

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1979

SUMARIO

América Latina en el umbral de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias. <i>Aníbal Pinto</i>	47
Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto <i>Robert Devlin</i>	71
Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	99
José Medina Echavarría: Un perfil intelectual <i>Adolfo Gurrieri</i>	119
Notas y comentarios: Dos exposiciones en la Paz: / <i>Raúl Prebisch y Gabriel Valdés.</i> Dos exposiciones en el Curso sobre Planificación Social (ILPES, CEPAL, UNICEF): <i>Jorge Méndez y Carlos Martínez Sotomayor.</i>	175
Algunas publicaciones de la CEPAL	189

América Latina en el umbral de los años ochenta

*Enrique V. Iglesias**

Ya sobre el final de la década de los setenta, y a manera de balance general, el autor esboza los rasgos básicos del desarrollo latinoamericano en el pasado reciente y destaca los principales desafíos que la región enfrentará en los años venideros. Desde el comienzo reconoce que durante el período de postguerra, y en especial durante el decenio pasado y principios del actual, América Latina logró un vigoroso crecimiento económico, pero también subraya que el mismo no logró resolver algunos de los problemas sociales más graves, y que trajo aparejada una creciente internacionalización de las economías de la región, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad externa. Además, hacia mediados de los setenta, se produjo una inflexión del ciclo expansivo como consecuencia del comportamiento de las economías centrales, de los cambios en los precios internacionales de algunos bienes, en especial del petróleo, y de las dificultades internas que enfrentaban los propios patrones de desarrollo nacionales.

Ante esta perspectiva sostiene que deben acentuarse los esfuerzos para que los países, en los próximos años, se orienten hacia un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. El logro de estos objetivos implica, a su vez, la capacidad de superar tres desafíos fundamentales: mejorar la irradiación social del crecimiento económico, acelerar su ritmo y reforzar su autonomía.

Luego de presentado este marco de análisis, destina la mayor parte del artículo a considerar los requisitos que imponen estos objetivos, las potencialidades de la región para alcanzarlos y algunas de las estrategias más adecuadas para hacerlo. Culmina con unas reflexiones en las cuales sintetiza su pensamiento e insiste en la necesidad de reexaminar sistemáticamente las ideas sobre el desarrollo económico y social de la región para adecuarlas a un contexto en rápida transformación.

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Introducción

Como lo hemos hecho en otras ocasiones, deseamos aprovechar esta oportunidad para exponer algunas reflexiones sobre la situación económica y social de la región, fruto de nuestra observación de la múltiple y rica realidad latinoamericana.

Este encuentro tiene lugar en un momento especial de nuestra historia, ya próximo el fin de una década y el inicio de otra. Estas transiciones revisten una particular atracción en el devenir histórico de las sociedades. Son ocasiones propicias para ejercicios de introspección que, mirando hacia el pasado cercano, nos permiten formular algunas hipótesis sobre los grandes problemas y desafíos que habrán de plantearnos los años ochenta. Esto es particularmente oportuno y necesario cuando los gobiernos de la región deben abocarse a sentar las bases de lo que debe ser la estrategia internacional del desarrollo para el próximo decenio, la que será discutida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980.

Sin embargo, este tipo de análisis de por sí no es fácil y las razones son manifiestas. Por una parte, el signo de los tiempos que vivimos es el del cambio y la incertidumbre en todos los órdenes. Ello se percibe con meridiana claridad en la coyuntura económica internacional y en las violentas mutaciones en los escenarios políticos, económicos y sociales que afectan los valores mismos sobre los que creíamos asentada la civilización de la postguerra. Esos cambios trascienden los límites de la economía para cuestionar, desde distintos ángulos, la presencia misma del hombre sobre el planeta y su futuro.

Por otro lado, la creciente interdependencia entre las naciones del orbe —signo igualmente característico de nuestro tiempo— hace que nadie pueda escapar a los efectos de esas transformaciones, y nuestra región por cierto ha sentido su 'impacto' con fuerza singular. Lo cierto es que luego de la etapa de extraordinaria prosperidad y de seguridad frente al futuro iniciada hace unos treinta años, hemos entrado en un peligroso período en el que predominan, y en todos los planos, las sensaciones de inestabilidad y de angustia acerca del porvenir.

De este modo, las hipótesis sobre el curso probable de los acontecimientos constituyen

una riesgosa aventura. Todas las anticipaciones que excedan un plazo breve pueden quedar vacías de realidad apenas se formulen.

No menos difíciles son las hipótesis que pudieran tejerse sobre el futuro de América Latina y también esto por más de un motivo. El más importante es quizás el propio curso de la economía internacional, que incide tan directamente sobre la evolución de los países de la región. Otro no menos significativo lo constituyen los grandes cambios ocurridos en América Latina durante los últimos años. Han surgido nuevos cuadros políticos, nuevas experiencias económicas, nuevos aspectos sociales, que revelan modificaciones profundas, simétricas en muchos sentidos con las registradas en el plano mundial.

Esto ha implicado que sobre sus perfiles comunes hayan aflorado, con gran claridad y crudeza, disparidades crecientes entre algunos de nuestros países, derivadas en parte de su distinta dimensión geográfica y demográfica, de su diferente grado de desarrollo relativo, de sus diversas estructuras económicas y sociales, o de su peculiar forma de relacionarse con la economía internacional. Esto explica por qué, a pesar de los denominadores comunes, resulte hoy más difícil que ayer hacer generalizaciones sobre los problemas de la región; éstas, siempre riesgosas, se han tornado más peligrosas que en el pasado.

Pero aun a despecho de estos obstáculos, resulta particularmente necesario y oportuno un ejercicio de reflexión sobre el pasado inme-

diato y los posibles escenarios de futuro para la región en su conjunto. En efecto, la rapidez con que están sucediendo los acontecimientos en el mundo moderno suele inducirnos a otorgar un peso dominante a los problemas contingentes. Prevalece así, por fuerza de las circunstancias, un creciente inmediatismo en todos los órdenes, que conviene superar de tanto en tanto para extraer de la experiencia regional algunas guías que puedan orientar la acción futura.

Este ha sido, por lo demás, el papel de la CEPAL a través de sus ya muchos años de existencia. Por eso nos sentimos comprometidos, en ocasiones como ésta, en enunciar ante nuestros gobiernos algunas reflexiones —con total honestidad y conciencia de las limitaciones de la empresa— para transmitirles nuestros puntos de vista sobre los problemas fundamentales del momento y los grandes desafíos de la década que se inicia.

Dentro de este espíritu nos proponemos exponer algunos comentarios sobre tres grandes áreas de preocupación:

— En primer lugar, sobre las lecciones más salientes que surgen de la evolución económica y social de la década de los años setenta.

— En segundo término, sobre el balance de los logros y las insuficiencias de la transformación lograda por la región durante los últimos decenios.

— Y, por último, sobre los que, a nuestro juicio, constituyen los grandes desafíos del futuro mediato.

I

La década de los años setenta: culminación de un ciclo, interrupción y tránsito hacia lo todavía incierto

A. *La inflexión de los años setenta*

Quien examine, en sus lineamientos más generales, la década de los años setenta en la coyuntura económica mundial, debe concluir que este decenio será recordado por dos rasgos fundamentales: la culminación de un ciclo de

progreso sin precedentes, que se inicia en la década de los cincuenta y el profundo viraje que registra esa tendencia a mediados del presente decenio.

Si, visto a la distancia, el período que va de 1970 a 1973-1974 se perfila como la culminación eufórica del ciclo expansivo de la post-

guerra, los años siguientes acusan la interrupción de ese proceso y la apertura de un lapso de significativos ajustes —aún en desarrollo— que por su complejidad, intensidad y duración, no permiten vislumbrar aún la fisonomía de la nueva etapa que podría definirse luego de este interregno.

Hay quienes tienden a encontrar en el alza de los precios del petróleo en 1973 el elemento decisivo de esta accidentada evolución; sin embargo, conviene no exagerar su importancia ni olvidar otros aspectos relevantes. En verdad, ese encarecimiento vino a superponerse, en las economías centrales, a una diversidad de trastornos monetario-financieros que se remontan a los últimos años de la década anterior y que se pusieron de manifiesto con crudeza en 1971.

En efecto, ya entonces se diagnosticaron los síntomas embrionarios de la 'estanflación' y se cavilaba sobre las eventuales consecuencias de las políticas encaminadas a remediarla por la vía de una disminución de las tasas de crecimiento.¹ Así pues, el llamado 'trauma petrolero' debe considerarse más bien como el detonante que precipitó y agravó una situación en deterioro, antes que como su causa única o primordial.

El hecho es que por una serie compleja de causas se produjo una ruptura significativa en una tendencia que llegó a creerse indefinida en la línea de progreso y crecimiento económico iniciada hace dos décadas y media.

Mirado el problema desde el ángulo de nuestra región, también es posible identificar un curso similar en el quehacer económico: culminación de un ciclo dinámico de crecimiento del producto a comienzos de la década; inflexión del ciclo expansivo en la segunda mitad del período.

El primer aspecto esencial en la inflexión de las dinámicas tendencias anteriores de la región fue, como es obvio, *el comportamiento de las economías centrales*. En el documento presentado por la CEPAL a la reunión del CEGAN se registra, con impresionante claridad, cómo el crecimiento de la región ha seguido los vaivenes de aquellos países y, en par-

ticular, su inclinación restrictiva a partir de 1974-1975. (Véase el gráfico 1.)

Sin perjuicio de leves diferencias en el itinerario, intensidad y comportamiento específicos —a los que luego nos referiremos— esta sincronía ratifica la antigua concepción acerca del carácter reflejo de los movimientos cíclicos de la periferia, realidad que no debemos olvidar durante las actuales discusiones sobre la interdependencia.

Por otro lado, también es manifiesta la incidencia del *realineamiento de los precios internacionales y, en particular, el encarecimiento del petróleo*. Este último ha tenido efectos muy distintos según los países, tanto es así que ha obligado a establecer una diferenciación sistemática entre los exportadores de combustibles y la mayoría restante, que debió enfrentar distintos grados de dependencia con respecto a la importación.

Vale la pena destacar que las aflicciones del segundo grupo no han generado conflictos o animosidades respecto al primero. Y la razón fundamental de esta actitud se explica porque los afectados no pasaron por alto dos aspectos de gran significación en el asunto. Por una parte, casi con seguridad ningún producto primario —en este caso no renovable— había sufrido un deterioro tan lesivo de su cotización en el período de postguerra. De hecho, y como se demuestra en un trabajo reciente de la CEPAL, el valor real del petróleo se redujo prácticamente a la mitad entre 1950-1951 y 1973, antes de su reajuste.² Bien podría estimarse este proceso como una demostración conspicua de la miopía histórica de la política tradicional sobre las materias primas y sus consecuencias. En este sentido es elocuente lo expresado recientemente por el Presidente de la Comunidad Económica Europea, Mr. Jenkins, al señalar:

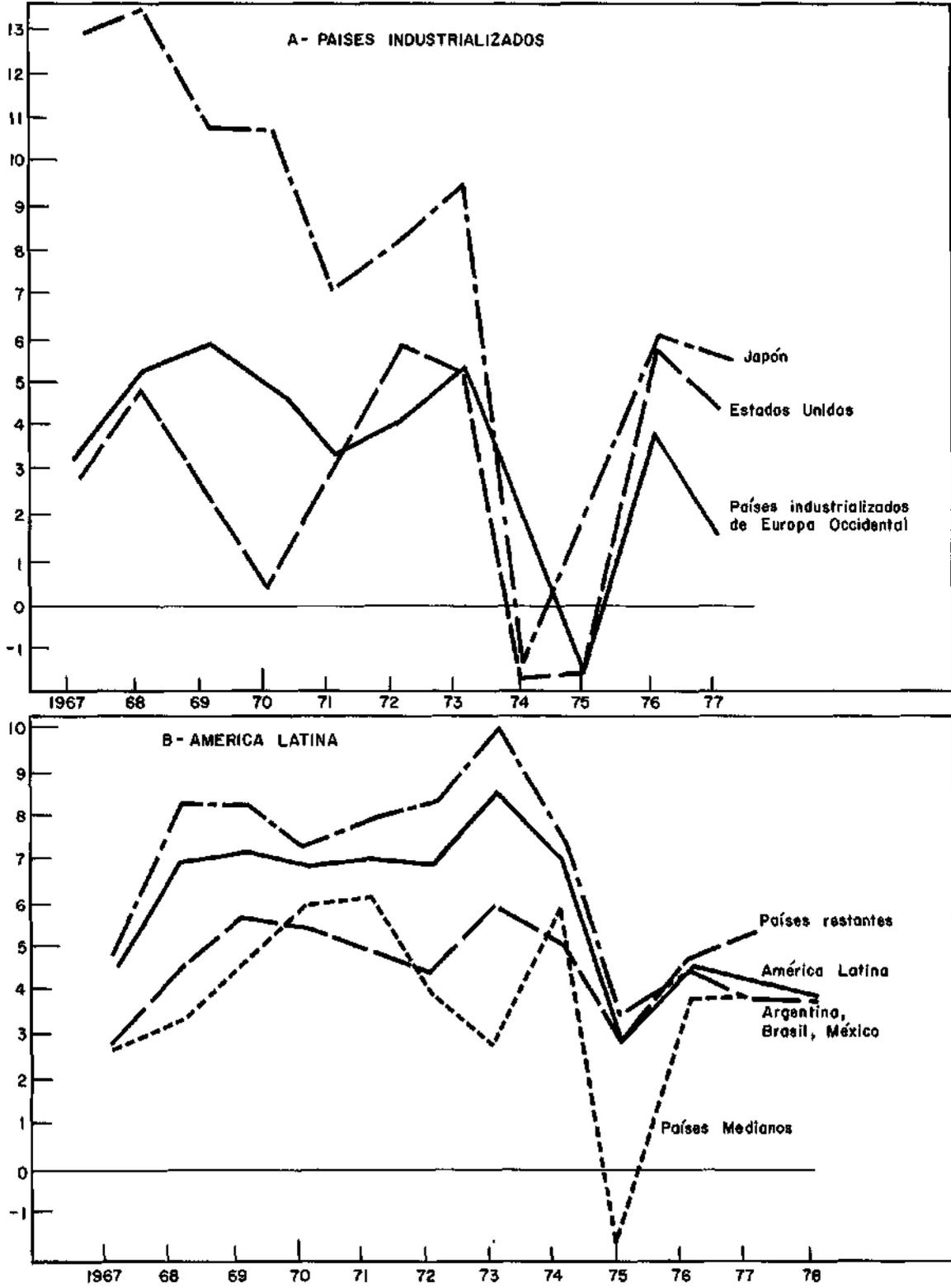
"Durante un tiempo demasiado prolongado el mundo industrializado consideró que tenía un derecho divino a abastecimientos indefinidos de energía barata. Ahora, pareceríamos estar aprendiendo de nuestros errores,

¹Véase, por ejemplo, CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1971* (N.º de venta: 73.II.G.1).

²Véase J. W. Mullen, *World oil prices: prospects and implications for energy policy-makers in Latin American oil-deficit countries*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1978.

Gráfico I
**RITMO DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS INDUSTRIALIZADAS
 Y DE AMÉRICA LATINA**

*(Variaciones anuales del producto interno bruto a precios constantes)
 (En porcentajes)*



aunque el proceso de aprendizaje es aún demasiado lento.³

Por otra parte, está el hecho de que —al margen de las eventuales reservas sobre las modalidades del reajuste de precios y su utilización— los países afectados no han podido menos que evaluar las implicaciones potenciales de la acción conjunta en defensa de una adecuada retribución de sus exportaciones básicas.

Por último, también es manifiesto que los trastornos del período reciente están vinculados a *las características propias de los desarrollos nacionales y de las políticas adoptadas para encararlos*. A pesar de los vientos expansivos que soplaron hasta 1973-1974 en América Latina, no puede olvidarse que en muchos países afloraban ya entonces serias dificultades e incógnitas respecto a la prosecución del proceso de transformaciones productivas y a las modalidades del mismo, sobre todo en lo que atañe a su incidencia social. Con rasgos específicos en cada caso nacional, el fenómeno se repetía tanto en las economías de mayor envergadura como en las medianas y más pequeñas.

Así, pues, los problemas particulares planteados por la coyuntura económica internacional se sumaron a los problemas propios de cada país, y se agravaron o se suavizaron según sus grados de vulnerabilidad y la capacidad de las políticas nacionales para encararlos.

B. *Los apremios de la coyuntura: el nuevo rostro de los viejos problemas*

La conmoción de mediados de la década tiene lugar sobre ese trasfondo y las políticas económicas debieron sumar a los desafíos tradicionales los más premiosos derivados de la coyuntura económica internacional.

Por una parte, los países más afectados por ella tuvieron que lidiar simultáneamente con problemas en las cuentas exteriores, las repercusiones inflacionarias y las consecuencias depresivas sobre la actividad productiva, el empleo y la distribución del ingreso. Diversas

fueron las políticas según los países, quienes en todos los casos debieron tomar opciones dramáticas, combinando y jerarquizando de muy diversa manera sus políticas defensivas. La triple opción entre tasas de crecimiento, endeudamiento externo y grado de inflación fue tan corriente como dolorosa, haciendo renacer en la región viejos problemas que se creían superados por la euforia de los inicios de la década.

