

CUADERNOS DE LA CEPAL

**EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE: ESCOLLOS,
REQUISITOS Y OPCIONES**



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

NACIONES UNIDAS

Santiago, Chile, 1987

LC/G.1440-P*
Junio de 1987

*A partir de junio de 1987, el código -P identificará las publicaciones de venta de la CEPAL.

UNITED NATIONS PUBLICATIONS
Número de venta: S.87.II.G.9
ISSN 0252-2195 ISBN 92-1-321228-3

INDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACION	7
SINTESIS	9
I. EL TRASFONDO	17
A. LA DISYUNTIVA ACTUAL	17
1. El contorno externo.....	17
2. El panorama regional	19
B. REFLEXIONES SOBRE EL MARCO CON- CEPTUAL	26
1. La agenda prioritaria	26
2. Consideraciones acerca del marco conceptual ...	28
II. EL ESFUERZO INTERNO	41
A. POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE... ..	41
1. Las políticas recientes de estabilización y ajuste .	41
2. Hacia un ajuste expansivo	45
3. Estabilización de precios sin recesión	50
B. EL FOMENTO DEL AHORRO INTERNO	58
1. Naturaleza y alcance del problema.....	58
2. Determinantes del ahorro interno	59
3. Mercados de capitales y sistemas de inter- mediación	60
4. Acciones de políticas	62
C. LA TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	70
1. La necesidad de readecuar las estructuras productivas	70
2. Lineamientos	72

3. La seguridad alimentaria	81
4. Estructura productiva y patrones de consumo ..	81
5. El desarrollo científico y tecnológico	82
6. Otros instrumentos	85
D. BASES PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO CON EQUIDAD	88
1. Consideraciones generales	88
2. El concepto de equidad funcional	90
3. La inversión en capital humano	94
III. LA COOPERACION INTRARREGIONAL	99
1. Las potencialidades de la cooperación intra- regional	99
2. Algunas enseñanzas del pasado	100
3. Bases y orientaciones de un nuevo impulso a la integración	103
4. Algunas propuestas concretas	108
IV. LA COOPERACION INTERNACIONAL	115
A. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y EL ALIVIO DE LA DEUDA	116
1. El problema	116
2. Perspectivas	118
3. Opciones de solución	120
4. Conclusiones	127
B. LAS NEGOCIACIONES ECONOMICAS IN- TERNACIONALES Y EL ACCESO A LOS MERCADOS EXTERNOS.....	129
1. Una agenda prioritaria	131
2. Algunos aspectos institucionales.....	136
V. INTERROGANTES SOCIOPOLITICOS	139
1. Los gobiernos y la capacidad de gobernar	139
2. Factores que afectan la capacidad de gobernar ..	141
3. Las conductas de los grupos sociales	143
4. La formas de articulación social	149
Notas	151
Cuadros estadísticos	159
Gráficos	175

PRESENTACION

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) celebró su vigesimoprimer período de sesiones en la Ciudad de México, del 17 al 25 de abril de 1986. En la ceremonia inaugural de ese encuentro, a nivel ministerial, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, invitó a la Comisión a que retome "su legado histórico y la gran tradición de pensamiento claro e independiente que ha desarrollado a través de su historia, y provea un marco conceptual actualizado relevante a la problemática de la región". El Presidente apeló a este proceso de "renovación analítica" frente a la "complejidad, magnitud y relativa novedad de los problemas que conjuntamente enfrentamos".

Identificó cuatro temas concretos de especial relevancia para los países de la región —los esquemas de estabilización económica, la interrelación entre la deuda externa y el sistema financiero internacional, la adecuación de los procesos productivos nacionales a las nuevas circunstancias, y el papel de la cooperación intrarregional— y concluyó con lo siguiente: "como Presidente de México, exhorto y convoco a la CEPAL a que promueva una reunión extraordinaria para impulsar el análisis ordenado de los cuatro temas señalados". La Comisión, por su parte, acogió con beneplácito la propuesta del Presidente de la Madrid, y resolvió, mediante la resolución 487 (XXI) del 25 de abril, convocar la conferencia extraordinaria.

Habida cuenta de la exhortación del Presidente y en cumplimiento del mandato aludido, la Secretaría ha elaborado el presente estudio. En él se recoge su punto de vista sobre alternativas de acción para encarar los temas identificados por el Presidente de la Madrid. Además, en términos más amplios, se presentan reflexiones —atañen la razón de ser de la institución— sobre el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, en el marco de los obstáculos que lo han impedido en años recientes, y sus perspectivas para el futuro. En su elaboración, se tomaron en cuenta los puntos de vista de múltiples autoridades gubernamentales y académicas de la región, reunidas especialmente para ese propósito en un ciclo de seminarios celebrados entre septiembre y noviembre de 1986.

Cabe advertir que el documento no tiene pretensiones totalizadoras. Muchos temas de gran relevancia para el desarrollo, como por ejemplo las variables ambientales, energéticas y demográficas, están insuficientemente tratados. Ello de ninguna manera significa que se desconozca su importancia, sino que refleja la necesidad de concentrarse en un número limitado de preocupaciones que permitan hacer resaltar algunos aspectos que se juzgan cruciales en la coyuntura actual. Entre esas preocupaciones, se encuentran algunas de viejo cuño para la CEPAL, como por ejemplo las relaciones entre el centro y la periferia, la industrialización, la cooperación intrarregional y la acumulación. Sin embargo, estos problemas se exploran ahora en el contexto de nuevas circunstancias, lo cual les imprime, también, características acaso distintas que antaño.

En definitiva, se procura hacer aportes al debate sobre la superación de la crisis y el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana y caribeña encaminada a la acción, y desde ella hacer una síntesis de los dos temas centrales e interrelacionados que dominan las preocupaciones de poblaciones y gobiernos: acceder al desarrollo económico, y consolidar y ampliar los procesos democráticos y participativos.

SINTESES

1. El presente documento aborda el vasto y complejo campo de la recuperación económica y el desarrollo en América Latina y el Caribe. En él se exploran algunos de los obstáculos que enfrentan los países y se ofrecen orientaciones sobre la manera de encararlos. Aunque la región se caracteriza por una gran diversidad de situaciones, se estima que existen suficientes rasgos comunes como para justificar la posibilidad de aludir a un estilo de desarrollo propio. No se pretende, sin embargo, ofrecer "recetas" de aplicación universal, sino orientaciones cuya expresión más concreta habrá de ceñirse a las especificidades de cada país, como asimismo a sus cambiantes circunstancias. No obstante la complejidad del tema, pueden identificarse —como se intenta en este documento— los hitos esenciales a partir de los cuales conformar el hilo conductor de las estrategias de la recuperación y el desarrollo de América Latina y el Caribe.

2. En *primer término*, se hace hincapié en el alcance de la crisis económica que enfrentan virtualmente todos los países de la región. Ya es un lugar común decir que la crisis actual es la más profunda y la más prolongada que la región ha experimentado en el último medio siglo, y que la problemática de la coyuntura pone en evidencia y acentúa los obstáculos estructurales que han caracterizado el desarrollo de América Latina y el Caribe. Es importante subrayar que, no obstante la incipiente recuperación registrada en algunos países en 1986, el deterioro de los niveles de bienestar de vastos sectores de la población latinoamericana y del Caribe ha adquirido proporciones que habrían sido inimaginables algunos años atrás (tanto por su profundidad como por la amplitud del espectro social afectado) y que el aparato productivo se ha deteriorado, en la mayor parte de los países, al punto de comprometer la capacidad de reactivación de las economías. La reconocida heterogeneidad, unida a las variadas evoluciones de las distintas economías nacionales en los años setenta, explican, en alguna medida, la diversidad de efectos y de perspectivas con que se visualiza el futuro en distintos países de la región.

3. No se puede dejar de insistir en la necesidad de revertir las tendencias recesivas y de rescatar cuanto antes la capacidad de crecer y de transformar las economías. Se trata, ciertamente, del más profundo desafío que los países de la región han debido afrontar en la posguerra. Con todo, la crisis, en sus expresiones y apremios de corto plazo, a veces oculta que los acervos de recursos humanos, naturales y de capital, como también las capacidades creativas de la población y la misma pluralidad de posibilidades y situaciones, constituyen potencialidades que, debidamente desarrolladas, permitirían enfrentar con éxito dicho desafío.

4. En *segundo* lugar, debe subrayarse que la reversión de las tendencias descritas difícilmente se producirá de manera espontánea. Como bien se sabe, el proceso de desarrollo no "ocurre" en el vacío. Antes bien, precisa de un esfuerzo deliberado y sistemático por parte de gobiernos y sociedades civiles, en el marco de un proceso de apertura democrática, tendiente a movilizar todas las energías sociales en torno a un proyecto de renovación nacional. Las características, el contenido y el alcance de las estrategias de acción a veces han sido objeto de agitados debates, con diferentes expresiones teóricas, prácticas y doctrinarias. En ese sentido, el planteamiento que contiene este documento reconoce expresamente la pluralidad de enfoques en las estrategias de acción, tanto en la jerarquización específica de los objetivos, como en función de las características peculiares de cada país, y de la dinámica siempre cambiante de las propias circunstancias.

