido al aumento de la importancia de la publicidad, el embalaje y otros servicios, se ha restringido la demanda de materias primas naturales por efecto de la invención de materiales sintéticos, y ha disminuido la demanda como consecuencia del aumento de la protección de la agricultura nacional en los países de la OCDE.

Paralelamente, la oferta de productos primarios ha registrado una tendencia alcista pues los países en desarrollo necesitaban aumentar el volumen de sus exportaciones, para incrementar sus ingresos de divisas. Esa situación, que a largo plazo crea un excedente de oferta, da lugar a una tendencia a la baja en los precios.

En términos globales, para el conjunto de países en desarrollo, se estima que el descenso de los precios de los productos básicos ocasionó una merma de los ingresos de exportación, en 1981, de alrededor de 8 000 millones de dólares, y en 1982 de casi 13 000 millones de dólares.^{3/}

b) La situación en América Latina

Para apreciar la dependencia de los países de América Latina de la exportación de sus productos básicos, basta considerar que, si bien su importancia relativa disminuyó en el último decenio, siguen representando alrededor del 80% del valor de las exportaciones latinoamericanas (y, si se excluyen los combustibles, alrededor del 40%).

Por ese motivo, el comportamiento de este sector, desde el punto de vista del volumen de productos básicos exportados y de los precios obtenidos, tiene una gravitación considerable sobre las economías de los países de la región. (Véase el cuadro 9 que presenta una visión global de la evolución de los precios de los principales productos básicos de exportación de América Latina.)

Se pueden apreciar las repercusiones de la caída de los precios de los productos básicos de la región a través de un índice de precios de los principales productos básicos de exportación de América Latina confeccionado por la CEPAL, sobre la base de sus cotizaciones internacionales en los dos primeros trimestres de 1983. Este índice trimestral comprende los 24 principales productos exportados por la región (26 cuando se incluye el petróleo y sus derivados). Las ponderaciones asignadas a los tres grupos de productos que componen las

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION
(Dólares a precios corrientes)

	Promedios anuales							Tasas de crecimiento						
	1970-1980	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 enero- septiembre	1978	1979	1980	1981	1982	1983 enero- septiembre
Azúcar cruda <u>a/</u>	12.8	8.1	7.8	9.7	28.7	16.9	8.4	8.4	-3.7	24.4	195.9	-41.1	-50.3	-
Café (suave) <u>a/</u>	121.8	240.2	185.2	183.4	178.8	145.3	148.6	137.9	22.9	-1.0	-2.5	-18.7	2.3	-7.2
Cacao <u>a/</u>	86.3	172.0	154.4	149.4	118.1	94.2	79.0	93.6	10.2	-3.2	-21.0	-20.2	-16.1	18.5
Bananas <u>a/</u>	11.8	14.0	13.7	15.7	18.9	19.2	18.4	21.5b/	-2.1	13.9	21.2	1.6	-4.2	16.8
Trigo <u>c/</u>	125.1	105.6	131.9	164.4	177.4	178.5	163.0	162.0	24.9	24.6	7.9	0.6	-8.7	-0.1
Maíz <u>c/</u>	127.5	114.4	132.5	154.8	210.3	181.0	137.4	155.9	15.8	16.8	35.9	-13.9	-24.1	13.5
Carne de vacuno <u>a/</u>	82.2	68.4	97.1	130.9	125.9	112.2	108.4	111.4b/	42.0	34.8	-3.8	-10.9	-3.4	2.7
Harina de pescado <u>c/</u>	354.7	454.0	410.0	395.0	504.0	468.0	353.0	439.8	-9.7	-3.7	27.6	-7.1	-24.6	24.6
Soya <u>c/</u>	232.4	280.0	268.0	298.0	296.0	288.0	245.0	268.2	-4.3	11.2	-0.7	-2.7	-14.9	9.5
Algodón <u>a/</u>	61.2	73.9	72.9	77.4	94.2	85.8	72.8	82.0b/	-1.4	6.2	21.7	-8.9	-15.2	12.6
Lana <u>a/</u>	131.5	153.6	157.4	190.5	194.5	178.2	154.6	144.8	2.5	21.0	2.1	-8.4	-13.2	-6.3
Cobre <u>a/</u>	69.6	59.3	61.9	90.0	98.6	79.0	67.2	74.9	4.4	45.4	9.6	-19.9	-14.9	11.5
Estaño <u>d/</u>	3.9	4.9	5.8	7.0	7.6	6.4	5.8	5.9	18.4	20.7	8.6	-15.8	-7.8	1.7
Mineral de hierro <u>b/</u>	18.3	20.2	19.7	24.0	28.9	25.9	27.1	25.3b/	-2.5	21.8	20.4	-10.4	4.6	-6.6
Plomo <u>a/</u>	25.3	28.0	29.9	54.6	41.1	33.0	24.8	19.6	6.8	82.6	-24.7	-19.7	24.8	-21.0
Zinc <u>a/</u>	29.7	26.7	26.9	33.6	24.6	38.4	33.8	33.3	0.7	24.9	3.0	11.0	-12.0	-1.5
Bauxita <u>c/</u>	103.5	134.8	138.4	152.6	212.5	216.3	208.3	183.6b/	2.7	10.3	39.3	1.8	-3.7	-11.9
Petróleo crudo <u>e/</u>														
Arabia Saudita	10.0	12.4	12.7	17.0	28.7	32.5	33.5	29.6	2.4	33.9	68.8	13.2	3.4	-11.6
Venezuela	10.1	12.4	12.4	16.8	27.6	32.0	32.0	28.4	-	35.5	64.3	15.9	-	-11.3

Fuente: UNCTAD, Boletín mensual de precios de productos básicos, Suplementos 1960-1980 y Vol. III, No. 2, febrero 1983, Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, Anuarios 1981 y Vol. XXXVI, No. 8, agosto 1983.

Notas: Azúcar cruda, fob puertos del Caribe, para su exportación al mercado libre; Café, arábicas suaves colombianas, franco muelle, Nueva York; Cacao en grano, promedio de precios diarios (futuros), Nueva York/Londres; Bananos de Centroamérica, cif Hamburgo; Algodón, mexicano M 1-3/32^a cif, Europa del Norte; Lana, limpia, peinada, calidad 50's, Reino Unido (New Zealand Wool, Marketing Corp., Clacton-on sea, England); Carne de vacuno, congelada y deshuesada, todo origen, puertos de los Estados Unidos; Harina de pescado, todo origen, 64-65% de proteínas, cif, Hamburgo; Trigo, Estados Unidos, No. 2, Hard Red Winter, fob; Maíz, Argentina, cif, puertos del Mar del Norte; Soya, Estados Unidos, No. 2, amarilla, a granel, cif, Rotterdam; Cobre, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres, barras de cobre electrolítico; Estaño, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres; Mineral de hierro, Canadá, Mount Wright, C. 64% FE, cif, puertos del Mar del Norte; Plomo, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres; Zinc, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres; Bauxita, Guana (Baltimore); Petróleo, Arabia Saudita (Ras Tanura), Venezuela (Tía Juana)

- a/ Centavos de dólar por libra.
b/ Promedio de enero-agosto.
c/ Dólares por toneladas métrica.
d/ Dólares por libra.
e/ Dólares por barril.

exportaciones de América Latina se calcularon tomando en cuenta el valor promedio de las exportaciones de estos rubros en el período 1979-1980. Así, si se excluye el petróleo, los pesos relativos son los siguientes: sector de alimentos y bebidas, 57.1% (productos de zona tropical, 48.4% y de zona templada, 8.6%); materias primas agrícolas, 20.8% y minerales y metales, 22.2%.^{4/}

Según estos cálculos, los precios del grupo alimentos y bebidas, en su conjunto, cayeron 32% en el período 1980 a 1982. El subgrupo de productos tropicales que comprende productos como el azúcar, banano, café y cacao registró una baja de 34% y el de productos de zona templada, con productos como trigo, maíz y carnes bajó 24%. El índice correspondiente al grupo de materias primas agrícolas, que incluye productos como el algodón, lana, cueros y pieles, aceite de soya y harina de pescado cayó 16%. Los minerales y metales también sufrieron una merma del 23%. Para los 24 productos en su conjunto, el índice registró un descenso de 27% entre 1980 y 1982. En el caso del petróleo y derivados el índice aumentó 10% en 1982 respecto de 1980, pero sufrió una reducción importante con relación a 1981.

Hay que destacar que el sector de alimentos y bebidas, de fundamental importancia para los países de la región, sufrió la caída más brusca. Es útil también señalar que, en comparación con los precios de los productos básicos de otras regiones en desarrollo, América Latina fue la más afectada por la grave crisis que sufre este sector.

Un análisis del índice de precios elaborado por la CEPAL (excluido el petróleo) para el primer trimestre de 1983, indica un alza de aproximadamente 2.4% con relación al cuarto trimestre de 1982, aunque siguieron manifestándose caídas adicionales de precios de ciertos productos como azúcar cruda, café, lana, zinc y bauxita. Si en el cálculo se incluye el petróleo cuyo precio cayó en el mercado internacional, el índice habría bajado 1.5%.

En el segundo trimestre de 1983, el índice (excluido el petróleo) siguió su tendencia general al alza, si bien ésta fue moderada, registrando un aumento de 4.2%. Este fenómeno puede atribuirse principalmente por un lado a la reactivación de la demanda en el mercado de los Estados Unidos que se tradujo en aumentos de las existencias, y a malas condiciones climáticas que incidieron en una reducción de las cosechas en varios países (soya, cacao, azúcar, algodón, banano), por el otro. Sin embargo, cabe señalar que este aumento en las cotizaciones de

/los principales

los principales productos básicos se vio contrarrestado por la caída del precio del petróleo. Si se incluyese el petróleo en el índice elaborado por la CEPAL, se vería que América Latina sufrió una caída general del 4.9% en el segundo trimestre de 1983 en relación con el primero.

En el tercer trimestre de 1983 se aprecia un aumento de 2.4% con relación al trimestre anterior del índice incluido el petróleo y sus derivados (2.3% si se excluyen el petróleo y derivados). Cabe señalar que el alza general del índice en estos últimos tres meses se debió sobre todo a aumentos en los precios de las materias primas agrícolas (en particular el algodón y el aceite de soya) y de los derivados del petróleo. Sin embargo, se produjeron, en el mismo período caídas significativas en el sector de minerales y metales (cobre, estaño, mineral de hierro) y alimentos de zona tropical y templada (banano, trigo y carne de vacuno).

En términos de dólares constantes, los precios de los productos básicos siguieron su tendencia descendente en los nueve primeros meses de 1983. (Véase el cuadro 10.) La relación de intercambio de estos productos básicos, que había experimentado una caída de 14% en 1982 respecto del año anterior, siguió deteriorándose en 1983 en relación con el valor unitario de las manufacturas exportadas por los países desarrollados a los países en desarrollo.

Por consiguiente, se puede afirmar, que si bien el alza de los precios de los productos básicos en los primeros nueve meses de 1983 fue un elemento positivo, sólo tuvo un impacto marginal en las economías latinoamericanas. Es útil destacar que el nivel promedio de precios correspondiente a estos productos sigue siendo inferior en alrededor de 20% a las cotizaciones registradas en 1980.

c) Impacto de la crisis sobre los ingresos de exportación

Por efecto de la brusca caída de los precios de los productos básicos disminuyeron considerablemente los ingresos de exportación de todos los productores. La situación resulta particularmente grave para América Latina, por su dependencia de la exportación de esos productos. En algunos casos, la caída de ingresos se debió no sólo a la reducción de las cotizaciones internacionales, sino también a una merma de los volúmenes exportados. En otros, el mayor volumen exportado sólo compensó parcialmente la caída de los precios. Esta situación ha reducido considerablemente la capacidad de la región para hacer frente al gravoso servicio de la deuda, a la vez que ha afectado las inversiones en este sector, hecho que sin duda alguna tendrá consecuencias importantes de más largo plazo, tanto para los países productores como para los consumidores.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: MOVIMIENTO DE PRECIOS EXPRESADOS EN DOLARES DE VALOR
CONSTANTE PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION^{a/}

(1980 dólares constantes)

	1970- 1980	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 ^{b/}	1978	1979	1980	1981	1982	1983 ^{b/}
Azúcar cruda	20.8	11.6	9.4	10.5	28.7	17.7	9.0	8.7	-18.2	10.7	174.1	-38.1	-49.1	-3.3
Café	190.1	342.2	223.7	198.5	178.8	152.7	159.4	143.4	-34.6	-11.3	-9.9	-14.6	4.4	-10.0
Cacao	130.1	244.9	186.4	161.6	118.1	98.9	84.8	97.3	-23.9	13.3	-26.9	-16.2	-14.3	14.7
Bananas	19.7	20.0	16.6	17.0	18.9	20.2	19.7	22.4	-16.8	2.3	11.0	7.1	-2.4	13.7
Trigo	208.7	150.4	159.2	178.0	177.4	187.5	174.9	168.4	5.9	11.8	-0.3	5.7	-6.8	-3.7
Maíz	213.6	163.0	160.0	167.5	210.3	190.1	147.4	162.1	-1.8	4.7	25.5	-9.6	-22.5	10.0
Carne de vacuno	142.4	97.5	117.2	141.7	125.9	117.8	116.3	115.8	-20.3	-20.9	-11.2	-6.4	-1.3	-0.1
Harina de pescado	606.6	646.7	495.2	427.5	504.0	491.6	378.8	457.3	-23.4	-13.7	-17.9	-2.5	-23.0	20.7
Soya	394.6	398.9	323.7	322.5	296.0	302.5	262.9	278.9	-18.9	-0.4	-8.2	2.2	-13.1	6.1
Algodón	101.1	105.2	88.1	83.8	94.2	90.1	78.1	85.3	-16.3	-4.9	12.4	-4.4	-13.3	9.2
Lana	217.2	218.8	190.1	206.2	194.5	187.2	165.9	150.6	-13.1	8.4	-5.6	-3.8	-11.4	-9.2
Cobre	124.2	84.5	74.7	97.4	98.6	83.0	72.0	77.9	-11.6	30.4	1.2	-15.8	-13.3	8.2
Estaño	6.0	7.0	7.1	7.6	7.6	6.7	6.2	6.1	1.0	7.6	0.3	-11.4	-7.4	-1.6
Mineral de hierro	30.8	28.8	23.8	26.0	28.9	27.2	29.0	26.3	-17.3	9.3	11.3	-6.2	7.0	-9.3
Plomo	40.3	39.9	36.2	59.1	41.1	34.6	26.6	20.4	-9.4	63.3	-30.4	-15.8	-23.3	-23.2
Zinc	50.9	38.1	32.5	36.4	34.6	40.3	36.2	34.6	-14.6	11.9	-5.1	16.8	-10.1	-4.4
Bauxita	160.9	192.1	167.2	165.2	212.5	227.2	223.6	190.9	-13.0	-1.2	28.6	7.0	-1.6	-14.6
Petróleo crudo														
Arabia Saudita	14.2	17.7	15.3	18.4	28.7	34.1	35.9	30.8	-13.6	20.3	56.0	18.8	5.3	-14.2
Venezuela	14.3	17.7	15.0	18.1	27.6	33.6	34.4	29.5	-15.2	21.0	52.1	21.9	2.1	-14.2

Fuente: UNCTAD, Boletín mensual de precios de productos básicos, Suplementos 1960-1980 y Vol. III, Nº 2, febrero 1983, Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, Anuarios 1981 y Vol. XXXVI, Nº 8, noviembre 1983.

a/ Deflactados por el índice del valor unitario de exportaciones de manufacturas (CUCI capítulos 5 a 8) de países desarrollados a países en desarrollo, sobre una base cif. El deflactor estimado para 1983 se basa en datos del Banco Mundial, Revisión semestral de las estimaciones de Precios de Productos Básicos, junio de 1983.

b/ Incluye sólo el período enero-junio de 1983. En el caso de la bauxita y el petróleo, sólo el período febrero-mayo.

Si bien no se dispone aún de cifras globales definitivas para los países de América Latina en el año 1982, los ejemplos siguientes ilustran las consecuencias de la caída de los precios internacionales sobre los ingresos de exportación de algunos países.

El valor de las exportaciones de carne argentina disminuyó alrededor de 16% en 1982 con respecto a 1980, mientras que el volumen de las exportaciones registró un aumento superior a 13%. Suponiendo que en 1982 el valor unitario hubiese sido igual al registrado en 1980 los ingresos de exportación habrían experimentado un aumento superior a 275 millones de dólares (equivalente a 35% de las exportaciones realizadas en 1982 en este producto del país).

En el caso del café brasileño, los ingresos de exportación generados por este producto fueron en 1980 inferiores en 25% a los de 1982. Esta contracción puede atribuirse principalmente a la declinación de su valor unitario, que en 1982 estuvo 33% por debajo del nivel de 1980. Esta baja refleja la incidencia de la caída de los precios en la reducción de los ingresos y no en los volúmenes exportados. Si el valor unitario de 1982 hubiera mantenido el nivel de 1980, los ingresos del café hubieran aumentado más de 950 millones de dólares en 1982, y habrían representado más de 50% de las exportaciones del café en 1982.

En Colombia, en 1982, los ingresos de exportación derivados del café fueron inferiores 34% al nivel de 1980. La caída del precio significó para el país, suponiendo que en 1982 el valor unitario fue igual al de 1980, una pérdida en los ingresos de exportación superior a los 320 millones de dólares equivalente a 20% de las exportaciones del café en 1982.

En Chile, los volúmenes exportados de cobre registraron en 1982 un aumento de 16% con respecto a 1980, mientras que el valor unitario sufrió una baja de 30%, con lo cual se estima que los ingresos netos de exportación generados por el cobre cayeron 20%. Si en 1982 se hubiese mantenido el valor unitario de 1980, los ingresos hubieran aumentado 760 millones de dólares, cifra equivalente a 44% de las exportaciones en este producto en 1982.

Los ingresos derivados del estaño en Bolivia sufrieron una severa contracción en 1982, de aproximadamente 100 millones de dólares (36% del valor de la exportación de estaño en 1982), debido fundamentalmente a la caída del valor unitario de sus exportaciones, que se estima entre 20 y 30% inferior al nivel de 1980.