Por otra parte, los países beneficiados por el alza de sus ingresos de divisas debieron encarar la tarea de asimilar los recursos adicionales con el máximo efecto sobre el desarrollo y el mínimo sobre la inflación, cuadro más auspicioso que el anterior, pero que, de todos modos, puso a prueba el instrumental de política económica.

Sería equivocado asimilar esta crisis de mediados de los años setenta a otras que la precedieron. Y ello por dos razones fundamentales que nos parecen dignas de subrayarse en forma especial para caracterizar correctamente los perfiles de la nueva situación.

a) La *'permisividad financiera internacional'* que merced a la abundancia sin precedentes de recursos financieros, fruto de los excedentes petroleros y de la crisis de los centros industriales, permitió morigerar los efectos de los desequilibrios del balance de pagos y diferir muchos de los costos del ajuste de los precios internacionales. Claro está que con ello se generó también un voluminoso endeudamiento que, hacia fines de 1978, se estima alcanzaba para la región en su conjunto a más de 100 000 millones de dólares.

Esta permisividad financiera constituyó un hecho totalmente nuevo en la experiencia histórica tanto de la región como del mundo. La crisis del balance de pagos —salvo excepciones— si bien no planteó situaciones dramáticas para la evolución del desarrollo interno, obligó a realizar políticas de ajuste en las tasas de crecimiento y a recurrir a fuertes endeudamientos, sobre lo cual insistiremos más adelante.

b) La *'nueva capacidad de defensa de la región'*, que tuvo derivaciones y se puso de manifiesto en muchos aspectos. Sin duda alguna resultaron primordiales los progresos logrados durante los decenios anteriores y que

³ *Europe and the developing world*, discurso pronunciado el 8 de marzo de 1979 ante el Overseas Development Institute de Londres.

redundaron en la ampliación y diversificación de la estructura productiva y, en términos más claros, en la industrialización, entendida en su sentido más amplio. Al respecto, y refiriéndose a los países que lograron combatir en mejor forma con los contratiempos de la coyuntura, un reciente informe presentado al Grupo de los 24 señala correctamente que:

“...Su capacidad de ajuste fue sustancial debido al progreso que ellos habían logrado antes en la diversificación de su economía interna en general y en particular en la de la estructura de sus exportaciones.”⁴

Por otro lado, debería justipreciarse el alto grado de madurez y flexibilidad que alcanzaron las políticas económicas nacionales, producto de una mayor experiencia acumulada en la gestión tanto pública como privada de nuestras economías.

Como consecuencia de todo esto, se realizaron políticas de ajuste más o menos intensas en los distintos países, se mantuvo una alta tasa de expansión de las exportaciones, en particular las no tradicionales, y se alcanzaron niveles elevados en el comercio intralatinoamericano, que operó como factor anticíclico frente a la debilidad de los mercados internacionales.

No menos significativa para la región fue la manifiesta capacidad de captación de recursos en los mercados financieros privados y la persistencia de un intenso ritmo de inversiones directas extranjeras por parte de las empresas transnacionales, como lo demuestran estudios recientes de la Secretaría.

La combinación del financiamiento externo abundante y la mayor capacidad de defensa de las economías, significó que en la mayoría de los países de América Latina las tasas de crecimiento del producto no disminuyeron tanto como pudo haberse supuesto a la luz de las crisis de los centros.

Ya se señaló el costo que ello implicó en materia de endeudamiento; pero éste no fue ciertamente el único. En lo social ocurrieron retrocesos importantes derivados de las propias políticas de ajuste y también del ritmo inflacionario que retomó su curso acelerado en mu-

chos países. Por ambas vías se generaron efectos regresivos sobre los sectores populares y también sobre las tasas de inversión.

C. La condicionante externa de las perspectivas inmediatas: la evolución de las economías centrales

Desde varios ángulos, resulta evidente que las perspectivas inmediatas de la coyuntura regional estarán fuertemente influidas —para la gran mayoría de los países de la región— por el comportamiento de la economía internacional, la que a su vez está fundamentalmente determinada por el comportamiento de las economías centrales, esto es, de la recuperación de su ritmo de crecimiento, del logro de niveles aceptables de estabilidad de precios y del equilibrio de sus balances de pagos.

Vano sería proponernos desentrañar ahora el significado y las proyecciones de la actual atonía de los países industrializados, temas sobre los que se han escrito millares de páginas en los últimos años. Sin embargo, es necesario y posible destacar algunos aspectos que interesan vitalmente a nuestra región, y al Tercer Mundo en general.

Por de pronto, han quedado en el camino ciertas analogías erradas que, al querer caracterizar la crisis actual, evocaron en un momento dado la gran depresión de los años treinta, o supusieron que se trataba de otro de los contratiempos pasajeros del período de postguerra. Ni uno ni otro.

Tiende a predominar, en cambio, la idea de que se desenvuelve un profundo reajuste difícil y duradero, que se plantea al nivel de las economías centrales y de las relaciones entre ellas, por una parte, y de su articulación con el resto del mundo, por la otra. Respecto al primer elemento, resaltan los factores contradictorios de esta crisis larvada del sistema económico de los países industriales de economía de mercado.

A los ingredientes comunes de todos sus sobresaltos —retroceso de la inversión privada, disminución de las tasas reales de ganancias, incremento del desempleo, aumento de la capacidad instalada ociosa— se agregan otros como una inflación activa y porfiada, que representa un notable contraste con los cuadros

⁴UNDP/UNCTAD, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries: Report to the Group of Twenty-Four*, Nueva York, enero de 1979, p. 6.

deflacionarios típicos del pasado en estas coyunturas. Este bien conocido escenario de la 'estanflación' ha planteado un dilema que sobrepasa y derrota las terapéuticas keynesianas que lo resolvían en otras instancias: cualquier giro expansivo de las políticas tradicionales parece frustrarse con una activación de las presiones inflacionarias, en tanto que las dirigidas a frenar estas últimas tienden a acentuar el letargo productivo.

Si bien los desequilibrios de las cuentas exteriores han jugado un papel sustancial en algunos países, no es menos cierto que aquellos dilemas también se reproducen en los países 'superavitarios', constituyéndose, por lo demás, esta diferencia de situaciones en otro de los nudos gordianos de la impotencia de las políticas afanosamente buscadas o ensayadas.

¿Qué opciones se abren a las perspectivas inmediatas de la coyuntura internacional?

De la variedad de análisis y opiniones sobre las perspectivas a corto y a mediano plazo de la realidad actual, se desprenden algunas opciones principales, no necesariamente excluyentes entre sí en todos sus aspectos.

La primera: que se mantenga precariamente el panorama de los últimos años, con oscilaciones recurrentes entre la jerarquía que se atribuya y los éxitos y fracasos que se logren en materia de reanimación del crecimiento y control de la inflación y los desequilibrios externos.

La segunda: que se agraven los obstáculos para la dinamización del proceso productivo y de las transacciones comerciales y financieras externas, abriéndose paso a políticas más claramente restrictivas y a una situación que, por lo menos, se acercaría a la de una crisis tradicional o 'clásica'.

La tercera posibilidad, y por cierto la más favorable: que la presente crisis redunde en una transición hacia otro escenario más propicio, donde las economías centrales consigan realizar los ajustes estructurales e institucionales reclamados, y que ello facilite nuevas formas de inserción externa y mejores oportunidades para el desarrollo de la periferia.

Esta opción nos trae a la memoria la lúcida definición del recordado maestro José Medina Echavarría cuando expresaba que una crisis, en un sentido etimológico estricto, debe enten-

derse como "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento como su definitiva descomposición y ruina".

Coloquémonos en la hipótesis más bien optimista de que vivimos un período de reajustes que en el futuro se traducirán en un cauce más amplio y auspicioso para la economía mundial.

Parece razonable suponer que, aun en este caso, *la transición implicaría algunos años de riesgos y sacrificios muy diferentes para los países de la periferia como los latinoamericanos*. Estos riesgos serán quizás más serios que los experimentados en el lapso final de este decenio y, en consecuencia, es imperativo prepararse para enfrentarlos y superarlos.

El primer riesgo deriva de la continuación de un panorama de lento crecimiento y persistente inflación de los países centrales. Ello dificulta la necesaria ampliación de nuestras exportaciones y encarece continuamente las importaciones. Esta incidencia general se agrava en la medida que los países industriales recurren a políticas más preocupadas por la contracción que por la necesaria expansión del crecimiento y del intercambio a través de los necesarios ajustes estructurales de sus economías internas.

Sobre el particular parece interesante recordar dos testimonios recientes. Así, en la reunión del Grupo de los 24, realizada en marzo de este año, el comunicado de los ministros presentes "expresó desaliento ante la proliferación de restricciones al comercio de los países desarrollados". Por su lado, otro foro de gran autoridad, como el Interim Committee of the Board of Governors on the International Monetary System, dejó en claro que desde su último análisis de la situación económica mundial en septiembre de 1978 "se había registrado cierto deterioro de las perspectivas de crecimiento económico en los países industriales, un aumento de la inflación, una baja tasa de expansión del comercio internacional y, en algunos países, la tendencia a recurrir a medidas proteccionistas".

Las repercusiones de este condicionamiento externo ya se están reflejando sobre las

economías de los países de la región, aunque con notorias diferencias entre los distintos países, no sólo entre los exportadores de petróleo y los demás, sino que también dentro de cada grupo.

En efecto, puede comprobarse que pese a los esfuerzos realizados, los déficits en cuenta corriente se mantienen en niveles muy altos con respecto al inicio del decenio y han seguido elevándose los montos del endeudamiento a través de créditos privados, los que constituyen el grueso del ingreso neto de capitales. (Véase el cuadro 1.)

En términos globales, a esta altura la situación no llega a ser alarmante si se consideran relaciones habituales —como la existente entre los pagos por intereses y amortizaciones de la

deuda externa más la remesa de utilidades al exterior, *vis-à-vis* el valor de las exportaciones—, pero, al margen de las excepciones, no es menos cierto que hay motivos para preocuparse respecto a la posibilidad de que estas tendencias se mantengan.

El segundo riesgo consiste en que la provisión relativamente amplia de crédito externo, no puede considerarse como un soporte sobre el que pueda descansarse indefinidamente. Ello es así porque la caudalosa liquidez del mercado y su fácil acceso son producto de condiciones excepcionales, las que difícilmente se conservarán en el futuro, dejando de lado que sus modalidades y costos a menudo no se compadecen con los requisitos apropiados para el financiamiento del desarrollo.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: SALDO EN CUENTA CORRIENTE E INGRESO NETO DE CAPITALES
(Millones de dólares)

	Saldo en cuenta corriente				Ingreso neto de capitales			
	1970	1975	1977	1978 ^a	1970	1975	1977	1978 ^a
<i>América Latina</i>	-3 103	-14 046	-10 361	-14 622	4 660	15 011	14 694	21 583
Países exportadores de petróleo	-272	2 047	-2 362	-5 034	358	1 041	2 795	3 568
Países no exportadores de petróleo	-2 831	-16 093	-7 999	-9 588	4 302	13 970	11 899	18 015

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

Esto implica admitir que las posibilidades de un continuado aprovechamiento del crédito internacional por parte de los países deudores está indisolublemente supeditado a que ellos puedan remediar los desajustes básicos de sus cuentas externas por la vía positiva del incremento y diversificación de sus exportaciones, y no a través de una rigurosa comprensión de sus adquisiciones en el exterior.

Como es bien sabido, esta segunda opción también perjudicaría a las economías industrializadas al debilitar o eliminar uno de los factores que han estimulado su precario dinamismo productivo de los años recientes, esto es, la

demanda proveniente de sus ventas a la periferia.

El tercer riesgo lo constituye, como ya lo observamos, la incidencia del cuadro presente de las economías centrales sobre la tasa de crecimiento de la región y sobre las presiones inflacionarias.

Si bien la capacidad defensiva de la región es hoy mayor que en el pasado, ella encargaría un desafío mucho más exigente si se mantuviera, por un tiempo prolongado, una incidencia restrictiva proveniente de las economías centrales.

Y esta perspectiva se torna aún más oscura

si se consideran las potencialidades inflacionarias. Aun cuando en 1977 y 1978 disminuyó el ritmo de precios en la región con relación a los altos niveles de los años anteriores, no es menos cierto que el fenómeno continúa planteando difíciles problemas de control y manejo a un buen número de países, lo que gravita

considerablemente en el conjunto. Se establece así un cuadro muy desfavorable para el objetivo de sostener la dinámica de crecimiento y, además, ello implica sacrificios y desigualdades sociales que estorban el concierto de voluntades requerido para salir adelante.

II

Los grandes desafíos de la próxima década

Al acercarnos al umbral de una nueva década surge la pregunta fundamental de cuáles serán los grandes desafíos que deberá enfrentar América Latina durante la misma.

Para responder adecuadamente esa interrogante no basta, empero, con el análisis de los grandes rasgos de la coyuntura económica durante los años recientes. Es preciso, además, una visión retrospectiva que nos permita evaluar el desenvolvimiento económico y social de la región en el marco de una perspectiva histórica a largo plazo. Tal evaluación nos llevaría a las siguientes conclusiones principales:

1. *En el período de postguerra, y en especial durante el decenio pasado y los años iniciales del actual, la región en su conjunto —y con excepciones que no corresponde analizar en esta oportunidad— logró un vigoroso desarrollo de sus fuerzas productivas.*

Dicho desarrollo ya fue analizado con cierto detalle en anteriores presentaciones de la Secretaría Ejecutiva, de modo que ahora sólo cabe resumir sus rasgos esenciales. En primer lugar, la sostenida expansión de la economía latinoamericana que hizo que, en 1975, el producto conjunto de la región cuadruplicara su nivel de 1950; en segundo término, el crecimiento y diversificación de las exportaciones latinoamericanas, proceso que se mantuvo aun durante la reciente fase recesiva de la economía mundial; y, finalmente, el mejoramiento de la capacidad de gestión de la política económica observable en nuestros países latinoamericanos y a la cual ya nos hemos referido.

2. *Sin embargo, ese avance material, sustancial e indudable, no logró resolver algunos*

de los más graves y agudos problemas sociales de América Latina. La modernización y el progreso beneficiaron, evidentemente, sólo a ciertos estratos de la sociedad. Otros, y en especial las grandes mayorías, permanecieron apartados de ese progreso o recibieron sus beneficios sólo marginalmente. Debido a este rasgo fundamental del estilo de desarrollo que tendió a prevalecer en la mayoría de las economías de la región, la población afectada por la pobreza crítica continuó siendo intolerablemente alta, la desocupación y, sobre todo, la subocupación no se redujeron en forma significativa; además, algunos otros indicadores sociales mejoraron lentamente o, incluso, mostraron síntomas de deterioro.

El desarrollo de los últimos treinta años estuvo marcado de esta manera por una ambivalencia fundamental. De una parte, demostró la capacidad de la región para expandir su producción material a un ritmo bastante alto; de otra, reflejó una notoria incapacidad para distribuir en forma equitativa los frutos de ese avance material acelerado. Es esa ambivalencia esencial del estilo de desarrollo lo que explica el contraste entre las conclusiones optimistas que pueden desprenderse de la evolución de algunos indicadores económicos convencionales como los referentes al ritmo de crecimiento del producto, las exportaciones o las reservas internacionales, y las conclusiones a veces desalentadoras que se desprenden de ciertos indicadores sociales que muestran que persisten en muchos países de la región agudos problemas de desnutrición, pobreza, analfabetismo y subocupación, los cuales, en ciertos

casos, tienden a resolverse con desesperante lentitud, y en otros, marcan aun lamentables retrocesos.

3. *Estos rasgos de la transformación económica interna estuvieron acompañados por una creciente internacionalización de las economías latinoamericanas que reforzó la vinculación de sus procesos de desarrollo con los movimientos de la economía mundial.*

El proceso de internacionalización significó en ciertos países un nuevo factor dinámico del crecimiento, pero implicó, asimismo, una nueva y riesgosa vulnerabilidad. Los perfiles de esta última se manifestaron con especial claridad al interrumpirse a mediados del decenio actual el gran ciclo de expansión de la economía mundial iniciado a comienzos de los años cincuenta, y al paralizarse simultáneamente la tendencia hacia una liberalización del comercio internacional. Así, en años recientes, y a raíz de estas vinculaciones más estrechas con el exterior, la intensidad y modalidades del crecimiento de los países centrales pasaron a ser condicionantes básicos del ritmo de desarrollo interno de muchas de nuestras economías.

Naturalmente, la importancia relativa de las tres características fundamentales del desarrollo latinoamericano que acabamos de señalar fue muy diversa según los distintos países de la región. Con todo, en mayor o menor grado, estos tres rasgos básicos, que resumen los logros, carencias y vulnerabilidades del proceso de desarrollo de los últimos 30 años, se repiten en la experiencia de la gran mayoría de nuestras economías y resultan evidentes al apreciar su evolución desde la perspectiva que nos brindan estos años postreros del actual decenio.

Surgen así con claridad los que consideramos constituyen los tres desafíos fundamentales que deberán enfrentar los países de América Latina durante la próxima década, y que pueden plantearse en términos de tres interrogantes:

1. ¿Es posible mejorar la irradiación social del estilo de desarrollo predominante en la región?