5. En *tercer* lugar, se destaca que, en un mundo de ascendentes influencias recíprocas entre las naciones, la evolución futura de las economías latinoamericanas no dependerá sólo del esfuerzo propio, sino también del comportamiento de la economía internacional en su conjunto. De ahí no se desprende, sin embargo, que sea realista esperar que las soluciones para el desarrollo provengan de fuera, ya sea por la vía de facilitar la inserción de la región en el comercio internacional o mediante otras modalidades de cooperación externa. Por el contrario, las hondas transformaciones que están teniendo lugar en las economías industrializadas y en sus relaciones mutuas anuncian una economía internacional distinta, que si bien ofrece oportunidades, también entraña riesgos e incertidumbre, sobre todo para países que históricamente han demostrado una lenta capacidad de adaptación. Asimismo, todo parece indicar, al menos en el mediano plazo, que la mayoría de las economías de la región carecerán de acceso a financiamiento externo neto en magnitudes comparables a las de la década pasada, e, incluso, que podría prolongarse la situación reciente, en que la región transfiere al exterior una proporción considerable de su ahorro interno. Por este motivo, América Latina y el Caribe tendrán que abordar el desafío de la recuperación económica y el desarrollo a partir fundamentalmente de sus propias fuerzas, sean éstas de cada uno de los

países en particular o, mejor aún, fuerzas colectivamente organizadas. Algunas iniciativas en marcha en esta última dirección resultan particularmente estimulantes.

6. En *cuarto* lugar, el esfuerzo que han de realizar los propios países de la región debe apoyarse en cuatro ejes esenciales, interdependientes y de influencia recíproca. El primero consiste en compatibilizar el avance por la senda del ajuste expansivo con la reducción de la inflación, o, al menos, con la mantención de un control razonable de los procesos inflacionarios, todo ello como requisito para reactivar las economías y para elevar la movilización del ahorro. La reducción de la incertidumbre (que afecta la formación de las expectativas de los agentes económicos) permitiría crear estructuras de precios relativos favorables a la transformación de la producción. Además, el control de la inflación sería compatible no sólo con el objetivo de crecer, sino también con el de mejorar la distribución de los frutos de ese crecimiento, tomando en cuenta el efecto usualmente regresivo de la inflación. Es factible ajustar las economías sin incurrir en los exagerados costos sociales característicos de los últimos años. En otras palabras, se plantea, por una parte, la posibilidad de efectuar un ajuste expansivo o eficiente, y por otra, la de controlar las tensiones inflacionarias sin necesariamente quedar atrapados en una recesión prolongada. Las experiencias heterodoxas ensayadas en algunos países de la región en los últimos años subrayan la factibilidad de lo anterior.

7. El segundo eje prioritario del esfuerzo que deben realizar los países de la región es la elevación del ahorro interno y especialmente el nivel de la inversión, incluyendo el mejoramiento de su productividad. Ello es necesario, en primer lugar, porque en el futuro próximo el ahorro externo será muy inferior al del pasado, y, en segundo término, porque la modernización, diversificación y ampliación de las estructuras productivas precisará de crecientes volúmenes de inversión. Aquí, los márgenes de maniobra son relativamente limitados, dados los niveles deprimidos del consumo privado a nivel agregado y las restricciones financieras que caracterizan a los sectores públicos. Con todo, es posible realizar algunos avances en esta materia. Entre las acciones que se exploran cabe señalar ciertas medidas tendientes a desestimular el consumo no esencial y a fomentar una estricta austeridad en el gasto público no asociado al desarrollo (la reducción de los gastos en armamentos constituye posiblemente el tema más significativo en este campo); algunas reformas fiscales; el fomento del ahorro institucional; la modernización de los sistemas de intermediación que captan y canalizan ahorros, y el estímulo a la repatriación de los capitales de residentes de América Latina y del Caribe actualmente invertidos en el exterior.

8. El tercer eje supone emprender acciones profundas, sostenidas y sistemáticas tendientes a modernizar y transformar las estructuras productivas. Al efecto, es preciso aprovechar lo que ya se tiene, aunque sea poco probable que se pueda alcanzar una recuperación económica dinámica y sostenida sobre la base de un sector exportador integrado primordialmente por bienes primarios agrícolas y mineros, y de un patrón de industrialización plagado muchas veces por ineficiencias, atrasos tecnológicos e insuficientes eslabonamientos. Esa recuperación debe abordarse en dos etapas distintas que, sin embargo, forman parte de un solo proceso continuo. En el corto plazo, se precisa hacer adecuaciones del lado de la demanda y la oferta, y proteger las instalaciones productivas existentes. Ello permitiría aprovechar al máximo —pero sin necesariamente invertir en nueva planta productiva— las capacidades disponibles a fin de elevar la producción, crear empleo y reducir los costos, especialmente en aquellas ramas de actividad cuyo componente importado es reducido. Aquí ha de encontrarse la clave para llevar adelante los programas de ajuste en curso, para que ellos tengan carácter expansivo.

9. Simultáneamente, es indispensable alcanzar formas de organización productiva más competitivas en el ámbito interno e internacional, superando la dicotomía entre especialización para el mercado interno y para el mercado externo. Lo anterior requiere vencer las múltiples formas de inercia estructural e institucional que muchas veces han impedido mayores avances en el pasado. Un buen diseño de la política macroeconómica —y dentro de éste, el de una estrategia cambiaria que sostenga consistentemente un nivel de paridad coherente con los objetivos de transformación— es importante, pero de ninguna manera constituye condición suficiente. Es necesario, además, fomentar sistemáticamente nuevas líneas de actividad, en función de la dotación de recursos de cada país, de las pautas de consumo interno buscadas y de las tendencias de la demanda regional e internacional. Así, será necesario mejorar la integración orgánica entre la investigación, el desarrollo y la adopción de tecnologías y procesos productivos; fortalecer la capacidad empresarial; incrementar la eficiencia; buscar una mayor coherencia entre los patrones de demanda y las capacidades productivas, y finalmente mejorar los servicios de transporte y de comercialización, considerando, en especial, su creciente interrelación.

10. A fin de evitar sacrificios costosos e innecesarios, la transformación de las estructuras productivas debe abordarse de manera gradual y selectiva, pero firme. Un aspecto crucial de la modernización deseada reside en el reforzamiento o gestación de vínculos intersectoriales, con miras a extender el progreso técnico desde las actividades más dinámicas hacia otras (primarias y terciarias) en los sistemas productivos que se conside-

ren prioritarios en cada país, de acuerdo a sus propias realidades. Este enfoque, a diferencia de la aproximación predominantemente sectorial que prevaleció en la fase de crecimiento precedente, contribuye a reducir la heterogeneidad intersectorial e intrasectorial, a reforzar la autonomía de los aparatos productivos nacionales, y a valorar adecuadamente las potencialidades de los servicios modernos que se vinculan y complementan con los sectores productivos de bienes.

11. El cuarto eje del esfuerzo interno de recuperación económica y desarrollo, que en último término le da sentido y legitimidad, tiene relación con la equidad, entendida tanto en su dimensión de acceso difundido a bienes y servicios como de apertura de espacios de participación de la población en los aspectos que influyen en sus condiciones de vida y de trabajo. Los inconvenientes de extender en el tiempo un estilo de desarrollo concentrador o excluyente son obvios, por sus repercusiones económicas, sociales y políticas, sobre todo si se trata de recoger la creciente demanda de gestar y consolidar procesos democráticos y participativos. Si en la región persistieron marcadas desigualdades distributivas incluso durante un período de expansión económica relativamente dinámica, es razonable prever que la situación tienda a empeorar en períodos de contracción o de menor expansión, salvo que exista la voluntad de aplicar políticas para corregir las tendencias de la inercia. En el presente documento se señalan algunos de los fundamentos de una equidad funcional en relación con el desarrollo, destinada a crear puestos de trabajo —objetivo más prioritario en el corto plazo—, elevar la producción y la productividad de los estratos sociales de menores ingresos, y evitar, mediante políticas económicas y sociales, la reproducción de la pobreza, la exclusión y la segmentación social en las nuevas generaciones.

12. En quinto lugar, si bien se reitera que los países de América Latina y el Caribe deben necesariamente asumir la responsabilidad que les corresponde en cuanto a la reversión de las tendencias del pasado, es evidente que no pueden hacerlo sin que en la economía internacional existan condiciones para facilitar nuevamente el acceso al desarrollo. Entre estas condiciones se destacan, el acceso a los mercados, la tecnología, y el financiamiento, todos ellos unidos por relaciones recíprocas.

13. El último tema está íntimamente vinculado con lo que quizás ya se haya constituido en el principal obstáculo al ajuste expansivo y a la reactivación: los términos del servicio de la abultada deuda externa de América Latina y el Caribe. En efecto, una proporción considerable de las divisas generadas en la región (entre el 34 y el 40% en la actualidad, aunque con diferencias importantes de un país a otro) así como un elevado porcentaje del ahorro interno (alrededor de la cuarta parte) se

encuentran comprometidos con el servicio de esa deuda. Se plantea así un serio dilema: la capacidad de importación de la mayoría de los países se ha visto restringida a tal punto que muchos de ellos no pueden ni crecer en el presente, ni tampoco financiar el componente importado de las inversiones destinadas a transformar la capacidad productiva con miras al crecimiento futuro. Ampliar esa capacidad de importación es, por consiguiente, el principal requisito para la recuperación económica y el desarrollo.