/Estos ejemplos

Estos ejemplos ilustran con claridad las consecuencias de la caída de los precios de los productos básicos sobre las economías de los países de la región. Dada la importancia y trascendencia que tienen para América Latina, es difícil imaginar que se pueda salir de la crisis económica actual si no hubiera una recuperación importante en este sector. Por lo tanto, es necesario que sin tardanza los países de la región aumen esfuerzos y coordinen acciones tendientes a valorizar sus productos básicos en el mercado internacional, defiendan sus precios y procuren organizar y ejercer un mayor poder de negociación frente a los países consumidores. La superación de los difíciles problemas actuales que sufre el sector de los productos básicos, constituye, sin duda, un desafío complejo, pero fundamental para los países de América Latina que debe ser encarado por ellos ahora.

2. Manufacturas

El valor del comercio de manufacturas 5/ de América Latina 6/ aumentó en el período 1975-1980 a una tasa media anual de 23.5% hasta alcanzar un valor total de 19 857.3 millones de dólares en 1980, cifra que representa 20% de las exportaciones totales de bienes de la región. Hubo un crecimiento importante de las exportaciones de la industria mecánica (principalmente material de transporte y maquinaria no eléctrica), cuya participación se elevó a 27.3% de dicho valor total. Los principales abastecedores han sido los tres países de mayor tamaño de la región (Argentina, Brasil y México), que suministran casi el 90% del total. El grupo de bienes intermedios (principalmente industrias químicas y productos plásticos) representa alrededor de 30% de las exportaciones de manufacturas de la región y aunque redujo su participación, sigue siendo el grupo más importante en las exportaciones manufactureras. Los bienes de consumo no duradero (sobre todo el calzado y las prendas de vestir) aumentaron su participación a 24%, pese a las crecientes restricciones vigentes en la mayoría de los países desarrollados. El sector alimentos, bebidas y tabacos representa alrededor del 18% y ha sido uno de los menos dinámicos, por cuanto incluye productos agrícolas elaborados, los cuales gozan de una importante protección en el mercado de los países desarrollados.

Las exportaciones de manufacturas latinoamericanas se destinan en su mayor proporción a los mercados de los países industrializados (54%). Entre ellos, los Estados Unidos son el principal comprador (adquiere el 30%), seguido por la

CEE con un 15%. Sólo el 2% se dirige a países de economía centralmente planificada y alrededor del 37% de las exportaciones de manufacturas se destinan al mercado latinoamericano. Brasil, México y Argentina abastecen el 79% de dichas ventas a la región.

Las agrupaciones regionales también desempeñan un importante papel: las exportaciones de manufacturas entre países miembros de la ALADI representaban en 1980 33% de las exportaciones manufactureras totales de los países miembros, mientras que las exportaciones intrazonales del MCCA tuvieron mucha importancia, puesto que una proporción cercana al 80% del total de manufacturas exportadas por estos cinco países se destinó al propio grupo.

Vale la pena destacar que las importaciones procedentes desde América Latina representaron, en 1980, solamente 1.8% del total de manufacturas importadas por los países industrializados. Ese mismo porcentaje se había alcanzado en 1978, lo cual refleja los crecientes obstáculos que deben enfrentar las exportaciones de manufacturas latinoamericanas en esos países.

El sector exportador de manufacturas latinoamericanas fue el único que aumentó su participación en el valor de las exportaciones mundiales durante el decenio pasado. Esta fuente de crecimiento de la región parece haber perdido su dinamismo a principios de esta década. Como resultado de la crisis económica internacional y, sobre todo, como consecuencia de la reacción ante ella de los países industrializados, que se ha traducido en un aumento considerable del nivel real de protección, el comercio de manufacturas latinoamericano no aumentó en 1981 y experimentó un franco retroceso en 1982.

Con el fin de ilustrar la situación más reciente, se analiza el caso de los tres países de mayor tamaño de la región (Brasil, México y Argentina) sobre los cuales existe información estadística preliminar y cuya exportación conjunta de manufacturas representa alrededor del 80% del total regional.

Las exportaciones de manufacturas del Brasil alcanzaron en 1982 a 10 352 millones de dólares, esto es, se redujeron 13% respecto de la cifra del año anterior. En 1980 y 1981 las exportaciones de manufacturas habían registrado un aumento de 35.9 y 31.6%, respectivamente.^{7/}

En la Argentina la situación fue algo distinta, pues los valores corrientes de las exportaciones de manufacturas no disminuyeron, aunque el aumento en 1982 fue de sólo 1.2% comparado con 10% en 1981 y 21.6% en 1980.^{8/}

En 1982, las exportaciones de manufacturas mexicanas registraron una disminución del 7.6% en relación con la cifra del año precedente y, en 1981, el aumento fue de sólo 1.3%.^{9/}

A pesar de las ventajas comparativas que tienen algunos países de América Latina en un número creciente de mercados de los países industrializados, las exportaciones de manufacturas han sufrido los efectos perjudiciales de las medidas proteccionistas aplicadas por dichos países. Las exportaciones de manufacturas destinadas al mercado internacional constituyen la parte potencialmente más dinámica de las exportaciones totales y es necesario exportar porque así lo requiere el proceso de industrialización. América Latina no puede renunciar a dicho proceso pues será pieza clave en su desarrollo económico y social futuro. Por ese motivo, la región debe explorar y fomentar al máximo las nuevas posibilidades de intercambio con los otros países en desarrollo y aprovechar plenamente el propio mercado latinoamericano, cuya importancia para las manufacturas ha ido creciendo con el transcurso de los años. Además, las exportaciones de la región siguen comprendiendo una proporción relativamente baja de productos manufacturados y es imprescindible aumentar esa proporción para ampliar la participación en los rubros más dinámicos del comercio internacional y para que el intercambio comercial con el exterior tenga una estructura más equilibrada. A esos fines, América Latina tiene que desarrollar un poder de negociación conjunto que le confiera mayor peso en las negociaciones internacionales de suerte que pueda hacer valer sus puntos de vista en relación con las medidas proteccionistas imperantes en el Norte.

3. Proteccionismo

a) Antecedentes

El proteccionismo como parte de la política comercial de los países industrializados ha sido uno de los rasgos predominantes de la economía internacional en los últimos años. Se ha materializado a través de modalidades muy diversas y ha tenido importantes efectos sobre la producción y las exportaciones de productos básicos y manufacturas de América Latina.

Las exportaciones de la región tropiezan con una amplia y compleja gama de barreras arancelarias y no arancelarias en los mercados de los países industrializados. En relación con aquéllas cabe destacar el impacto negativo del escalonamiento arancelario aplicado según el grado de elaboración de los productos

/exportados, que

exportados, que ha constituido un freno muy importante al proceso de industrialización regional. Entre las segundas, deben mencionarse las restricciones cuantitativas a las importaciones, los recargos variables, las cláusulas de salvaguardia, las restricciones "voluntarias", las prácticas discriminatorias, los derechos compensatorios, las barreras técnicas al comercio y los subsidios a la producción y la exportación. El proteccionismo se ha acentuado, también, mediante otras modalidades que se materializan en "acuerdos" de las partes, a los cuales han debido someterse los países de la región como único medio de exportar a un país desarrollado (por ejemplo, el Acuerdo Multifibras suscrito en el seno del GATT).

La envergadura y la amplitud de ese conjunto de medidas proteccionistas puede apreciarse cabalmente cuando se considera que, según cálculos pertinentes realizados por la CEPAL, esas medidas afectaron en los últimos años a alrededor de la mitad de las exportaciones de la región (excluido el petróleo) a los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón.

En la práctica, las modalidades proteccionistas comentadas y otras que sería largo enumerar, han ido modificando la situación existente, de suerte que los países industrializados pueden ahora "administrar" como más les convenga su comercio con las naciones en desarrollo, y en particular, con América Latina. A ese respecto pueden proceder de manera selectiva y esporádica, o, en caso necesario, aplicar esas medidas en forma más amplia, rigurosa y frecuente. El análisis demuestra que la demanda interna de esos países se satisface cada vez más, y en forma privilegiada, con la producción nacional, en tanto que las importaciones se utilizan controladamente como complemento de la oferta interna.

b) Nuevas formas de proteccionismo

La recesión y el desempleo en rápido aumento en los países industrializados han fomentado, desde principios de este decenio, la intensificación de las presiones proteccionistas. Esta acción ha contribuido no sólo a tornar más rígida la aplicación de las barreras ya existentes, sino a la creación de nuevos tipos de medidas que, en su conjunto, han constituido un obstáculo adicional muy importante al crecimiento del comercio internacional.

El nuevo proteccionismo se ha caracterizado por varios aspectos que es útil destacar. En primer lugar, ha evolucionado sin tener en cuenta en gran medida las reglas y obligaciones del sistema comercial internacional, basado en la aplicación de las disposiciones del GATT. Segundo, es esencialmente bilateral y se ha ido

/apartando cada

apartando cada vez más del multilateralismo como mecanismo para resolver los crecientes problemas económicos y comerciales vigentes. Tercero, abarca no solamente restricciones y barreras aplicadas a las importaciones al traspasar la frontera nacional sino que se extiende a los mercados externos a través de los subsidios concedidos a la exportación y a la industria nacional con arreglo a medidas económicas y administrativas tendientes a incrementar sus posibilidades de competir y sus ventajas comparativas. Cuarto, el nivel y naturaleza del proteccionismo se ha ido acrecentando a raíz de la verdadera "guerra comercial" que se libra entre los países industrializados. Estas medidas, sin embargo, han introducido serias rigideces en el comercio internacional en su conjunto, y han afectado en forma muy especial a los países en desarrollo, los cuales poco han podido hacer para contrarrestar estas nuevas restricciones. El proteccionismo no sólo ha incidido negativamente sobre el ya deprimido comercio internacional, sino que ha influido, fundamentalmente, sobre las estrategias de desarrollo de muchos de los países de la región. Quinto, se ha traducido en una multiplicación de los acuerdos de limitación voluntaria o de "comercio administrado" o "regulado" basado en la reciprocidad stricto sensu.

Las nuevas reglas que se aplican hoy al comercio de bienes entre países, particularmente entre los industrializados, se basan en conceptos ajenos al sistema multilateral. Entre estos conceptos que han surgido recientemente -y que se manejan con frecuencia- vale la pena destacar los siguientes: i) los "niveles inaceptables de penetración de mercado" o de "proporción máxima del mercado", conceptos mediante los cuales los países industrializados importadores pueden limitar las importaciones de ciertos países; ii) la "producción mínima viable", que permite adjudicar una proporción determinada del mercado interno para la industria nacional; iii) los "precios mínimos de importación" en virtud de los cuales se fijan los precios y se anula toda ventaja comparativa que pudieran tener las importaciones de terceros países frente a la producción nacional; iv) la "producción de bajo costo o desleal" que permite a los países industrializados limitar las ventajas de exportaciones que provienen de regiones o países de mano de obra barata, etc.

Como ya se indicó, a las medidas de protección aplicadas en las fronteras, se ha agregado una serie de otras medidas que han tenido un impacto decisivo sobre las posibilidades de competencia de diversos sectores productivos en los mercados

de los países industrializados. Estas medidas tienen como propósito dar ventajas a la industria y agricultura nacional tanto en el mercado local frente a importaciones de terceros países, como en el mercado externo, ya sea con el fin de mantener o ampliar los mercados existentes o penetrar en otros nuevos. El rol y participación del Estado ha sido vital en este sentido, pese a que en las declaraciones gubernamentales de algunos países del Norte se sustenten tesis distintas. Ha actuado a través de medidas financieras y administrativas específicas, entre las cuales las más difundidas han sido: las rebajas de impuestos y gravámenes; el crédito barato; la manipulación del tipo de cambio; la ayuda para estimular la concentración de industrias poco eficientes en grupos más sólidos, el fomento, apoyo y financiamiento de actividades como la investigación pura y aplicada; las depreciaciones aceleradas del capital y toda una serie de ayudas directas e indirectas a la exportación, que incluyen, en particular, los subsidios a la exportación.

Esta última medida fue utilizada con frecuencia en el período 1980-1983. Se estima que el porcentaje de las exportaciones de bienes manufacturados que reciben subsidios es de 13% en Estados Unidos, 25% en Francia, 42% en Japón y 51% en Gran Bretaña.^{10/} En el sector agropecuario, se estima que una proporción muy superior a la mitad del volumen del comercio agrícola mundial depende de subsidios a la exportación. Estos representaban en 1982 un total aproximado de 11 000 millones de dólares para los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, conjuntamente. Si se agregan los subsidios a la producción y otros tipos de apoyo financiero al sector agrícola, esa cifra llega para los dos países a 40 000 millones de dólares.

c) Impacto del proteccionismo sobre América Latina

El objetivo de mantener o fortalecer los ingresos de los productores agrícolas en los países industrializados, ha seguido proporcionando argumentos a los gobiernos de esos países para proteger cada vez más su sector agropecuario. Esto se ha logrado mediante una serie de medidas que van desde el establecimiento de precios garantizados de sostén de la producción, hasta una serie de ayudas directas o indirectas como la aplicación de medidas restrictivas en las fronteras tendientes a elevar el precio de un producto en el mercado mundial al nivel del precio interno. Se estima que el nivel medio de protección de los productos agrícolas de los países industrializados equivale a más de tres veces el nivel de protección de la industria manufacturera.

/El proteccionismo

El proteccionismo del sector agrícola ha sido uno de los principales obstáculos para la expansión dinámica de la producción y comercio de productos básicos de América Latina, en particular los de zona templada (cereales, carnes, lácteos, aceites, azúcar). Las políticas seguidas por algunos países industrializados, tendientes a asegurar la autosuficiencia en este sector, han limitado seriamente las condiciones de acceso al mercado de una cantidad importante de productos. Por otro lado, los excedentes generados por la aplicación de políticas de sostén de alto costo, han venido a competir en el mercado internacional con las exportaciones eficientes de países en desarrollo, y han deprimido aún más los niveles de precios. Finalmente, la utilización frecuente por los países industrializados de un mecanismo de subsidio a la exportación, para promover las ventas de sus productos, ha ocasionado un franco retroceso de la posición de los países en desarrollo en los mercados tradicionales y, en algunos casos, hasta la pérdida de esos mercados. A título de ejemplo, es útil destacar que la Comunidad Económica Europea, que a principios de la década de 1970 era el principal importador de carnes de bovino y el segundo importador de azúcar del mercado internacional, se ha convertido, desde principios de este decenio, en el principal exportador de azúcar del mercado libre y en el segundo exportador mundial de carne bovina. En los Estados Unidos también se han introducido recientemente nuevas restricciones a la importación de carnes y azúcar.

Pero el campo de las manufacturas ha sido en el que más se ha intensificado la tendencia proteccionista y se ha impuesto mayor variedad de restricciones en los años recientes. En el sector de textiles, el Acuerdo de Multifibras (AMF) que regula el comercio internacional de estos productos, fue prorrogado a partir del 1º de enero de 1982 hasta el 31 de julio de 1986. El protocolo de prórroga de dicho acuerdo incluye disposiciones que restringen aún más el comercio internacional. Se introdujo el concepto de limitaciones de la importación de textiles y artículos de vestuario provenientes de "proveedores dominantes". Al mismo tiempo, se han introducido nuevas limitaciones en los convenios bilaterales entre países signatarios del Acuerdo.

En 1982 el comercio internacional del acero y sus derivados siguió sometido a obstáculos importantes en los principales países industrializados. La importación de los países de la CEE fue objeto de acuerdos bilaterales de limitación o de convenios sobre precios. En Estados Unidos, las presiones internas en favor de

/una reducción

una reducción de la competencia extranjera también dieron sus frutos. Así, se establecieron contingentes y se aumentaron los aranceles para las importaciones de aceros especiales, de gran importancia para el Brasil. El comercio internacional de automóviles también ha sido objeto de una reglamentación estricta desde 1982.

Varios países industrializados han introducido nuevas restricciones a la importación de productos que afectan a la región, en particular a sectores tales como los artículos de cuero y calzado, ropa, productos electrónicos y afines, debilitando seriamente el ritmo de crecimiento de las exportaciones. A su vez, por efecto de la amenaza proteccionista se han reducido las inversiones en actividades orientadas a la exportación de manufacturas en muchos países de la región. Si bien es difícil medir la repercusión global del aumento del proteccionismo, puede considerarse que este fenómeno constituye uno de los principales problemas que afectan actualmente las relaciones económicas internacionales e impide una reactivación dinámica de la economía mundial, pues no solamente se aplica al comercio Norte-Sur, sino también al que se hace entre países del Norte.

4. América Latina y sus relaciones económicas con otras áreas geográficas

Hasta ahora, en este trabajo se ha procurado presentar una imagen global de los efectos de la crisis internacional sobre América Latina. Sin embargo, parece conveniente singularizar qué ha sucedido en las relaciones económicas y en particular las comerciales de la región con la CEE, los Estados Unidos de América y los países miembros del CAME, por una parte, y con las demás regiones en desarrollo, por otra. Con los primeros, porque son muy importantes en las relaciones comerciales de los países latinoamericanos, y asimismo porque son proveedores de tecnología, financiamiento y asistencia técnica. Con los segundos, porque es necesario tener un concepto del potencial futuro del intercambio comercial y del incremento de las relaciones económicas mutuas, en las que tantas esperanzas se ha depositado, particularmente en la actual coyuntura.

a) Las Comunidades Europeas

En las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE, se ha mantenido como rasgo característico, tal como se ha destacado en otras ocasiones, el escaso dinamismo del mercado de la Comunidad para las exportaciones latinoamericanas. Así, mientras en 1970, 26% de las exportaciones latinoamericanas se dirigía hacia la CEE, en 1981 esa proporción alcanzó a solamente 17.5%.

/Ese fenómeno

Ese fenómeno se ve agravado por la peculiar estructura de las exportaciones latinoamericanas a la CEE. En los últimos años, apenas una octava parte de esas exportaciones correspondió a productos manufacturados, en tanto que la proporción comparable para todas las exportaciones latinoamericanas fue aproximadamente 25%.