2. ¿Es posible mantener y acelerar simultáneamente el ritmo del crecimiento económico?

3. ¿Es posible diseñar mecanismos de defensa frente a la inestabilidad e incertidumbre que caracterizan el actual escenario económico mundial, de modo tal que reduzcan los efectos de las nuevas vulnerabilidades externas que afectan al proceso de desarrollo latinoamericano?

Una respuesta positiva a cada una de estas preguntas equivaldría a sostener que en el próximo decenio la región puede avanzar hacia el logro de un *desarrollo equitativo, dinámico y autónomo*.

Expondremos, pues, a continuación algunas breves reflexiones sobre las posibilidades y requisitos que permitan lograr cada uno de estos objetivos fundamentales.

A. El primer desafío y requisito: mejorar la irradiación social del crecimiento

Como ya señalamos, es un hecho generalmente aceptado que el dinámico crecimiento de la región durante la postguerra relegó, relativa o absolutamente, a una parte significativa de la población.

No abundaremos sobre este tema, aunque consideramos oportuno recordar que un estudio reciente de la CEPAL, que considera seis países que representan un 70% de la población y una parte equivalente del producto bruto de América Latina, señala que el ingreso por habitante aumentó en ellos en 26% durante el período 1960-1970, cifra sin duda satisfactoria. Sin embargo, sólo un 10% de ese incremento benefició a quienes se encontraban por debajo de una cierta línea de pobreza en 1960, en tanto que el 60% del mismo fue absorbido por el 20% más acomodado de la población. De este modo, *en términos absolutos, el 40% de la población que era pobre en el primer año, hacia 1970 había conseguido elevar su ingreso por persona en sólo 20 dólares.*

Por otra parte, en ese año, según las últimas estimaciones disponibles, alrededor de un 40% de la población de América Latina estaba afectada por la pobreza extrema y casi la mitad de esa población podía ser considerada indigente. Aunque, como puede verse en el cuadro 2, la incidencia de la pobreza era muy distinta en los diversos países, los porcentajes anterior-

res significan de todos modos que en 1970 había en la región cerca de 110 millones de pobres y de éstos, 54 millones eran indigentes.

Con todas las limitaciones que implica hacer una proyección, y al solo efecto de mostrar la urgencia de las modificaciones que es necesario introducir en las modalidades que caracterizaron el desarrollo de América Latina, puede decirse que si continúan las tendencias del pasado reciente, *en el año 2000 los pobres*

de nuestra región habrán aumentado en números absolutos, a pesar de que ellos representarían entonces una menor proporción de la población total. Y lo que es más grave, la diferencia en el ingreso entre pobres y ricos habrá aumentado de una manera alarmante, hecho que está reñido con principios éticos elementales, que carece de justificación económica y constituye una evidente amenaza a la convivencia social.

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ABSOLUTA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970^a

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	4
Venezuela	20	36	25	6	19	10
<i>América Latina</i>	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, E/CEPAL/ L. 180, 1978, p. 81.

^aLos diez países considerados incluyen el 84% de la población de América Latina.

El otro hecho capital que deseamos recordar es que hay por cierto *una mayoría entre los núcleos dirigentes* —de gobierno, intelectuales, profesionales, representantes de los partidos políticos, y de instituciones como iglesias, fuerzas armadas, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.— que *coincide en la urgente necesidad de encarar específica y prioritariamente esa anomalía*, lo que supone que ya son pocos quienes confían en que bastaría una cadencia dinámica de crecimiento para que ella se resuelva por sí sola.

Naturalmente, hay diferencias —a veces profundas— en los diagnósticos y terapéuticas

propuestas o adoptadas, pero ese concierto en la apreciación general tiene, sin duda, una importancia fundamental. En efecto, la toma de conciencia colectiva al respecto no sólo representa un elemento nuevo, sino que es la condición primera y más indispensable para iniciar la marcha.

La naturaleza del desafío que se enfrenta es, por cierto, muy compleja, porque sin abandonar el objetivo del crecimiento —al que luego nos referiremos— debemos encontrar la forma de lograr la equidad social; sin renunciar a la modernización de la sociedad debemos atender de preferencia a los grupos que aún no

se beneficiaron con el progreso tecnológico; y sin descuidar la excelencia que requiere la formación de ciertos grupos de nuestras comunidades, debemos ampliar y perfeccionar el sistema de oportunidades y premios de manera que permita integrar activamente a amplios grupos de la sociedad latinoamericana que están marginados aún de las decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida.

1. La magnitud de los desafíos sociales

Un hecho que está estrechamente ligado a las situaciones de pobreza crítica comprobadas en la región es *la evolución demográfica*. Las proyecciones realizadas por CELADE indican

que, a pesar de que se reducirá levemente la tasa de crecimiento de la población a partir de 1980, en lo que resta del siglo la población latinoamericana aumentará en 75%. (Véase el cuadro 3.) Al mismo tiempo continuará la migración rural-urbana, especialmente en los países donde la proporción de la población que vive en zonas rurales es aún muy elevada, y que son también aquellas donde es mayor la incidencia de la pobreza crítica. Todo esto agudizará las presiones sobre los servicios y espacios físicos de las zonas urbanas.

Por otra parte, debido al cambio de la composición por edades de la población, aumentará la proporción de ésta representada por las personas de edad activa, lo que junto con los

Cuadro 3
AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL POR PAISES
(En miles de habitantes a mitad del año)

	1950	1978	2000
<i>América Latina</i>	160 271	344 168	601 247
Argentina	17 150	26 395	32 861
Bahamas	79	220	330
Barbados	211	249	285
Bolivia	2 703	5 285	9 299
Brasil	52 901	119 477	212 507
Colombia	11 597	25 614	42 441
Costa Rica	958	2 111	3 377
Cuba	5 858	9 718	12 717
Chile	6 091	10 732	14 934
Ecuador	3 307	7 543	14 596
El Salvador	1 940	4 524	8 708
Guatemala	2 962	6 839	12 739
Guyana	423	846	1 256
Haití	3 097	5 534	9 860
Honduras	1 401	3 439	6 978
Jamaica	1 403	2 115	2 726
México	26 606	65 421	132 244
Nicaragua	1 109	2 559	5 154
Panamá	825	1 808	2 823
Paraguay	1 371	2 888	5 274
Perú	7 832	16 821	29 468
República Dominicana	2 361	5 653	9 333
Suriname	215	461	904
Trinidad y Tabago	632	1 041	1 280
Uruguay	2 194	2 886	3 448
Venezuela	5 145	13 989	25 705

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N.º 23, Santiago de Chile, enero 1979.

incrementos en las tasas de participación, especialmente de las mujeres, generará un *crecimiento de la fuerza de trabajo* estimada en un promedio anual cercano a 3%. Esto significa que aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones a fines de siglo.

Algunos estudios hechos para la región muestran que si se mantuviesen sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería ampliamente las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países de la región durante las últimas décadas, tasas que, a su vez, fueron las más altas de su historia.

De esta forma, el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo representa indudablemente un importante desafío a la capacidad de generación de empleos de los países de la región, que se acrecienta si se tiene en cuenta que, además, será necesario elevar la productividad e ingresos de quienes hoy vegetan en actividades rezagadas o padecen distintas modalidades de subocupación.

En este último sentido, las estimaciones de la Oficina Internacional del Trabajo indican que el subempleo afecta a cerca de un 30% de la fuerza de trabajo. En síntesis, el problema no consiste sólo en reducir la desocupación, sino también en absorber el subempleo de modo que permita asegurar oportunidades de trabajo productivo y bien remunerado a la totalidad de la fuerza de trabajo. Pero como se comprende, hay otros desafíos sociales que es imperativo contestar, como, por ejemplo, el de la educación. Al respecto es frecuente poner de manifiesto los grandes avances logrados, pero se ignora las carencias que aún perduran.

Es evidente que se lograron avances considerables en la ampliación del acceso de la población al sistema educativo. Así, entre 1960 y 1975, la cobertura educacional primaria se duplicó en términos absolutos, la matrícula secundaria se multiplicó por cinco y la de enseñanza superior por más de seis. Pero también es cierto que, a pesar del gran esfuerzo realizado en no pocos países de la región, el analfabetismo era aún elevado en 1970; el nivel medio de educación de la fuerza de trabajo era todavía reducido y muy alta la proporción de ésta que carecía de estudios. (Véase el cuadro 4.) Esto

Cuadro 4

AMERICA LATINA: INDICADORES
EDUCACIONALES DE LA FUERZA DE
TRABAJO ALREDEDOR DE 1970

País	Nivel medio de educación de la población económicamente activa (años de estudios)	Proporción de la población económicamente activa sin estudios (porcentaje)
Argentina	7.2	4.0
Brasil	3.1	36.0
Colombia	3.9	21.6
Costa Rica	4.8	10.8
Chile	5.8	8.2
Honduras	2.5	42.5
México	3.5	27.1
Panamá	5.2	17.1
Perú	4.5	19.3
Uruguay	5.7	4.9
Venezuela	3.6	...

Fuente: Datos extraídos de CEPAL/UNICEF, *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina*, Santiago de Chile, 1975.

último reviste especial importancia, ya que según se ha comprobado en estudios recientes de la CEPAL, la gran mayoría de los hogares que vive en condiciones de pobreza son encabezados por personas con tres o menos años de educación. Asimismo se verifica que la incidencia de la pobreza cae drásticamente cuando el jefe del hogar alcanza un nivel de educación primaria completa.

Lo anterior refleja el hecho de que la proporción de estudiantes que completa el ciclo primario en América Latina es aún muy baja, si bien existen grandes diferencias entre países. Así, un estudio para 18 de ellos indica que *hacia 1975 menos del 50% de los estudiantes que habían ingresado 6 años antes a la educación primaria habían completado ese ciclo y que más de la mitad de la deserción escolar se concentraba en los tres primeros años de estudio*, con un alto riesgo de convertirse en analfabetos por desuso.

Desde otra perspectiva, la tendencia hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana y el aumento de los egresados de los sistemas educacionales, se enfrenta a un mercado laboral que ofrece menos oportunidades

que las requeridas en casi todos los niveles, lo que crea inseguridad y frustración, tanto en la juventud con escasa educación, como en la que ha logrado terminar la educación secundaria. Esta situación se está presentando en algunos países, incluso para los egresados de la enseñanza superior, que no logran obtener posiciones de trabajo acordes con su formación y sus aspiraciones.

2. La misión posible

Aunque éstos y otros antecedentes afines brindan una idea aproximada de la importante magnitud de las tareas que deben enfrentarse, tenemos la convicción de que no son insuperables.

En efecto, el crecimiento económico experimentado por la región durante las décadas pasadas, los notables avances en el conocimiento técnico y la incorporación de un número cada vez mayor de profesionales preparados en el manejo de los asuntos públicos, constituyen un conjunto de factores que, sumados a una firme voluntad política, podrían remediar las deficiencias sociales que nos preocupan. Nuestro esperanzado optimismo no es, pues, puramente retórico.

Estudios recientes sobre el problema muestran que los ingresos adicionales que se requerían alrededor del año 1970 para que el ingreso de los grupos pobres alcanzara el mínimo calculado para cubrir el presupuesto básico de consumo global, representaban aproximadamente 6% del total del ingreso disponible de los hogares latinoamericanos, o 12% del ingreso disponible del 10% más rico de la población; desde otro ángulo, esto representaría cerca del 22% del monto del gasto público para la región en su conjunto.

Estos valores, claro está, ocultan amplias variaciones entre países, fluctuando el déficit expresado como porcentaje del ingreso total de las personas entre los extremos de 0.6% y 20% del mismo, en tanto que como porcentaje del gasto público varía entre 3% y más de 100%.

Estas relaciones entre la magnitud de las situaciones y el monto del ingreso nacional o del ingreso disponible total de los hogares, ilustra con claridad el hecho de que cuando se ha llegado, como es el caso de América Latina,

a una situación tal que el ingreso medio por habitante cuadruplica la línea de pobreza, la erradicación de ésta aparece como una tarea económicamente factible.⁵

Examinado el problema desde el ángulo de algunas carencias básicas se llega a conclusiones similares.

a) Se estima que entre un tercio y dos quintos de la población de América Latina presenta déficit nutricionales, por tener un consumo de calorías inferior a los requerimientos mínimos establecidos por organismos internacionales especializados. Si se toma como referencia el costo de la canasta de alimentos utilizada para determinar la línea de pobreza, se calcula que el déficit nutricional de América Latina representa entre un 1 y un 2.5% del producto bruto de la región;

b) Con respecto al déficit educativo, se estima que el costo adicional que requeriría dar seis años de educación básica a las cohortes futuras alcanzaría un valor que fluctúa entre un 0.3 y un 0.5% del producto interno bruto de la región; en tanto que el gasto adicional necesario para financiar un sistema de salud adecuado alcanzaría un valor de un 1 a un 1.5% del producto bruto de la región;

c) Finalmente, con respecto a la vivienda, se supone que habría que transferir a las familias más pobres alrededor de un 1% del producto nacional bruto para que ellas pudieran encarar gastos de vivienda equivalentes a los que realizan las familias cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza.

En resumen, resolver esas carencias implicaría reasignar ingresos que fluctúan entre el 3.3 y el 5.5% del total regional, lo cual no parece un objetivo desmedido.

Como es obvio, de todos modos no se trata aquí de un mero traspaso de ingresos de un destino a otro o de ricos a pobres. Tras el desplazamiento financiero —y de las dificultades que por sí mismo implica— se levantan escollos reales de quizás mayor magnitud y complejidad. La operación exige, en verdad, la transformación de algunos perfiles estruc-

⁵El producto interno bruto por habitante, expresado en dólares de ese mismo año, alcanzó a 886 dólares en 1970 y la línea de pobreza entonces estimada era algo superior a los 200 dólares.

turales y, en último término, de la modalidad de funcionamiento del sistema económico, social y político. Sólo así podrían modificarse en forma permanente los patrones distributivos actuales, en un contexto de adecuado dinamismo productivo, que garantice a los grupos pobres el logro estable de ingresos reales más elevados sin perjudicar el crecimiento económico hasta el extremo de frustrar el intento distributivo.

No es extraño, por lo tanto, que la consideración de estos problemas haya abierto un activo debate sobre la naturaleza de las políticas y de los procedimientos que podrían mejorar sensiblemente la distribución de los frutos del progreso técnico y extirpar los escenarios de pobreza crítica.

3. *Instancias de una estrategia de redistribución*

En este debate al que aludimos —y que hoy se plantea en los más diversos foros internacionales— afloran *tres líneas de acción y pensamiento*: una es la que privilegia fundamentalmente *el problema de la pobreza crítica*; otra la que amplía esa preocupación extendiéndola al campo de las *necesidades básicas*; y una tercera que integra y subordina esos objetivos a la formulación de *una estrategia global de cambio*, capaz de modificar los fundamentos originarios de las situaciones de carencia y de inequidad.

No sería posible entrar ahora en un examen detenido de estas posiciones, respetables todas. Digamos sólo que, desde nuestro punto de vista, no vemos contradicciones absolutas entre ellas, sino instancias de un proceso que las debe integrar según las condiciones materiales, sociales y políticas prevalecientes en cada país.

De todas maneras, parece indudable que sólo una estrategia que modifique las bases estructurales y el modo de funcionamiento del sistema global, puede dar respuesta cabal al complejo problema que debemos enfrentar. Pero ello no significa, al mismo tiempo, que no se puedan plantear y perseguir propósitos más restringidos y específicos como los ligados a las campañas contra la pobreza o por la satisfacción de las necesidades básicas, que con-

tribuirán a decantar y madurar la conciencia colectiva y a brindar la experiencia concreta que facilite el alcance de metas más ambiciosas.

Veamos algunos rasgos de estos tres cursos de acción.

a) *El enfoque de la pobreza crítica*

Los efectos positivos permanentes derivados de las transformaciones profundas que deben introducirse en los patrones distributivos requerirán un tiempo antes que se dejen sentir en los grupos más pobres de la población. *En consecuencia, se hace necesario diseñar políticas puntuales que tiendan a la satisfacción de las necesidades más elementales de las familias pobres en el menor plazo y con la mayor eficacia.*

La nutrición, la educación, la salud, la vivienda, las condiciones sanitarias, entre otras, constituyen áreas de intervención donde se realizan experiencias más o menos exitosas en América Latina. No obstante los esfuerzos realizados, puede afirmarse que ellos fueron insuficientes, tanto por el volumen de recursos destinados a esos propósitos, como por la proporción relativamente limitada de los mismos que han llegado a los sectores extremadamente pobres. Por lo tanto, es preciso revisar los criterios de asignación de los recursos públicos, especialmente en los sectores sociales y, además, hacer un verdadero esfuerzo por aumentar la tributación de los grupos que más se beneficiaron con el crecimiento económico, para obtener los recursos necesarios para enfrentar la emergencia de la pobreza extrema.

Por otra parte, la institucionalidad vigente y las prácticas burocráticas y administrativas no son las más adecuadas para atender a la población pobre. Esto, porque las decisiones que se toman en los sectores sociales son, en general, poco coordinadas entre sí y además es imprecisa la definición de los 'grupos-objetivo'. En cuanto a los aspectos burocráticos administrativos, las normas y regulaciones requieren para su cumplimiento condiciones educacionales y de otro tipo que no son fáciles de satisfacer por parte de la población que, en último término, se pretende favorecer.