14. Lo anterior sólo se logrará en el corto plazo si se reduce la carga del servicio de la deuda, si se obtiene un mayor acceso al financiamiento externo neto, o si se combinan ambos elementos. Al parecer, las fuerzas espontáneas del mercado no resuelven por sí solas esa situación, o al menos no en los plazos necesarios para poner límite a los sacrificios de la población. La reciente caída de las tasas de interés se ha visto contrarrestada en la mayoría de los países por un deterioro aun superior de la relación de precios del intercambio. De allí que uno de los elementos básicos de origen externo necesario para complementar las acciones internas sea lograr un alivio significativo en el servicio de la deuda. Por cierto, ante la diversidad de situaciones que existen en la región, no cabe concebir soluciones únicas ni uniformes para este complejo problema. En todo caso, lo importante sería aplicar un conjunto de medidas cuya combinación podría variar de un país a otro, pero cuyo resultado final se traduciría en retener una parte de la considerable masa de recursos que hoy se transfieren al exterior, a fin de utilizarla en cumplir metas aceptables de crecimiento y en satisfacer las impostergables necesidades del desarrollo. Entre esas medidas se pueden mencionar la reducción del capital de la deuda, el alivio en el pago de los intereses, y otras modalidades exploradas en este documento.

15. Una parte de esa solución consiste en reabrir el acceso al financiamiento externo. Hoy existen restricciones enormes para ello, debido al comportamiento normalmente procíclico tanto de la banca privada internacional como de la inversión extranjera directa. Ello no significa, sin embargo, que los países de la región deban resignarse al fenómeno de seguir transfiriendo recursos netos al exterior. Al contrario, se precisan esfuerzos, tanto por parte de la comunidad financiera internacional como de los países de la región, para ampliar el acceso de estos últimos al financiamiento externo. En lo que toca a la comunidad financiera internacional, es deseable fortalecer los mecanismos financieros existentes, elevar los recursos de los organismos multilaterales, facilitar el desarrollo de los mercados secundarios de la deuda latinoamericana, flexibilizar los sistemas repetitivos de renegociación, y convenir fórmulas de apertura a nuevos segmentos de los mercados internacionales de capitales, entre

otras muchas posibilidades. De su lado, los países de la región tampoco están del todo desprovistos de mecanismos que conduzcan a la ampliación cooperativa de su participación en los fondos del crédito internacional. Algunos ejemplos concretos suponen la aplicación de fórmulas de cofinanciamiento, la emisión de bonos regionales denominados en moneda extranjera, la participación en sistemas de cobertura de riesgos, la adopción de políticas que modernicen y eleven la competitividad de los sistemas financieros locales y otros de naturaleza análoga.

16. Sin embargo, en el mediano plazo, la única manera de asegurar un flujo permanente y creciente de divisas consiste en exportar bienes y servicios o en sustituir la importación de los mismos dentro de márgenes razonables de eficiencia. Lo anterior no sólo depende de la transformación de las estructuras productivas, sino también de la posibilidad de acceder a los mercados foráneos. Aquí los obstáculos no sólo se relacionan con intensos cambios en la estructura de la demanda y de las tecnologías en el mundo, que obligan a la modernización de la capacidad productiva, sino también con las marcadas tendencias al proteccionismo y con la proliferación de barreras no arancelarias. En ese sentido, una de las bases de la estrategia de desarrollo que se propone en este documento consiste en alcanzar una mayor participación de las economías de la región en las corrientes del comercio internacional. Sin embargo, ello sólo es viable en el marco de un sistema más transparente, con una progresiva eliminación de las trabas arancelarias y no arancelarias, y mediante la adopción de políticas que, en vez de aplazar, favorezcan el proceso de redespliegue de actividades hacia los países en desarrollo. La nueva ronda de negociaciones multilaterales acordada en Punta del Este por las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) podría ofrecer la oportunidad para que América Latina y el Caribe reivindicuen esos objetivos a través de una plataforma mínima de acuerdos de alcance internacional. Por eso, los gobiernos de la región debieran iniciar cuanto antes un proceso de preparación mancomunada para revitalizar su capacidad de negociación en los foros pertinentes, y para ejercer un poder de negociación conjunto. En un contexto más amplio, ese poder no se limitaría al ámbito comercial, sino que se extendería necesariamente al ámbito monetario-financiero y al tecnológico, todos indisolublemente ligados entre sí.

17. En *sexto lugar*, como puente de unión entre las responsabilidades que corresponden a los países de la región y aquellas que precisan del apoyo de la comunidad internacional para impulsar el desarrollo se enfatiza la trascendencia de la unidad regional. Así como la concertación de acciones innegablemente fortalece la capacidad de los países latinoamericanos y del Caribe para influir en los acontecimientos de la economía

internacional, el impulso renovado hacia la integración económica constituiría un ingrediente decisivo de la transformación de las estructuras productivas nacionales. Se estima que la integración puede renovarse en distintas direcciones: en la actualización de la agenda, en la realización de esfuerzos conjuntos en campos que se consideren maduros para la cooperación regional, en la defensa conjunta de las capacidades productivas instaladas, en la incorporación de producciones e investigaciones de alta tecnología y, en general, en aprovechar las amplias y variadas potencialidades de la integración como instrumento de desarrollo para la acción regional. Ese enfoque, que en definitiva amplía las opciones nacionales de cada país individualmente considerado, se verá favorecido por el mayor respaldo político que los gobiernos han comenzado a brindar a la integración, a juzgar, por ejemplo, por los recientes acuerdos pioneros adoptados entre Argentina y Brasil, Argentina y Uruguay, y Brasil y Uruguay, para sólo citar algunos.

18. En síntesis, América Latina y el Caribe se enfrentan a una vasta e impostergable tarea, y los gobiernos y los pueblos han de asumir la responsabilidad compartida de llevarla adelante en el marco de procesos ampliamente participativos. Dicha responsabilidad incluye transformar los patrones históricos de oferta y de demanda, estimular y movilizar el ahorro interno, e impulsar estrategias de desarrollo con equidad. La tarea aludida exige también que la comunidad internacional asuma importantes responsabilidades en el marco de un mundo interdependiente, en que las acciones de cualquiera de las partes inciden necesariamente en las demás. Un ambiente económico externo solidario puede constituirse en el factor decisivo para la aplicación de las políticas y estrategias encaminadas a la recuperación económica y al desarrollo de los países de la región; asimismo, una América Latina económicamente vigorosa podría contribuir mucho a favorecer una evolución ascendente de la economía mundial. Redefinir y asumir las responsabilidades que corresponden a cada miembro dentro de una comunidad de naciones altamente integradas en lo económico debería constituir la esencia de la nueva agenda de trabajo de la cooperación internacional; aunar voluntades en el seno de cada sociedad, e impulsar la cooperación recíproca a nivel regional, constituyen bases indispensables para acceder al desarrollo.

I. EL TRASFONDO

A. LA DISYUNTIVA ACTUAL

1. El contorno externo

Puesto que el presente documento se ocupa del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, no procede iniciarlo con un análisis completo de los principales rasgos de la economía mundial y de cómo funciona en ella la compleja interacción entre las diversas economías que la integran. Cabe simplemente destacar, a modo de trasfondo, algunas de las principales tendencias del contorno externo a la región que han tenido y habrán de tener especial influencia en la evolución de las economías latinoamericanas y caribeñas. En ese sentido, ya constituye un lugar común hablar de la interdependencia económica entre las naciones. Las comunicaciones modernas han hecho surgir un sistema de intermediación financiera de alcance verdaderamente global; los patrones de consumo tienden a ser menos diferenciados debido al poder de los medios de comunicación social, también de alcance mundial, y la producción se caracteriza cada vez más por una fragmentación geográfica, que procura lograr especializaciones en la manufactura de piezas o de componentes en función de ventajas comparativas para su fabricación, con miras a su integración posterior en un producto final. Asimismo, en la posguerra han surgido nuevos actores —las empresas transnacionales— que actúan cada vez con mayor autonomía respecto de las legislaciones y controles nacionales, y que dominan crecientes proporciones de las corrientes comerciales del mundo.

Son cinco los aspectos del contorno externo que se desea destacar. En primer término, las principales economías industrializadas atraviesan una etapa de transición tanto tecnológica como de los patrones de producción y organización manufacturera, la que altera con velocidad creciente la antigua división internacional del trabajo. Se acorta así el ciclo de los productos, pierden importancia las economías de escala, y los avances, incluyendo la robotización, comienzan a hacer factible la reconversión de actividades donde antes predominaban las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata. La revolución en los sistemas de comunicación

y computación permite por primera vez centralizar la planificación y el control, mientras la producción se descentraliza y subdivide geográficamente para aprovechar ventajas de recursos, costos o localización.