Paralelamente, se ha reducido la participación de la CEE en el total de importaciones latinoamericanas, de 23.8% en 1970 a 14.8% en 1981. Sin embargo, como cerca del 85% de las exportaciones de la CEE a América Latina corresponde a manufacturas, queda en evidencia una notoria asimetría en el intercambio de bienes entre las dos áreas.

La posición de América Latina es particularmente desfavorable con respecto a la política comercial de la CEE. Ello es así porque el conjunto de medidas que constituye el proteccionismo integral de la CEE afecta más a la región que a los países desarrollados y que a otras regiones en desarrollo. Dicho proteccionismo obedece principalmente a la prioridad que tiene para la Comunidad la ampliación -e incluso la incorporación de nuevos países miembros- y el fortalecimiento de su mercado común. Cabe recordar, en tal sentido, que la mitad del comercio exterior de los países de la Comunidad es de carácter intrarregional.

Desde otro punto de vista, no puede dejar de mencionarse que a raíz del conflicto de las Malvinas, que tuvo lugar en 1982, la posición de la CEE con respecto a América Latina adquirió una dimensión política de carácter unilateral. Ante las medidas económicas coercitivas que adoptaron conjuntamente los países de la Comunidad contra la Argentina se produjo la suspensión del diálogo entre las dos regiones.

La CEE mantiene algunos regímenes comerciales preferenciales. Entre ellos, hay que destacar las preferencias aprobadas por la Convención de Lomé a países de África, del Caribe y del Pacífico (países ACP), y los acuerdos con las naciones de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) y con los países de la Cuenca del Mediterráneo. De esa manera, se ha estado configurando la creación de una amplia zona comercial preferencial que fracciona la economía mundial y que perjudica el multilateralismo en las relaciones económicas internacionales.

El funcionamiento del sistema generalizado de preferencias (SGP) de la Comunidad, no ha podido solucionar las dificultades encontradas por las exportaciones latinoamericanas para su acceso más fluido al mercado de la CEE. Por una parte, las modificaciones que se han ido introduciendo en el esquema de la

/Comunidad favorecen

Comunidad favorecen principalmente a los países de menor desarrollo relativo. Por otra, entre las varias limitaciones del SGP aplicado por la CEE, cabe mencionar la exclusión de los productos agrícolas y textiles.

A las limitaciones existentes, por productos y por países beneficiarios, se agrega la vigilancia especial ejercida sobre ciertos productos y que permite suspender el trato preferencial cuando se sobrepasa la cuota fijada.

En las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE se vislumbra un panorama en el cual continuarían existiendo notorias dificultades y habría pocas posibilidades de un mejoramiento significativo a corto plazo. Ante eso, es evidente que los países latinoamericanos deberán organizar y utilizar adecuadamente su capacidad de negociación a fin de evitar que las tendencias discriminatorias y proteccionistas anteriormente señaladas continúen ampliándose y fortaleciéndose en el futuro.

b) Estados Unidos

A pesar de los diversos efectos distorsionantes generados por la recesión mundial de principios de este decenio, las relaciones comerciales con los Estados Unidos han seguido siendo importantes para América Latina. Estados Unidos es claramente el país principal en el intercambio comercial latinoamericano, pues aproximadamente un tercio de las exportaciones regionales se dirige hacia ese mercado (cifra que representa para los Estados Unidos alrededor de 13% de sus importaciones) y, de otro lado, en lo que se refiere a las importaciones latinoamericanas, también cerca de una tercera parte proviene de ese país.

Sin embargo, tras ese aparente equilibrio comercial hay algunos factores que lo condicionan. Primero, nuestra región muestra un persistente y significativo déficit comercial en el balance de bienes del intercambio recíproco. Segundo, en las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos ha venido subiendo la participación de los combustibles, que ya se acerca a 50% del total, en desmedro de los productos básicos -afectados principalmente por la baja de sus precios internacionales- y de las manufacturas, las cuales alcanzan a algo más de 20%. Mientras tanto, se observa que alrededor de 75% de las exportaciones de los Estados Unidos a América Latina corresponde a manufacturas.

La tradicional asimetría en la estructura del comercio entre América Latina y los Estados Unidos se ha ido fortaleciendo en los años recientes y además la

/participación del

participación del mercado estadounidense en las exportaciones de la región se ha podido mantener casi exclusivamente por las crecientes ventas de combustibles provenientes de algunos países latinoamericanos.

Por ese motivo, en los próximos años será necesario activar y fortalecer en los foros pertinentes, las negociaciones que América Latina realiza para solucionar las persistentes dificultades en sus relaciones comerciales con los Estados Unidos y para combatir la acentuación de las tendencias proteccionistas que se perciben en ese país. Entre los temas prioritarios deberían figurar la reducción y supresión de las barreras arancelarias (escalonamiento y dispersión de los derechos aduaneros) y no arancelarias que dificultan el acceso de los productos exportables por América Latina al mercado de los Estados Unidos; la necesidad de que Estados Unidos participe y colabore en la adopción de un conjunto de medidas de estabilización de los precios internacionales de los productos básicos y la ampliación y flexibilización del sistema generalizado de preferencias (SGP) aplicado por los Estados Unidos, sobre todo ante la próxima expiración, en 1985, del actual esquema.

Entre los instrumentos existentes para dificultar la entrada de algunos productos importados, particularmente de las manufacturas, en el mercado de Estados Unidos, cabe recordar la importancia de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 que otorgó poderes discrecionales al Presidente de esa nación ya sea para utilizar la denominada cláusula de salvaguardia o para imponer derechos compensatorios ante la eventual presencia de subsidios a la exportación, según que los países exportadores respectivos hubiesen o no suscrito el Acuerdo sobre subsidios aprobado en la Ronda de Tokio, realizada en el ámbito del GATT. Cabe señalar que si bien la promulgación de esa Ley contribuyó a uniformar y dar mayor claridad a los instrumentos de protección no arancelaria prácticamente no restringió su uso y consolidó un procedimiento que ha tenido alcances negativos para los países de América Latina.

En cuanto al SGP, es indispensable que sea renovado oportunamente y que adquiera carácter permanente, y que siga siendo generalizado, no recíproco y no discriminatorio, tal como fue concebido originalmente. Al respecto, los países de América Latina han formulado varias propuestas importantes para mejorar el funcionamiento del SGP de los Estados Unidos. Entre ellas, cabe destacar las referentes a la eliminación del principio de graduación; a la ampliación de los productos

/incluidos; a

incluidos; a la flexibilización de los trámites necesarios para la inclusión de productos considerados de interés para la región; a la extensión de la aplicación del concepto de "origen acumulativo" a todos los sistemas de integración económica entre países en desarrollo, y a la eliminación de la cláusula que se refiere a la necesidad competitiva o, al menos, la modificación del criterio limitativo del 50% y el aumento sustancial del valor de la cláusula de minimis.

Un acontecimiento reciente de trascendencia en la política económica y comercial de los Estados Unidos hacia América Latina fue la aprobación por el Congreso de un programa denominado Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Este programa indica la preocupación política de los Estados Unidos por la situación centroamericana y del Caribe. La Iniciativa sigue tres líneas básicas de acción: incremento del comercio a través de la disminución de barreras arancelarias, asistencia económica, e incentivos a las inversiones.

Un elemento central de la Iniciativa es el libre acceso exento de gravámenes arancelarios y durante un período de 12 años, de los productos exportados por la subregión a los Estados Unidos. No obstante, la eficacia de esta medida puede verse disminuida, entre otros factores, por la exclusión de algunos países y ciertos productos (por ejemplo, textiles y productos de cuero) de los beneficios contemplados en el proyecto, así como por la limitación en su período de funcionamiento.

Por otra parte, la discrecionalidad del país otorgante para decidir si los países pueden ser beneficiarios de las medidas según la orientación de sus políticas, introduce la posibilidad de discriminación a países por razones no comerciales.

En cuanto a asignaciones para asistencia económica de emergencia, se aprobó la suma de 350 millones de dólares para el primer año. Finalmente, para fomentar las inversiones estadounidenses en la Cuenca del Caribe se concederán reducciones tributarias a los inversionistas americanos con arreglo al monto de sus desembolsos en esa subregión.

c) Países europeos miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME) 11/

En los últimos años el intercambio comercial de los países de Europa Oriental miembros del CAME con los de América Latina, ha presentado ciertos rasgos positivos. Entre los más importantes cabe señalar los que han mostrado las importaciones efectuadas por los países europeos del CAME desde países latinoamericanos, cuyo valor total aumentó sustancialmente en el período 1980-1982 y ascendió a un promedio

/anual de

anual de aproximadamente 4 000 millones de dólares. Por el lado de las exportaciones del CAME a América Latina, no hubo progresos similares y por su lento crecimiento (excluida Cuba) en 1980-1982 el monto promedio fue sólo cercano a los 800 millones de dólares anuales.

Una apreciación global de las tendencias recientes del comercio de los países de Europa Oriental miembros del CAME con América Latina (excluido el comercio con Cuba) permite destacar lo siguiente: a) persiste -y recientemente se ha ampliado- el fuerte desequilibrio entre las exportaciones e importaciones, hecho que reviste indudable importancia cuando las partes que realizan ese intercambio tienen entre sus objetivos de política comercial el logro de un comercio recíproco razonablemente equilibrado; b) se mantiene y últimamente se ha intensificado la elevada concentración del comercio con pocos países latinoamericanos (principalmente la Argentina y el Brasil, y en mucha menor proporción Colombia y Perú), mientras el comercio con los demás países acusa montos reducidos y una gran inestabilidad; c) tomando en consideración que en los últimos años una proporción sustancial del aumento de las importaciones efectuadas por los países europeos del CAME desde América Latina correspondió a compras de cereales y en menor proporción a carne vacuna en Argentina, que el monto de esas transacciones está determinado en parte por los resultados de la producción interna en los países importadores (principalmente la Unión Soviética) y por el estado de las relaciones entre este país y los Estados Unidos, no parecen existir razones para pensar que esta reciente expansión del comercio tiene fundamentos suficientemente sólidos, sino que obedece en buena medida a factores circunstanciales, que pueden repetirse o no en el futuro; y d) por último, si bien es cierto que se han hecho avances en el campo de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas a los países de Europa Oriental miembros del CAME, su importancia relativa es todavía muy pequeña, corresponden casi en su totalidad a sólo dos países (Argentina y Brasil) y su composición es escasamente diversificada pues se concentra principalmente en productos de las industrias tradicionales.

Desde una perspectiva más amplia, cabe anotar que la evolución del intercambio comercial entre los países europeos miembros del CAME y América Latina ha ido acompañada por la que han experimentado los instrumentos y mecanismos institucionales que se han establecido entre países de las dos áreas, principalmente en lo que concierne a la negociación de una extensa y variada red de acuerdos

/comerciales, convenios

comerciales, convenios de pagos, líneas de crédito y acuerdos más amplios de cooperación económica, orientados a apoyar al proceso de desarrollo de los países participantes. En la mayoría de los casos, con arreglo a los convenios comerciales y a los de cooperación económica se establecen comisiones gubernamentales mixtas, que sirven de canales de información y de mecanismos de negociación para aspectos específicos de las relaciones recíprocas. Aunque todavía no se dispone de las informaciones y de la perspectiva adecuada para evaluar la contribución de esos convenios al desarrollo económico de los países signatarios, aparentemente en varios casos concretos (entre otros, los de equipos eléctricos, pesca, equipos para hospitales y para la enseñanza) ha habido resultados satisfactorios que hacen promisorias estas formas de cooperación.

d) La cooperación entre países en desarrollo

Durante los años setenta quedó de manifiesto el verdadero potencial de las vinculaciones económicas entre los países en desarrollo. Así, el intercambio comercial recíproco que era de 11 000 millones de dólares en 1970 fue multiplicándose rápidamente, alcanzando a 50 000 millones en 1975 y a más de 143 000 millones en 1981. Las exportaciones totales del Tercer Mundo, elevaron su participación de 20% en 1970 hasta 26% en 1981. Complementariamente, el peso relativo del mercado de los mismos países en desarrollo es aún mayor para sus exportaciones de manufacturas, sobre todo como consecuencia de lo que ocurrió en los diferentes esquemas de integración intrarregionales, cuyo comercio está considerado dentro de las cifras totales anteriores.

En lo que se refiere al intercambio comercial entre América Latina y el resto de los países del Sur, se puede observar que en 1970 las exportaciones latinoamericanas al conjunto de los otros países en desarrollo no superaron el 2% de las exportaciones totales de la región. En parte por su carácter incipiente dicho intercambio ha pasado sin embargo por un período de rápida expansión, y alcanzó en 1981 una proporción de 6% en las exportaciones totales de la región, que corresponde a una suma de 7 000 millones de dólares. La participación en el total de las manufacturas, aunque ha sido creciente en los últimos años, en 1981 todavía fue levemente inferior a 22%.

Por otra parte, el intercambio comercial entre América Latina y el resto del mundo en desarrollo es deficitario para la región. En 1981 el saldo negativo ascendió a unos 9 000 millones de dólares, valor equivalente a 72% de sus importaciones de combustibles, que es el rubro fundamental para la explicación del déficit.

/También hubo

También hubo un déficit de 1 160 millones de dólares en el comercio de manufacturas, en tanto que las importaciones latinoamericanas sumaron 2 660 millones. Solamente en el rubro alimentos y materias primas agrícolas, América Latina anota un importante superávit que en 1981 alcanzó a 2 700 millones de dólares.

Todo ello parece indicar que en el futuro el intercambio entre América Latina y los demás países en desarrollo tiene muchas posibilidades de crecer. Refuerza esa impresión el hecho de que en comparación con las importaciones totales de los países en desarrollo (excluidos los latinoamericanos), las exportaciones latinoamericanas a esos países sigan representando porcentajes muy bajos, si bien crecientes; por ejemplo, en 1981 dicha proporción no alcanzó a 2%. En cambio, el mercado de América Latina tiene una importancia comparativamente mayor para las exportaciones de los demás países en desarrollo (alrededor de 4%), principalmente por las grandes importaciones de combustibles que la región efectúa desde países del Sur no latinoamericanos.

Debe reconocerse que hay importantes factores que influyen desfavorablemente sobre las posibilidades de expansión del comercio entre América Latina y el resto del Tercer Mundo. Entre ellos se incluyen problemas de limitación de la oferta exportable; de financiamiento, transporte y comunicaciones; de inexistencia de preferencias arancelarias y no arancelarias; de debilidad en las vinculaciones comerciales Sur-Sur, en comparación con la solidez de las existentes entre los países del Sur y los centros industrializados; y de escasez de informaciones confiables y oportunas. Corresponderá ir eliminando progresivamente esos inconvenientes para que pueda ampliarse y robustecerse el comercio interregional.

Es natural que en la cooperación económica entre países en desarrollo haya un componente importante de naturaleza comercial. Así, la cooperación comercial ha estado siempre presente en los esfuerzos de los países del Sur para intensificar sus vinculaciones y la acción conjunta. Ya en la primera Conferencia sobre Cooperación entre los Países en Desarrollo, celebrada en 1976 en Ciudad de México, se destacó la necesidad de elaborar estudios sobre esta materia y en especial sobre el que se ha dado en llamar el Sistema Global de Preferencias Comerciales. En los siguientes encuentros internacionales sobre estas materias: la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978); la IV y la V Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Arusha, 1979 y Buenos Aires, 1983, respectivamente), y la Conferencia de Alto Nivel celebrada en Caracas en 1981, se ha ido profundizando cada vez más en estos temas, estableciendo principios generales, normas y procedimientos específicos para la puesta en marcha de las diversas áreas de cooperación económica.

Hay muchas áreas para una posible cooperación entre los países del Tercer Mundo. Todas ellas ofrecen posibilidades. Sin embargo, esta cooperación debe concebirse como un proceso que requiere tiempo. Si América Latina ha debido esforzarse durante varias décadas para fortalecer los procesos de cooperación e integración, no se puede pretender lograr esa meta en el ámbito interregional sin cumplir las etapas inevitables y necesarias. Pese a ello, hay que acelerar el ritmo e impartir mayor dinamismo al proceso, sobre todo en esta época de incertidumbre y poca actividad para los mercados tradicionales de América Latina.

IV. LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA NECESIDAD DE NUEVAS POLITICAS

La evolución socioeconómica de los países latinoamericanos durante 1983 crea una profunda inquietud. Se han acentuado los signos negativos de 1982. En muchos países al hacerse imperiosa la necesidad de renegociar la deuda externa y al rechazarse soluciones que implicaban declarar una moratoria, se ha debido aceptar cumplir más rigurosamente las llamadas políticas de ajuste. Los países más seriamente afectados lograron crear un superávit comercial, o incrementarlo, y en algunos casos superaron las metas previamente fijadas. La caída que experimentó el valor de las exportaciones en ambos años del bienio 1982-1983, pese a los esfuerzos y sacrificios comprometidos en los intentos para aumentar ese superávit obligaron a varios países a reducir las importaciones a fin de alcanzar la meta que se habían propuesto. Ello vino acompañado, entre otras medidas, de políticas de carácter restrictivo que generaron caídas en la producción, mayor desempleo, nuevo deterioro de la capacidad instalada, desaliento empresarial, reducción de la inversión y recrudecimiento de la inflación.

Con estas políticas de ajustes se procuraba, fundamentalmente, tratar de resolver la incapacidad de los países para servir el endeudamiento externo. Los convenios suscritos con el Fondo Monetario Internacional y la banca privada transnacional permitieron renovar los créditos vencidos con el compromiso de hacer los mayores esfuerzos para cancelar, al menos, una parte de los intereses. En las circunstancias actuales la capacidad de pago de los intereses depende, esencialmente, de la obtención de un superávit comercial o del acceso a nuevos créditos de la banca pública internacional. En la práctica, en 1983 el superávit comercial superó con creces los 20 000 millones de dólares y representó 67% del monto de las utilidades e intereses netos pagados al exterior y el endeudamiento externo volvió a incrementarse alcanzando 305 000 millones de dólares.