Por cierto que estas políticas de tipo asistencial, aunque aumenten su cobertura y perfeccionen su aplicación, no constituyen la solución del problema de la pobreza, sino que contribuyen sólo a aliviar sus rasgos más degradantes. Por esto el objetivo de superar la pobreza extrema aparece como la primera instancia de una estrategia de desarrollo que se proponga conseguir una mayor equidad social.

b) *El enfoque de las necesidades básicas*

Una segunda instancia, que se diferencia de la anterior por sus objetivos más amplios, por los medios que es preciso utilizar y por su concepción dinámica, consiste en la atención de las necesidades humanas básicas. Estas no se refieren sólo a las carencias que presenta la pobreza extrema medida en términos absolutos, sino a aquellas que, incluida esa instancia mínima, permiten un desarrollo autosostenido mediante la generación de empleos productivos y de niveles de remuneraciones que posibiliten a las personas incorporarse a la vida económica, social y política de sus sociedades nacionales. En otras palabras, además de satisfacer ciertas necesidades materiales mínimas también se pretende satisfacer aquellas que, aunque no revisten un carácter material, también constituyen elementos esenciales de una sociedad más participativa, más igualitaria y más solidaria.

Un primer problema que plantea la satisfacción de las necesidades básicas es la elección de un criterio para definir las. Evidentemente que no se puede ofrecer una receta de validez universal, sino que los criterios deberán determinarse de acuerdo a las condiciones de cada país, y aun dentro de las mismas fronteras nacionales algunas de dichas necesidades variarán de una región a otra. Esta es una apreciación del resorte soberano de cada país y esto debe quedar bien en claro.

Una vez adoptado un criterio, por parte de las autoridades políticas, que permita definir las necesidades básicas que se pretende satisfacer y los grupos que se desea favorecer, la estrategia debe definir las vías directas e indirectas a través de las cuales se cumplirán los objetivos. Durante esta etapa resulta espe-

cialmente importante asegurarse que las políticas destinadas a aumentar el ingreso de los pobres no sean contrarrestadas por el aumento en los precios de los bienes y servicios que ellos consumen, o que los incrementos de su productividad no se manifiesten en mayores ingresos monetarios. Esto implica que el aumento de la capacidad de compra en manos de los pobres se transforme efectivamente en mayor bienestar permanente sustentado en cambios en la magnitud y estructura de la oferta.

Dada la limitación de recursos de los países latinoamericanos, la satisfacción de las necesidades básicas deberá ser congruente con otros objetivos, como la necesidad de un crecimiento sostenido, la diversificación del sistema productivo, la menor dependencia externa tanto en términos de productos como de mercados, el mantenimiento de ciertos equilibrios básicos y las legítimas aspiraciones de consumo de los grupos de ingresos medios.

c) *El enfoque del cambio integral*

Lo anterior hace necesaria la *tercera instancia* que consiste en inscribir las dos anteriores en una estrategia global de desarrollo que trate de eliminar contradicciones entre objetivos y brinde coherencia a las políticas.

La opción por los dos objetivos primarios de superación de la pobreza extrema y de satisfacción de las necesidades básicas, en su enfoque dinámico y de cambio estructural, debe articularse en una estrategia que logre, simultáneamente, la acumulación de capital requerida para sustentar la ampliación de la capacidad productiva. La experiencia indica que la acción espontánea de las fuerzas del mercado tiende a reproducir las desigualdades del patrón distributivo existente y, por cierto, no asigna los recursos a la producción de los bienes y servicios que consumen los grupos más pobres, dado el reducido porcentaje del ingreso que éstos logran captar. Por otra parte, en muchos casos la inversión privada tampoco responde con la oportunidad necesaria a los incentivos puramente económicos.

Estas consideraciones justifican una participación activa del Estado, tanto para el cumplimiento de los objetivos redistributivos,

como para lograr el nivel de acumulación y la estructura de la inversión adecuada a los propósitos de crecimiento y reorientación de la estructura productiva. Esto, de ninguna manera implica desconocer el importante papel del mercado; sólo apunta a la necesidad de reconocer que el Estado cumple una función insustituible en una estrategia que conceda prioridad a la superación de la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas.

Es un hecho empíricamente demostrable que las grandes desigualdades sociales están relacionadas con la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos. Es decir, la coexistencia de amplios sectores informales o tradicionales, hasta los cuales no ha llegado el progreso técnico, con actividades modernas donde se utilizan tecnologías avanzadas. Por lo tanto, si se desea compatibilizar el crecimiento con la reducción de las desigualdades se debería lograr que la expansión de los sectores modernos sostenga una demanda dinámica de empleo, y que parte de sus excedentes contribuyan a elevar la productividad en las actividades rezagadas e informales.

Recapitemos entonces: el mayor desafío que enfrentan los gobiernos de la región es la necesidad de atender de manera preferente e inmediata a los grupos más castigados; promover la creación de empleos que permita utilizar plenamente la fuerza de trabajo con niveles de remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; e incorporar al proceso productivo de los sectores excluidos, valiéndose principalmente de la orientación y generación adecuada de los recursos para la inversión.

B. El segundo desafío y requisito: acelerar el ritmo del crecimiento económico

1. El imperativo del crecimiento económico

El reparto más equitativo de los frutos del progreso y la erradicación de la pobreza crítica en un plazo históricamente breve son, pues, a nuestro juicio, objetivos fundamentales de la política de desarrollo en América Latina. Pero es evidente que para lograrlos, la región requerirá no sólo elevar su modesto ritmo de crecimiento económico de los últimos cuatro

años, sino también alcanzar sistemáticamente una muy alta tasa de expansión.

Entiéndasenos bien. Postular lo anterior no significa, por supuesto, suscribir la ingenua tesis de que las manifiestas situaciones de carencia e inequidad que predominan en la región se corregirán por sí solas con el crecimiento económico; muy por el contrario. Como la CEPAL siempre lo ha sostenido, crecer es importante, pero no basta con crecer; en efecto, no es menos importante cómo se crece y para quién se crece. Y por ello hemos planteado con reiteración que para alcanzar un progreso económico genuino y justo en América Latina, es indispensable que se modifiquen no pocas de las modalidades del estilo de desarrollo prevalientes en la mayoría de los países de la región.

Aceptar esto último no implica, sin embargo, subestimar en modo alguno el significado principal que tiene la expansión acelerada y constante de la base de la economía, como así tampoco desconocer la contribución decisiva que ella puede hacer a una estrategia de desarrollo encaminada a mejorar el bienestar y las oportunidades ocupacionales y de progreso de los grupos tradicionalmente postergados.

Desde esta última perspectiva, el crecimiento rápido y sostenido de la economía es indispensable, en primer lugar, para brindar empleo productivo y bien remunerado a los vastos contingentes que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo; y, en segundo término, para elevar la productividad y los ingresos de la considerable fracción de ésta afectada en la actualidad por las diversas formas de subocupación. El logro de estos dos objetivos constituye, como bien se sabe, una de las condiciones fundamentales de cualquier política tendiente a satisfacer las necesidades básicas de la población y a asegurar de manera permanente una distribución más equitativa del ingreso. Pero, como ya señalamos, en lo que resta del siglo la fuerza de trabajo de la región aumentará con gran rapidez y actualmente cerca de 30% de la misma sufre los efectos de la subocupación. En consecuencia, para satisfacer la condición mínima, pero esencial, de proporcionar empleo productivo y bien remunerado a toda la fuerza de trabajo, la economía tendrá

que expandirse necesariamente a un ritmo muy intenso.

La necesidad de un crecimiento económico enérgico y sostenido es también evidente si se analizan las implicaciones de una política redistributiva desde el ángulo de la estructura productiva real. En efecto, un reparto más equitativo de los ingresos conduciría a cambios sustanciales en la composición de la demanda interna en favor de los bienes esenciales; y para que los precios de éstos no aumentasen desproporcionadamente —anulando así en gran parte los efectos de la redistribución de los ingresos monetarios— sería preciso incrementar de manera significativa y persistente la producción de aquellos bienes.

Por otra parte, para mejorar realmente los niveles de vida y la capacidad productiva de los sectores más pobres sería indispensable ampliar también en forma muy significativa los servicios de educación, salud, recreación y vivienda. Todo ello generaría de por sí presiones muy importantes sobre el sistema productivo, y a ellas habría que agregar las generadas por los aumentos de la demanda por estos bienes y servicios, y también por otros menos esenciales provenientes de los grupos medios, cuya importancia y creciente significación en la mayoría de los países de la región no cabe ignorar.

En estas circunstancias, la manutención de un alto ritmo de crecimiento económico también resulta indispensable para poder satisfacer de manera efectiva, permanente y simultánea, las necesidades básicas de los grupos hasta ahora postergados y las derivadas de las legítimas aspiraciones de los sectores medios.

Por último, una expansión continua y rápida de la economía contribuiría a aumentar la viabilidad política de una estrategia de desarrollo orientada a erradicar la pobreza extrema y a mejorar la equidad distributiva. En efecto, estos objetivos implican, por definición, que los niveles de ingreso y consumo de los distintos grupos tienen que crecer tanto más rápidamente cuanto más desfavorable es la situación inicial de cada uno de ellos. En una economía estancada, o que crece con lentitud, tal diferenciación *relativa* en los ritmos de crecimiento del ingreso de los diversos sectores

requeriría una merma *absoluta* de los ingresos de los grupos más ricos, lo cual, ciertamente, contribuiría a aumentar la resistencia de éstos al programa de redistribución. Tal obstáculo político sería, en cambio, mucho menor en una sociedad donde la producción global se expandiera con persistencia y rapidez. En efecto, en tal caso, aquella diferencia relativa en las tasas de aumento del ingreso de los distintos grupos sería compatible con el incremento del monto absoluto de éste en todos los sectores, incluidos los más acomodados, y de esta suerte la viabilidad política de la estrategia de redistribución sería mayor.

Así, pues, sea que se analice esta última desde el ángulo de sus requisitos ocupacionales, o de los cambios que ella supone en la estructura real de la producción o de sus condicionantes políticos, la consecución de una tasa de crecimiento elevada y persistente resulta ser una condición indispensable, aunque por cierto insuficiente, de un programa orientado a erradicar la pobreza extrema y a repartir en forma más equitativa los beneficios del progreso económico general.

2. La posibilidad del crecimiento: el potencial de la región

La rápida recapitulación realizada de algunas de las razones principales por las cuales, en el contexto latinoamericano, la expansión acelerada de la economía constituye un ingrediente esencial de una estrategia redistributiva, conduce naturalmente a preguntarse si ese crecimiento económico acelerado es posible en la región.

Como la experiencia reciente lo ilustra con claridad, la respuesta a tal interrogante depende en parte de factores externos a la región que se vinculan sobre todo con la evolución de las economías centrales, con las políticas que éstas adopten especialmente en materia comercial, y con los avances que realice la comunidad mundial para establecer un nuevo orden económico internacional más justo y favorable al desarrollo de las economías del Tercer Mundo. Además, cualquier respuesta que se diese a la interrogante planteada tendría significados diversos para los distintos países de la región cuyas posibilidades y pers-

pectivas de crecimiento son, por cierto, muy diferentes.

Con todo —y teniendo en cuenta estas limitaciones— entendemos que la respuesta a esta pregunta fundamental es, en esencia, positiva. En efecto, a nuestro juicio, un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico no sólo es necesario en América Latina, sino que también es posible.

Tal juicio —de esperanzado pero realista optimismo— se fundamenta, en último término, en las enormes potencialidades de la región y en los evidentes —aunque aún insuficientes— progresos realizados recientemente para aprovecharlas con más plenitud que en el pasado.

Aquel vasto potencial —cuya plena realización constituye uno de los grandes desafíos que enfrentará América Latina en lo que resta del siglo— se apoya sobre cuatro elementos fundamentales: la base de recursos naturales; la magnitud y calificación de los recursos humanos; el potencial de producción de bienes de capital, y el tamaño del mercado.

Permítasenos recordar someramente algunos datos básicos sobre cada uno de estos elementos, y formular también en forma muy sumaria algunas consideraciones sobre su significado para el logro de una tasa acelerada de crecimiento.

a) *La base de recursos naturales*

Como es bien sabido, durante los últimos años, y en especial a partir del histórico reajuste del precio del petróleo a fines de 1973, hubo una manifiesta y muy justificada revalorización del papel de los recursos naturales en el proceso de desarrollo. Ella llevó a redescubrir el principio obvio —pero a menudo olvidado en el pasado reciente— de que la disponibilidad de una base amplia y variada de recursos naturales constituye una condición que, si bien no garantiza por sí sola el logro de un intenso ritmo de crecimiento, facilita mucho esta tarea en la medida en que ella vaya acompañada de políticas que conduzcan a un aprovechamiento racional de aquellos recursos.

Desde este ángulo, y si se considera a la región en su conjunto, es evidente que América Latina está en una situación privilegiada.

En efecto, a diferencia de otras áreas del Tercer Mundo y de la mayoría de los países industrializados, América Latina cuenta con una disponibilidad relativamente abundante de tierra cultivable, y algunos países de la región disponen todavía de una frontera agrícola. Así, de acuerdo a cálculos preliminares, se estima que el área potencialmente cultivable en toda América Latina se aproxima a los 575 millones de hectáreas, de las cuales se cultivan actualmente unos 170 millones. Como es lógico, estas cifras están sujetas a un amplio margen de error y sería inexacto concluir de ellas que el área cultivada puede expandirse con rapidez y facilidad a corto plazo. De todos modos es evidente que la existencia de un área considerable que puede irse incorporando en forma paulatina a la explotación, constituye una posibilidad relativamente excepcional en el contexto mundial, cuya significación económica tampoco cabe subestimar.

América Latina dispone asimismo de una amplia y variada base de recursos minerales. Aunque es preciso tener en cuenta que existen vastas áreas de la región cuyo potencial minero todavía no ha sido investigado con técnicas modernas, las reservas ya conocidas de algunos minerales son impresionantes. Así, por ejemplo, las reservas latinoamericanas de cobre representan un tercio del total mundial; las de bauxita equivalen a más de un cuarto de éste y las de hierro a un quinto. Al ritmo actual de producción, las reservas ya conocidas de hierro durarían 225 años, las de bauxita casi 200 años, las de cobre un siglo y las de níquel más de 80 años. (Véase el cuadro 5)

Por otra parte, durante los últimos años ha mejorado radicalmente la posición de América Latina en lo referente a las reservas de gas y petróleo y la región dispone además de un enorme potencial hidroeléctrico. Baste al respecto recordar que éste es un tercio mayor que el de la Unión Soviética, que duplica holgadamente al potencial conjunto de Estados Unidos y Canadá, y cuadruplica al de la totalidad de Europa. Y lo que no es menos importante: la parte utilizada de ese potencial no excede del 15% en la actualidad, y por ende también en este campo existen grandes posibilidades de desarrollo.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: RESERVAS DE PRINCIPALES MINERALES

Minerales	Reservas de América Latina (millones de toneladas) (1)	Participación de América Latina en total mundial (porcentajes) (2)	Producción anual en 1977 (miles de toneladas) (3)	(4) = (1)/(3) Duración de reservas ^a (años)
Bauxita	4 360 000	26.0	22 082	197
Cobre	150 000	33.0	1 494	100
Estaño	1 597	16.0	40	40
Hierro	19 800 000	20.0	87 834	225
Níquel	5 500	9.0	67	82
Plomo	12 000	7.0	440	27
Zinc	14 000	9.0	936	15

Fuente: *Mineral Facts and Problems - Metal Statistics 1967-1977*, Metallgesellschaft Aktiengesellschaft-Frankfurt an Main, 1978.

^aAl ritmo de producción de 1977.

b) *La nueva fuerza de trabajo*

La disponibilidad de recursos naturales abundantes y diversificados constituye, sin duda, un elemento propicio para lograr un crecimiento económico rápido y estable. Sin embargo, no es menos evidente que la realización del potencial de desarrollo implícito en aquella base de recursos naturales depende de la concurrencia simultánea de otros factores, y en especial de las aptitudes, calificaciones y vocación por el trabajo y el ahorro de la población.

En efecto, si miramos el panorama mundial encontraremos que entre los países que alcanzaron niveles satisfactorios de desarrollo económico hay algunos que dispusieron de recursos naturales ricos y variados y otros que, por el contrario, contaron con una base de recursos primarios más bien modesta y poco diversificada. Pero en todos ellos —y cualquiera sea su régimen político-institucional— hubo un rasgo común y fundamental: el proceso secular de expansión económica y de incremento continuo de la productividad estuvo acompañado por una elevación sustancial de los niveles educacionales y, sobre todo, por una efectiva universalización de la enseñanza básica.

Desde esta perspectiva, queda aún mucho por realizar en los países de nuestra América. Pero, por otra parte, tampoco sería justo ni realista desconocer los progresos realizados en este campo. Estos avances —imperceptibles tal vez desde una perspectiva a muy corto plazo y más intensos en unos países que en otros— transformaron y mejoraron sustancialmente la estructura de calificaciones de la población latinoamericana.