En segundo lugar, existen actualmente aprehensiones respecto de si se mantendrán o no las tendencias históricas de transmisión internacional de impulsos dinámicos desde los países industrializados hacia los países de la región. Particularmente incierto se presenta el futuro de la demanda de los productos básicos que constituyen el grueso de las exportaciones regionales, por cuanto éstos sufren los efectos de diversos acontecimientos nuevos en el mercado mundial. Más allá del conocido fenómeno de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos en los países del centro, muchos de los alimentos y bebidas —café, cacao, banano, azúcar— se han visto afectados por un desplazamiento de la preferencia de los consumidores, que va en desmedro de productos con elevado contenido de calorías o carbohidratos; otros —algodón, carne y cereales— han tenido que enfrentar la competencia de la producción, frecuentemente subsidiada, de los propios países industriales; por último, también hay productos afectados por innovaciones tecnológicas que tienden a sustituir minerales como el hierro, el cobre y la bauxita por sucedáneos de menor costo o cuya producción consume menos energía. (El petróleo constituye, desde luego, un caso especial, con repercusiones diversas en los diferentes países de la región, según se trate de importadores o exportadores netos del producto.) Aparentemente, entonces, la mayoría de estos productos han visto culminar su ciclo más dinámico.

En tercer lugar, hoy, más que nunca, tanto la integración de los mercados financieros como la adopción de tipos de cambio flotantes se entrelazan inextricablemente con la evolución del comercio internacional. Las decisiones de política económica adoptadas en cualquiera de los centros consolidados —especialmente en los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón— repercuten inmediatamente sobre los demás, y de paso, sobre el resto de las economías que de distintas maneras se insertan en la economía mundial. De ahí que se haya desarrollado una compleja red de interacciones financieras, las que comienzan a predominar sobre las transacciones reales. Cualquier fenómeno que afecte los resultados de la cuenta de capital de los balances de pagos altera los tipos de cambio flotantes, los que inciden, a su vez, en las tasas de interés internas de las principales economías industrializadas. En el ciclo que sigue, las modificaciones en los tipos de cambio y en las tasas de interés contribuyen a alterar los saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital, aparte de tener repercusiones de otra índole en el nivel de la actividad económica, en las finanzas públicas y en la eficacia misma de las políticas comerciales de cada país. Por su parte, la mayor o menor coordinación de las políticas macroeconómicas de los países industrializados afecta los movimientos de sus paridades cambiarias. En particular, las

variaciones de la relación entre las monedas de los países de Europa y Japón y el dólar norteamericano repercuten con fuerza sobre los países de la región, y exigen creciente flexibilidad y constantes reajustes de estructuras de producción y de gastos, para reorientarlas con rapidez de acuerdo a las cambiantes señales que emiten los principales mercados comerciales de América Latina y del Caribe.

En cuarto lugar, la interrelación entre financiamiento y comercio tiene una expresión muy peculiar en los países de la región. Estos enfrentan la carga de atender el servicio de una abultada deuda externa sin tener acceso a financiamiento externo adicional en montos comparables a los de años pretéritos. Más adelante se subraya de qué manera el imperativo de generar excedentes en las cuentas comerciales de los balances de pagos ha afectado adversamente la relación de precios del intercambio.

Finalmente, la misma complejidad que ha adquirido la economía internacional y el clima de intensa competencia para acceder a mercados y captar recursos financieros han contribuido a una creciente pérdida de transparencia, tanto de las transacciones comerciales como de las financieras. La aplicación de barreras arancelarias y especialmente no arancelarias, y el empleo de subsidios a la exportación, amenazan el ordenamiento del intercambio a nivel mundial, mientras que las tensiones entre las principales economías industrializadas del mundo en torno a la ya mencionada coordinación de sus respectivas políticas monetarias, cambiarias y fiscales ponen en entredicho el ordenamiento monetario y financiero que se estableció hace ya una generación mediante los acuerdos de Bretton Woods.

2. El panorama regional

Más que interpretar el origen, alcance y consecuencias de la crisis económica de los años ochenta en América Latina y el Caribe —temas que han sido examinados en otros documentos de la Secretaría,¹ parece pertinente, para caracterizar la situación actual de las economías de la región, referirse a los desafíos que enfrentan los países en virtud de limitaciones de su desarrollo anterior, de la crisis económica y de las exigencias que plantea su ubicación dinámica en la economía mundial. Esclarecer la naturaleza de estos desafíos constituye el primer paso para abordar estrategias alternativas que permitan a los países retornar a la senda del desarrollo.

Como se sabe, a partir del término de la segunda guerra mundial, y en el marco de una economía internacional en rápida expansión, los países de América Latina y del Caribe consiguieron, con diferencias de grado, logros importantes, entre los cuales destacan en la mayoría de ellos tasas dinámicas y sostenidas de crecimiento, junto a significativas trans-

formaciones económicas y sociales. Entre estas últimas cabe mencionar crecientes grados de industrialización; un vigoroso proceso de urbanización; una mayor diferenciación de la sociedad, con una ampliación creciente de estratos socio-ocupacionales intermedios; el surgimiento de grupos empresariales modernos; el desarrollo de instituciones de creciente complejidad, incluso en el ámbito de la intermediación financiera, y mejoras cuantitativas y cualitativas en los niveles de educación de la población.² También son conocidos los fenómenos de signo negativo que se manifestaron durante este período: la relación asimétrica y dependiente con las economías industrializadas (en materia comercial, financiera y tecnológica); la elevada vulnerabilidad de los balances de pagos; la insuficiente articulación de la estructura productiva y sus rezagos tecnológicos; la gran heterogeneidad tanto productiva como tecnológica (sobre todo en las actividades primarias: en la mayoría de los países suele darse una agricultura dual); los elevados niveles de desocupación, y la distribución desigual de los beneficios del progreso entre distintos segmentos de la población y entre diversas regiones de cada país.³

Lo que distingue la primera mitad de los años ochenta de las décadas precedentes es que las tendencias al progreso se interrumpieron abruptamente, mientras se magnificaban los fenómenos de signo contrario. Los desajustes acumulativos en las estructuras productivas y de exportación hicieron crisis; la insuficiente capacidad de pagos externos transformó el endeudamiento en factor que agravaba los desajustes básicos. Se produjo así un drástico deterioro económico y social, cuyos rasgos principales —relacionados entre sí— están presentes en casi todos los países de la región, aunque hayan asumido características peculiares en cada caso.

Así, a mediados de 1986, y no obstante una incipiente recuperación en ese año en algunos países, la gran mayoría de ellos aún se encuentran con niveles de ingreso marcadamente deprimidos. El producto interno bruto por habitante de la región disminuyó casi 9% en términos reales entre 1981 y 1985 y en algunos países esa caída superó el 20%. El fenómeno descrito fue general: sólo un país registró tasas positivas de crecimiento, y apenas otros tres estuvieron próximos a conservar constante el producto por habitante. Dicho de otro modo, el producto per cápita es apenas semejante al registrado diez años atrás; para cumplir la meta de mantenerlo, sin que se deterioren los ingresos y los niveles de vida durante la presente década, habrá que comprometer esfuerzos inmensos durante los próximos años. (Veánse el cuadro 1 y el gráfico 1.)

La caída en el valor agregado tiene múltiples expresiones —económicas, sociales y políticas— que afectan el bienestar de la mayoría de la población. Algunos grupos sociales, especialmente los asalariados en un gran número de países, han perdido hasta un tercio de su ingreso anterior, lo que ha dado origen a serias reducciones del consumo, incluso del más básico. (Veánse el cuadro 2 y el gráfico 2.) Preocupa especial-

mente la rápida expansión del desempleo abierto y sobre todo del subempleo, como expresión de una población económicamente activa en ascenso frente al estancamiento o crecimiento muy pausado de las nuevas oportunidades de trabajo productivo, con múltiples y complejas consecuencias, especialmente sobre la juventud. (Veáanse el cuadro 3 y el gráfico 3.) En el mismo orden de ideas, las asignaciones presupuestarias destinadas al suministro de servicios básicos, como los de educación y salud, han experimentado mermas considerables que podrían debilitar peligrosamente el proceso de formación de capital humano. Todo este deterioro de las condiciones socioeconómicas expresa además un hecho más profundo: la perduración de estructuras que conforman un sistema de relaciones sociales inequitativas.

Debido a la fuerza de las circunstancias, todos los países se vieron obligados a adoptar programas de ajuste y muchos debieron poner en marcha, además, programas de estabilización. La rapidez con que debió procederse y el comportamiento procíclico del crédito de la banca privada internacional (con una oferta de recursos acaso demasiado amplia cuando los países de la región la precisaban en menor medida, y una muy debilitada cuando resultaba más necesaria) hicieron que el ajuste fuese ineficiente y, por tener que descansar exclusivamente en la cuenta comercial, en extremo recesivo. Así, si bien se observan mejoras en las cuentas comerciales de los balances de pagos, ellas se lograron, especialmente en 1982-1983, más que por repunte de las exportaciones, por una aguda contracción de las importaciones, y por el descenso de la actividad económica interna. (Veáse el cuadro 4.)

Al mismo tiempo, se han realizado intentos novedosos tendientes a mitigar las tensiones inflacionarias en ciertos países, con resultados iniciales positivos. (Veáse el gráfico 4.) Con todo, la inflación persiste en otros, e incluso se ha agravado en algunos. (Veáse el cuadro 5.) Dicho de otro modo, el ajuste y la estabilización son procesos que aún no han concluido, caracterizados, hasta ahora, por un desmesurado costo social.