Los planteamientos que sirvieron de base a estas medidas suponían que los efectos internos que se derivarían del superávit comercial se aminorarían o desaparecerían con el transcurso del tiempo. Se consideraba que la recuperación del dinamismo de los países desarrollados debería traer consigo un incremento de los volúmenes exportados y una mejoría de la relación de intercambio así como una reducción de las tasas reales de interés. Por otra parte, las devaluaciones y

/otras medidas

otras medidas de política económica alterarían las relaciones de precios, favoreciendo tanto el incremento de las exportaciones como la reducción o sustitución de las importaciones lo cual contrarrestaría los efectos recesivos de las políticas de ajuste.

Pese al repunte que está experimentando la economía norteamericana no se han producido hasta fines de este año los resultados esperados en cuanto a la reactivación económica de otros países industriales y por lo que atañe a un aumento de las exportaciones latinoamericanas y de los precios de la mayoría de los productos básicos. Sin embargo, en la práctica la colocación de las exportaciones encuentra crecientes obstáculos en el proteccionismo, continúa deteriorándose la relación de precios del intercambio y las tasas reales de interés vuelven a subir. El único elemento que aminora los efectos negativos de las políticas de ajuste es la capacidad que vienen mostrando algunos países para funcionar con un nivel de importaciones muy inferior sin que el producto se contraiga en la medida que se hubiere esperado. En estas circunstancias, es imprescindible examinar cuáles son las perspectivas de las relaciones económicas externas de los países latinoamericanos a la luz de la evolución de las economías de los países industriales, del comercio mundial y del financiamiento externo.

Es indudable que en las perspectivas de los países de la región influirá el curso de esos factores externos. Con todo, cabe señalar que la eventual recuperación que podría tener lugar en los países industriales puede no traer consigo una reactivación espontánea e inmediata en los países latinoamericanos en la medida y condiciones que se daban en el pasado.

Los efectos y repercusiones que pueden tener en los países latinoamericanos la reactivación de la economía mundial deben examinarse concretamente en relación con las condiciones y problemas, de orden interno y externo, que se han venido conformando y que difieren por su magnitud y naturaleza de las condiciones básicas de la década pasada. Entre los aspectos que contribuirán a limitar o condicionar los efectos de la reactivación de la economía mundial, cabe destacar los siguientes: los cambios que han ocurrido en el mercado monetario y financiero internacional; el elevado endeudamiento de muchos países latinoamericanos; el proteccionismo en los países industriales y los cambios tecnológicos que están en vías de incorporarse en los procesos productivos de los países industriales.

/El mercado

El mercado financiero internacional ha experimentado importantes modificaciones. Han desaparecido los grandes excedentes de recursos generados por el petróleo en los países exportadores y que eran reorientados en una buena medida por la banca privada internacional, a través de préstamos, hacia los países en desarrollo y en particular América Latina. A esto debe agregarse las diversas repercusiones que el elevado endeudamiento y los gravosos servicios financieros tienen para los países latinoamericanos. Todo ello limita el acceso o las disponibilidades de financiamiento externo.

De mantenerse el actual precio real del petróleo, nada indica que se reproducirán los superávits de balance de pagos de los países de la OPEP. Hecho este último especialmente notorio en América Latina donde los exportadores netos de petróleo poseen una deuda externa apreciable. Por ese motivo no es de esperar que la banca transnacional sea tan permisiva como en los años setenta.

Si bien la política financiera y monetaria de los Estados Unidos logró disminuir el ritmo de la inflación, al mismo tiempo, provocó un alza importante, primero nominal y después real de las tasas de interés. Y los déficits fiscales del gobierno federal, representan un incentivo permanente para mantener altas esas tasas.

A este respecto, se suele pronosticar una mantención o aumento de la relación entre el déficit fiscal y el producto antes que una caída. A la luz de este panorama fiscal y de la probable mantención de las políticas monetarias restrictivas lo más probable es que no disminuyan significativamente las tasas reales de interés. Además, en el caso de los países latinoamericanos, contribuyen a agravar esta situación las sobretasas que por varios conceptos se han incluido en los procesos de renegociación.

En la actualidad es mayor la escasez relativa de financiamiento externo y han subido las tasas de interés real, de modo que las condiciones son muy diferentes a las que imperaron en los años setenta, y por ello podría decirse que la participación del nuevo financiamiento externo sería significativamente inferior a la de ese decenio.

Los cuantiosos servicios financieros del actual endeudamiento externo de la región comprometen en buena medida los nuevos recursos externos que podrían derivarse de la recuperación de los centros. Como se ilustrará con mayor detalle más adelante, parte importante de los mayores recursos que puedan obtenerse de un

/aumento de

aumento de los valores exportados no se traducirán en incrementos similares de las importaciones, porque deben utilizarse para pagar esos servicios.

Cabe suponer que la recuperación del crecimiento de los países desarrollados debería venir acompañada de una expansión del comercio mundial. Sin embargo, esa afirmación merece hoy algunos alcances. La recuperación iniciada en los Estados Unidos, cuando se mantienen elevadas las tasas de interés, con un flujo positivo en la cuenta capital y se acrecienta el proteccionismo, no parece estar transmitiendo hacia el resto de los países desarrollados el impulso dinámico tan esperado. De otro lado los desequilibrios comerciales entre países desarrollados que tienen su origen en las diferencias de productividad y en el alza del valor relativo del dólar frente al resto de las monedas no favorecerán la fluidez del comercio sobre todo cuando hay un elevado desempleo en los países desarrollados. Por ese motivo todo indica que el proteccionismo no desaparecerá fácilmente y, más aún, muchos temen que se mantenga o incremente.

Los cambios tecnológicos hoy en marcha amenazan ampliar en el futuro las ventajas comparativas en los campos de la producción y consumo mundiales más dinámicos, y, lo que es más grave, amenazan con reducir las ventajas que hoy tienen en algunas ramas manufactureras los países en desarrollo.

Por consiguiente, cuando se evalúen los efectos de una recuperación de los países de la OCDE sobre América Latina deberán tenerse especialmente en cuenta estos factores.

Se considera útil, en estas circunstancias, explorar e ilustrar la naturaleza y alcances de los principales problemas que enfrentan los países latinoamericanos, conformando un escenario de la evolución que podrían experimentar las economías de la región en el marco de la probable evolución de las políticas y del contexto externo que se acaban de exponer. Este escenario, por lo tanto, no constituye ni un pronóstico del futuro ni un planteamiento que incorpore los cambios y transformaciones institucionales y estructurales que se requieren en el plano nacional y mundial para impulsar un auténtico proceso de desarrollo.

La evolución de las exportaciones, de su poder de compra y de las tasas de interés se ha establecido a partir de consideraciones en torno al dinamismo de la economía de los países de la OCDE.

Se ha postulado una recuperación moderada del crecimiento de los países de la OCDE para los años que restan del decenio (un 3.5% anual). Sin embargo, téngase

/presente que

presente que en la mayoría de los estudios de los organismos internacionales se asocia esta recuperación del conjunto de países con el futuro comportamiento de la tasa de interés real. Hasta ahora las tasas reales de interés siguen siendo elevadas y por lo demás aparecen acompañadas de tasas de rentabilidad decrecientes.

Se ha supuesto, para ese crecimiento del producto de los países de la OCDE, que el volumen de las exportaciones de América Latina aumentaría algo más de 3% anual y que simultáneamente mejoraría la relación de intercambio, en contraposición a lo que ocurrió en 1983 en que el crecimiento del volumen se ha logrado a expensas de una caída de los precios unitarios. Debe recordarse que en 1982 los combustibles representaban 23% del volumen exportado a precios de 1975 y el crecimiento postulado para ellos es inferior al incremento del resto de los productos, que pasaría de 37% anual. Asimismo, se postuló que la relación de intercambio no mejoraría en igual medida para todos los países pues la influencia que ejercerá la evolución de los precios del petróleo favorecerá a algunos, perjudicará a otros y será poco importante para los menos. Se ha estudiado el efecto de un mejoramiento de los precios reales de las exportaciones, excluidos los combustibles, de alrededor de un 3% anual para los países latinoamericanos.

La tasa de interés real que se pagaría a la banca privada transnacional llegaría a alrededor de 6% anual.^{12/} La situación habría mejorado entonces con respecto a 1982, año para el cual se estima que dicha tasa habría superado en promedio el 10%. La tasa de interés real que se está pagando no es independiente de las condiciones de renegociación. Ya se explicó la relación entre el servicio de la deuda y el valor de las exportaciones debiendo considerarse en aquel caso la renovación de la deuda de corto plazo. Se estima que en 1982 esa relación representó 127% de las exportaciones.^{13/} Mientras no se reprogrome a mediano y largo plazo una proporción importante del endeudamiento, especialmente de corto plazo, las renegociaciones seguirán sucediéndose con breves intervalos y parece difícil que la tasa de interés real, incluidos todos los recargos que se están estableciendo sea apreciablemente inferior a la cifra considerada en este trabajo.

No se ha considerado para la región en su conjunto un incremento significativo de la inversión directa extranjera en el resto del decenio, no obstante la importancia que se espera llegue a tener en algunos países.

En las circunstancias comerciales y financieras postuladas, en que se establece un nivel y poder de compra para las exportaciones y una tasa de interés

/determinada, el

determinada, el nivel de las importaciones debe ser compatible con el financiamiento externo que se crea posible conseguir, teniendo en cuenta la evolución de la capacidad de pagos del país.

Pero al mismo tiempo, la recuperación del ritmo de crecimiento económico influye en una mayor necesidad de importaciones. Al considerar ambos aspectos, la relación entre las importaciones y el producto que resulta en las proyecciones realizadas muestra un nivel muy inferior al que rigió en el período de moderada recuperación del crecimiento económico (1976-1978) y que se asemeja, en el caso de los países de gran tamaño económico y demográfico, al correspondiente a los años sesenta. Cabe recordar que en esa época los niveles fueron los más bajos de la posguerra.

El financiamiento externo necesario es tal que la relación entre el servicio del endeudamiento y el valor de las exportaciones se reduce levemente con respecto a los coeficientes actuales.

En este contexto se examinaron diferentes opciones de crecimiento económico. Entre ellas se ha considerado una hipótesis que además de ser coherente con los supuestos establecidos, ilustra adecuadamente acerca de la profundidad de la crisis que enfrenta la región. Según esa hipótesis la región en su conjunto ha de recuperar en 1990 el producto per cápita de 1980, lo cual supone un ritmo de crecimiento global medio anual cercano a 4% para el período 1984-1990.

Las principales conclusiones que pueden derivarse del análisis de este escenario son las siguientes:

a) El escaso dinamismo económico implícito en este escenario trae consigo un considerable empeoramiento del problema del desempleo y del subempleo. En este sentido, aunque el ritmo de crecimiento del producto por persona ocupada en el período 1980-1990 fuera de sólo 2% anual (inferior al promedio histórico de 3.2% registrado en los últimos tres decenios), se absorbería sólo un 0.3% anual del crecimiento de la fuerza de trabajo (estimado conservadoramente en 2.8% al año). Siendo así, alrededor del 90% de la fuerza de trabajo incorporada en los años ochenta estaría sin trabajo en 1990. A pesar que se producen transferencias entre la antigua y la nueva fuerza de trabajo en la ocupación de puestos de trabajo no cabe duda que un porcentaje apreciable de los jóvenes que entra a una edad activa en este decenio no encontrará trabajo. Esto supone que a la desocupación de 1980 se sumarían en 1990, alrededor de 35 millones de personas.

/b) Durante

b) Durante todo el resto del presente decenio se estaría contraviniendo uno de los principios aceptados de la cooperación internacional. El saldo físico entre exportaciones e importaciones estaría favoreciendo a los países desarrollados de suerte que la región les estará así transfiriendo recursos reales. El monto de esta transferencia superaría a los 65 000 millones de dólares a precios de 1975.

c) El cambio en el comportamiento de las importaciones que presupuesta exige introducir modificaciones importantes en las políticas aplicadas antes del ajuste económico actual y cuya materialización resultará difícil en muchos países. En efecto, un cálculo realizado para el período 1983-1985 muestra que la reducción de importaciones implícita en el cambio alcanza a una cifra cercana a los 40 000 millones de dólares a precios de 1975. En aquellos países en que el crecimiento del período 1974-1980 fue impulsado por la industrialización será más fácil sustituir importaciones, y de hecho eso ya ha venido ocurriendo en algunos casos, como en el de Brasil. Por el contrario, en los países en que se aplicaron políticas liberales y el crecimiento industrial fue muy reducido, la tarea será más difícil. Más aún, la política de importaciones sustentó en buena parte las políticas anti-inflacionarias y de salarios. De allí que tras esta solución basada en consideraciones de balance de pagos esté implícita una necesidad de cambio muy importante en las políticas económicas.

d) La mantención de un servicio de la deuda que representa porcentajes tan elevados del valor de las exportaciones y con vencimientos que se suceden y renuevan en plazos inferiores a un año, obligará a los países a un ejercicio continuo de renegociación que repercutirá seguramente en el grado de autonomía con que se manejan las políticas internas. A pesar de la reducción anotada anteriormente el servicio de la deuda en el período 1984-1990 se mantendría cercano al 100% de las exportaciones.

e) El continuo aumento de la deuda externa como consecuencia de este elevado servicio, no obstante el superávit comercial, tendría que registrarse en el resto del decenio. En 1990, la deuda externa de la región llegará a 451 000 millones de dólares, más del doble que en 1980.

Si se examina ahora el escenario en su conjunto puede apreciarse que no satisface en absoluto los objetivos esenciales del proceso de desarrollo.

En el campo socioeconómico agudiza los problemas de desempleo a extremos que seguramente harán recrudecer la violencia que ya se viene manifestando en muchos

/países de

países de la región. En cuanto a la satisfacción de las necesidades más urgentes de numerosos grupos sociales, que a comienzos de los años ochenta vivían en situación de extrema pobreza, no se vislumbra solución alguna. Como el producto per cápita se mantiene, en los años ochenta no se habría avanzado a este respecto. Pero aún, hasta ahora todo indica que la distribución del ingreso ha empeorado, lo que haría aún más grave la situación de los más pobres.

En el campo productivo la reducción de la inversión, el desmantelamiento de la capacidad instalada y el desaliento empresarial hacen temer que el potencial productivo que se alcanzaría en 1990 sería inferior que el existente en 1980.

En el campo de las relaciones externas se habría reducido el grado de autonomía de las decisiones nacionales y la región estaría relativamente más endeudada.

La proyección de las actuales políticas contenida en el escenario que se acaba de examinar demuestra que el intenso sacrificio que está realizando hoy la región no resolverá los principales problemas del desarrollo que enfrenta. Se hace evidente la necesidad de buscar una salida distinta, pues en las condiciones comerciales y financieras externas actuales es imposible servir la deuda dados los plazos y tasas de interés estipulados en los convenios firmados con los países desarrollados y la banca transnacional.

Podrían crearse nuevas condiciones que diesen respaldo a escenarios diferentes del examinado si se modificaran sustancialmente las condiciones imperantes en los países desarrollados, si se lograran acuerdos entre los países latinoamericanos y desarrollados, teniendo en cuenta los problemas centrales de las relaciones externas o debido a la simple imposibilidad, desde el punto de vista socioeconómico y político, de los países de la región para seguir ateniéndose a las condiciones actuales.

El cambio en las condiciones externas que se produciría con arreglo a cualquiera de las posibilidades enumeradas configuraría otro escenario que se caracterizaría por modificaciones fundamentales en las políticas y los resultados en relación con la situación actual y sus perspectivas.

Como existen notables diferencias entre los países latinoamericanos se mencionarán y examinarán aquí los elementos que podrían tenerse en cuenta al conformar las políticas nacionales.

Las transformaciones esenciales atañen al dinamismo económico, a la rehabilitación selectiva de los sectores productivos, a modificaciones institucionales y estructurales en el orden interno que promuevan una adecuada equidad en la
/distribución social

distribución social de los frutos del crecimiento económico, al papel de la cooperación regional y a cambios en la situación comercial y financiera externa.

La recuperación del dinamismo económico, la rehabilitación selectiva de los sectores productivos y el mejoramiento de la situación ocupacional requieren como condición necesaria que aumente el nivel de las importaciones con respecto al contemplado en el escenario anterior. Este incremento podría conseguirse por dos vías:

- a) Cambios en las condiciones comerciales externas.
- b) Cambios en las condiciones financieras externas.

La solución del problema basándose en una expansión del comercio exterior depende fundamentalmente del dinamismo de la economía de los países desarrollados y de las políticas de comercio exterior que decidan aplicar. Se ha estimado que un crecimiento del volumen de las exportaciones de 68% acompañado de una mejoría de la relación de intercambio que la situara en un nivel parecido al que existía en la región en el año 1975, permitiría alcanzar el nivel de las importaciones necesario para que el producto interno bruto por habitante en 1990 fuera 21% superior al de 1980. Esto, que supone una tasa anual por habitante de sólo 2% entre 1980 y 1990, exigiría un crecimiento global del producto interno bruto de 6.6% anual a partir de 1983. A pesar de la magnitud de este ritmo de crecimiento, los logros serían modestos en términos relativos como queda de manifiesto si se considera que el producto interno bruto por habitante que se alcanzaría en 1990 representaría tan sólo 77% de la meta establecida en el Programa de Acción Regional.

Ya se dijo que sin un cambio sustancial de las políticas de las economías desarrolladas que permitieran un mayor dinamismo económico y una reducción del proteccionismo sería difícil superar las proyecciones de las exportaciones y de la relación de intercambio contenida en el escenario anterior.

Si se plantea la solución del problema principalmente en el campo financiero debería transformarse la deuda actual en una de largo plazo, con tasas de interés reales muy bajas y con amplios períodos de gracia para los servicios. A este respecto, se ha preparado un ejercicio que ilustra la importancia de estas medidas financieras. Así se ha estimado que para alcanzar en 1990 el nivel del producto interno bruto indicado con la misma deuda externa del caso anterior, si las tasas reales de interés se redujeran en promedio a 1.5% y la deuda privada se renegociara a 10 años plazo con un período de gracia de 5 años, sería necesario que el volumen

de las exportaciones creciera a 5,6% anual. En esas condiciones el servicio de la deuda representaría en promedio sólo 30% de los ingresos de exportación. Sin embargo, no debe perderse de vista que pasado el período de gracia este servicio mostraría aumentos significativos si no se concretan medidas correctivas de carácter más permanente. Otra solución que se ha sugerido es que la banca privada, transnacional con la cooperación de los gobiernos de los países desarrollados acepte absorber una pérdida de capital que cubra parte de la deuda.