Como consecuencia de dichos avances, la fuerza de trabajo de la que dispone la región en la actualidad es radicalmente distinta a la que, por ejemplo, existía hace apenas una generación. Así ella incluye —para citar sólo algunas instancias llamativas— una proporción muy superior de trabajadores especializados que laboran en un sector moderno urbano mucho más amplio y diversificado, y que comienzan a encontrarse también en los estratos más evolucionados de la agricultura comercial. De esta fuerza de trabajo distinta forman parte asimismo los nuevos empresarios, más dinámicos e innovadores que los de antaño, y quienes con frecuencia cada vez mayor se encuentran en la industria, el agro, la minería, la construcción, los servicios básicos, el comercio y las actividades financieras. Y a ella pertenecen también

los nuevos profesionales y cuadros técnicos, cuya influencia es cada vez más evidente en la administración pública y en la gestión de las empresas estatales.

En buena medida fue gracias a esta transformación multifacética de los recursos humanos de la región que América Latina pudo elevar significativamente su ritmo de crecimiento en el decenio anterior al desencadenamiento de la recesión internacional y que, a pesar de sus efectos negativos y del creciente proteccionismo de los países industrializados, la región continuó expandiendo y diversificando sus exportaciones e incrementando su capacidad competitiva en los mercados mundiales.

Por supuesto que reconocer estos hechos positivos no debería conducirnos a una actitud pasiva y complaciente. Antes bien, debería impulsarnos a insistir sobre la prioridad que debe otorgarse a las acciones tendientes a mejorar las calificaciones y, sobre todo, la versatilidad de la fuerza de trabajo, características éstas que en un mundo dinámico y sujeto a bruscos cambios como el actual, constituyen tal vez las condiciones más esenciales que deben satisfacerse para lograr un crecimiento económico rápido y persistente.

c) *El potencial de producción de bienes de capital*

Esta transformación cualitativa de la fuerza de trabajo estuvo acompañada de una elevación continua del coeficiente de inversión. Este se incrementó, lenta pero persistentemente, de 18% en 1950 a 20% en 1960 y a algo menos de 22% en 1970, y con mucho mayor rapidez en los años transcurridos del decenio actual, oscilando en torno a 26% en los últimos años.

Dos de los resultados principales de este proceso de inversión fueron, por una parte, el crecimiento y la diversificación del sector industrial y, por otra, la ampliación y diversificación también considerables del acervo de capital. A raíz de ello la capacidad de América Latina para producir internamente equipos, maquinarias e insumos básicos para la formación de capital es, en la actualidad, mucho mayor que en el pasado. Así, por ejemplo, la industria siderúrgica —que suele tomarse como símbolo de esa capacidad y que constituye, sin

duda alguna, un componente fundamental de un sistema industrial razonablemente autosuficiente— produjo 23.5 millones de toneladas de acero en 1978, volumen 80% mayor que el de 1970 y quintuplica la producción lograda en 1960.

A su vez la producción de cemento —un bien que, en cierta forma, puede considerarse indicador de la capacidad para efectuar una amplia gama de inversiones de infraestructura— superó también en 1978 en 80% a la de 1970, lo cual indica que, como está sucediendo regularmente desde 1950, ella también se duplicará durante este decenio.

El aumento de la generación de energía eléctrica —otro factor clave de la capacidad para apoyar el crecimiento y el cambio estructural de la economía— fue aún mayor. En efecto, luego de más que quintuplicarse entre 1950 y 1970, continuó ampliándose a un ritmo muy intenso en lo corrido de esta década hasta el punto de que ya en 1978 ella casi duplicó la lograda en 1970.

Por último, la industria metalmecánica —que tiene significación decisiva en la fabricación de maquinarias y equipos— expandió su producción a un ritmo anual de cerca de 10% entre 1950 y 1970, y su crecimiento fue aún más rápido en la primera mitad del decenio actual. Gracias a ello, su producción en 1975 fue 1 000% mayor que en 1950. (Véase el cuadro 6.)

Para apreciar mejor el significado estratégico de estas cifras es útil compararlas con las correspondientes a algunos de los sistemas industriales desarrollados en años no tan lejanos. De este modo, si se considera el conjunto formado por la República Federal de Alemania, Francia e Italia en 1960, es decir, cuando estas tres economías, luego de recuperarse de los estragos de la guerra, habían completado casi un decenio de rápido crecimiento y constituían uno de los núcleos industriales más importantes del mundo, se comprueba que la generación de energía eléctrica de América Latina fue 15% mayor en 1978 que la lograda por esas tres economías en 1960, y que la producción latinoamericana de cemento superó, también aquel año, a la de ese grupo de países en 1960. Por otra parte, las producciones latinoamericanas de cemento, energía eléctrica y acero exce-

Cuadro 6

**AMERICA LATINA: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES MACROECONOMICAS
Y PRODUCTOS INDUSTRIALES SELECCIONADOS**

	Volumen físico				Tasas anuales de crecimiento			
	1950	1960	1970	1978 ^a	1950-1960	1960-1970	1970-1975	1950-1975
Producto interno bruto ^b	48.9	80.5	137.1	212.5	5.1	5.7	6.4	5.5
Producto manufacturero ^b	9.3	17.3	33.6	57.9	6.5	6.9	7.2	6.8
Producción								
Lingotes de acero (millones de toneladas)	1.4	4.8	13.0	23.5	13.3	10.6	6.8	10.9
Cemento (millones de toneladas)	7.3	16.5	32.1	57.7	8.6	6.8	7.6	7.7
Productos metal-mecánicos ^c (1970 = 100)	16.0	41.0	100.0	173.0 ^d	9.9	9.3	11.6	10.0
Energía eléctrica (miles de millones kWh)	27.0	67.6	147.6	271.7	9.6	8.1	8.4	8.8

^aCifras preliminares.

^bMiles de millones de dólares de 1970 al costo de factores empleando tipo de cambio de importación. No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.

^cExcluye industrias metálicas básicas.

^d1975.

dieron en 1978 en 150%, 135% y 9%, respectivamente, a las logradas en 1960 por Japón, que ya en ese mismo año era otro de los sistemas industriales más grandes y dinámicos del orbe. Por último, la producción de cemento de la región fue superior, en 1978, en cerca de 30% a la de la Unión Soviética en 1960, mientras que la de generación de energía eléctrica fue sólo 7% menor.

Resulta evidente, por tanto, que gracias en especial al desarrollo del sector manufacturero de la región durante el último cuarto de siglo, América Latina dispone en la actualidad de una base industrial relativamente amplia y diversificada que asegura por lo menos una de las condiciones que deben satisfacerse para lograr un proceso de acumulación de capital más acelerado y autónomo.

d) La dimensión del mercado

Es bien sabido que la existencia de mercados amplios y homogéneos constituye una condición favorable para el crecimiento. Ellos permiten, en efecto, el aprovechamiento pleno de las economías de escala con la consiguiente reducción de los costos de producción, circunstancias éstas de decisiva significación en la escena contemporánea y que, sin duda, constituyeron la razón económica fundamental que impulsó los esquemas regionales de integración en diversas partes del mundo.

Desde este ángulo, y considerada la región en su conjunto, la situación y las perspectivas latinoamericanas también resultan interesantes. Así, en 1978 el producto interno bruto total de América Latina equivalió a más de 80% del

producto conjunto de Alemania Occidental, Francia e Italia en 1960; fue sólo ligeramente menor que el producto alcanzado ese mismo año por la Unión Soviética y triplicó el producto total de Japón en 1960.

Por otra parte, si a partir de este año y hasta 1990 la región creciera a una tasa media anual de 7.4%, ritmo sólo apenas superior al efectivamente alcanzado durante el período 1970-1974, el producto total de América Latina superaría en 1990 en 20% al producto conjunto de Alemania Occidental, Francia e Italia en 1970 y en 10% al que tuvo dicho año la Unión Soviética y sería 150% más alto que el producto de Japón en 1970.

Desde luego que estas cifras se refieren al conjunto de América Latina, la cual, lamentablemente, está lejos de constituir en la actualidad un mercado unificado. Con todo, ellas tienen una doble y profunda significación.

En efecto, brindan, por una parte, una primera indicación de los beneficios efectivos que se derivarían a mediano plazo si los países de la región avanzaran decididamente hacia una mayor integración económica. En tal caso, el considerable tamaño del mercado regional posibilitaría que se instalaran en América Latina plantas que, por razones tecnológicas, exigen volúmenes de producción muy altos para que los bienes por ellas producidos puedan competir en el mercado interno con los procedentes de fuera del área, dado un nivel razonable y gradualmente decreciente de protección.

De otra parte, las cifras citadas sobre la magnitud del mercado regional también sirven para aquilatar el poder de negociación mucho mayor que tendrían nuestros países en el escenario internacional si, en lugar de actuar aisladamente, lo hicieran de manera conjunta, o, por lo menos, coordinada.

3. Cuatro requisitos de una estrategia de crecimiento

Como hemos visto, el potencial de crecimiento de América Latina es considerable. En efecto, la región dispone de recursos naturales abundantes y variados, cuenta con una fuerza de trabajo mucho mejor calificada que antes, ha logrado establecer un sector industrial de

cierta magnitud, y constituye, en su conjunto, un mercado de dimensiones apreciables.

Sin embargo, este potencial no garantiza por sí solo que en el futuro América Latina alcance efectivamente un ritmo elevado y sostenido de crecimiento. Para lograrlo es preciso concebir y aplicar un conjunto coherente de políticas que permitan alcanzar, además, una distribución más equitativa de los frutos de ese crecimiento y un grado mayor de autonomía.

Naturalmente, sería imposible resumir aquí las características esenciales de una estrategia de desarrollo que persiguiera esos objetivos. Y, evidentemente, también ellas serían muy diferentes en los diversos países de la región, y tendrían que tomar necesariamente en cuenta las distintas realidades políticas de cada uno de ellos.

Por estas razones, sólo mencionaremos cuatro requisitos que, a nuestro juicio, son importantes para avanzar hacia el logro de los objetivos señalados, pero que, insistimos, no constituyen de manera alguna una lista exhaustiva y que, estamos plenamente conscientes de ello, tienen también importancia relativa muy diversa en las distintas economías de la región.

a) *El aumento del ahorro interno*

Una primera condición para alcanzar un desarrollo rápido, equitativo y autónomo es el aumento del ahorro interno. Aunque en el pasado reciente numerosos países latinoamericanos incrementaron sus coeficientes de ahorro, éstos tendrán que ser bastante mayores en el futuro a fin de poder lograr, simultáneamente, una aceleración del ritmo de crecimiento y una menor dependencia relativa del financiamiento externo.

Por cierto que el cumplimiento de este requisito no será fácil. En efecto, como ya lo señalamos, en la medida en que verdaderamente se desee avanzar en los campos de la redistribución del ingreso y de la erradicación de la pobreza extrema, será preciso asignar recursos mucho mayores que en el pasado a la producción de bienes de consumo básico y a otros servicios esenciales como los de educación y salud. Por lo tanto, para que al mismo tiempo se pueda elevar el ahorro interno será preciso

reducir el ritmo de crecimiento del consumo suntuario, mejorar los mecanismos institucionales e incentivos que promueven el ahorro privado e incrementar el ahorro del sector público. Esto último requerirá, a su vez, el incremento de la tributación, la eliminación, o al menos la reducción, de los gastos fiscales prescindibles y una gestión eficiente de las empresas estatales.

b) *La expansión de las exportaciones*

Un segundo requisito fundamental para alcanzar los objetivos propuestos es la aceleración del ritmo de aumento de las exportaciones. El cumplimiento de esta condición es especialmente decisivo para lograr un ritmo de crecimiento económico más rápido y persistente en los países de menor dimensión relativa. En efecto, por una parte, las exportaciones representan en ellos una parte bastante elevada de la demanda final y su ritmo de expansión tiene, por ende, una mayor incidencia directa sobre el crecimiento de la producción. Por otra, los países relativamente pequeños poseen, en general, una dotación menos amplia y diversificada de recursos naturales, y disponen asimismo de una base industrial más reducida y menos variada que las economías latinoamericanas más grandes. Dadas estas dos circunstancias, la posibilidad de lograr un crecimiento acelerado depende en ellos fuertemente de su capacidad para importar una variedad considerable de materias primas, insumos intermedios, bienes de consumo y, sobre todo, maquinaria y equipos; y esa capacidad para importar depende, en última instancia y en definitiva, de la magnitud de sus exportaciones. Así, el sector exportador constituye, en la práctica, en estos países la actividad que, en cierta forma, 'produce' una buena parte de los bienes de capital, y por esto la ampliación continua y rápida de las exportaciones constituye una condición indispensable para poder transformar las intenciones de ahorro interno en inversión real.

Aunque menos directa, la influencia del ritmo de aumento de las exportaciones sobre la tasa de crecimiento económico global también es decisiva en las economías más grandes y desarrolladas del área. En ellas los coeficientes de importación son, en general, muy bajos

y, en la mayoría de los casos, la estructura de las importaciones incluye sólo una reducida proporción de bienes prescindibles. En consecuencia —y salvo por períodos relativamente breves—, el ritmo de crecimiento de la economía tiende a estar limitado por la tasa de incremento del volumen de las importaciones. Y esa tasa depende, a su vez, de la velocidad con que aumenten las exportaciones. Naturalmente, esta última relación puede no darse a corto plazo, y aun durante lapsos más prolongados, en la medida en que el ingreso neto de préstamos e inversiones permita financiar importaciones cuyo valor exceda al de las exportaciones del mismo período. Sin embargo, ese desequilibrio entre compras y ventas externas sólo puede mantenerse a costa de una deuda externa cada vez mayor, cuya incidencia negativa sobre el grado de autonomía del desarrollo es evidente, y cuyo servicio termina eventualmente por requerir la reversión del desequilibrio del comercio exterior. Así, a la postre, el ritmo de crecimiento económico global vuelve a quedar condicionado por la tasa de expansión de las exportaciones, y de allí la importancia fundamental que adquiere también en estas economías la rápida y persistente ampliación de las ventas externas.

c) *El desarrollo rural y el crecimiento de la producción agrícola*

La modernización del sector rural y el crecimiento sostenido de la producción y la productividad agrícolas constituyen un tercer componente fundamental de una estrategia tendiente a lograr un desarrollo rápido, equitativo y autónomo sobre el cual parece pertinente formular algunas consideraciones.

El desarrollo rural es indispensable, en primer lugar, para alcanzar un reparto más justo del ingreso social. En efecto, en la mayoría de nuestros países la brecha más flagrante no es la que separa los ingresos de los capitalistas y trabajadores del sector moderno urbano, sino la que existe entre los niveles de vida de éstos y los de quienes viven y laboran en las áreas rurales. Esa desigualdad se manifiesta no sólo en los distintos ingresos medios que perciben los habitantes de las ciudades y del campo, sino que se refleja en forma particularmente clara y

dramática en los indicadores de salud, educación y vivienda, y en la circunstancia de que la población rural incluye una parte desproporcionada del total de familias afectadas por la pobreza extrema.

Esta brecha fundamental entre los niveles de vida urbana y rural es producto, por cierto, de numerosos factores, algunos de los cuales, como la muy desigual distribución de la propiedad agrícola existente en muchos de los países de la región, son específicos de la propia economía rural. Sin embargo, ella obedece también, en buena medida, a los efectos de políticas económicas que en la práctica han castigado a las empresas y trabajadores del sector agropecuario. Es un hecho, en efecto, que en no pocos casos las políticas cambiarias, arancelarias y de precios han llevado a que dicho sector haya recibido por sus productos precios artificialmente bajos, al mismo tiempo que debía pagar precios excesivamente altos por sus insumos y, en general, por los productos manufacturados. Es un hecho, asimismo, que el sector agropecuario, y en especial el de los agricultores más pequeños, ha recibido una proporción muy reducida del crédito total de la economía. Y es un hecho, finalmente, que los gastos fiscales en educación, salud, vivienda, obras públicas, adiestramiento y asistencia técnica, han favorecido desproporcionadamente a los habitantes de las ciudades en perjuicio relativo de la población rural.

La corrección de estas políticas discriminatorias es, por lo tanto, esencial para mejorar los ingresos de esta última y para generar así una distribución más equitativa del ingreso nacional. Tales medidas, orientadas a establecer un mayor equilibrio entre los niveles de vida urbanos y rurales, deberían ser complementadas con acciones que, como las tendientes a modificar la distribución de la propiedad agrícola y a elevar los niveles organizativos de los trabajadores del campo, contribuyen a generar un reparto más equitativo del ingreso dentro del propio sector agropecuario.

Pero las medidas tendientes a corregir los efectos discriminatorios contra el sector agropecuario y la población rural no sólo serían positivas si contribuyesen a establecer un reparto más justo del ingreso nacional, sino, que en la medida en que ellas favoreciesen la elevación

de la rentabilidad de las inversiones en el agro y el incremento de la productividad de la fuerza de trabajo rural, promoverían también una expansión más rápida de la producción agropecuaria y, en consecuencia, ayudarían a alcanzar un crecimiento económico global más rápido.

Esta contribución sería especialmente significativa en los numerosos países de la región donde el sector agropecuario genera aún la mayor parte del producto interno total y en los cuales la intensidad de su expansión es, por ende, decisiva para determinar a qué velocidad crece el conjunto de la economía.