No obstante la contracción del ingreso global, la mayoría de los países han logrado mantener, mediante un gran esfuerzo, niveles de ahorro interno comparables a los de años anteriores. Sin embargo, buena parte de ese ahorro se destina a financiar el pago neto a factores del exterior, mientras que los flujos del ahorro externo han disminuido drásticamente. Por consiguiente, los coeficientes de inversión medios cayeron de 24 a 16%. (Veáanse el gráfico 5 y el cuadro 6.) Esta circunstancia plantea nuevos y difíciles dilemas. El debilitamiento del proceso de formación de capital necesariamente afectará la capacidad de adaptación de las economías a los cambios estructurales indispensables, e incluso influirá desfavorablemente en los esfuerzos de reconversión industrial y de reemplazo de los activos fijos existentes. Puesto en otros términos, la contracción de los procesos de formación de capital compromete la

posibilidad misma de construir una estructura productiva que sea más competitiva en los mercados internacionales, y hace mucho más difícil proteger los ingresos de los estratos económicamente más débiles de la población.

Un fenómeno estrechamente ligado a los aspectos anteriormente examinados es el abultamiento de la deuda de la región, como resultado del rápido aumento de los préstamos registrado hasta mediados de 1982, combinado con elevadas tasas de interés desde inicios de la presente década. Ese saldo pasó de menos de 100 000 millones de dólares a finales de 1976 a más de 330 000 millones a finales de 1982, con creciente participación de acreedores privados, cuyo financiamiento estuvo caracterizado por tasas de interés flotantes y plazos de vencimiento relativamente cortos. (Veáse el cuadro 7.) Todo ello se tradujo en un aumento explosivo de los servicios de los empréstitos.⁴ Así, sólo el pago de intereses, que absorbía alrededor del 15% de las divisas generadas por la región por concepto de exportación de bienes y servicios en 1978, llegó a representar entre el 35 y el 40% entre 1982 y 1985.⁵ (Veáse el cuadro 8.) Virtualmente todos los países deudores se han visto obligados a convenir reestructuraciones parciales y reiteradas de los vencimientos, que han significado que el capital de la deuda contratada siga creciendo, no obstante la transferencia neta negativa de recursos que tiene lugar en la actualidad.

De otra parte, si bien las tasas de interés nominales en los mercados internacionales de capital han caído en los últimos meses, el efecto benéfico de su reducción se ha visto contrarrestado por el persistente deterioro de la relación de intercambio, que sobrepasa aún sus niveles históricos en términos reales. Aunque las tendencias declinantes se afirman en dichos niveles históricos, se estima que, para la región en su conjunto —aunque con importantes diferencias de un país a otro— alrededor del 35% de las divisas que se generarían en los próximos dos años por concepto de la exportación de bienes y servicios deberá destinarse a ese fin, de no modificarse apreciablemente las condiciones del financiamiento o las tendencias del comercio internacional.⁶ Dicho en otra forma, el servicio de la deuda limita seriamente la capacidad de importar y la de financiar la transformación de las estructuras productivas.

Lo que hace particularmente grave el panorama descrito, es que el financiamiento externo dirigido a los países de la región se interrumpió casi por completo a partir del segundo semestre de 1982. Cabe recordar que entre 1978 y 1980 se habían movilizado ingresos netos de capitales cercanos a los 30 000 millones de dólares anuales. En cambio, en 1985 esa cifra fue inferior a los 6 000 millones de dólares. Mientras los países de la región fueron receptores de transferencias netas de recursos reales desde el exterior, se captaron fondos equivalentes a alrededor del 1% del

producto interno bruto en los años setenta, en tanto que en épocas recientes aportaron al resto del mundo alrededor de un 4% de su producto cada año. (Véanse el cuadro 9 y el gráfico 6.) Este fenómeno refleja el temor de la banca privada internacional de que los países no puedan atender nuevos compromisos financieros en las condiciones que rigen actualmente en los mercados de capital. Por añadidura, en los procesos de reestructuración de la deuda externa, la banca internacional virtualmente se ha cartelizado, lo cual magnifica la asimetría de la relación entre acreedores y deudores.

Al mismo tiempo, los organismos financieros multilaterales sufren restricciones financieras y operativas. Las condiciones de sus préstamos en general se han tornado más gravosas, al menos en lo que toca al establecimiento de condicionalidades cruzadas entre el financiamiento de corto plazo para los programas de estabilización, y el de mediano y largo plazo para el desarrollo.

Todo lo anterior conduce a pensar que, contrariamente a lo ocurrido durante las tres décadas de expansión económica de posguerra, los países de América Latina y del Caribe tendrán que enfrentar perspectivas poco halagüeñas en los próximos años en cuanto a la posibilidad de complementar el ahorro interno con financiamiento neto del exterior.

De otra parte, la crisis económica ha contribuido al resquebrajamiento de los sistemas financieros internos en la mayoría de los países. La caída del financiamiento externo se ha visto complementada por una sangría de divisas, atribuible, por un lado, a la fuga de capitales (alentada por la progresiva integración de los mercados financieros internacionales), y, por otro, a la creciente dificultad de los países de la región para ofrecer rendimientos atractivos para los ahorrantes y para proteger a la vez el valor real de sus activos. Asimismo, la demanda de fondos para el financiamiento de préstamos, que antes se satisfacía con créditos internos y externos, se ha volcado sobre los sistemas financieros nacionales, generalmente endebles y con insuficiente capacidad de oferta. Ello se refleja, entre otros fenómenos, en desajustes entre necesidades y disponibilidades de recursos, y en una competencia exacerbada por esos recursos escasos entre sector público y privado, o entre distintos estratos del sector privado.

El deterioro de las finanzas públicas en muchos países está íntimamente relacionado con el fenómeno anterior. (Veáse el cuadro 10.) En él han influido el estancamiento o contracción de los ingresos, atribuible al deprimido nivel de actividad económica, al creciente servicio de la deuda —externa e interna—, y la caída de las importaciones. Esas restricciones de las finanzas públicas establecen, a su vez, exigencias tendientes a comprimir la demanda interna, a reducir el suministro de servicios sociales básicos, y a debilitar el proceso de formación de capital. Un rasgo reciente y común a la gran mayoría de los países es, en efecto, la incapaci-

dad de los Estados para satisfacer las demandas sociales y promover el desarrollo, lo que ha tenido graves repercusiones económicas, políticas y sociales.

Las asimetrías históricas entre los países latinoamericanos y del Caribe, por una parte, y los países industrializados, por otra, se han acentuado durante el último quinquenio. Así, mientras que los países del centro han experimentado, desde 1983, una recuperación económica, los de la región, con pocas excepciones, han seguido una evolución inversa; en un caso, las presiones inflacionarias se debilitaron, en otro se agravaron, al menos hasta 1985. Los países industrializados aplican tecnologías de avanzada e incluso promueven la reconversión industrial —en vez del pretendido redespiegue hacia la periferia— mientras que el comportamiento global de la mayoría de los países de la región sigue dependiendo en mayor o menor grado de la suerte de los productos básicos, cuya demanda está estancada o declina en los mercados internacionales. Ello explica la pérdida de participación relativa de la región en el comercio mundial, y también el virtual estancamiento del valor de las exportaciones. En efecto, no obstante algunas experiencias exitosas de diversificación y expansión de ciertos productos, en general, y para la región en su conjunto, las ventas totales en 1985 sólo superaron en 4% el valor registrado en 1980. Así, por primera vez en la experiencia de la posguerra, la mayoría de las economías latinoamericanas y del Caribe dejaron de participar en la recuperación internacional para quedar inmersas en una crisis prolongada que sólo reconoce contadas excepciones.

Las políticas de incentivos a las exportaciones adoptadas en casi todos los países en años recientes, y la necesidad imperiosa de generar divisas, se han traducido, al menos en el corto plazo, en una sobreoferta de productos tradicionales dirigida a los mercados internacionales. En parte, ello explica por qué la relación de intercambio ha alcanzado en los últimos años sus niveles más bajos desde 1930, no obstante la paulatina devaluación que ha experimentado recientemente el dólar —moneda en que se transan la mayoría de dichos productos— frente a las monedas de las demás economías industrializadas. (Veánse el cuadro 11 y el gráfico 7.)

Otra de las consecuencias de la crisis fue el debilitamiento de la interdependencia económica entre muchos de los países de la región que se había adquirido en decenios anteriores. El comercio recíproco, medido a través de las exportaciones intrarregionales, se desplomó de manera más intensa que el comercio global. Ese intercambio había llegado a representar el 16% de las ventas externas totales de América Latina en el período 1975-1981, pero a partir de este último año, cayó en forma progresiva, hasta llegar apenas al 11% en 1985. (Veáse el cuadro 12.) El fenómeno descrito, que refleja los niveles deprimidos de demanda y la crisis en los sistemas de pago recíprocos, afectó a todos los procesos subregionales de integración. Asimismo, y en vista de que una elevada

proporción del comercio recíproco se compone de manufacturas, el retroceso contribuyó a elevar la capacidad ociosa industrial, precisamente cuando más se necesitaba aprovechar la capacidad instalada disponible.