Cabe destacar que ambas soluciones se han aplicado internamente en algunos países de América Latina en los cuales, ante la gravedad del problema de los sectores privados, el gobierno asumió un papel activo.

Una fórmula que parece práctica para poner en práctica el tipo de soluciones financieras aquí examinadas consistiría en la emisión de bonos a largo plazo con garantía estatal, con adecuados períodos de gracia y bajas tasas de interés que reemplazarían a una parte significativa de la deuda actual. El período de gracia sería fundamental, pues daría una oportunidad para que se materializara la tan anunciada recuperación del dinamismo de los centros. Esta solución sería más viable aún si además los gobiernos de los países desarrollados avalaran de alguna forma la emisión de estos bonos.

Qualquiera sea la solución que se adopte, no deberá olvidarse que es imprescindible establecer nuevas formas de inserción internacional, de cooperación regional y de transformación económica y social interna. Las nuevas formas de inserción internacional deberán corregir las ya conocidas condiciones de asimetrías del comercio y las finanzas internacionales. La corrección de las asimetrías del comercio exige establecer una mayor correspondencia entre la producción y el gasto interno. Así, en la medida que el gasto en consumo e inversión contenga una mayor proporción de bienes manufacturados o de servicios modernos, la producción deberá dar más énfasis en dichos rubros. No se trata de propugnar un modelo autárquico, sino de promover una composición del comercio diferente a la que resultó de las políticas en los años setenta. Esta estrategia requerirá naturalmente de un tiempo prudencial antes de que puedan verse resultados, pues en un comienzo cerca del 80% de las exportaciones está constituido por productos básicos y combustibles. En la medida en que la transformación productiva interna logre sustentar una estructura que permita una mayor simetría de las exportaciones e importaciones, el comercio exterior podrá desempeñar un papel más importante en la demanda y el

abastecimiento global de las economías. Por ello, se deberá estimular la producción de manufacturas destinadas a la exportación y defender la de aquellas que lograron en los años setenta conquistar mercados que es necesario retener.

El mercado financiero internacional ha dado en los años ochenta una lección esclarecedora sobre la absoluta asimetría que existe en torno al poder de decisión y a la distribución del costo de las políticas que se adoptan. Los costos que la política económica norteamericana ha tenido para América Latina desde el punto de vista del alza de la tasa de interés real y la escasa o nula consideración de las consecuencias de esos costos adicionales ilustran con claridad este aspecto. Por lo demás, todo indica que la banca internacional no será tan permisiva como en los años setenta ni la región está en condiciones de ampliar en márgenes significativos su endeudamiento real.

Para que las relaciones externas llegasen a ser similares a las postuladas para el escenario expuesto, habría que realizar un conjunto de cambios en las políticas internas y regionales, los más importantes de los cuales se enuncian a continuación.

En primer lugar es imprescindible reanimar y reestructurar el mercado interno, no sólo por las consideraciones económicas que se expondrán más adelante, sino por motivaciones éticas. Resulta inaceptable que el peso de la crisis siga recayendo sobre los grupos de más bajos ingresos. El objetivo de la equidad debería pasar a ser objetivo prioritario de las nuevas estrategias de desarrollo. Así, en la reanimación de la demanda interna deberán tenerse en cuenta ante todo los grupos que se encontraban en situación de pobreza extrema antes de la crisis y cuya situación empeoró. Para ello es necesario estimular las ramas productivas que constituyen el núcleo del empleo y del consumo popular; muchas ramas del sector agropecuario son ejemplos concretos en este sentido. Por la necesidad de asegurar a corto plazo, tanto el abastecimiento de origen agropecuario como la absorción productiva de una proporción elevada de la fuerza de trabajo rural, se hace aconsejable la recuperación preferente de este sector.

Asimismo, la infraestructura física e industrial debe preservarse; el esfuerzo creador y de acumulación del pasado constituye un patrimonio nacional que no puede ser sacrificado en función de metas macroeconómicas coyunturales.

La recuperación de la inversión debería tener muy en cuenta los elementos implícitos en la política de contención de las importaciones -que resulta

/imprescindible poner

imprescindible poner en práctica cuanto antes y que por demás se está aplicando en 1983 con extrema severidad en algunos países. Nuevamente encontrarán espacio para desarrollarse sectores que venían reduciendo su ritmo de crecimiento aún antes de la crisis. El sector manufacturero merece a este respecto una atención especial. Para que este sector se expanda, es necesario que el Estado intervenga para crear la infraestructura física, institucional y financiera que le dan al empresariado público y privado el horizonte temporal que la actividad requiere.

Además, es bien sabido que en períodos anteriores en que hubo un proceso de sustitución de importaciones a la región le tocó afrontar, junto a señalados éxitos en la transformación productiva y tecnológica, problemas de escala, eficiencia y desarticulación que convendría evitar. Las políticas de distribución del ingreso y del consumo, la planificación de mediano y largo plazo y la cooperación e integración regionales podrían desempeñar a este respecto papeles destacados.

Las políticas distributivas del ingreso y del consumo permitirían fundar la industria sobre una estructura socioeconómica de la demanda más homogénea lo que traería aparejado grandes beneficios, sin considerar el carácter de objetivo que tienen en sí este tipo de medidas.

La planificación de mediano y largo plazo permitiría aprovechar la valiosa experiencia que se ha acumulado en la región en materia de transformación productiva y social. Las graves consecuencias que para muchos países ha tenido la falta de previsión, e incluso la adopción de medidas inadecuadas, deberían servir para reafirmar los procesos de planificación. La experiencia de la mayoría de los países desarrollados confirma la necesidad de que el Estado se guíe en la coyuntura por un proyecto social y económico de largo alcance, que dé continuidad y orientación a los esfuerzos de acumulación que requiere todo proceso de desarrollo.

La cooperación regional y la integración económica debieran desempeñar un papel importante con arreglo al cual le darían espacio y eficiencia a los procesos. La restricción de importaciones y la necesidad de generar excedentes comerciales que se han examinado se refiere fundamentalmente al comercio extrarregional. Sin

/embargo, toda

embargo, toda ampliación del comercio regional permitiría mantener relaciones adecuadas entre la participación del comercio y del producto. Naturalmente, este proceso debería basarse en un sistema amplio de medidas que distribuyan equitativamente los beneficios de la integración y particularmente en el establecimiento de condiciones básicas que preserven y favorezcan los intereses de los países de menor desarrollo relativo. De otro lado, en el aprovechamiento del nuevo espacio regional debería examinarse con atención el papel que debieran desempeñar las empresas transnacionales, pues de no cuidarse este aspecto se les estaría abriendo un mercado en el que no tendrían un adecuado contrapeso.

V. AMERICA LATINA Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. Antecedentes

Tras la aprobación por parte de la Asamblea General de la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, el 1º de mayo de 1974, han transcurrido casi diez años de debates, consultas y negociaciones entre los países desarrollados y en desarrollo en una multitud de foros, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, en los que se ha procurado aplicar los elementos esenciales del nuevo ordenamiento.

Ante las limitaciones del sistema de relaciones existente, las deficiencias de las estructuras y la falta de adecuación de los mecanismos vigentes a sus apremiantes necesidades, los países en desarrollo plantearon durante este período una serie de reivindicaciones y de propuestas específicas de negociación, las que constituyeron el tema central del llamado diálogo Norte/Sur. Dichas reivindicaciones tuvieron dos objetivos fundamentales para estos países:

a) plantear la necesidad de introducir cambios estructurales en el sistema de relaciones económicas internacionales, para que no se concibiera ya sólo como mecanismos de "ayuda" u otras medidas destinadas exclusivamente a la transferencia de ciertos recursos financieros del Norte hacia el Sur;

b) obtener un mayor control sobre el proceso de adopción de decisiones relativas a todos los asuntos internacionales que gravitan sobre su desarrollo, así como una mayor participación en los sistemas que determinan el curso de los acontecimientos y afectan su destino.

Aun cuando los países desarrollados aprobaron la resolución, motivados especialmente por el deseo de lograr acuerdos de ordenamiento en los mercados de los productos energéticos, luego de los ajustes de precios a mediados de los años setenta, prevalecieron entre ellos en todo el proceso negociador, puntos de vista escépticos respecto de la competencia y de las posibilidades del diálogo económico en ellos, por oposición al diálogo de los foros de las Naciones Unidas en los foros especializados pertinentes. Esta actitud contribuyó a debilitar el marco general de negociaciones, y a pesar de algunos esfuerzos de acercamiento a las posiciones de los países en desarrollo, no se logró acuerdo acerca del principio de modificaciones estructurales en las relaciones económicas internacionales en cuanto objetivo fundamental del diálogo Norte/Sur.

/Los escenarios

Los escenarios del llamado diálogo Norte/Sur fueron varios. Es útil destacar las negociaciones llevadas a cabo por la UNCTAD en su cuarto y quinto período de sesiones (1976 y 1979); las negociaciones comerciales multilaterales del GATT (1975-1979); la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional (París, 1975-1977); la iniciativa de una ronda de negociaciones globales (desde 1979 hasta la fecha); la reunión cumbre de Cancún (1981) y, más recientemente, la reunión Ministerial del GATT de noviembre de 1982 y el sexto período de sesiones de la UNCTAD realizado en Belgrado en junio de 1983.

Al analizar lo acontecido en estas reuniones y negociaciones internacionales, se destacan dos aspectos fundamentales: por una parte, la tesis o propuesta central de los países en desarrollo ha sido prácticamente la misma durante todo este período; por otra, los resultados de todas ellas están muy por debajo de las aspiraciones y expectativas iniciales de los países en desarrollo.

La propuesta central de los países en desarrollo, que comprende tres áreas temáticas íntimamente relacionadas entre sí y decisivas para ellos -productos básicos, comercio y asuntos monetarios y financieros- fue la creación de un nuevo marco internacional de relaciones económicas entre el Sur y el Norte, con una mayor participación y poder de decisión en lo que se refiere a las reglas del juego.

En consecuencia, buscaron en el campo de los productos básicos un nuevo enfoque y una nueva estructura de su comercio, con el fin de corregir las deficiencias existentes no sólo en lo referente a los precios (cosa que habían hecho ya los enfoques anteriores), sino también en lo relativo a los ingresos de exportación, a la relación de precios de intercambio, a los sistemas de comercialización, distribución y transporte y al procesamiento de las materias primas en los países productores.

En el sector del comercio se propusieron básicamente detener y revertir las tendencias proteccionistas y avanzar hacia una liberalización del comercio internacional mediante compromisos claros en materia de stand-still, salvaguardias, subsidios, reducción de barreras arancelarias y no arancelarias y retiro de otras restricciones existentes, así como compromisos sobre ajuste estructural. Asimismo, procuraron llegar a un conjunto de reglas y principios tendientes a lograr un sistema comercial internacional más justo y equitativo, capaz de plasmar en la realidad un tratamiento diferencial en favor de los países en desarrollo.

En asuntos monetarios y financieros, el objetivo de los países en desarrollo consistió en articular un nuevo sistema monetario internacional que respondiera a sus necesidades y les permitiera una mayor participación en la adopción de decisiones que afectan sus intereses. Frente a la creciente y grave escasez de recursos se procuró obtener una expansión de las corrientes financieras provenientes de las instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI, y destinadas a los países en desarrollo, mediante una asignación adicional de derechos especiales de giro, el incremento de la asistencia oficial para el desarrollo, el acceso a los mercados privados de capital, la mayor participación en el financiamiento para el desarrollo de los organismos multilaterales públicos y el incremento de la inversión privada directa, de acuerdo con las prioridades y sectores establecidos por los países receptores.

Aparte de la búsqueda de cambios importantes en estos tres aspectos prioritarios, los países en desarrollo promovieron múltiples otras acciones de cooperación con los países industrializados en materias tales como la transferencia de tecnología, el transporte marítimo, el comercio con los países socialistas y los problemas propios de los países insulares o sin litoral. Asimismo, se promovió un programa sustancial de acción en favor de los países menos adelantados. Paralelamente, se avanzó en el estudio para fortalecer la cooperación entre los propios países en desarrollo.

2. Algunos resultados

Al comparar las propuestas de los países en desarrollo con los compromisos o las resoluciones emanados de estas conferencias, se destaca claramente la escasez de resultados positivos, y se hace evidente la frustración de estos países frente a la cooperación internacional.

En reiteradas ocasiones los países en desarrollo concentraron sus insatisfacciones en diversos frentes, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

a) En el área de los productos básicos, destacaron que, luego de seis años de negociación sobre 18 productos dentro del marco del Programa Integrado de los Productos Básicos (PIPB) de la UNCTAD, sólo se ha logrado llegar a dos acuerdos nuevos, los del caucho y el yute; se han renegociado cuatro acuerdos internacionales ya existentes -azúcar, cacao, café y estaño- y se ha negociado el Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos.^{14/}

El convenio del caucho es un convenio de tipo tradicional, orientado a la estabilización de precios -dentro de una franja negociada- mediante la constitución de una reserva internacional. A pesar de que las negociaciones surgieron del PIPB, hasta la fecha no ha sido posible convenir ningún otro tipo de medidas dentro de este acuerdo. En el caso del yute, los resultados son muy limitados, pues el acuerdo no tiene cláusulas económicas, y las medidas internacionales que prevé se limitan a ciertos proyectos de investigación y desarrollo, reducción de costos y promoción comercial. Los acuerdos internacionales ya existentes y que fueron renegociados han mantenido sus objetivos originales de estabilización de precios.

b) Respecto del Fondo Común que surgió de las negociaciones en la UNCTAD, señalaron que resultó ser un mecanismo mucho más débil que el proyectado en un principio. Tiene mucho menos recursos y poder que lo inicialmente previsto, y su utilidad potencial depende en última instancia de la existencia de acuerdos internacionales de productos básicos que necesiten de ese mecanismo y se asocien a él. No obstante, dicho Fondo podría convertirse en una importante innovación en las relaciones económicas internacionales, y presenta además una serie de elementos interesantes.^{15/} El texto del convenio del Fondo Común fue aprobado en 1980; sin embargo esta nueva institución financiera aún no ha entrado en vigencia, pues no se ha llegado a cumplir con los requisitos necesarios para ello en materia de países miembros y de capital. Hasta la fecha 108 países han firmado el Convenio, pero son sólo 53 los que lo han ratificado. Para que entre en vigencia se necesita la ratificación de 90 países que representen las dos terceras partes del capital aportado directamente al Fondo. Los aportes de los países que ya han procedido a ratificarlo alcanzan al 36.25% del total del capital; pero son numerosos los países en desarrollo y países desarrollados que aún no lo han hecho. De acuerdo a los plazos establecidos por el sexto período de sesiones de la UNCTAD para que el Fondo pudiera entrar en vigor el 1º de enero de 1984, los requisitos anteriores deberían haberse cumplido antes del 30 de septiembre de 1983, lo que no sucedió.

c) En el marco de acuerdos internacionales de productos básicos pusieron de relieve que no se han aceptado planteamientos sobre mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, ni sobre una mayor participación de los productores en los sistemas de comercialización y distribución de dichos productos, ni sobre un mayor grado de industrialización de las materias primas en los propios países en desarrollo. Todos estos temas continúan siendo objeto de estudios sin

/que haya

que haya acción al respecto. Finalmente, tampoco se ha aceptado entrar en negociaciones para ampliar la cobertura del financiamiento compensatorio.

d) En cuanto al comercio internacional, los países en desarrollo han señalado que en GATT las negociaciones se concentraron principalmente en torno a los problemas comerciales que afectaban las relaciones entre los Estados Unidos, el Japón y las Comunidades Europeas, sin considerar -o considerando sólo de manera marginal- los objetivos de los países en desarrollo.^{16/}

e) Acerca de las negociaciones más recientes, observaron que, a pesar de la situación de crisis por la cual atraviesa la economía mundial, no se ha adelantado en materia de disposiciones para suprimir las medidas proteccionistas, ni de los programas para facilitar el ajuste estructural, ni de las directrices multilaterales para garantizar la estabilidad del Sistema Generalizado de Preferencias; tampoco se ha avanzado significativamente en cuanto a medidas compensatorias y anti-dumping o en cuanto a salvaguardias y subsidios. Finalmente, no se progresa en las tareas destinadas a formular un nuevo conjunto más justo, equitativo y eficiente de reglas y principios para el comercio internacional. La reunión ministerial del GATT realizada en noviembre y diciembre de 1982 constituye un buen ejemplo de esta falta de avance.

f) En el área financiera y monetaria, destacaron que tampoco prosperaron las reivindicaciones de los países en desarrollo en cuanto a una nueva asignación de derechos especiales de giro (DEG), al aumento significativo de las cuotas en el FMI, o a la ampliación del servicio de financiamiento compensatorio, ni hubo progresos en las iniciativas sobre la reforma del sistema monetario internacional, como la eventual convocatoria de una conferencia internacional sobre cuestiones monetarias y financieras.

Algunos países desarrollados, por su parte, han considerado que las actuales instituciones y mecanismos de cooperación existentes son suficientes para incrementar y fortalecer las relaciones económicas internacionales, y que por lo tanto no se precisan cambios estructurales como los exigidos por los países en desarrollo. Recientemente, algunos países industrializados han puesto de relieve el papel de los ajustes automáticos provenientes de la plena aplicación de las reglas del juego del mercado. Por otra parte, se han mostrado insatisfechos con el número de frentes de negociación que implican los planteamientos de los países en desarrollo, y con la dificultad de abordarlos conjuntamente en un esfuerzo de negociación.

Esta enumeración de las diferentes actitudes de las partes en juego es ilustrativa de lo que ha sido hasta hoy el diálogo Norte/Sur y del consiguiente sentido de frustración y desencanto que actualmente puede apreciarse. La exhortación al diálogo y a la negociación hecha por el Grupo de los 77 en la Plataforma de Buenos Aires no logró cambiar en forma sustancial los resultados esperados durante la UNCTAD VI celebrada en Belgrado en junio de 1983.^{17/}

3. Perspectivas de las negociaciones internacionales

De lo ocurrido estos últimos años con el proceso negociador internacional, se desprenden una serie de hechos evidentes que merecen el análisis sereno y realista de todas las partes que en él intervienen, con miras a rescatar las negociaciones internacionales de su estado actual de estancamiento. Más necesario aún resulta este análisis en momentos críticos como los actuales, que precisan más que nunca el estímulo de una cooperación internacional activa y vigilantes, a la altura de las necesidades apremiantes de los países en desarrollo.