Además, el sector agropecuario genera también en muchas de nuestras economías la mayor proporción de las exportaciones totales, y ya hemos visto la influencia fundamental que su expansión tiene sobre el ritmo de crecimiento económico global. Por último, el aumento de la producción agropecuaria reviste importancia, ya que del mismo depende en gran medida a qué tasa crece la oferta de alimentos, la cual, a su vez, constituye una de las principales condicionantes tanto del nivel de los salarios reales como de la estabilidad del nivel de precios.

d) *Una estabilidad mínima del nivel de precios*

Finalmente, estimamos que otra condición de un crecimiento económico rápido y, sobre todo, persistente es la manutención de un mínimo de estabilidad en el nivel de precios. Naturalmente, en las circunstancias actuales, en que las economías de la región han debido afrontar año tras año fuertes presiones inflacionarias externas, originadas en gran parte por la persistente elevación del nivel de precios en los países industrializados, ese mínimo de estabilidad no puede interpretarse en términos absolutos.

Pero, a la luz de la experiencia latinoamericana, también es evidente que los procesos inflacionarios de cierta intensidad son esencialmente incompatibles con la manutención de un ritmo de crecimiento económico elevado y sostenido. Esos procesos inflacionarios quizás pueden estimular el aparato productivo durante períodos breves y en forma aparentemente fácil. Pero al cabo de poco tiempo esa aceleración que genera inicialmente la infla-

ción tiende a agotarse, en tanto que, simultáneamente, los aumentos de los precios alcanzan niveles intolerables. La necesidad de aplicar políticas tendientes a aminorar el proceso inflacionario pasa a ser entonces ineludible. Y, como es evidente en no pocas experiencias de la región, esas políticas de estabilización tienden a deprimir por algunos años el ritmo de crecimiento económico y a causar incluso caídas considerables en el nivel de la producción global y, sobre todo, en el de la inversión. Así, a la postre, cuando se completa el ciclo y se logra reducir la inflación a niveles más normales, el ritmo medio de crecimiento logrado durante el período resulta muy bajo y mínima la acumulación de capital productivo efectuada, de manera que queda afectada también la posibilidad de un crecimiento importante en el futuro.

Por otra parte, tienden a declinar marcadamente los salarios reales tanto en la etapa de aceleración del proceso inflacionario como en las fases iniciales de los programas de estabilización, de modo que resulta perjudicada asimismo la distribución del ingreso.

De allí entonces nuestra convicción de que el mantenimiento de una estabilidad mínima del nivel de precios constituye otro requisito fundamental de una estrategia orientada a lograr un crecimiento económico rápido, sostenido y equitativo.

C. El tercer desafío y requisito: reforzar la autonomía del crecimiento

La experiencia de los últimos años demuestra que América Latina ha seguido un curso de desarrollo más abierto y entrelazado con la economía internacional. Y, como a todos nos consta, este hecho no es nuevo.

En efecto, la gravitación de los factores externos ha sido una constante histórica en la región y, en general, en los países en desarrollo. Lo que sí es nuevo son las modalidades que ha adquirido este fenómeno, y a ellas nos referiremos en seguida.

Permitásenos decir, para no ser mal interpretados, que consideramos que aquella evolución es positiva y necesaria para el proceso de desarrollo interno en la medida que permite

proyectar hacia el exterior las actividades que requieren mercados más amplios, y abrir paso, en último término, a otro esquema de división internacional del trabajo.

Pero también debemos reconocer que no todos los efectos que derivan de esta vinculación con la economía internacional son positivos; también hay riesgos que deben ser identificados y que hay que tratar de reducir. Estos riesgos se manifiestan, por un lado, en las condicionantes que tal vinculación supone para nuestro desarrollo y, por otro, en las fluctuaciones indeseadas que el curso de los acontecimientos internacionales inflige a nuestras economías.

La superación de estos dos grandes pasivos constituye una de las tareas esenciales de la política económica; la que debe promover una inserción activa de nuestras economías en el escenario económico internacional y a la vez reducir las vulnerabilidades y riesgos de la interdependencia internacional. En la medida en que se logren estos objetivos, resultará fortalecida la autonomía de nuestro crecimiento.

¿Qué entendemos por inserción 'activa' en la economía internacional? Consideramos inserción activa la promovida y orientada selectivamente por la autoridad pública en correspondencia con los objetivos del desarrollo nacional. Esto no significa, por supuesto, desconocer el papel que en esta selección pueden y deben jugar las fuerzas del mercado; pero tampoco creemos que estas últimas deban ser los factores determinantes y exclusivos del proceso. En efecto, la vinculación de la región con la economía internacional condiciona en sus raíces mismas el proceso de desarrollo interno; es forzoso, pues, que ella sea orientada de tal modo que apoye los grandes objetivos de la comunidad. En consecuencia, la vinculación con la economía internacional no debería quedar librada exclusivamente a las fuerzas del mercado interno o a las del creciente poder de las empresas transnacionales.

En otras palabras, América Latina debe aprovechar al máximo las ventajas derivadas de la mayor vinculación internacional, pero sin renunciar a tener un desarrollo definido autónomamente. Así como, en una forma u otra, cada una de nuestras sociedades tiene un proyecto nacional de desarrollo, también debemos

proponemos un proyecto nacional para insertarnos en la economía internacional en forma selectiva y de acuerdo con nuestros propios intereses.

No hay en esto por cierto una vía única. En última instancia, las modalidades de inserción que cada país elija estarán determinadas por el grado de desarrollo alcanzado, por su dimensión y su ubicación geográfica, por sus relaciones comerciales y financieras tradicionales, y por su propia ideología económica o política en lo que se refiere al desarrollo de sus fuerzas productivas y a sus objetivos sociales.

El segundo objetivo fundamental en este campo es la reducción de la vulnerabilidad externa. Para analizar lo que esto implica es imprescindible, empero, examinar, en primer término, las nuevas modalidades que ha adoptado la internacionalización de la región.

1. *Las nuevas modalidades de la inserción internacional de América Latina*

Ya aludimos a la profunda transformación que experimentó América Latina durante los últimos treinta años y muy particularmente durante el decenio actual; transformación esta que alteró sensiblemente las modalidades de la inserción internacional de la región en por lo menos cuatro aspectos básicos.

El primero de estos cambios ocurrió en la estructura de las exportaciones latinoamericanas; en la década de los años cincuenta, más del 95% de éstas consistían en productos primarios. Hoy, en cambio, los bienes industriales representan cerca del 20% de las exportaciones totales de la región y su valor es de alrededor de diez mil millones de dólares. Estas cifras revelan con claridad que los países latinoamericanos aprendieron a exportar, colocando bienes manufacturados —algunos de ellos de elevada 'sofisticación' tecnológica— en sus mercados tradicionales y buscaron con ahínco la apertura de otros nuevos. El aumento y la diversificación de las exportaciones constituyen, pues, un rasgo novedoso y fundamental de la nueva América Latina.

El segundo cambio se relaciona con el origen del financiamiento externo recibido por la región. En efecto, en los años cincuenta, el grueso de los capitales que ingresaba a América

Latina era de origen público, y sólo una parte residual provenía de fuentes privadas. Hoy las proporciones se han invertido. Cuatro quintas partes de los ingresos de capital son de origen privado y sólo un quinto es de origen público. Debido a la abundancia de los recursos financieros ingresados a la región, la deuda externa subió de 10 000 millones de dólares en 1965 a más de 60 000 millones de dólares en 1975, y posteriormente continuó aumentando con rapidez hasta el punto que se estima alcanzó un monto de más de 100 000 millones de dólares en 1978. América Latina se ha convertido, pues, en un demandante activo de capitales en los mercados bancarios privados, hecho prácticamente desconocido en el pasado.

El tercer cambio se vincula con la participación de las empresas transnacionales. La presencia cada vez más intensa de éstas en los países de la región representa otra vía del proceso de transnacionalización de la economía latinoamericana. Se estima que en 1975 la inversión directa acumulada de los países de la OCDE en América Latina alcanzó un valor que se aproxima a los 40 000 millones de dólares y que las ventas globales de las empresas transnacionales en la región representaron unos 80 000 millones de dólares, suma que casi duplica el valor total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año.

El cuarto cambio se refiere a la intensidad y naturaleza de la demanda latinoamericana de tecnología. En efecto, debido a la diversificación del aparato productivo y a los avances del proceso industrial, se aceleró enérgicamente y cambió la naturaleza de la demanda de la región por nuevas tecnologías. Esa demanda comprende ahora los campos más variados e incluye, en los años recientes, la tecnología nuclear para fines pacíficos. Por otra parte, esa tendencia se acentúa progresivamente a medida que se amplían y diversifican las bases del sistema productivo y que la región comienza a producir bienes industriales de creciente complejidad.

Estos antecedentes revelan el perfil de las nuevas modalidades de la inserción de América Latina en la economía mundial y muestran cómo sus vinculaciones con ésta se han hecho progresivamente más fuertes, con todas las

ventajas, pero también con todas las contradicciones que ello implica.

Resulta, en consecuencia, más urgente que nunca responder a la pregunta antes formulada: ¿cómo reducir la vulnerabilidad que nos crea la creciente internacionalización de la región?

2. *La reducción de la vulnerabilidad externa: las tareas de la región*

Frente a esta interrogante conviene distinguir con claridad qué corresponde hacer a la región y qué compete hacer a la comunidad internacional, principalmente al conjunto de las economías industrializadas.

Respecto a la primera responsabilidad, ya subrayamos que muchas de las acciones emprendidas durante los últimos años operan en el sentido de fortalecer la capacidad de defensa de América Latina frente a la coyuntura económica internacional. Por ello nuestros países deben continuar con el proceso de diversificación productiva; aumentar y diversificar sus exportaciones, tanto en lo que se refiere al número y variedad de las mercancías exportadas como en lo que respecta a los mercados donde éstas se colocan; realizar políticas internas de ajuste para hacer frente a las tendencias indicadas por la coyuntura internacional en aspectos tan relevantes como la estructura de precios; y definir políticas frente a las corporaciones transnacionales para adecuarlas a los intereses nacionales.

También debemos considerar como materia de nuestro interés e incumbencia lo que se refiere a la cooperación regional, a las políticas destinadas a estrechar nuestros lazos y concertar nuestras conductas frente a la comunidad internacional.

Durante muchos años la CEPAL sostuvo con convicción que la cooperación regional debía constituir un elemento fundamental de nuestro desarrollo. Consideramos que aquella afirmación sigue siendo igualmente válida, pero que ella debe cumplir en la actualidad un papel adicional, a saber, servir como contrapeso y defensa frente a las fluctuaciones de la coyuntura económica internacional.

Ello no implica, por cierto, aminorar nuestros esfuerzos para conseguir una inserción

activa en la economía mundial; pero significa reconocer que la cooperación regional está llamada hoy a desempeñar un papel más importante que en el pasado, en la medida en que América Latina se esfuerce por alcanzar el doble objetivo de recoger, por una parte, los beneficios de su integración activa en el sistema económico mundial y de mantener, por otra, la autonomía de su proceso de crecimiento.

Hay indicios, ciertamente, de que la integración regional estaría atravesando por un período de crisis o estancamiento. De los cuatro esquemas formales de integración existentes, el Grupo Andino ha destacado durante la presente década por su mayor dinamismo, en tanto que el MCCA y el CARICOM continúan enfrentando grandes problemas, y la ALALC se acerca a la terminación del período de transición fijado por el protocolo de Caracas sin haber conseguido una revitalización del proceso de integración.

No obstante esas circunstancias, la intervinculación entre los países de la región no ha cesado de incrementarse durante los últimos años, tanto a través del aumento de intercambio recíproco como de acciones conjuntas de carácter específico.

Entre 1960 y 1977 las exportaciones intra-regionales aumentaron casi tres veces más rápidamente que las exportaciones hacia el resto del mundo, elevando su participación en las exportaciones totales de 8% en 1960 a 17% en 1977. De hecho, la importancia alcanzada por el comercio regional es aún mayor si se atiende a su estructura, en la cual las manufacturas tienen un peso muy superior que en las ventas al resto del mundo.

Por otra parte, el relativo debilitamiento experimentado por algunos de los esquemas formales de integración se ha visto compensado por una clara tendencia hacia la expansión de la cooperación económica entre los países de la región a través de acciones parciales de carácter específico. Así, la integración de la infraestructura física ha experimentado un sostenido y notable progreso, tanto en el campo del transporte como en el de las comunicaciones y la energía (especialmente hidroeléctrica). También fue notable el impulso que los países latinoamericanos estuvieron dando a la complementación de sus sectores productivos, no

sólo a través de una creciente corriente de inversiones intrarregionales, sino también a través de transferencias de tecnología desde aquellos países que alcanzaron etapas relativamente avanzadas en sus procesos de desarrollo.

En este sentido, la creciente heterogeneidad existente entre los países latinoamericanos desde el punto de vista del tamaño de sus economías, de su grado de desarrollo, de su dotación de recursos naturales y de otros factores, parece constituir un estímulo para emprender acciones conjuntas, en la medida en que se hace necesario combinar los mercados, recursos naturales, capacidades tecnológicas y excedentes financieros de que disponen los distintos países. Aunque sería prematuro evaluar la repercusión de este tipo de acciones sobre el desarrollo y la complementación económica de los países de la región, su dinamismo resulta, en todo caso, destacable.

Lo que tal vez sea más importante es que el aumento del intercambio recíproco contribuyó muy eficazmente a atenuar la repercusión de las profundas perturbaciones que afectaron a la economía internacional durante los últimos años.

Al mismo tiempo, una mayor complementación económica entre los países latinoamericanos parece constituir una condición necesaria para que éstos alcancen nuevos niveles de eficiencia y de competitividad en los mercados mundiales, especialmente en actividades que, por razones de escala, origen de sus materias primas, complejidad tecnológica o volumen de los recursos financieros requeridos, exigen el esfuerzo conjunto de dos o más países.

De allí que estemos convencidos de la necesidad de repensar el papel que está llamada a desempeñar la complementación económica regional en el desarrollo futuro de los países de América Latina. Y de ahí también que miremos con gran interés y ansiedad los avances que es dable esperar en algunas de las negociaciones en curso en torno a los esquemas de integración. Nos referimos en forma particular a las que habrán de desarrollarse este año en el seno de ALALC y la continuación de las que se están realizando en el Mercado Común Centroamericano.

3. La reducción de la vulnerabilidad externa: áreas donde se requiere la cooperación de la comunidad internacional

Sin embargo, forzoso es reconocer que los esfuerzos individuales de nuestros países y su posible acción concertada en el plano regional no serán suficientes para aumentar de manera significativa el grado de autonomía de nuestro desarrollo interno. En efecto, éste seguirá fuertemente influido por lo que 'hagan' o 'dejen de hacer' los países industriales. Es por ello que los países latinoamericanos tienen un interés vital en la evolución futura de la economía internacional y en el proceso de negociación del Nuevo Orden Económico Internacional.

Comencemos por reiterar que las grandes esperanzas de la región deben seguir firmemente comprometidas con este proceso de negociación. Sin embargo, cuando examinamos la desesperante lentitud de los avances realizados hasta ahora en la materia, no podemos sentirnos demasiado optimistas. Por otra parte, también es cierto que la profunda transformación económica de la región durante los últimos decenios, y en forma particular las nuevas modalidades de nuestro relacionamiento internacional, están cambiando las prioridades de los objetivos que América Latina debe buscar a través del establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

¿Significa esto que acaso debería decrecer nuestro interés por este último? Enfáticamente, no. Bastaría observar algunos de los grandes capítulos de la discusión internacional para descubrir que aun cuando los énfasis relativos se hayan alterado, la región sigue firmemente interesada en lo que acontezca en los foros donde se lleva a cabo el diálogo internacional. Veamos algunos de los temas que hoy están sobre la mesa de negociación en distintos foros multilaterales.

a) Un nuevo marco internacional en el campo de los productos básicos

Un primer caso es el de los productos básicos. Como ya lo señalamos, éstos continúan representando 80% del valor total de las exportaciones de la región. Tradicionalmente, las

preocupaciones latinoamericanas en este campo se refirieron sobre todo a la proporción del valor de las ventas totales que retornaban a nuestros países bajo la forma de impuestos sobre las utilidades de las grandes empresas extranjeras exportadoras de bienes primarios, como así también a la ampliación de sus inversiones.

En la actualidad la propiedad de esas empresas ha cambiado en muchos casos y la preocupación de los países latinoamericanos se centra más en la regularización y el mejoramiento de los precios y en el aumento de los ingresos provenientes de sus exportaciones de productos básicos. Y ello es lógico ya que durante muchos años las materias primas seguirán constituyendo un rubro fundamental en nuestros ingresos de divisas.

Por eso reviste especial e inquietante significación el hecho de que en los últimos decenios América Latina haya estado perdiendo posiciones relativas en los mercados mundiales de materias primas y alimentos, tanto en favor de las otras dos regiones en desarrollo como de los países industrializados.

Así, entre 1960 y 1977, América Latina ha disminuido su participación en las exportaciones mundiales de bauxita del 47% al 26%, en las de café del 70% al 52%, en las de azúcar del 58% al 46%, y en las de carne del 23% al 12%. Resultan evidentes las repercusiones desfavorables de estas cifras para la mayoría de los países de la región que aún dependen principalmente de las exportaciones de estos productos.