Los problemas de la primera mitad de los años ochenta tuvieron un claro reflejo en la conducción de la política económica. Esta última hubo de moverse dentro de estrechos márgenes de maniobra, impuestos por la aguda escasez de divisas y la necesidad de adaptarse a un panorama de oportunidades limitadas o de restricciones múltiples. Las estrecheces financieras han tornado muy urgente la aplicación de medidas de corto plazo, creando dificultades a la selección racional de instrumentos de política. En efecto, y pese a sus deseos, los gobiernos se han visto forzados a cortar radicalmente sus gastos de inversión, tradicionalmente más flexibles que los gastos corrientes. Asimismo, las circunstancias influyeron para que la atención de los encargados de formular las políticas económicas se centrara en los problemas inmediatos, en desmedro de las estrategias y políticas de desarrollo de más largo plazo. Así, el quehacer de la política económica y de aquellos que la diseñaron e instrumentaron cambió mucho en los años ochenta con relación a períodos anteriores. En la mayoría de los países, el énfasis se puso claramente en las medidas para sobrellevar una situación adversa, más que en el cumplimiento de objetivos asociados al desarrollo.

Por último, si bien es difícil establecer claramente las relaciones de causalidad entre los fenómenos que se manifiestan en el ámbito económico y los que lo hacen en el ámbito político-social, en el período que se analiza se produjeron interacciones significativas. En algunos países, tensiones de diversa índole rebasaron sus límites, y sólo encontraron salida, a veces, en situaciones de violencia; en otros —la mayoría— se observó un proceso de apertura democrática.⁷ Este último fenómeno, sin duda de signo positivo, es de singular importancia, puesto que condicionará la política económica en el futuro en el contexto de procesos participativos en que cabe suponer que tanto sacrificios como beneficios se compartirán en forma más equitativa. Quizás ese hecho haya facilitado una gradual adaptación de las expectativas —hoy acaso más realistas que antaño— de la población de la región sobre los resultados asequibles en materia de desarrollo. La disciplina con que grupos organizados de la más diversa índole han aceptado compartir responsabilidades y sacrificios en el ajuste, ha contribuido a evitar que se ahondaran las fisuras del funcionamiento normal de las sociedades latinoamericanas y del Caribe.

En síntesis, los países de la región han experimentado un profundo desajuste durante los últimos años. A un fenómeno de carácter estructural, de rasgos muy complejos, se ha superpuesto una recesión internacional de carácter cíclico, cuyas consecuencias pesarán de manera determinante en la capacidad futura de acceder al desarrollo. Si los países de la región no se adaptan a estos cambios en sus circunstancias, corren el

riesgo de profundizar y dilatar en el tiempo la recesión económica con todas sus consecuencias; si se adaptan a ellas de manera espuria, corren el riesgo de ahondar las profundas desigualdades que hoy persisten en la mayoría de las sociedades de la región. Los problemas de la coyuntura, entonces, confunden y magnifican las deficiencias, rezagos y desequilibrios seculares de las economías de América Latina y el Caribe, y plantean importantes desafíos que exigen nuevas y urgentes respuestas.

B. REFLEXIONES SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL

1. La agenda prioritaria

De las páginas anteriores se desprende una agenda prioritaria de acción para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Si bien la importancia relativa de cada uno de los temas que la integran podrá variar de un país a otro, y las estrategias en que se inscribirán sin duda han de ser distintas, todos ellos son pertinentes para cada uno de los países de la región. En su conjunto, apuntan a la reactivación de las economías, en un marco de creciente equidad y en el contexto de sociedades democráticas y participativas. Esos temas, íntimamente relacionados entre sí, son: primero, avanzar hacia el ajuste y la estabilización, pero con signo expansivo; segundo, elevar los niveles de ahorro interno y orientarlos hacia la inversión productiva; tercero, impulsar la modernización de las estructuras productivas; cuarto, mejorar la capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía internacional y su inserción en ella; y finalmente, incorporar una creciente equidad a las estrategias de desarrollo.

a) *Avanzar hacia el ajuste expansivo y la estabilización*

Tras varios años de esfuerzos y sacrificios para reducir los serios desequilibrios financieros externos e internos de la mayoría de los países de la región, dicho objetivo aún no ha podido cumplirse. La eficacia de la acción en esta materia no sólo se constituye en prerequisite de la transformación de la estructura productiva, sino que forma parte esencial de la propia reactivación. Impulsar un ajuste expansivo, y avanzar simultáneamente hacia la estabilización de las economías, sin provocar recesión, constituye el primer punto de esta agenda prioritaria.

Concebir el ajuste y la estabilización como parte de una agenda ampliada del desarrollo implica modificar la altísima prelación que se ha concedido —a veces en desmedro de otras preocupaciones de mayor aliento— a la política económica de corto plazo, y convoca a los agentes económicos a ocuparse nuevamente de la rica y compleja problemática del desarrollo a largo plazo.

b) *Elevar el ahorro interno y orientarlo hacia la inversión productiva*

Tanto la transformación y expansión de la estructura productiva, como el cumplimiento de metas distributivas precisan de inversiones, ya sea en la planta productiva o en la infraestructura o en el desarrollo de los recursos humanos. Sin embargo, el peso del servicio de la deuda externa, junto con la reducida contribución del ahorro externo que puede preverse para los próximos años, plantean interrogantes sobre las fórmulas para financiar tales gastos. La respuesta a esas interrogantes constituye otro punto en la agenda prioritaria.

c) *Transformar las estructuras productivas*

Hasta ahora, los países de América Latina y el Caribe han sido sujetos prácticamente pasivos de los cambios a escala mundial. De otra parte, en la mayoría de los países de la región se ha debilitado el impulso del patrón de industrialización vigente, mientras se mantienen los rezagos e insuficiencias características de muchas de las ramas fabriles, así como la deficiente articulación inter e intrasectorial. Queda un largo trecho por recorrer, asimismo, en el fortalecimiento de la agricultura, y en especial de la agricultura campesina.

Se hace en consecuencia doblemente indispensable trazar, país por país, las grandes líneas de la estructura productiva en que se basarán los nuevos patrones de desarrollo económico. Por un lado, debido a la urgencia insoslayable de alterar las formas de inserción en el comercio mundial; por otro, a la necesidad de incorporarse al cambio tecnológico que viene tomando cuerpo en el mundo, so pena de iniciar un ciclo de marginación todavía más intenso en relación con los frutos del progreso a nivel mundial.

d) *Mejorar la capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía internacional*

Ya se aludió a las importantes transformaciones y mutaciones que hoy experimenta la economía internacional, derivados de cambios en los patrones tecnológicos, en los hábitos de consumo, y en las relaciones entre los principales países o grupos de países que intervienen en los flujos comerciales y financieros a escala planetaria. Esas transformaciones y mutaciones están ocurriendo a ritmos acelerados, lo cual introduce un factor de incertidumbre respecto de la evolución futura de las relaciones económicas internacionales, y exige a los países una capacidad cada vez mayor de adaptación.

Este panorama presenta múltiples peligros para los países de América Latina y el Caribe, y también algunas oportunidades. En el corto plazo, sin embargo, los primeros parecen exceder a las últimas, sobre todo si se toma en cuenta el asfixiante peso del servicio de la deuda externa y su

incidencia sobre la posibilidad de reanudar el acceso de los países de la región a nuevo financiamiento externo neto. Esto significa, en síntesis, que la región habrá de prepararse para enfrentar una economía internacional con rasgos mucho más complejos que en años pretéritos, lo cual entraña adaptar las economías a las cambiantes circunstancias externas, y, en lo posible, influir sobre dichas circunstancias a través del poder conjunto de la negociación.

e) *Impulsar el desarrollo en el marco de una creciente equidad*

Uno de los grandes desafíos del desarrollo futuro consiste en lograr reducir las desigualdades distributivas, heredadas del pasado,⁸ en el marco de ritmos de crecimiento previsiblemente más modestos que los de décadas recientes, pero en un contexto político crecientemente participativo. Al respecto cabe advertir que, de acuerdo con los patrones históricos de comportamiento de las economías de la región, incluso si se adopta una hipótesis optimista de expansión,⁹ la vasta mayoría de los países no podrá crear suficientes oportunidades de trabajo productivo para la población económicamente activa emergente en la próxima década.

Respecto de la distribución equitativa del ingreso, no sólo se trata de aducir consideraciones sociales, sino también económicas y especialmente políticas. La ampliación dinámica de los mercados internos sin duda estimulará la demanda de determinado tipo de bienes, lo cual a la postre podrá traducirse en mayor capacidad de oferta. Asimismo, el cumplimiento de las grandes metas sociales fortalece y consolida los procesos democráticos. La preocupación por la equidad, sobre todo ante circunstancias económicas adversas, reviste en consecuencia una significación que justifica convertirla en tema obligado de la agenda de trabajo de América Latina y el Caribe.

2. Consideraciones acerca del marco conceptual

Han transcurrido más de treinta y cinco años desde que la Secretaría de la CEPAL hizo público lo que un autor, con afán hiperbólico, llamó el "manifiesto de la CEPAL",¹⁰ posteriormente enriquecido, al correr de los años, con lo que el Presidente de México llamó el "legado histórico" de la institución.¹¹ Su interpretación del subdesarrollo latinoamericano se centró en la relación asimétrica entre los países del centro y de la periferia, debida, principalmente, a la manera en que la división internacional del trabajo asignaba a los países de la región producciones de materias primas o bienes primarios cuya capacidad para generar divisas no era compatible con elevadas tasas de acumulación y de crecimiento sostenido. Se destacaban también la propagación desigual del progreso técnico, la heterogeneidad estructural característica de la producción en América Latina, el

carácter concentrador del funcionamiento libre del mercado, y las carencias y rezagos propios de las sociedades en desarrollo.