En varias oportunidades se han puesto de relieve algunas actitudes y posiciones susceptibles de modificarse con el fin de dinamizar el proceso negociador. Los siguientes aparecen como los principales aspectos que podrían ser examinados por las partes negociadoras:

a) La disparidad fundamental de criterios, enfoques y objetivos entre los países industrializados y los países en desarrollo en materias importantes que se negocian en el diálogo Norte/Sur. Dadas las bases, reglas y relaciones de poder que rigen esas negociaciones, el resultado de ellas ha sido inevitablemente asimétrico, en desmedro de los países en desarrollo.

b) El deterioro del multilateralismo como enfoque para resolver los críticos problemas económicos y financieros. Crece la tendencia a abordar los problemas por la vía bilateral y no mediante compromisos concertados colectivamente. Con ello, en muchas ocasiones, la carga del ajuste se transfiere a la comunidad internacional y en particular a los países en desarrollo.

c) La decisión de la mayoría de los países industrializados de privilegiar decididamente las negociaciones comerciales y financieras en el marco del GATT, del FMI y del Banco Mundial antes que las realizadas en el marco del sistema de las Naciones Unidas y, en particular, de la UNCTAD. Sin desconocer el papel fundamental de estas instituciones en las áreas de su competencia, es preciso rescatar el papel

/imprescindible que

imprescindible que debe tener en ese proceso negociador el diálogo político y el debate técnico en el seno del organismo mundial y sus foros respectivos.

d) La multiplicidad de frentes de negociación, aun cuando se hace imperativa para el avance hacia formas integrales de cooperación internacional, muchas veces redundante en un exceso de problemas por negociar y en una falta de selectividad operativa que conspira contra la eficacia de los procesos de negociación.

e) La falta de decisiones políticas firmes para avanzar hacia una reestructuración del sistema de comercio, monetario y financiero internacional, de modo de hacerlo más adecuado a la promoción de un desarrollo más armónico y equitativo. Sin desconocer las complejidades de ese objetivo ni el tiempo que pueda exigir su cumplimiento, es importante para toda la comunidad internacional avanzar en esa dirección.

f) La falta de una reafirmación decidida de tesis según la cual no habrá reactivación sostenida y duradera de la economía mundial sin una recuperación significativa de las economías de los países en desarrollo, y que para ello no basta solamente con una reactivación en los centros y con la difusión de sus efectos sobre la periferia también es indispensable una acción concertada y activa de la cooperación internacional.

g) El rol fundamental que los países industrializados siguen asignando al llamado libre juego de las fuerzas del mercado como elemento central del ajuste estructural, y su oposición a la intervención gubernamental a nivel internacional, a pesar de recurrir a ella con frecuencia a nivel nacional.

Todas estas consideraciones deberían conducir a los países en desarrollo a reexaminar las prioridades de su futura acción internacional. Si no logran fortalecer de manera concreta su capacidad y su poder de negociación de modo de cambiar los resultados de las negociaciones, o si no pueden concordar con los países desarrollados en torno a nuevas bases realistas y eficaces para abordar las futuras etapas negociadoras, lo más probable es que el diálogo Norte/Sur esté condenado a frustraciones similares a las registradas hasta el momento.

La capacidad de negociación de los países en desarrollo depende, en considerable medida, de ellos mismos. En consecuencia, el primer paso indispensable consiste en acentuar fundamentalmente la cooperación y solidaridad entre sus integrantes. También resulta evidente la necesidad de reexaminar objetivos, procedimientos y estrategias con miras a futuras negociaciones con los países industrializados, de modo que el diálogo pueda ser más eficaz y traducirse en resultados más positivos para los países en desarrollo y para toda la comunidad internacional.

VI. LA INTEGRACION Y LA COOPERACION REGIONALES

A. PANORAMA DE LA INTEGRACION Y LA COOPERACION

Los últimos años han sido de fuertes desafíos y tensiones para la integración y la cooperación regionales, como consecuencia, en algunos casos, de posiciones de apertura de la economía internacional basadas en las perspectivas de un aumento muy dinámico de las exportaciones a los centros industrializados. En otros casos, la causa ha sido la permisividad financiera en la obtención de recursos externos y, en general, la resistencia a condicionar las políticas nacionales a los requisitos de la integración y la cooperación.

El resultado más visible ha sido, como se explica con mayor detalle en el análisis de cada esquema de integración, la disminución de la proporción que representan las exportaciones intrarregionales sobre las exportaciones globales de América Latina. (Véase el cuadro 11.) Esta había alcanzado en 1979 a 16.5%, descendiendo en 1980 a 15.2%, para luego volver a subir a 15.9% en 1981 y, finalmente, bajar a 15% en 1982.

La caída de la proporción indicada ha afectado a todos los esquemas de integración regionales, es decir, la ALADI, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano, con la única excepción de la CARICOM, que ha subido su participación en las exportaciones subregionales sobre las exportaciones totales de 7.4% en 1981 a 8.2% en 1982.

Las cifras anteriores reflejan en qué medida los esfuerzos para consolidar las crecientes vinculaciones entre los países miembros de los esquemas de integración han debido ceder terreno, por un lado, frente a la crisis internacional, y, por otro, ante políticas nacionales en que el componente de cooperación con los otros países latinoamericanos ha estado ausente o ha sido insuficiente.

Por otra parte, frente a los apremios originados en el desmoronamiento de un orden financiero que parecía prometer una solución a los desequilibrios estructurales del intercambio provocados por la asimétrica inserción de los países de la región en el comercio internacional, las circunstancias hacen necesario reconocer el valor de la integración y la cooperación regionales como instrumentos para encontrar una salida a la crisis del desarrollo de América Latina.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES INTRAESQUEMAS DE INTEGRACION, INTRALATINOAMERICANAS Y TOTALES

(Millones de dólares corrientes, fob)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981a/	1982a/	Tasas de crecimiento		
										1960-1970	1970-1980	1960-1980
ALADI												
Exportaciones totales	7 344.8	9 388.7	13 786.7	29 664.2	44 630.1	60 729.0	79 569.1	85 719.0	80 574.0	5.7	20.0	12.7
Exportaciones a América Latina	-	-	1 583.5	5 031.2	7 174.3	10 011.8	11 962.5	13 431.2	11 729.2	...	22.0	...
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	12.4	17.0	16.1	16.5	15.0	15.7	14.6	...	...	...
Exportaciones Intra - ALADI	566.0	841.9	1 266.0	4 010.2	5 838.4	8 574.6	10 879.3	11 933.6	9 811.7	8.4	24.0	15.9
Porcentajes exportaciones ALADI/total	7.7	9.0	9.9	13.5	13.1	14.1	13.7	13.9	12.2			
Porcentajes exportaciones ALADI/exportaciones América Latina	-	-	79.9	79.7	81.4	85.6	90.9	88.8	83.7			
Grupo Andino b/												
Exportaciones totales	3 586.8	4 346.0	5 419.1	12 897.8	16 293.4	23 937.5	30 064.5	29 822.6	26 637.0	4.2	18.8	11.2
Exportaciones a América Latina	-	-	569.0	2 055.3	2 404.2	3 412.9	3 922.8	4 401.6	4 268.1	...	21.0	...
Porcentajes exportaciones América/total	-	-	10.5	15.9	14.8	14.3	13.0	14.8	16.0	...	...	...
Exportaciones Intra-Grupo Andino	24.5	52.7	91.6	477.1	634.5	1 075.1	1 182.6	1 513.0	1 200.7	14.1	29.0	21.0
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/total	0.7	1.2	1.7	3.7	4.2	4.5	3.9	5.1	4.5			
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/América Latina	-	-	16.1	23.1	28.5	31.5	30.1	34.4	28.1			
Mercado Común Centroamericano												
Exportaciones totales	444.2	762.5	1 105.4	2 309.4	3 974.0	4 462.5	4 942.5	4 239.0	4 131.7	9.5	16.2	12.8
Exportaciones a América Latina	-	-	313.7	645.9	965.7	1 034.2	1 172.0	1 125.7	993.0	...	14.1	...
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	28.4	28.0	24.3	23.2	23.7	26.6	24.0	...	...	...
Exportaciones Intra-MCCA	30.9	132.8	287.1	541.3	862.8	898.7	994.3	921.9	775.1	25.0	13.2	19.0
Porcentajes exportaciones MCCA/total	7.0	17.4	26.0	23.4	21.7	20.1	20.1	21.7	18.8			
Porcentajes exportaciones MCCA/exportaciones América Latina	-	-	91.5	83.8	89.3	86.9	84.8	81.9	78.1			
Porcentajes exportaciones MCCA + Panamá/exportación América Latina	-	-	95.3	83.9	94.5	92.7	90.7	88.4				
CARICOM c/												
Exportaciones totales	543.7	750.2	1 000.1	3 028.5	3 190.2	3 908.1	5 498.4	5 137.0	4 591.2	6.3	18.6	12.3
Exportaciones a América Latina	-	-	63.2	259.7	297.6	439.6	593.9	657.4	701.6	...	25.0	...
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	6.3	8.6	9.3	11.2	10.8	12.8	15.3	...	...	...
Exportaciones Intra - CARICOM	21.3	27.1	42.3	216.8	204.7	255.7	352.5	379.5	377.8	7.1	24.0	15.1
Porcentajes exportaciones CARICOM/total	3.9	3.6	4.2	7.2	6.4	6.5	6.4	7.4	8.2			
Porcentajes exportaciones CARICOM/exportaciones América Latina	-	-	66.9	83.5	68.8	58.2	59.4	57.7	53.8			
América Latina d/												
Exportaciones totales	8 532.5	11 518.6	15 212.2	36 182.8	52 712.2	70 265.6	91 325.7	96 585.8	90 329.2	6.0	19.7	12.6
Comercio intrarregional	749.9	1 275.3	1 969.7	5 964.8	8 536.5	11 583.3	13 882.9	15 337.9	13 513.4	10.1	22.0	15.7
Porcentaje intrarregional/total	8.8	11.1	12.9	16.5	16.2	16.5	15.2	15.9	15.0	...	1.6	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Excluye Chile

c/ Sólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

d/ Incluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro del CARICOM. Además Panamá y República Dominicana.

La solución a los problemas actuales es, sin embargo, más compleja que en el pasado y la gravedad de la situación exige estrategias adecuadas a las nuevas necesidades de países y sociedades muy distintas a las pretéritas, tanto en su grado de desarrollo como en sus aspiraciones económicas y sociales.

Finalmente, para tener un panorama más específico de cada esquema de integración y del Sistema Económico Latinoamericano, se presentan a continuación algunos antecedentes sobre cada uno de ellos.

1. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El Tratado de Montevideo de 1980 reemplazó, después de veinte años de vigencia, a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y constituyó el marco legal para un complejo proceso de negociaciones alrededor del denominado Patrimonio Histórico, que oficialmente fue concluido el 12 de mayo de 1983, en el V período de sesiones extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes.

En esta última ocasión se aprobaron tres acuerdos regionales de apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay) y 39 acuerdos de alcance parcial (AAP), todos los cuales tienen un carácter bilateral, con la excepción del Acuerdo Nº 26, que mantiene un nexo multilateral entre Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

El actual tratado no contempla metas cuantitativas y plazos fijos de liberación comercial; en su lugar, establece mecanismos de utilización voluntaria para la promoción del comercio, de complementación y de cooperación económica, y prescribe tratamientos diferenciales según el grado de desarrollo de los países beneficiarios. Se mantiene la meta final de llegar a la formación de un mercado común latinoamericano, objetivo que se iría alcanzando mediante la gradual multilateralización de los acuerdos parciales y a través del establecimiento de una Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

La renegociación del Patrimonio Histórico dio lugar al retiro de un gran número de concesiones, la mayoría con escaso potencial comercial inmediato, como asimismo a la inclusión de unas pocas concesiones nuevas. En numerosos casos se ha limitado la vigencia de las concesiones a períodos relativamente cortos y con la estipulación de cupos máximos de importación. Se ha restringido significativamente el ámbito de aplicación de las concesiones, aunque parece ser que éstas

/continúan manteniendo

continúan manteniendo una cierta relación con lo esencial del intercambio entre las partes. Por otro lado, ha continuado la disminución de la importancia relativa del comercio negociado en el intercambio total, tendencia iniciada a partir del año 1968, que se acentuó en los últimos años de existencia de la ALALC.

En 1981 el valor del comercio intrazonal registró todavía un crecimiento modesto de 6%, frente a una tasa media anual de 16% registrada en el período 1960-1980. En 1982, la recesión económica mundial, que afectó gravemente las economías latinoamericanas y que hizo que por primera vez desde la posguerra bajara el producto interno bruto de toda la región, como asimismo sus exportaciones totales y sus exportaciones intrazonales, también produjo un descenso del comercio al interior de la ALADI. El comercio intrazonal llegó a representar poco más de un 12% de las exportaciones totales en ese último año. Además, existen indicios de que en 1983 se producirá una contracción igualmente significativa en la capacidad de importación de los países.

La difícil situación económica por la que atraviesan los países parece ser la causa principal de esta contracción del comercio, aunque el prolongado proceso de la renegociación del Patrimonio Histórico también debe haber contribuido a crear un clima poco propicio para el comercio recíproco. Asimismo, a partir de fines de 1981, los países han ido aplicando restricciones a sus importaciones, las que, si bien han adoptado muchas formas, en definitiva han apuntado a ajustar las economías a la difícil situación de balance de pagos de cada país. En general, dichas restricciones, que van desde limitaciones parciales hasta la suspensión completa de las importaciones, se aplicaron indiscriminadamente a las importaciones de origen zonal y extrazonal, afectando a ambas corrientes por igual. No se hicieron esperar las retorsiones de las partes afectadas y en este momento persiste un cuadro generalizado de restricciones al intercambio, que los países están tratando de solucionar en parte mediante nuevas modalidades de intercambio, como son las diversas formas de comercio compensado, es decir un uso más exhaustivo de los sistemas existentes de pagos y créditos recíprocos, la negociación de cupos temporales, etc.

El Convenio de Compensación de Pagos y de Créditos Recíprocos vigente en la ALALC desde 1965, e incorporado a la ALADI, ha funcionado desde su inicio con gran eficacia. A lo largo del tiempo, se han perfeccionado sus métodos operativos y el mecanismo ha revelado una adecuada capacidad para sortear las diversas

/dificultades que

dificultades que se han presentado. En el transcurso de su existencia hasta 1982, ha canalizado operaciones que superan los 50 000 millones de dólares, quedando solamente un porcentaje promedio de alrededor del 25% para la cancelación de los saldos deudores netos. En la situación actual de escasez de divisas, un sistema de estas características adquiere especial importancia y su óptimo funcionamiento puede ser un factor determinante para la recuperación del comercio intrazonal. Se está analizando un conjunto de medidas orientadas a perfeccionar el mecanismo, entre las que se destacan la ampliación de los períodos de cobertura y la creación de un instrumento para el pago de liquidaciones extraordinarias y otro, de carácter transitorio, para el financiamiento de desequilibrios bilaterales. Igualmente, se está considerando la incorporación de varios países centroamericanos al sistema y la creación de una unidad de cuenta latinoamericana.

El Tratado de Montevideo de 1980 considera como único instrumento multilateral de liberación comercial la llamada Preferencia Arancelaria Regional. Con dicho instrumento se procura instaurar un margen de preferencia respecto de las tarifas que rigen para terceros países que, en principio, se aplicaría a todos los productos y en favor de todos los países miembros. La Secretaría de la ALADI, con la ayuda de varios organismos asesores, ya ha emprendido los estudios técnicos necesarios y ha efectuado reuniones preliminares para guiar el proceso posterior de negociaciones. Aunque la Preferencia Arancelaria Regional en su inicio tenga un carácter más bien modesto, no cabe duda que su aprobación y gradual estructuración pueden dar un importante apoyo a la cohesión de los países como grupo, dado su carácter multilateral. Igualmente, podría considerarse dentro de este marco la iniciación de negociaciones comerciales con los otros países latinoamericanos no miembros de la Asociación, proceso que ya ha sido iniciado por algunos países en el plano bilateral.

2. El Grupo Andino

Al analizar el avance del Acuerdo de Cartagena debe tomarse en cuenta que este esquema, más que los otros que existen en la región, ha procurado desde su inicio establecer una multifacética red de interrelaciones en el campo económico, social y laboral, incluidas las áreas política y cultural. En definitiva, sus objetivos a largo plazo se orientan a la construcción de una verdadera comunidad de naciones, aunque sus primeros pasos tuvieron un marcado énfasis en lo económico y, especialmente, en lo comercial.

/Justamente en

Justamente en este último campo el Grupo Andino ha tenido que enfrentar crecientes problemas. Al cernirse la recesión económica mundial sobre los países miembros del Grupo Andino, se ha visto fuertemente afectado el comercio intrazonal, que en 1982 disminuyó por primera vez desde su existencia. Los países miembros, casi todos con fuertes déficit en sus balances de pagos, impusieron severas restricciones a sus importaciones, las que se aplicaron indistintamente a importaciones intrazonales y extrazonales. El incumplimiento de los compromisos de liberación del intercambio, problema que se ha presentado desde el inicio del proceso, se agravó de tal modo, que los países afectados empezaron a tomar represalias comerciales. A ese deterioro se sumó la continuada dificultad de las partes para avanzar las negociaciones sobre temas tan esenciales como el establecimiento del Arancel Externo Común y la readecuación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Estos signos de estancamiento y retroceso, conjuntamente con el decrecimiento del intercambio zonal -que parece haberse intensificado en la primera mitad de 1983- agudizaron la conciencia de que habría que tomar medidas drásticas e inmediatas para poner freno a este proceso de paralización y deterioro y para imprimir una nueva dinámica al conjunto de relaciones entre los países miembros.