La comprobación de la pérdida de oportunidades de ampliar nuestros ingresos de divisas que las cifras citadas implican, induce a reflexionar sobre por qué los esfuerzos realizados y los éxitos logrados por los países latinoamericanos en el campo de las exportaciones de manufacturas no estuvieron acompañados de avances similares de las exportaciones de productos básicos.

Es por ello que la región debe continuar teniendo una activa participación en las discusiones tendientes a establecer un marco más justo para el comercio de los productos básicos. En esta esfera debe notarse, empero, que el criterio de estabilización de precios no basta y que, incluso, puede ser muy peligroso

en períodos de inflación como los actuales. Lo importante es lograr la regularización de los precios de los productos básicos de modo que éstos obtengan en los mercados internacionales precios equitativos.

Con igual firmeza deberá avanzarse en las esferas de la comercialización, el transporte y el procesamiento local de estos bienes. Los recientes avances en torno al Fondo Común son pasos positivos, pero aún tímidos, hacia el logro de lo que debería ser un auténtico nuevo orden en ese campo.

b) *El financiamiento externo*

Un segundo aspecto de importancia se vincula con el financiamiento externo. En efecto, en el futuro América Latina seguirá necesitando fuertes corrientes de capital para complementar su ahorro interno y su capacidad para importar. Aunque en algún momento pudo parecer que el mejoramiento de los términos del intercambio de la región redujo la importancia del financiamiento externo, los últimos años demostraron cuánto ha significado la provisión de recursos externos para mantener nuestro crecimiento.

En esta materia hay, además, otros cambios importantes que es preciso tener en cuenta. Durante los años de la postguerra, tanto América Latina como los países industrializados concedieron gran importancia a la ayuda oficial para el desarrollo y en forma especial a la 'concesionalidad' en los términos de los créditos.

Hoy nuestra preocupación se concentra en tres hechos directamente ligados a la transferencia de recursos desde los países industriales a los países en vías de desarrollo, y que son:

a) la progresiva eliminación de América Latina de las corrientes de transferencias de recursos públicos tanto bilaterales como multilaterales;

b) las limitaciones reales o potenciales a su acceso a los mercados de capitales y las posibles restricciones que pudieran sobrevenir en el futuro;

c) la carencia de mecanismos adecuados para hacer frente a las crisis de nuevo cuño de los balances de pagos.

En una forma u otra, y con distinto grado

de importancia, los países latinoamericanos estuvieron sintiendo estos tres problemas y así lo han hecho notar en los foros internacionales.

La progresiva eliminación de América Latina de las fuentes oficiales de asistencia para el desarrollo es un hecho suficientemente conocido. No se trata por cierto de ignorar el derecho y la necesidad de que la comunidad internacional apoye con créditos abundantes y 'concesionales' a los países relativamente menos desarrollados del Tercer Mundo. Lo que sí resulta cuestionable es que con ello se haya eliminado a América Latina del acceso a fuentes públicas bajo el pretexto de que ella "puede arreglárselas sola", recurriendo a los mercados de capitales privados.

Creemos que América Latina debe participar en las corrientes públicas tanto de capitales como de asistencia técnica, y esto no sólo en el caso de aquellos países que se encuentran en una situación de menor desarrollo relativo, sino también en el de los demás, en la medida en que las necesidades de cierto tipo de créditos requeridos para financiar el desarrollo de la región sólo pueden satisfacerse a través de los canales públicos. En este sentido, deseo insistir en que las necesidades de ahorro externo de la región son grandes hoy y lo serán mucho más en el futuro y que las fuentes privadas no son capaces de hacer frente a esas necesidades en los términos y plazos muchas veces requeridos. Es por ello imperativo que continúe el apoyo de la comunidad internacional a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y los organismos regionales de financiamiento.

De estas observaciones se deriva la segunda preocupación en este campo: la necesidad de mantener abierto el acceso de la región a los mercados financieros privados y sostener la activa corriente de capitales privados que hoy fluyen hacia la región. Lamentablemente, esas corrientes son por lo general de capitales a corto y a mediano plazo y muchos países de América Latina no han logrado aún el acceso pleno a las fuentes de financiamiento a largo plazo tan necesarias para mantener un ritmo adecuado de crecimiento.

Por último, preocupa a algunos países de la región la ausencia de recursos para atender las crisis de balance de pagos de nuevo tipo.

Como se expresa en el ya citado informe preparado recientemente por el Proyecto PNUD/UNCTAD sobre el proceso de ajuste en el balance de pagos en los países en desarrollo, "es importante distinguir entre aquellos elementos de un déficit del balance de pagos de los cuales un país en desarrollo es directamente responsable de aquellos otros elementos debidos a factores que escapan a su control".

Y no menos importante es reconocer que, como también se expresa en dicho informe, "en la medida en que tales déficit no son sino la contraparte de superávit estructurales en otras partes del sistema, o reflejan fuentes de movimientos de precios de origen externo, el ajuste debe llevarse a cabo durante períodos de tiempos prolongados".⁶

Aun cuando se han hecho esfuerzos limitados para satisfacer estas necesidades de financiamiento generadas por la coyuntura económica internacional de los últimos años, queda aún mucho por hacer. Es por ello que la existencia de fuentes de recursos otorgados en términos y condiciones apropiados a las nuevas situaciones críticas de los balances de pagos, debería constituir un objetivo principal de la comunidad internacional.

Resulta natural en consecuencia que la región esté vivamente interesada en los mecanismos de negociación internacional y ayuda a los países en desarrollo en sus problemas de balances de pagos y de necesidades de recursos externos.

c) *Las relaciones con las empresas transnacionales*

Las relaciones de los países latinoamericanos con las empresas transnacionales —así como con las corrientes de inversión y de tecnología que habitualmente se canalizan a través de ellas— constituyen otro tema de la mayor importancia. De allí que la región se encuentre fuertemente comprometida en la negociación internacional en torno al mismo y en especial en la referente a la aprobación del Código de Conducta.

⁶Véase UNDP/UNCTAD, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*, op. cit., p. 5.

América Latina se ha transformado, en efecto, en una de las regiones más atractivas del mundo para la actividad de las empresas transnacionales debido a un conjunto de factores, entre los cuales se cuenta el creciente tamaño de sus mercados, la abundancia, calificación y costo relativamente bajo de su fuerza de trabajo, su grado de desarrollo institucional y la abundancia de sus recursos naturales.

Ello ha incrementado mucho el poder de negociación de los países del área. Y de allí que éstos hayan pasado a desempeñar un papel más activo frente a las empresas transnacionales y hayan procurado compatibilizar mejor la actuación de éstas con sus objetivos nacionales de desarrollo.

Es así como han emergido vínculos y formas de contratación con dichas empresas, que van desde la celebración de acuerdos de co-producción y especialización hasta convenios limitados a la prestación de aportes tecnológicos o de servicios de comercialización. Al mismo tiempo se han establecido regulaciones para que las mismas se asocien al capital nacional, público o privado, y se logre de esta manera una distribución más equitativa de los beneficios derivados de sus actividades.

Sin embargo, subsisten las preocupaciones en torno a otros problemas: el papel de las empresas transnacionales en la generación de los déficit de balance de pagos, la exigüidad de sus inversiones de origen externo, el alto componente importado de los bienes que producen, o las formas como ellas fijan los precios en el comercio intrafirmas.

Todo esto requiere naturalmente decisiones que corresponden al plano de la regulación nacional; pero es ya un punto bien establecido que ello no basta y que además hacen falta, en alguna medida, normas generales que regulen, por mutuo consenso de los países, la acción y las políticas de estas empresas.

d) *El control del nuevo proteccionismo en los centros industriales*

Mientras se avanza penosamente en estas y en otras áreas de la negociación internacional, se vienen imponiendo en algunas economías in-

dustrializadas ciertas acciones que, por su importancia, crean seria preocupación a los países de la región y proyectan sombras negativas sobre sus esfuerzos internos de desarrollo. Nos referimos al reciente y visible recrudescimiento de las tendencias proteccionistas en algunos países industriales. Ya mencionamos que uno de los hechos más positivos de la evolución económica de América Latina fue el vigoroso esfuerzo exportador de manufacturas. Las exportaciones de bienes industriales se han convertido así en un factor de crecimiento y estabilidad para los países de la región.

Sin embargo, en momentos en que se produce ese auspicioso fenómeno, surgen, con creciente pujanza, corrientes proteccionistas en varios países industriales, con las consiguientes consecuencias negativas sobre nuestras exportaciones.

Así, una estimación basada en estudios de la CEPAL, que analizaron el 75% del comercio de América Latina con los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea, demostró que las medidas proteccionistas aplicadas en estos tres mercados, en 1976 hicieron perder a la región un monto de 2 800 millones de dólares en exportaciones que dejaron de realizarse a raíz de tales medidas. Dicho monto equivalió a cerca del 15% del total de las exportaciones consideradas.

No digamos ahora que enfrentamos un problema nuevo. Es bien sabido que el proteccionismo —especialmente en el campo agrícola— tiene viejos antecedentes en el comercio internacional, lo que sí es inquietante son las características diferentes que adquiere ahora este fenómeno, configurando un cuadro mucho más sutil y complejo, que tiende a ir perfilando un sistema permanente bajo la apariencia de medidas excepcionales y transitorias.

En efecto, tiende a crecer el establecimiento de cuotas, acuerdos voluntarios, barreras no tarifarias y otros instrumentos de protección. Sin duda, su importancia es mucho mayor como amenaza potencial que como realidad actual. Pero ésta ya ofrece signos que deben inquietar y llamar a la reflexión.

Hay en las nuevas acciones proteccionistas notorias contradicciones, señaladas con insistencia no sólo por voceros de los países en

desarrollo, sino también por personeros inspirados del mundo desarrollado.

Existe, en primer lugar, una contradicción flagrante entre aquellas acciones y la teoría económica convencional acuñada en los propios países industrializados, y también con las recomendaciones de política económica formuladas por ellos durante largo tiempo a los países en desarrollo en el sentido de abrir sus economías a la competencia internacional y de integrarse más estrechamente en la economía mundial. Esta contradicción, tan evidente, constituye por cierto una fuente especial de frustración y resentimiento para los países del Tercer Mundo, cuyas consecuencias no deberían ser desestimadas.

Una segunda contradicción ocurre en el seno de los propios países industriales y se manifiesta en la diferencia existente entre los costos que representaría para ellos abrirse plenamente a la competencia internacional, reorganizando para ello sus estructuras productivas internas, y el costo del nuevo proteccionismo.

En rigor, los costos reales de una política de libre comercio no parecen guardar proporción, en los países industrializados, con las medidas proteccionistas insinuadas o adoptadas por ellos.

Así, por ejemplo, en un estudio reciente realizado para el Reino Unido se comprobó que en 24 sectores industriales hubo, entre 1970 y 1975, una reducción de 134 000 empleos debido al aumento de las importaciones de productos competitivos, de los cuales sólo 47.000 pudieron atribuirse a las importaciones provenientes de países en desarrollo. Esta última cifra equivale a menos del 2% de la fuerza de trabajo empleada en las ramas cubiertas por el informe. Pero la reducción neta de empleos ligada al comercio con los países en desarrollo fue aún muy inferior, ya que también es preciso tomar en cuenta el incremento del empleo originado por el aumento de las exportaciones británicas a esos países.

Estos y otros antecedentes similares indicarían que la repercusión de la competencia proveniente de los países en desarrollo sobre las economías industrializadas es mucho menor de lo que se pretende para justificar el avance actual del proteccionismo.

Las reacciones proteccionistas contra las

importaciones de manufacturas procedentes del mundo en desarrollo suelen olvidar asimismo que el comercio total de manufacturas de Europa y Norteamérica con los países en desarrollo dejó a los primeros un saldo favorable de cerca de 100 000 millones de dólares en 1976, lo cual significó la creación neta de alrededor de 10 millones de empleos en el conjunto de esas economías industrializadas.

Por otra parte, el reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento destaca que en 1977 los países en desarrollo absorbieron el 33% de las exportaciones de manufacturas de Norteamérica, mientras que Europa Occidental sólo adquirió el 20%. Los países en desarrollo compraron también el 25% del total de las exportaciones de Europa Occidental, mientras que Norteamérica solamente adquirió el 7% de las mismas.

4. Un requisito fundamental: la reestructuración de las economías de los países centrales

Las tendencias del comercio registradas durante los últimos años han evidenciado, una vez más, que la pretérita división internacional del trabajo está quedando obsoleta. Sólo una auténtica recomposición de las fuerzas productivas en los países industriales, que reconozca ese hecho, conducirá a un desarrollo saludable y sostenido de la economía internacional.

En los últimos años las realidades de la interdependencia fueron tan notorias para los países industriales como para los países en desarrollo, que las conocen de vieja data. En este campo, el caso conspicuo de los recursos energéticos no es por cierto el único.

Como lo destacara con gran claridad la Comisión Económica para Europa, no debiera pasar inadvertido que la parte del producto bruto que Europa Occidental, como un todo, deriva del comercio exterior, ha crecido de 10% a 20% en las últimas dos décadas. Uno de cada siete trabajadores industriales en la misma región trabaja para la exportación; en Estados Unidos, una de cada tres hectáreas de producción agrícola sirve al comercio internacional.

En rigor, podría afirmarse que en la actualidad sería posible invertir el viejo dicho: Todo

lo que es bueno para el mundo en desarrollo, también es bueno para el mundo industrial.

Si partimos de ese principio, sería relativamente fácil deducir que el interés mutuo debería encontrarse en una auténtica reestructuración de la economía de los países industriales, de la que derivarían situaciones de prosperidad que podrían reflejarse tanto en las economías en desarrollo como en las de los países industriales.

Como expresó con singular claridad Janez Stanovnik, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, al dar a conocer en febrero de este año los resultados de un estudio realizado por la Secretaría de esa Comisión sobre los cambios y tendencias estructurales de la industria europea en las últimas dos décadas: "crecimiento y cambio estructural son gemelos. Los sectores industriales dinámicos son invariablemente aquellos que han experimentado también los cambios estructurales más dinámicos. O, si ustedes quieren, los países que fueron más flexibles en adaptar sus estructuras económicas hacia los sectores de alto crecimiento y alta innovación tecnológica también fueron, al mismo tiempo, los países con mayor crecimiento económico. Una lección, por lo tanto, nos llega muy claramente desde el pasado: que no podemos considerar la adaptación estructural y el cambio bajo las condiciones de estancamiento económico". Y más adelante Stanovnik afirmó: "Estamos hoy en una situación completamente anómala en la cual la totalidad de los recursos que los gobiernos de los países industrializados gastan en subsidios equivale al valor total de sus importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Hoy estamos gastando alrededor del 2% del producto interno bruto en importaciones de manufacturas desde los países en desarrollo y estamos gastando alrededor del mismo 2% en distintos tipos de subsidios. Esto, me parece, constituye una situación anómala que está cercanamente ligada además con las tendencias inflacionarias".

A la luz de estos hechos resulta de todos modos evidente que la solución no está en cerrarse al comercio, sino en una auténtica reestructuración económica en los países industriales, que conlleve el reconocimiento de la nueva división internacional del trabajo que es un

elemento primordial de la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional.

5. El fortalecimiento de la capacidad negociadora de América Latina

Deseamos, por último, formular algunas consideraciones acerca de lo que estimo constituye un imperativo urgente: el mejoramiento de la capacidad y la actitud negociadora del mundo en desarrollo, y en particular de América Latina.

Esa capacidad enfrenta hoy nuevos desafíos y crecientes peligros. Los desafíos provienen de las nuevas actitudes predominantes hoy en el escenario internacional que tienden a diferenciar progresivamente la situación especial de los llamados 'países intermedios' —de los cuales los de la región, en su gran mayoría, forman parte— del resto de las economías en vías de desarrollo.

Como consecuencia de ello se están creando situaciones de hecho que, como ya se dijo, se reflejan en la exclusión creciente de América Latina de la asistencia oficial para el desarrollo, en la tendencia a discriminar entre países y grupos de países en materia comercial, en las tentativas de recortar los recursos destinados a América Latina por parte de las instituciones multilaterales de financiamiento, en las políticas de reducción de los fondos aplicados a la asistencia técnica multilateral y bilateral y, en fin, en la segregación del 'caso' de los países llamados recientemente industrializados de las demás economías del Tercer Mundo, como se expresa en recientes informes de agencias nacionales e internacionales de desarrollo.

Se crea de esta manera una especie de abandono de la región a sus propias fuerzas, precisamente cuando predominan en la economía internacional los síntomas de crisis e inestabilidad. Por lo demás, los lentos avances en la negociación del Nuevo Orden Económico Internacional hacen que no se concreten medidas que den respuesta a los problemas específicos y, en muchos casos, urgentes de los países latinoamericanos.

El resultado de estas políticas y tendencias, y de lo que ellas pueden significar en el futuro, todavía no fue analizado con suficiente

profundidad por nuestros países, salvo el rechazo enfático en los foros de negociación internacional de toda tentativa de exclusión o diferenciación. Creemos que el tema merecería una discusión pormenorizada, para abordarlo con franqueza en la discusión internacional y para enfrentar los riesgos que conllevan estas políticas de diferenciación.

Estos riesgos aparecen tanto en las actitudes de los países industrializados como en las que podrían generarse dentro de los propios países en vías de desarrollo.