A fin de dar respuestas a los problemas diagnosticados, se formuló un conocido conjunto de "ideas-fuerza". Entre ellas estaban la industrialización, el papel activo del Estado —tanto para corregir fallas del mecanismo del mercado como para complementar las acciones de los agentes privados—, la eliminación de diversos obstáculos estructurales al desarrollo, y la movilización de recursos para acrecentar la capacidad productiva.¹²

Al abordar éstos y muchos otros temas, la CEPAL y su Secretaría no pretendían ofrecer un paradigma invariable; por el contrario, en repetidas ocasiones insistieron en la necesidad de adaptar las "ideas-fuerza" a las circunstancias cambiantes y a las situaciones peculiares de cada país.¹³ En respuesta al pedido del Presidente de México en cuanto a caracterizar "un marco conceptual actualizado relevante a la problemática de la región",¹⁴ cabría, entonces, tratar de aclarar la relación entre aquellas "ideas-fuerza" y las cambiantes circunstancias contemporáneas tanto internas como externas.

El tema es delicado, no sólo por su complejidad, sino porque se inscribe dentro de las tendencias al "revisiónismo" político-económico que ha tenido lugar en los países del centro, pero que no necesariamente resulta pertinente para las realidades de América Latina y el Caribe. Ese tipo de debate ha contribuido a veces a construir oposiciones —sustitución de importaciones versus apertura a ultranza, planificación versus mercado, estructuralismo versus monetarismo— que, lejos de contribuir a esclarecer las ideas, hacen más difícil la discusión. En ese sentido, quizás resulte útil exponer el punto de vista de la Secretaría en torno al examen de cuatro aspectos centrales del debate: la concepción misma del desarrollo económico, el cumplimiento de objetivos múltiples y a veces encontrados, el grado de "apertura económica" deseable, y la interrelación entre el papel del Estado y el del resto de los agentes económicos en el proceso de desarrollo.

Ese análisis se hace en el contexto de una aplicación pragmática de una estrategia tendiente a cumplir objetivos irrenunciables del desarrollo. Si bien se insiste en la necesidad de adaptarse al cambio de las circunstancias, ello no significa acoger de lleno corrientes nuevas de pensamiento que confían de manera acaso exagerada en las virtudes del mercado, la racionalidad de los agentes privados de la economía y las bondades de integrarse sin cortapisas a la economía mundial. Se estima, más bien, que las pautas o estilos de desarrollo no pueden alterarse drásticamente a voluntad sin causar efectos peores que los males que pretenden corregir. Todo ello obliga a adaptarse a las nuevas circunstancias en forma gradual, progresiva y selectiva, buscando sistemáticamente alcanzar un conjunto complejo de objetivos económicos, políticos y sociales.

a) *El concepto de desarrollo económico*

Parece innecesario retomar la discusión sobre la naturaleza del desarrollo económico, tema abordado en tantas ocasiones anteriores por la CEPAL.¹⁵ Sin embargo, conviene insistir en que, a juicio de la Secretaría, el desarrollo económico no ocurre de manera espontánea, sino que constituye la resultante de un esfuerzo decidido y sistemático de gobiernos y sociedades civiles. La experiencia de los últimos cuarenta años revela que el desarrollo no suele seguir trayectorias predeterminadas, y menos lineales, ni realizarse a imagen y semejanza de la transición —también heterogénea— que experimentaron las sociedades hoy industrializadas. Al contrario, el proceso es intrínsecamente disparejo, y preñado de tensiones, desajustes e imperfecciones.

Esta afirmación, por redundante que parezca, tiene consecuencias importantes para el modo de abordar la cuestión del futuro desarrollo latinoamericano. Conviene aceptar como punto de partida que no existe un camino único hacia el progreso (piénsese, a título ilustrativo, en contrastar las experiencias de Inglaterra, los Estados Unidos de América, y el Japón); también hay que reconocer que la situación de los países en desarrollo es cualitativamente distinta de la de las naciones desarrolladas (ésta es la base de sustentación de la teoría del desarrollo como una subdisciplina de la economía), y admitir expresamente la gran complejidad del proceso de modernización de las estructuras económicas, sobre todo en lo que respecta a sus interconexiones con otras variables sociales y políticas.

En ese orden de ideas, el partir de la premisa que el desarrollo económico no ocurre de manera espontánea implica, al margen de consideraciones ideológicas o doctrinarias, atribuir un papel fundamental al Estado. Asimismo, en esta perspectiva el desarrollo no es sólo materia de políticas económicas coherentes, "precios adecuados" y equilibrios macroeconómicos. Aún más importantes son los elementos no cuantificables, como la capacidad empresarial (privada y pública), la innovación, la organización, la superación de escollos de carácter institucional, la participación popular, el liderazgo político y otros factores que aglutinan a la población en torno a un proyecto de desarrollo y que estimulan la capacidad creativa y de acción de los agentes económicos.

Por último, el desarrollo no es materia exclusiva de la práctica y el conocimiento técnico y económico, sino también del manejo político. En la actualidad, las soluciones dependen decisivamente de la posibilidad de unir Estado y sociedad civil en un proyecto en que gobierno y pueblos compartan poder y responsabilidades. Sólo así parece posible convertir a todos los segmentos de la población en portadores de cambio, atemperar conflictos sociales y facilitar la consecución ordenada de los objetivos del desarrollo.

b) *Los objetivos del desarrollo*

Desde hace tiempo, la CEPAL ha insistido en que los objetivos centrales del desarrollo son los de crecer, transformar la estructura productiva, mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, lograr un mayor grado de autonomía y disminuir la vulnerabilidad externa, y avanzar hacia sociedades participativas y democráticas.

Cabe admitir que el cumplimiento simultáneo de todos estos objetivos plantea oposiciones a veces difíciles de conciliar, en especial en el corto plazo. Si bien el logro de uno de los objetivos no necesariamente se contrapone al de otros, siempre existe la necesidad de establecer órdenes de prelación propios del contexto en que se inscribe una determinada estrategia de desarrollo. De hecho, la decisión de buscar el cumplimiento parcial de todas o de varias de las metas enumeradas, por encima de un umbral mínimo, determina tanto el contenido de las distintas estrategias de desarrollo como los alcances de las diferentes combinaciones de políticas económicas.

A lo largo de las últimas décadas, se han acumulado experiencias enriquecedoras que definen ciertos caminos para conciliar entre sí los objetivos del desarrollo. En ese sentido, son múltiples los trabajos y ensayos teóricos y prácticos que demuestran como conceptualmente posible la armonización, al menos parcial, de los objetivos de crecimiento y equidad.¹⁶ Así, algunas experiencias disímiles ponen de manifiesto modos diversos de abordar el crecimiento sin perder de vista las consideraciones distributivas. En algunos casos, se tomaron medidas redistributivas antes de poner el acento en el crecimiento (reforma agraria en Corea, por ejemplo); en otros (España), se confió más en la distribución dinámica del ingreso. Cada situación precisó de combinaciones diversas de políticas económicas y de acciones, todas ellas cualitativamente distintas a las que exigiría el concentrar todos los esfuerzos solamente en el crecimiento.

En el mismo orden de ideas, es factible impulsar un crecimiento que sea a la vez dinámico y capaz de reducir la vulnerabilidad externa de los países. En efecto, la diversificación y ampliación de las exportaciones, el aumento del ahorro interno y las mejoras en la capacidad del país para desarrollar y aplicar innovaciones tecnológicas y organizativas (metas todas que se proponen en este documento), ayudarían a conciliar el crecimiento con el objetivo de perfeccionar la autodeterminación de las políticas económicas internas.

Finalmente, aunque no es riguroso hablar de avances en la conciliación entre el objetivo económico de crecer y el objetivo político de lograr sociedades democráticas y participativas, ya que se trata de categorías distintas, con diferentes valores, cabría señalar que en la coyuntura actual ambas metas resultan compatibles, e incluso funcionales entre sí. Sin duda, conviene que el desarrollo abra márgenes de maniobra que no

dividan ni polaricen a la sociedad, y asimismo que la aplicación de fórmulas de concertación social aporte la unidad de esfuerzos indispensable para superar el *impasse* económico actual. Esta última tarea supone la democratización de la política económica; esto es, el compartir clara y abiertamente beneficios, sacrificios y responsabilidades entre Estado y agentes privados.