A nivel de los órganos comunitarios, se llevaron a cabo múltiples acciones tendientes a ese objetivo, las que desembocaron en la aprobación del Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración, aprobado en el transcurso del XXXV período extraordinario de sesiones de la Comisión (julio de 1983). Dicho plan contempla ocho grandes áreas de acción prioritaria: comercial, industrial, agropecuaria, relaciones externas, financiera, ciencia y tecnología, integración física, fronteriza y turismo, y el régimen especial para Bolivia y Ecuador. Ante el cuadro de deterioro en lo comercial, la Junta ha propuesto varias alternativas, que han sido presentadas a los gobiernos para su consideración, y entre las cuales figuran:

- i) compromiso de no imponer nuevas restricciones ni gravámenes al comercio andino a partir de una determinada fecha;
- ii) levantamiento de todas las restricciones y gravámenes violatorios de los compromisos de liberación a los productos considerados "no sensibles";
- iii) concertación de cupos de importación para los productos "sensibles";
- iv) generación

iv) generación de nuevas oportunidades comerciales mediante modalidades pragmáticas, tales como acuerdos sobre compras estatales, de comercio administrado, la comercialización de excedentes y faltantes, etc;

v) elaboración de un conjunto de medidas tendientes a restablecer la preferencia subregional.

En el área industrial, las acciones se centrarían en la flexibilización de las actuales asignaciones (impulsando acuerdos de intercambio y compensando y racionalizando las producciones existentes), en la promoción de la industrialización por proyectos de acuerdos industriales con países de la ALADI, y en los programas especiales relacionados con la pequeña y mediana empresa.

El sector agropecuario ha mostrado ser un área de difícil avance en la integración y el Grupo Andino ha aplicado diversos métodos a esta problemática que, hasta la fecha, solamente han tenido efectos limitados. Con el Plan de Reorientación se inicia una nueva etapa, ya formalizada mediante la suscripción del convenio "José Celestino Mutis", sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del medio ambiente.

En el campo de la ciencia y la tecnología se contemplan, entre otros, la orientación de la política científica y tecnológica subregional, la provisión de un flujo de recursos financieros adecuados a su desarrollo, la negociación conjunta en la adquisición de tecnologías y el establecimiento de una Red Andina de Información Tecnológica. En el área de la infraestructura, se procurará facilitar el transporte de personas y bienes mediante la racionalización de los procedimientos y de la documentación en los puntos de entrada a los países. Para el sector turismo se ha definido recientemente un programa andino de desarrollo e integración turística.

Finalmente, con respecto al régimen especial para Bolivia y el Ecuador, se planteó la necesidad de que la cooperación subregional se apoye básicamente en el desarrollo de proyectos específicos ubicados en ambos países a fin de estimular el incremento y la diversificación de sus exportaciones. Los países miembros deben facilitar el acceso de dichas exportaciones a sus mercados. El reforzamiento financiero de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Andino de Reservas debería traducirse en mayores corrientes de ayuda financiera hacia aquellos países.

/Los Presidentes

Los Presidentes de todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena, en su declaración conjunta del 24 de julio de 1983, titulada "Para nosotros la patria es América", reafirmaron su firme apoyo al proceso de integración andina y recogieron los puntos principales del Plan de Reorientación.

3. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

La reciente evolución del Mercado Común Centroamericano debe ser considerada a la luz de dos situaciones coyunturales altamente condicionantes. Este conjunto de países es quizás el más seriamente afectado de toda la región latinoamericana por la recesión económica mundial, que ha ocasionado una fuerte caída de las exportaciones y una contracción igualmente significativa del financiamiento externo, con las consecuentes secuelas para la capacidad de importar y para la capacidad de crecimiento de las economías centroamericanas. En efecto, en el año 1982 se constataron drásticos descensos en el nivel de exportaciones e importaciones de todos los países, con la sola excepción de las importaciones de El Salvador, y todo parece indicar que dicha situación se repetirá en el año 1983. Simultáneamente, el producto interno bruto de los cinco países registró en 1982 una disminución cercana al 4%, después de haberse estancado en el período 1979-1981. Por otro lado, la situación de endeudamiento y condiciones de reembolso de la deuda externa de los mismos, con diferencias importantes entre un país y otro, no difiere de la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, cabe señalar el agravamiento de las tensiones de orden político en varios países y en la región en su conjunto, fenómeno registrado especialmente en 1982 y 1983, que coincide con importantes divergencias en las posturas políticas de los gobiernos y la presencia de actores externos a la región que le han introducido a las tensiones aludidas una dimensión Este-Oeste.

Como era de esperar, esos dos graves fenómenos coyunturales terminaron por afectar las relaciones comerciales entre los países. Mientras que en los años setenta el comercio intrarregional había crecido a una tasa promedio anual de 15%, jugando un papel importante como amortiguador de las depresiones en el sector externo y llegando a registrar en 1980 un nivel sin precedentes de alrededor de mil millones de dólares, dicho desarrollo se tornó negativo en 1981 y 1982, al descender el intercambio por primera vez hasta 970 000 millones de dólares y 775 millones de dólares, respectivamente. Esta contracción fue incluso mayor

/que la

que la experimentada por las exportaciones extrasubregionales, lo que determinó que el intercambio intrasubregional bajara su participación en las exportaciones totales hasta 19% en 1982. Las perspectivas para 1983, si bien no son fáciles de precisar, parecen indicar que se producirá una nueva contracción, probablemente similar a la del año anterior.

El deterioro del intercambio entre los países centroamericanos fue acompañado por una declinación de las operaciones canalizadas por la Cámara de Compensación Centroamericana, las que alcanzaron en 1982 a sólo 664 millones de pesos centroamericanos (a la par con el dólar), con lo cual se situaron por debajo del nivel de comercio registrado, contrariamente a lo que había sido tradicional. Al mismo tiempo, se acumularon saldos insolutos en la Cámara lo que reflejó un reordenamiento del intercambio y la pérdida de su dinamismo. El comercio recíproco además se ha visto fuertemente afectado por el uso de nuevas medidas restrictivas adoptadas a nivel nacional, por lo cual se ha canalizado cada vez más por vías distintas a las previstas en los arreglos multilaterales.

No obstante, y para complementar esta resumida visión del desarrollo reciente en el proceso de integración centroamericana, hay que destacar una serie de hechos de carácter positivo que son un reflejo de la continuada vitalidad y de la capacidad de supervivencia que dicho movimiento ha demostrado en su larga historia. A pesar de los graves problemas que les afectan, los países centroamericanos han logrado mantener hasta el momento una cohesión ideológica en cuanto a que la integración subregional constituye un instrumento fundamental e irremplazable para su desarrollo. En primer lugar, cuando en 1981 el Tratado de Integración Centroamericano cumplió 20 años de vigencia, ninguno de los países miembros lo denunció, lo que significó la mantención tácita de todos los compromisos asumidos. Otro hecho importante ocurrido en los últimos años fue la solución en términos económicos del conflicto existente entre El Salvador y Honduras. A pesar de las grandes tensiones a que fueron sometidas esas naciones, continuaron desenvolviéndose de manera relativamente normal los múltiples foros que guían y acompañan el proceso de integración, como son las Reuniones de Ministros y de Viceministros responsables de la integración; las del Consejo Monetario Centroamericano; las de la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano; y diversas reuniones de Ministros de Energía, de Ministros de Transporte y otros. Asimismo, las instituciones encargadas de la integración centroamericana continuaron funcionando normalmente.

/En ese

En ese orden de ideas, se destaca la elección, por unanimidad, del nuevo Presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica en septiembre de 1983.

Además, en los últimos años se establecieron algunas nuevas instituciones relacionadas con la integración, entre las que cabe señalar: el Consejo de Electrificación de América Central (1982), encargado de la interconexión de las redes eléctricas nacionales, la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo y la Comisión de Ferrocarriles de Centroamérica. Continuaron, asimismo, los esfuerzos conjuntos para la puesta en vigor de la reforma arancelaria y aduanera centroamericana, para el levantamiento o atenuación de las medidas restrictivas aplicadas al comercio intrazonal y para la obtención de recursos adicionales a nivel regional e internacional destinados a reactivar dicho intercambio. En este último aspecto, se destacó la reunión organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en Bruselas, en septiembre de 1983, en la cual los representantes de los gobiernos centroamericanos se presentaron juntos ante la Comunidad Financiera Internacional. Finalmente, los países lograron adoptar posiciones comunes en foros y negociaciones internacionales, como en las asambleas del BID y del Banco Mundial, y en los períodos de sesiones de la UNCTAD y del SELA.

Algunas de las iniciativas anteriormente mencionadas se encuentran todavía en estado embrionario y alternadamente desde hace algún tiempo han debido hacer frente a las secuelas de los problemas descritos. Dado que no es probable que la difícil coyuntura actual pueda desembocar en una rápida solución, parece necesario concentrar los esfuerzos para conservar y consolidar lo ya alcanzado, y realizar avances puntuales en esferas que más se presten a ello, como podría ser, por ejemplo, la realización de acciones de cooperación con otros países de América Latina y el Caribe. En este contexto, puede mencionarse la probable participación en fecha próxima de los países centroamericanos en los sistemas de pagos y créditos mutuos que están en vigor entre los países miembros de la ALADI. Las áreas de transporte marítimo y por ferrocarril, la comercialización de fertilizantes, los acuerdos comerciales de carácter multilateral o bilateral y la defensa conjunta de los precios de los productos básicos, parecen ofrecer las mejores perspectivas para dicha colaboración.

4. Comunidad del Caribe (CARICOM)

Al igual que los otros esquemas de integración de la región, la CARICOM ha tenido que enfrentar crecientes problemas, muchos de los cuales se han originado en el deterioro de la situación económica de sus países miembros, especialmente a causa de la actual crisis económica mundial. Por ser los países caribeños de una dimensión relativamente pequeña, con un alto grado de apertura al comercio exterior, el impacto de la recesión económica ha sido proporcionalmente muy fuerte. La desfavorable coyuntura externa se ha manifestado en un estancamiento del crecimiento económico y en la acumulación de déficit crecientes en el balance de pagos de casi todos los países miembros. Igualmente, puede constatarse que a partir de 1981, las exportaciones totales de la CARICOM empezaron a contraerse drásticamente, en un 6% en aquel año y un 11% adicional en 1982. En este último año el comercio entre los países de la CARICOM prácticamente se mantuvo al nivel de 1981, con lo que su participación en las exportaciones totales creció a 8%.

El comercio dentro de la subregión ha enfrentado dificultades, debido a los crecientes déficit en el balance de pagos y la extrema escasez de divisas que afecta prácticamente a todos los países. Se impusieron restricciones a sus importaciones, sin exceptuar las que provenían de la propia CARICOM. Uno de los países adoptó un sistema de cambios múltiples, que posteriormente fue modificado, añadiendo una tasa de cambio especial para las importaciones de la región. El Fondo de Compensación de Pagos de la CARICOM fue copado en su capacidad financiera, al acumularse grandes saldos insolutos.

Con este panorama poco favorable como telón de fondo, se reunió en julio de 1983 la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de los países miembros de la CARICOM. En noviembre de 1982 se había llevada a cabo una reunión de similares características y, en ambas ocasiones, se han ido gestando algunas posibles soluciones a los problemas más agudos que afectan al esquema de integración. Se intenta buscar medios para ampliar la capacidad financiera del Fondo de Compensación, considerándose además la posibilidad de incluir una "ventana extra" para créditos a mediano plazo. Se encomendó al Banco de Desarrollo del Caribe agilizar sus operaciones, con el objeto principal de dar más asistencia financiera a los proyectos productivos, especialmente en los países de menor desarrollo relativo. Los gobiernos han manifestado su intención de preocuparse de eliminar las restricciones impuestas al comercio intrasubregional.

/Por su

Por su parte, Trinidad y Tabago se comprometió a mantener su programa de asistencia petrolera en favor de los países menos desarrollados. Asimismo en la CARICOM se ha dado mucha importancia a la seguridad alimentaria de la región, motivo por el cual se apunta a alcanzar un alto grado de autoabastecimiento de alimentos a nivel regional, a la vez que lograr adecuados niveles nutricionales para la población. En el área del transporte se ratificó la posición de la West Indies Shipping Corporation (WISCO) como compañía que, de preferencia, se encargará del transporte marítimo intrarregional, comprometiéndose a racionalizar las líneas navieras que operan en la región para garantizar dicho programa.

Finalmente, se decidió celebrar todos los años, a principios de julio, reuniones de Jefes de Estado para mantener el progreso logrado y avanzar en las acciones propuestas.

5. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

El Convenio de Panamá de octubre de 1975, que dio origen al SELA, estipuló como propósitos principales del Sistema la promoción de la cooperación intrarregional con el fin de acelerar el desarrollo de los Estados miembros y el fomento de un sistema permanente de consulta y coordinación de posiciones, tanto en foros internacionales como ante países industrializados y del resto del Tercer Mundo.

Con respecto a este último conjunto de tareas, se aprecia la amplia labor desarrollada por el Sistema, que abarca iniciativas tales como la preparación de la posición común frente a los tres últimos períodos de sesiones de la UNCTAD, la participación en la Conferencia Económica Internacional de París (Diálogo Norte/Sur), la canalización de las reacciones regionales frente al conflicto de las Malvinas y, recientemente, la organización conjunta en torno a los temas de la seguridad económica regional y la respuesta de América Latina a la crisis económica internacional.

Los aspectos relativos a la cooperación regional se han ido canalizando principalmente por intermedio de los denominados "comités de acción", mediante los cuales se pretende lograr resultados específicos en plazos relativamente cortos. La participación en dichos comités es optativa y el cumplimiento de sus objetivos es obligatorio solamente para los países que han adherido a ellos. Por su mismo carácter, su buen funcionamiento exige una activa participación de los países interesados.

/Hasta el

Hasta el momento han sido instalados 13 comités de acción, mientras que otros nueve que fueron propuestos no llegaron a concretarse por diversas circunstancias. Entre los que han tenido o tienen mayor trascendencia cabe mencionar el Comité de Apoyo a la Reconstrucción de Guatemala, el Comité para Productos del Mar y de Agua Dulce, la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA) y el Comité para la Fabricación de Fertilizantes. Quedaron además constituidos recientemente el Comité para el Establecimiento de un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional (CASAR) y el Comité de Apoyo a la República de Argentina.

En el Programa Bienal de Cooperación Regional para el período septiembre de 1982 a agosto de 1984, aprobado por el Consejo Latinoamericano en agosto de 1982, se fijaron como prioridades para la cooperación, las áreas agrícola y alimentaria, el comercio exterior, la ciencia y la tecnología, las finanzas y los pagos, y la información, el transporte y las comunicaciones. En respuesta a dicho Programa se creó el Comité de Seguridad Alimentaria.

Se percibe en este momento un relativo debilitamiento de la cooperación regional, debido principalmente a la insuficiencia cada vez mayor de fondos con que cuentan los comités de acción. La reciente iniciativa para enfrentar el efecto de la crisis internacional en las economías latinoamericanas, pone al Sistema frente a un nuevo reto, que requerirá la atención preferencial de los gobiernos y un apoyo efectivo a las acciones conjuntas que se decida llevar adelante.

6. Otras áreas de cooperación

Otros hechos destacados de cooperación son el nuevo dinamismo alcanzado en el área energética, mediante la ratificación en Santo Domingo, en noviembre de 1981, del Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE), que define los objetivos a largo plazo de dicha cooperación y determina las actividades y proyectos de realización inmediata. El Programa además está dotado de un fondo financiero modesto pero suficiente para llevar adelante sus actividades.

Otra iniciativa concreta en este campo es el Convenio Mexicano-Venezolano de Cooperación Energética con Centroamérica y el Caribe, que funciona eficazmente desde agosto de 1982 y que, con modificaciones, acaba de ser prorrogado.

De otra parte, cabe destacar los crecientes contactos entre los organismos de integración y de cooperación regionales, que, sin lugar a dudas, están facilitando el intercambio de informaciones y experiencias, la coordinación de políticas

/y posiciones

y posiciones, y por ende, la convergencia de los sistemas existentes, como se ha demostrado al celebrarse la IV Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina (Antigua, Guatemala, agosto de 1983). En la mencionada reunión se congregaron prácticamente la totalidad de los organismos que cumplen dichas funciones en la región y que, en esta ocasión, comprometieron su decidido apoyo en los campos de sus respectivas competencias para contribuir al éxito de la próxima Conferencia Económica Latinoamericana, que se celebrará en Quito a comienzos de enero de 1984. Se aprobó en la misma reunión un programa de trabajo que tiene por objeto presentar propuestas concretas a esa conferencia.

Del mismo modo, ha continuado ampliándose y profundizándose la cooperación latinoamericana en un sinnúmero de otras áreas y campos de acción, imposibles de resumir en este informe. A modo de ejemplo, pueden citarse las actividades de organismos como GEPLACEA, la Unión de Países Exportadores de Banano, el recién creado Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero y las múltiples organizaciones de carácter empresarial, organismos todos que constituyen una vasta y compleja red de creciente entrelazamiento entre los países de la región.

B. LA INTEGRACION Y LA COOPERACION REGIONALES FRENTE A LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO Y DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

1. Desarrollo, industrialización e integración

Los argumentos en pro de la cooperación y de la integración regionales se han encuadrado tradicionalmente en una perspectiva de largo plazo que reconoce la necesidad de superar la condición periférica de América Latina en la economía mundial y de fomentar la industrialización como eje del proceso de desarrollo económico. La integración se promovió, fundamentalmente, mediante la ampliación y protección de mercados subregionales, a fin de acrecentar la escala y eficiencia de la naciente industria latinoamericana. Del mismo modo, el proceso integrador, mediante ese espacio económico ampliado, crearía una "plataforma de lanzamiento" para la exportación de manufacturas latinoamericanas al mercado de los centros.

Estas ideas lograron concreción creciente a lo largo de los años sesenta, período durante el cual se fundaron y promovieron los diferentes esquemas subregionales de integración que existen actualmente en América Latina.