En la actitud de los países industrializados existen, a nuestro juicio, dos serios peligros. El primero, y quizás el más grave, es el de que se crea que los países intermedios han superado la etapa durante la cual necesitan de la cooperación internacional; los hechos nos demuestran palmariamente que no es así. América Latina necesita y continuará necesitando de la cooperación internacional por muchos años. Su fuerte dependencia de la coyuntura internacional, sus necesidades crecientes de inversión, su avidez por incorporar tecnología, para señalar sólo algunos aspectos significativos, hacen que la región deba contar con el apoyo de la comunidad internacional para continuar jugando el papel dinámico que ya tiene, y que podría ampliarse espectacularmente en el comercio y en la inversión internacionales.

El segundo riesgo, igualmente meridiano, que se deriva de estas actitudes y se acentúa a medida que la negociación internacional no avanza con el ritmo deseado, es el de caer en la tentación de pensar que los problemas del Nuevo Orden Económico Internacional podrían negociarse separada o sectorialmente, tanto por temas como por grupos de países interesados.

Esto implicaría renunciar a uno de los principios esenciales del Nuevo Orden Económico Internacional, cual es su carácter universal y global. En nuestra opinión, los problemas que éste pretende resolver no pueden abordarse en compartimientos estancos. Si algo nos demuestra la realidad de los últimos años es la íntima relación entre los temas del comercio, del financiamiento, de la inversión o de la tecnología. Por ello, no se puede afrontar uno aisladamente del otro, y de ahí que romper esa unidad de tratamiento equivaldría, a

nuestro juicio, a dejar de abordar la esencia íntegra del fenómeno, cayendo en enfoques parciales que, a la larga, no llevarían a la creación de un orden más justo y equitativo en las relaciones internacionales, sino que, al postergar meramente la solución real de los problemas, podrían convertirse en semillero de futuras controversias.

Riesgos similares podrían identificarse en las actitudes de los países en desarrollo. El primero de ellos es que debido al desaliento frente a la lentitud con que se avanza en las negociaciones internacionales, y a las diferencias de grado de desarrollo o de posiciones relativas frente a la coyuntura internacional que existen entre las economías del Tercer Mundo, pudiera debilitarse o aun quebrarse la unidad de éste.

Es importante reconocer que esa unidad es fundamental. En efecto, *en un mundo con poderes de negociación tan desiguales, es preciso la unidad negociadora de los más débiles*. Los países en desarrollo, por grandes que sean, cuentan poco en la mesa negociadora si concurren separadamente. Por otra parte, los países desarrollados deben ser en esa unidad negociadora la seguridad de negociaciones sólidas y permanentes.

Esto no impide, por cierto, reconocer la existencia de intereses especiales de ciertos países, o grupos de países, en la discusión de la amplia y compleja problemática del Nuevo Orden Económico Internacional. Pero tales intereses especiales deben ser identificados por los propios países en desarrollo y encarados basándose sobre principios de solidaridad que deben prevalecer dentro del grupo, al mismo tiempo que ser exigidos en las relaciones con las economías centrales.

Es, por tanto, en la apropiada identificación de esas diversidades y en la búsqueda de apoyos mutuos a los intereses de cada uno donde deberá encontrarse la unidad negociadora del Tercer Mundo.

El otro riesgo, igualmente visible, es el de que algunos de los países del mundo en desarrollo pudieran caer en una suerte de 'tentación de soledad', que los impulsaría a optar por navegar solos en la coyuntura internacional. Creemos que tal actitud ofrece desventajas evidentes y que la misma sería muy negativa tanto

para la construcción de un nuevo orden, cuanto para los propios intereses permanentes de los países que sucumbiesen a aquella tentación.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que se necesita tanto un fortalecimiento de la unidad negociadora del mundo en desarrollo, como otorgar un renovado impulso al mecanismo del diálogo internacional. El interés mutuo debe ser una fuente realista de inspiración; pero el imperativo ético frente a las desigualdades existentes debe convertirse en el gran desafío para la construcción de un mundo mejor.

Para estos propósitos la unidad latinoamericana es esencial; lo es tanto para el diálogo internacional como para avanzar dentro de las propias fronteras de la región. Y éste es el verdadero sentido de la autosuficiencia colectiva que, con razón, se exige en el mundo en desarrollo.

Para nosotros la autosuficiencia colectiva es la integración. Creemos sinceramente que el camino de la cooperación regional apenas se ha empezado a recorrer. Los resultados antes aludidos en el campo de la integración

formal e informal constituyen así tan sólo los primeros pasos.

Existen, en efecto, múltiples oportunidades para la cooperación regional en el campo de la inversión, del comercio, de la tecnología, del financiamiento. Dependerá de nuestra capacidad de ver claro dónde reposa el interés común de todos y cada uno, para que ese poderoso motor de nuestro crecimiento —la cooperación regional— vaya jugando un papel creciente en nuestras estrategias de desarrollo.

Un comentario similar resulta pertinente cuando se examinan las posibilidades de la cooperación entre América Latina y el resto del mundo en desarrollo.

En efecto, los contactos iniciales que hemos hecho con África y con Asia nos hacen considerar con renovado optimismo el potencial de cooperación existente entre esas regiones y América Latina, y para aprovechar ese potencial se requerirá, sin duda, un firme y decidido apoyo político y también una base de información técnica, para cuyo establecimiento la CEPAL está dispuesta a prestar su concurso a los gobiernos de la región.

III Reflexiones finales

En todos los órdenes de la vida de la región, sea el económico, el social o el político, el tiempo no ha transcurrido en vano para nadie. El mejor activo de la región es quizás el cúmulo de experiencias —exitosas y fallidas— que nos dejaron largos años de transitar por los difíciles caminos del desarrollo.

Un balance de dichas experiencias durante los últimos tres decenios nos llevaría a tres conclusiones principales:

La primera, que durante ese lapso las economías latinoamericanas experimentaron un proceso dinámico de crecimiento y transformación. Aunque la intensidad de ese proceso fue distinta según las diversas economías de la región, condujo a cambios sustanciales en la gran mayoría de ellas. En consecuencia, las economías de América Latina son hoy muy diferentes tanto por su dimensión como por otras ca-

racterísticas estructurales de las existentes en la región treinta años atrás, cuando la CEPAL inició sus actividades.

La segunda, que los beneficios de ese significativo crecimiento económico se distribuyeron en la mayoría de los casos en forma muy desigual entre los distintos grupos de la sociedad. Como consecuencia de ello, la pobreza extrema afecta aún a vastos sectores de la población latinoamericana.

La tercera, que durante ese período cambiaron notablemente las modalidades de la inserción internacional de América Latina, lo que, como ya dijimos, trajo consigo algunas consecuencias positivas y otras desfavorables.

Por otra parte, es preciso tener clara conciencia que las sustanciales mutaciones en los escenarios políticos y sociales, y en el funcionamiento de la economía internacional, que

comenzaron a manifestarse a comienzos del decenio actual y culminaron al promediar éste con la crisis más profunda y prolongada sufrida por las economías industrializadas de mercado desde la Gran Depresión, han transformado radicalmente las condicionantes externas de nuestro desarrollo. El escenario económico mundial de las postrimerías de este decenio es, en efecto, cualitativa y sustancialmente distinto del existente en sus comienzos. Y ello implica agregar a las conclusiones del balance anterior otros elementos cuyos rasgos conviene precisar.

El primero de ellos es que los tres procesos antes descritos adquieren nuevas características, casi todas de signo adverso. En efecto, la inestabilidad generalizada de la economía internacional y la atonía de las economías centrales se reflejaron, a partir de 1975, en menores tasas de crecimiento en la mayoría de los países latinoamericanos, y en un aumento considerable del endeudamiento externo. La acentuación simultánea de las presiones inflacionarias externas implicó, por otra parte, que también se agravaran en muchos de nuestros países los problemas de la distribución del ingreso.

Un segundo elemento fundamental que debe tenerse en cuenta son las transformaciones que ocurrieron en años recientes y que siguen ocurriendo en la actualidad en las economías industrializadas de mercado. Ante las alteraciones sustanciales registradas en el sistema monetario internacional, la estructura del comercio mundial y el abastecimiento de ciertas materias primas estratégicas, las economías centrales demostraron una capacidad de respuesta mucho más ágil y eficaz que la de los países de la periferia, la que se manifestó en la adopción de medidas y en la creación de mecanismos conjuntos de carácter defensivo. Como consecuencia de estas iniciativas —cuyo alto grado de coordinación contrastó con la dispersión de las acciones de los países del Tercer Mundo— siguió siendo muy elevada la influencia de los países centrales en los organismos encargados de fijar las modalidades y mecanismos que condicionarán el funcionamiento de la nueva economía internacional.

Un tercer hecho principal, y de importancia especialmente significativa para los países

de la periferia, ocurrido en el transcurso de esta década, fue la revalorización del petróleo. Ella alteró, en efecto, en forma radical y probablemente definitiva, el precio de uno de los elementos esenciales sobre los cuales se habían basado el comercio internacional y el desarrollo de las economías industrializadas durante la postguerra. Lo que no es menos significativo para los países del Tercer Mundo es que constituyó un claro ejemplo de las ventajas que éstos pueden obtener si emprenden acciones conjuntas encaminadas a lograr una mejor retribución por sus productos básicos de exportación.

Sin embargo, a raíz del alza del precio del petróleo, y de otros cambios, ocurridos tanto en la economía internacional como en el desarrollo interno de los países latinoamericanos, tendió a acentuarse la heterogeneidad de éstos en lo que se refiere a la importancia y modalidades de su inserción en el sistema económico mundial. Este hecho posee una importancia que no cabe subestimar, ya que representa una posible dificultad para la renovación y fortalecimiento de la cooperación económica intralatinamericana, en momentos en que las circunstancias adversas originadas en la lenta e incierta evolución de las economías centrales hacen más necesarias que nunca las acciones mancomunadas entre los países de la región.

En el contexto de las tendencias de la evolución económica y social de América Latina durante la larga etapa de expansión que culminó a mediados del decenio actual, y de las numerosas y notables transformaciones ocurridas en el escenario económico mundial en los últimos años, es preciso situar tres grandes preocupaciones que quiero someter a vuestra consideración.

1. *¿Cómo superar el rezago de las grandes mayorías de la población?*

Ante todo, es preciso mejorar la distribución de los frutos del crecimiento económico. Ello constituye, como ya señalamos, un imperativo ético fundamental de la política de desarrollo. En efecto, la persistencia de situaciones de pobreza extrema, y aun de indigencia, que afectan a una proporción importante de la población latinoamericana, constituye, a nuestro jui-

cio, la insuficiencia más evidente e inaceptable del estilo de desarrollo que ha predominado en la región. Y no es menos importante que la erradicación de la pobreza extrema sea en la actualidad una misión posible desde un punto de vista económico en la mayoría de los países de la región. Como también señalamos, el cumplimiento satisfactorio de esa misión requeriría que al mismo tiempo que se aplicaran políticas sistemáticas y coherentes de redistribución, se lograra un ritmo elevado y persistente de crecimiento económico. De este modo, la reducción de las desigualdades sociales iría acompañada de una considerable expansión del mercado interno.

2. *¿Cómo renovar el ideario de las relaciones económicas intralatinoamericanas?*

Esta ampliación del mercado interno y la previsible reducción en las tasas de expansión de las economías de los países industrializados apuntan a la necesidad de renovar el ideario de las relaciones económicas intralatinoamericanas en todos los órdenes. En el contexto contemporáneo éstas adquieren un carácter defensivo ante las tendencias de signo adverso provenientes de la economía internacional y constituyen un potencial sobre el que se podría basar una expansión más rápida y persistente de las economías latinoamericanas.

Es importante entender que este impulso hacia las interrelaciones bilaterales, subregionales y regionales, en el ámbito latinoamericano debe concebirse como un complemento —y no como un sustituto— a la expansión de los mercados nacionales.

Idear los mecanismos y modalidades que permitan alcanzar este objetivo, con el cual la CEPAL estuvo profundamente comprometida desde sus inicios, constituye la segunda gran preocupación que someto a ustedes.

3. *¿Cómo transformar la inserción pasiva en la economía internacional en una interdependencia dinámica?*

En un mundo de creciente interdependencia económica carecería de realismo que una región cuyo comportamiento ha dependido en gran parte de las tendencias del comercio y

financiamiento internacionales se proponga objetivos de autarquía. En efecto, ni la expansión de los mercados nacionales ni el mayor interrelacionamiento entre las economías latinoamericanas se conciben como formas de reducir su grado de inserción en la economía mundial; todo lo contrario. La capacidad exportadora de los países de la región debe aumentar y proseguir el vigoroso proceso de expansión y diversificación de las exportaciones. Al mismo tiempo, el creciente nivel de ingreso de los latinoamericanos ampliará el volumen de las importaciones.

El desafío consiste precisamente en concebir en qué forma los países de la región puedan aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece su inserción en las corrientes de la economía internacional y minimizar sus efectos adversos; cómo tomar un papel activo en el diseño de las reglas que norman los flujos comerciales y financieros, en vez de ser actores relativamente pasivos; y cómo conciliar los requisitos de política económica necesarios para lograr estos objetivos con los que serían precisos para alcanzar las metas de crecimiento y redistribución.

El diálogo sobre el Nuevo Orden Económico Internacional iniciado hace algunos años apunta hacia lo anterior y deberemos seguir insistiendo en el conjunto de temas que lo integran, y aplicar en su desarrollo toda nuestra capacidad innovadora y de negociación.

Nos permitimos destacar sólo estas tres preocupaciones fundamentales. Ni su número limitado ni la secuencia en que fueron expuestas son el resultado de un capricho intelectual. Ellas reflejan, por el contrario, el convencimiento de la Secretaría acerca de la existencia de una profunda interrelación e interdependencia entre ellos. En efecto, la expansión de los mercados nacionales sin la complementación de las acciones comunitarias regionales y subregionales, y sin una adecuada inserción en la economía internacional podría desembocar en una situación de semiautarquía con rezago tecnológico. De otra parte, una inserción externa carente de los esfuerzos nacionales y regionales podría significar un estilo de desarrollo en extremo vulnerable y dependiente.

Finalmente quisiéramos detenernos un instante para explorar qué implica para la

CEPAL la identificación de estas tres grandes preocupaciones a las que nos hemos estado refiriendo. El hecho de habernos limitado a denunciarlas y que no hayamos intentado sugerir formas de superarlas es deliberado, ya que nuestro propósito central es incitar expresiones orientadoras de vuestra parte para ordenar nuestros trabajos futuros.

Desde luego, la Secretaría tiene algunas ideas al respecto, y éstas aparecen recogidas en la documentación que hemos sometido a la consideración de esta Conferencia. Sin embargo, estamos lejos de discernir todas las consecuencias e implicaciones de los temas que nos hemos permitido abordar en este informe. Mucho menos tenemos todas las respuestas sobre cómo la región en su conjunto, y cada país en particular, pueden hacer frente a estos desafíos en las nuevas y siempre cambiantes condiciones que caracterizan el actual escenario económico mundial.

Y esa constituye, a nuestro juicio, una de las tareas centrales de la CEPAL en el futuro inmediato: reexaminar nuestro pensamiento sobre el desarrollo económico latinoamericano para adecuarlo al contexto de un mundo en rápida evolución y de una creciente heterogeneidad de opciones dentro de nuestra propia región. Ese es el reto que la Secretaría debe enfrentar en el futuro y cuyos contornos e implicaciones esperamos poder empezar a examinar —por lo menos en una primera aproximación— al elaborar una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para la región.

Sabemos de la decepción que muchos de estos ejercicios han provocado en el pasado; pero es importante renovar nuestro interés actualizando los enfoques en torno a la elaboración de nuevos planteamientos.

Las oportunidades que nos abre el diálogo sobre la estrategia son variadas. Por un lado, se promueve la reflexión sobre nuestros propios

problemas internos, ejercicio que, por cierto, constituye una tarea soberana de cada país. Pero el diálogo puede estimular esa reflexión y enriquecerla con las experiencias acumuladas por todos y cada uno de nuestros países.

Por otro lado, la discusión de la estrategia puede incluir en forma explícita un constructivo debate en torno a las posibilidades y los límites de la cooperación regional. De este modo, puede convertirse en un apoyo a la tarea política que es preciso realizar para que la cooperación regional se renueve y acentúe así su papel dinámico en nuestro proceso de desarrollo.

Por último, la discusión de la estrategia brindará una nueva oportunidad tanto para ubicar los problemas del Nuevo Orden Económico Internacional en el marco de una perspectiva más amplia, como para fijar metas concretas a la acción internacional de los gobiernos de la región.

Así entendida, la estrategia internacional del desarrollo no debería ser, como lo fue en el pasado, un ejercicio concebido solamente a nivel mundial y desde el centro del sistema de Naciones Unidas. Este ejercicio, sin duda valioso, debe ser complementado con una visión regional que, al traducir las metas globales en objetivos regionales, estimule el diálogo y la cooperación entre nosotros.

La CEPAL siempre estuvo íntimamente comprometida con esta tarea. Hoy deseáramos renovar ese compromiso poniéndonos a disposición de los gobiernos en esta empresa.

Inspirados en ese espíritu y conscientes del positivo aporte que podría tener esta discusión, nos permitimos sugerir a ustedes que la Comisión proclame como una de sus grandes tareas futuras la elaboración de la *Estrategia para la Tercera Década del Desarrollo* para la región.