/Por el

Por el contrario, el proceso de integración enfrentó dificultades de diversa índole a partir del decenio de 1970, tanto en sus estructuras institucionales como en sus mecanismos. Sin desconocer la necesidad de profundizar el análisis de los múltiples aspectos específicos que influyeron en este comportamiento, existen al menos dos factores de orden general que, a partir del segundo quinquenio de los años setenta, perturbaron el crecimiento del comercio intrarregional y restaron eficacia a los mecanismos e instrumentos que se estaban utilizando.

El primero y más importante de ellos fue el cambio en la estructura mundial del financiamiento, que se caracterizó por una preponderancia de créditos de origen privado, basados en los altos superávits de los países exportadores de petróleo y reorientados a través de la banca comercial internacional. El abundante ingreso de créditos en dólares fue acompañado, en varias experiencias, por un incremento violento de las importaciones desde todas las procedencias, fenómeno que perduró hasta 1981. La composición de estas importaciones fue bastante diferente entre los países de la región. Así, mientras unos tuvieron que pagar elevadas cuentas petroleras, de bienes de capital y de insumos intermedios, otros abrieron sus economías a la competencia exterior, lo que hizo subir rápidamente sus importaciones globales. Todo ello hizo perder eficacia a la integración económica y a las preferencias arancelarias concebidas recíprocamente.

El segundo factor que contribuyó a enervar la vocación por la industrialización y la integración fue la confianza en el dinámico desarrollo de la economía mundial y de las amplias perspectivas de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en el largo plazo.

El escenario internacional descrito inyectó vigor transitorio a la tesis de las ventajas comparativas estáticas, lo que incentivó a algunos países a que se abrieran indiscriminadamente a la importación de bienes, cuya oferta masiva ejerció una competencia, en ocasiones ruinosa, sobre las manufacturas nacionales, a cambio de lo que se estimó sería un fomento y diversificación de sus exportaciones con ventajas comparativas. Otros países, que lograron un significativo crecimiento en los años setenta, aprovecharon la bonanza financiera para iniciar ambiciosos planes de equipamiento en infraestructura y desarrollo industrial, esperanzados en la continuidad de las condiciones económicas y financieras que imperaban en ese momento, e igualmente sobre la base de ingentes importaciones,

a veces de hidrocarburos. Asimismo, los países exportadores de petróleo llevaron a cabo elevados planes de gastos, confiados en la permanencia de los altos precios de los hidrocarburos y proyectando ingresos futuros que resultaron ilusorios a la vuelta de los años ochenta.

A comienzos de ese decenio, se produjeron transformaciones profundas de la economía internacional, causadas por la crisis de los centros, lo que ha hecho que las tendencias del futuro sean inciertas. Sin embargo, ello permite suponer que las líneas directrices de una estrategia posible y deseable deben basarse en el fortalecimiento y la protección de la producción latinoamericana: en el corto plazo, a través de una reactivación que reduzca los altos niveles de desempleo y, en el largo plazo, mediante una aceleración del ritmo de formación de capital, apoyada en el ahorro interno y basada en el aprovechamiento del propio poder productivo regional en esos bienes. Se impondrá, sin duda, una mayor restricción en el uso de los medios internacionales de pago y una actitud más austera en la esfera del consumo, sobre todo ante la necesidad de proveer financiamiento interno a los esfuerzos futuros de inversión.

En este nuevo escenario internacional la cooperación y la integración de América Latina emergen como vías de gran valor para reactivar las economías latinoamericanas en el futuro inmediato y para aclarar, aunque sea parcialmente, las oscuras perspectivas de su desarrollo en un período más amplio. Para ello, se impone con urgencia una revitalización y ajuste de los instrumentos de cooperación e integración que ya están en vigencia, a fin de adecuar al máximo los servicios que ellos puedan prestar frente a la actual emergencia y a las perspectivas de desarrollo en el largo plazo, dada la lógica correlación e interdependencia que existe entre desarrollo, industrialización e integración económica.

2. Tendencias hacia el bilateralismo

Las difíciles circunstancias por las que atraviesan la gran mayoría de las economías de los países latinoamericanos los ha obligado a buscar diversas alternativas para comprimir las importaciones y para forzar el incremento de las exportaciones, con el propósito de compensar el aumento del saldo negativo de su cuenta corriente de la balanza de pagos, provocado, principalmente, por el servicio de la deuda externa en los últimos años.

/Las perspectivas

Las perspectivas futuras, en relación con los flujos de recursos externos netos, hacen pensar en nuevos y más dolorosos ajustes de la economía de los países latinoamericanos, en que la tendencia a restringir y controlar las importaciones se acentuará como mecanismo para continuar reduciendo el déficit en su comercio de bienes y, en lo posible, para generar un superávit.

De este modo, la creación de un superávit en el comercio de bienes será, sin duda, un objetivo prioritario en la mayoría de los países de la región. Esta meta se puede lograr por dos vías distintas y complementarias: la primera consistirá en restringir las importaciones y expandir las exportaciones. En la medida que la demanda agregada mundial no recupere un razonable ritmo de crecimiento, el objetivo de incrementar las exportaciones deberá superar el proteccionismo de los países industrializados, así como la competencia de los excedentes exportables que provocan una economía internacional en recesión. Queda, entonces, el camino alternativo de continuar disminuyendo las importaciones a los niveles mínimos posibles y compatibles con tasas de desarrollo viables, en relación con las necesidades que surgen del crecimiento de la población y de las legítimas aspiraciones de países que están lejos todavía de alcanzar niveles de vida aceptables para la mayoría de sus habitantes.

Los países industrializados, por su parte, han estado ejerciendo distintas modalidades de control para equilibrar su comercio exterior. Entre ellas se destaca el uso del poder de negociación para obtener restricciones "voluntarias" de las exportaciones y el empleo de prácticas de comercio administrado o regulado de manera bilateral. Cuando la capacidad de negociación entre las partes es comparable, los resultados del comercio administrado pueden tender a resultados más equilibrados en las corrientes comerciales, en particular en cuanto a su composición y valor. Por el contrario, la utilización de medidas que restringen el comercio con países de menor grado de desarrollo sólo acentuará los desequilibrios estructurales en contra de estos últimos.

En América Latina, las tendencias al bilateralismo han resurgido como consecuencia lógica de la necesidad de hacer un uso limitado de los recursos en moneda extranjera, en especial bajo condiciones de emergencia como las que vivió la región durante la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial y las que se enfrentan en la actualidad.

/Dentro de

Dentro de los esquemas de integración, se ha procurado que no existan superávit o déficit permanentes entre los países miembros. Sin embargo, no siempre ello es posible, pues cada país tiene potencialidades de exportación muy diversas.

Por su indiscutible y superior importancia, la búsqueda de un equilibrio global en el comercio de la región debería estar encaminada sustancialmente a superar las asimetrías del intercambio con los países industrializados, no sólo por la permanente tendencia al desequilibrio comercial ocasionado por la evolución desfavorable de la relación de intercambio con esas naciones, sino, además, por el similar comportamiento de la balanza de servicios. Es evidente que los intentos de compensar individualmente los desequilibrios con las regiones industrializadas tropezarán siempre con la desigual capacidad de negociación.

Al interior de América Latina se presentan algunas situaciones bastante complejas, como las de los países con déficit en el campo energético o con potencial limitado de desarrollo. Ambos tipos de países tienen propensión a presentar déficit en su sector externo, los que se reflejan no sólo en sus relaciones con terceros países, sino dentro de los esquemas de integración a los cuales pertenecen.

El problema, a nivel de la región, es que si todos los países tienen como meta la obtención de superávit en su comercio intrarregional a través de la reducción de las importaciones, la tarea se torna conflictiva e imposible y el ajuste se logrará sobre la base de disminuir el intercambio dentro de América Latina. Si cada país intentá equilibrar sus flujos comerciales con cada uno de los otros países de la región, el resultado será que el equilibrio bilateral se producirá a partir de la potencialidad de exportación del país con menor capacidad de oferta, lo que sin duda hará disminuir el intercambio total latinoamericano. Por el contrario, si se postula un balance multilateral del comercio recíproco de cada país con el conjunto de la región, el equilibrio se obtendrá mediante un uso mayor de la capacidad exportadora de cada país y, al mismo tiempo, con más altos niveles de comercio intrarregional.

En consecuencia, los acuerdos bilaterales podrían reservarse para aquella parte del comercio que no puede compensarse a nivel multilateral y que significa especiales factores de desequilibrio, como podrían ser las importaciones netas de hidrocarburos o de otros productos esenciales para el desarrollo y la seguridad económica de los países que ostentan una situación deficitaria franca y permanente.

/Los acuerdos

Los acuerdos de compensación de pagos de la ALADI, del MCCA y de la CARICOM son un buen ejemplo de cómo un sistema bilateral, en su funcionamiento primario, puede sustentar acrecentados volúmenes de intercambio con el menor empleo posible de recursos financieros convertibles, cuando se tornan multilaterales las correspondientes operaciones bilaterales. El gran desafío está, entonces, en encontrar fórmulas adicionales que permitan incorporar mayores niveles de intercambio recíproco, dentro de una concepción de equilibrio multilateral, que posibiliten un crecimiento dinámico del comercio regional.

La interconexión y ampliación de los sistemas de compensación de pagos, la creación de una unidad de cuenta latinoamericana, la incorporación de los servicios en los mecanismos compensatorios y la posibilidad de obtener recursos adicionales para financiar un mayor flujo de comercio -en especial aumentando el plazo para permitir la inclusión de bienes de capital- parecen ser algunas de las medidas que América Latina deberá adoptar a breve plazo, si no quiere hacer estériles los esfuerzos en pos de un mayor nivel de intercambio recíproco que le permitan salir de la compleja situación actual. Si se insiste en el logro de equilibrios bilaterales podrá producirse una momentánea situación de desahogo que, a la larga, redundará en un claro retroceso para la solución que buscan todos los países de la región, la que consiste en alcanzar una mayor simetría en su comercio intrarregional, pero especialmente con los centros industrializados.

Por último, no cabe duda que un mecanismo que ayudaría a crear una conciencia multilateral en el comercio es el establecimiento efectivo de una preferencia arancelaria regional y la congelación, para el intercambio recíproco dentro de América Latina, del empleo de medidas no arancelarias restrictivas.

C. VIAS QUE OFRECE LA INTEGRACION PARA CONTRIBUIR A LA SUPERACION DE LA CRISIS

1. La iniciativa del Presidente Osvaldo Hurtado 18/ del Ecuador

Como se ha señalado, a consecuencia de la recesión de la economía mundial, los países latinoamericanos, al igual que otros del mundo en desarrollo, se han visto enfrentados a situaciones económicas, políticas y sociales de suma gravedad.

/Asimismo, las

Asimismo, las políticas de ajuste a la nueva situación son extremadamente poco equitativas para América Latina.

Las consecuencias del fenómeno son múltiples. Baste decir que al reducirse sus importaciones no sólo se ha visto afectado sensiblemente el nivel de su actividad económica, sino que se han perjudicado abiertamente los esfuerzos desplegados a lo largo de más de dos decenios para consolidar corrientes comerciales entre los países latinoamericanos, como asimismo para llevar a cabo la cooperación e integración económicas. Pero, más grave aún, es el hecho de que a fin de lograr recursos para el pago de intereses, la banca privada ha demandado arreglos previos con el FMI, el cual ha impuesto severas políticas de ajuste que han conspirado contra la estabilidad política, económica y social de algunos países latinoamericanos.

En este contexto, el Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, solicitó a los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y del SELA la presentación de propuestas concretas que permitieran una respuesta conjunta de América Latina a la crisis internacional. Este pedido ha puesto en marcha un proceso político que ha madurado en las reuniones de representantes presidenciales de Quito y Santo Domingo, en mayo y agosto de 1983, respectivamente, y que debe culminar nuevamente en Quito en la Conferencia Económica Latinoamericana, que se celebrará en enero de 1984 y en la cual se adoptará un programa de acción regional frente a la crisis internacional.

La petición del mandatario ecuatoriano refleja claramente la preocupación de un país de menor desarrollo económico relativo de América Latina por el escaso o nulo poder de negociación que tienen los países, considerados individualmente, frente a las imposiciones de la banca privada internacional y del FMI dentro de la actual situación de crisis. Además, pone de relieve la conciencia que se ha ido formando de que no es posible deteriorar más el nivel de vida de los pueblos, pues se ha llegado al límite de la tolerancia social. En suma, es una suerte de alerta temprana a los riesgos de una excesiva fragmentación regional para enfrentar los desafíos impuestos tanto por el sector externo de la economía latinoamericana, como por el legítimo anhelo de progreso de todos los países.

Estos hechos explican, por otra parte, la favorable acogida de los gobiernos latinoamericanos a la iniciativa del Presidente del Ecuador, reflejada en el alto

/nivel de

nivel de las reuniones de los representantes presidenciales en Quito y en Santo Domingo, en las que se examinó el documento de la CEPAL y del SELA,¹⁹/ pero, sobre todo, en el grado de compromiso político que existe para una iniciativa conjunta de la región ante la crisis.

Es preciso destacar, asimismo, que los gobiernos latinoamericanos tienen plena conciencia de que las opciones de la región frente al cuadro internacional, si bien tienen bases técnicas, son fundamentalmente políticas. De allí que la Conferencia Económica Latinoamericana se sitúa en el ámbito de los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina. Es muy posible que esta fórmula institucional, única en su género, permita adoptar decisiones políticas sustantivas, dado el rol protagónico que mantienen los gobiernos en todas sus fases.

El proceso desencadenado con la iniciativa del Presidente Hurtado ha permitido apreciar la alta dosis de prudencia y de realismo existentes en los gobiernos, pues se ha convenido en que el programa de acción frente a la crisis internacional debe concentrarse en pocas áreas, lo que tiene indudable importancia frente a la coyuntura, como son el comercio, el financiamiento, el abastecimiento de combustibles, los alimentos y servicios esenciales, con el propósito de fortalecer los procesos de integración y cooperación regionales y convertirlos en variables reales que incrementen el poder de negociación de los países en el concierto internacional.

Dentro de esas áreas ha primado un criterio selectivo, a fin de evitar que la Conferencia Económica Latinoamericana se convierta en un foro que anule su capacidad política de decisión. Se ha dado prioridad, en el campo del comercio, a la detención del evidente deterioro del intercambio comercial dentro de la región, para tratar de elevarlo a los más altos niveles posibles, así como al ejercicio conjunto del poder de compra regional para obtener mejores condiciones de abastecimiento y para impulsar las exportaciones latinoamericanas a los mercados del Norte, como contrapartida de las adquisiciones por parte de la región.

Dentro de la amplia temática del financiamiento, se ha prestado especial atención a la necesidad de contar con los mecanismos financieros que sean necesarios para apoyar la ampliación del comercio intralatinoamericano que se busca, así como para mantener posiciones comunes en los organismos financieros internacionales, a fin de lograr un aumento de la liquidez mundial. Adicionalmente, se trataría de poner en funcionamiento un mecanismo de información sobre

/endeudamiento externo

endeudamiento externo, dentro de algunos de los organismos existentes y se procuraría que los gobiernos de la región adoptaran algunos criterios comunes para el servicio de la deuda e intercambiaran antecedentes sobre las experiencias en la aplicación de políticas de ajuste, de tal manera que ellos contribuyeran a elevar el poder de negociación de cada uno de los países y despejaran el horizonte. Así se podría retomar el desarrollo a largo plazo como la preocupación central de todos los países de la región.

En cuanto al abastecimiento de alimentos y combustibles, en una reunión de expertos gubernamentales celebrada en Caracas en septiembre de 1983 18/ se formularon recomendaciones concretas para reducir la actual vulnerabilidad latinoamericana en estos renglones, las cuales sin duda serán utilizadas en la Conferencia de Quito para orientar las decisiones que allí se tomen.

En todo este proceso, es obvio que el fortalecimiento de la cooperación e integración regionales y del poder de negociación de América Latina hacia afuera es un instrumento indispensable para superar la adversa situación a que están hoy enfrentados los pueblos latinoamericanos. De igual modo, las decisiones políticas que se adopten en Quito contribuirán a ese fortalecimiento, tan necesario en la coyuntura actual.

Notas

1/ Véase por ejemplo Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 6, 1981.

2/ Véase, UNCTAD, Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos, enero de 1983.

3/ Véase, UNCTAD, Cuestiones relativas a los productos básicos: examen y propuestas para la adopción de nuevas medidas, TD/273, junio de 1983, párrafo 14.

4/ Si se incluye el petróleo, los pesos relativos son los siguientes: alimentos y bebidas, 29.7%; materias primas agrícolas, 10.8%; minerales y metales, 11.5%; petróleo y derivados, 48.0%.

5/ Incluye las partidas de la CIUU consideradas como manufacturas y semi-manufacturas según la clasificación de la UNCTAD.

6/ Incluye 23 países: ALADI, MCCA, Barbados, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tabago.

7/ Véase, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1982, Brasil (versión preliminar), octubre de 1983.

8/ Véase, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1982, Argentina (versión preliminar), mayo de 1983.

9/ Véase, Banco Nacional de Comercio Exterior, Revista de Comercio Exterior, México, junio de 1983.

10/ Véase, The Wilson Quarterly, Summer 1983.

11/ Se usarán las expresiones países de Europa Oriental miembros del CAME o países europeos del CAME, para referirse al grupo de países formado por Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumanía y Unión Soviética.

12/ Debe recordarse que parte de la deuda externa está contratada con organismos oficiales a tasas de interés más reducidas.

13/ En esta cifra se incluyen los vencimientos correspondientes a deudas de corto plazo.

14/ Para un estudio detallado sobre las negociaciones del Programa Integrado para los Productos Básicos, véase, Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos, E/CEPAL/R.335/Rev.1, abril de 1983.

15/ Ibid., pp. 22 a 25.

16/ Véase, entre otros, UNCTAD, Evolución de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales, Informe del Secretario General de la UNCTAD, TD/B/778, Add.1.

17/ Una excepción quizás sea la adopción del Nuevo Programa Sustancial de Acción aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados.

18/ El presente documento se preparó antes que se realizara la Conferencia Económica Latinoamericana, convocada por el Presidente del Ecuador para efectuarse en Quito, en el mes de enero de 1984.

19/ Carlos Alzamora y Enrique V. Iglesias, Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, E/CEPAL/G.1246, 16 de mayo de 1983.