En síntesis, si bien cinco años de estancamiento e incluso retroceso económico crean la propensión a hacer del crecimiento el objetivo dominante, sería erróneo dejar de lado los otros objetivos del desarrollo antes mencionados. Más bien, procurar al menos un nivel mínimo de cumplimiento de todos estos objetivos es uno de los rasgos irrenunciables del enfoque en que se inscriben las propuestas contenidas en capítulos siguientes. Por eso se postulan y destacan una serie de principios donde se puede asentar el esfuerzo de reconstrucción de las estrategias nacionales de desarrollo. La equidad importa por constituir un elemento decisivo de la estabilidad social de largo plazo y de la posibilidad de amalgamar y reunir las energías de las sociedades a fin de superar la crisis del desarrollo. Una mayor autonomía en la formulación e instrumentación de las políticas económicas tiene en sí misma un valor, frente a la imperiosa necesidad de capacidad colectiva para resolver los dilemas nacionales y regionales. También hay consideraciones políticas que deben tomarse legítima y explícitamente en cuenta al concebir e instrumentar las acciones económicas. Todo ello exige establecer prelación y realizar decididos esfuerzos de armonización y atemperamiento de las oposiciones entre los diferentes objetivos. Sin duda, con ello se hace mucho más complejo el diseño de las estrategias de desarrollo, y se introducen necesariamente variantes en la forma en que cada sociedad configura sus políticas específicas.

c) *El grado de apertura económica deseable*

Aquellos que abogan por convertir al sector exportador no tradicional de América Latina y el Caribe en el "motor" del desarrollo suelen referirse al éxito alcanzado por un grupo de economías del sudeste asiático. Por su parte, quienes se resisten a abrir las economías a una mayor competencia internacional invocan los riesgos inherentes en tal decisión; argumentan en este sentido que las estrategias sustitutivas de importaciones dieron resultados satisfactorios durante tres décadas de posguerra, y que su capacidad para continuar haciéndolo está lejos de haberse agotado.

Una parte del debate —la que se ocupa del marco macroeconómico— está centrada en las ventajas e inconvenientes de alterar los precios relativos de los bienes transables —tanto de exportación como de importación— y los no transables, y en la relación que debe existir entre la estructura de precios del país y los precios internacionales.

Como se sabe, los instrumentos de política económica más aptos para actuar sobre los precios relativos son el tipo de cambio (que afecta la relación entre los precios de los bienes transables y no transables); los gravámenes a la importación (que afectan el precio de los bienes importados y de los sustitutos de las importaciones); los subsidios a la exportación (que influyen en la formación de los precios de los bienes exportables), y diversas combinaciones de dichos instrumentos entre sí y con otros de carácter administrativo (licencias, cuotas y prohibiciones, controles cambiarios, tipos de cambio duales o múltiples, etc.).

La mezcla de instrumentos determina el sesgo "pro" o "anti" exportador, o "pro" o "anti" sustitución de importaciones, de la política económica. Así, un caso extremo estaría representado por la combinación de un régimen de aranceles alto y diferenciado y de un tipo de cambio bajo, lo cual tendería a favorecer la sustitución de importaciones, pero desestimularía las ventas al exterior. El extremo opuesto sería una situación de tipo de cambio alto, aranceles bajos y parejos, y estímulos especiales a las exportaciones, la que tendería a favorecer, en términos relativos, a las actividades exportadoras por sobre las que sustituyen importaciones. Una posición intermedia sería aquella en que a través de distintos mecanismos se tendiera a equiparar los estímulos a las actividades que ahorran divisas y a aquellas que las generan.

Ahora bien, para los países de la región es imprescindible evolucionar hacia un sector industrial más eficiente y competitivo, ya sea para sustituir importaciones o para exportar. Interesa destacar, en ese sentido, que una región en la que el costo laboral del sector manufacturero es sólo una fracción del de los países desarrollados; en la que la carga tributaria es menor; en la que los niveles de productividad no son inferiores al 50% de los existentes en los países desarrollados, y que tiene además acceso a tecnologías comparables, difícilmente puede aceptar pasivamente la perspectiva de mantener un elevado e indiscriminado proteccionismo. Así, resulta congruente con las necesidades actuales y futuras del desarrollo de la región corregir los excesos de la sobreprotección de actividades fabriles de dudosa rentabilidad social y atacar frontalmente la insuficiencia de divisas mediante el fomento a la exportación, sobre todo si se toma en cuenta que todo ello no es incompatible con el aprovechamiento de los mercados internos y regionales y la sustitución de importaciones, realizada dentro de márgenes razonables de protección.

Con todo, cabe hacer cuatro salvedades ante este planteamiento. En primer lugar, una política macroeconómica que favorezca la producción de bienes transables es condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente, para elevar las exportaciones; tanto o más importantes resultan los factores institucionales (organización, capacidad empresarial, canales de comercialización) y de otro tipo. No cabría esperar, por consiguiente, que la simple alteración de los precios relativos baste para

lograr los resultados previstos; en la práctica, se necesitan además otras acciones que contribuyan a la adecuación de las estructuras productivas.

En segundo lugar, acceder a los mercados internacionales es un proceso complejo y dilatado, que entraña avances y retrocesos debidos a ensayos y errores y a reacciones a circunstancias externas. Las experiencias internacionales más logradas muestran que tampoco se trata de proceder a una apertura drástica, sino de definir sectorial y temporalmente un itinerario de aprendizaje interno que conduzca a una inserción sólida en el mercado internacional. Por consiguiente, se precisa proceder de manera *gradual* y *selectiva* para que los cambios puedan hacerse asimilables, y para que la readecuación de la estructura productiva se logre al menor costo posible, en términos de los desequilibrios externos, el aumento del desempleo, o el desmantelamiento de costosas instalaciones.

En tercer lugar, lo importante no es tanto exportar *per se*, sino transformar la estructura productiva con miras a alcanzar patrones más eficientes y más funcionales en términos de los objetivos económicos internos, el uso de los recursos disponibles y las tendencias de la demanda internacional. En ese sentido, cabe recordar que tanto las potencias industriales de hoy, como la mayoría de las economías exportadoras de manufacturas del sudeste asiático accedieron al mercado internacional después de haber consolidado e integrado sus capacidades productivas y de haber generado la necesaria eficiencia competitiva interna. Esto indica que no hay un camino único para exportar o alcanzar la excelencia productiva en determinadas ramas de la actividad económica ni tampoco una sola vía para impulsar una sustitución eficiente de importaciones. Más aún, una apreciación objetiva de las experiencias de la historia tendería a fortalecer la tesis de que ambos procesos, cuando son logrados, tienden a ser inseparables.

En cuarto y último término, cabe señalar que la "apertura" de la economía precisa, como contrapartida, el acceso a mercados externos. No obstante, muchas veces los países de la región se enfrentan a circunstancias externas tan adversas que, pese a esfuerzos considerables, no pueden generar divisas suficientes para sostener el crecimiento de sus economías. En tales circunstancias, exponerse en mayor grado a la competencia internacional no sólo entraña serios riesgos, sino que deja de constituir una verdadera opción frente a la estrategia menos deseable, pero más segura, de contener las importaciones.

Por otra parte, algunas concepciones que postulan estrategias "aperturistas", inspiradas en variantes del *laissez faire* del siglo pasado, unen estrechamente la idea de convertir el sector exportador en el "motor" del crecimiento con la de hacer que el mecanismo del mercado induzca, por sí solo, la indispensable transformación de las estructuras productivas. Dichas posturas doctrinarias implican un sesgo contrario a la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, las experiencias

de los países del sudeste asiático comprueban que la adopción de una estrategia exportadora exige una considerable acción estatal. La intervención gubernamental resulta necesaria no sólo para el diseño de las políticas macroeconómicas (que a veces incluso se contraponen a las señales del mercado, siempre de corto plazo), sino para la creación de las condiciones complementarias al cambio estructural. Lo anterior, como se señala enseguida, no significa pronunciarse sobre si son las empresas públicas o las privadas las llamadas a realizar las transformaciones.

Finalmente, en el trasfondo del debate sobre el grado de "apertura" económica se encuentra un tema que muchas veces se pasa por alto o al menos se relega a un segundo plano: la estructura productiva que se desea alcanzar en cada país. En ese sentido, la equiparación entre los estímulos para ahorrar divisas y aquellos destinados a generarlas afecta a todos los bienes y servicios transables. Sin embargo, lo que verdaderamente se busca es mejorar la competitividad internacional de los productos de la región, sobre todo en el caso de bienes no tradicionales, con el fin de estimular la sustitución eficiente de importaciones y la exportación de nuevos productos que puedan inscribirse en el cuadro de ventajas comparativas dinámicas de un nuevo patrón del comercio internacional. Esto apunta a la modernización y diversificación de la producción agrícola, y especialmente a la industrialización, aunque sobre bases distintas y renovadas.

d) *El papel del Estado y de los agentes privados*

El tema del desempeño del Estado en el proceso de desarrollo ha contribuido a la polarización e ideologización del debate sobre diversos enfoques del desarrollo. En un extremo, se invocan supuestas características y bondades de los agentes privados (eficiencia, asignación óptima de recursos, capacidad de adaptación e innovación), las que se presentan en contraposición a supuestas deficiencias de los agentes públicos (ineficiencia, mala asignación de recursos, burocratismo). Todo ello desemboca en otorgar de por sí un valor a la reducción de la presencia gubernamental en la economía, en todos sus órdenes. En el otro extremo, se tiende a asignar atributos y virtudes a los agentes públicos (racionalidad, coherencia, actuación para el "bien común", visión de conjunto), lo que lleva a otorgar al Estado un papel dominante en el proceso de desarrollo, a veces incluso a costa del desempeño de los agentes privados. Así, en ambos extremos se emiten juicios de valor que privilegian a uno de los agentes sobre el otro, en vez de admitir que ni los agentes públicos ni los privados siempre tienen las características que se les atribuyen, y que, en el proceso de desarrollo de una economía mixta, la acción estatal y el funcionamiento del mercado no son opciones opuestas, e incluso antagónicas, sino mecanismos complementarios.

El debate, desde luego, no puede darse ni resolverse en abstracto. Las funciones y objetivos del Estado trascienden los de la suma o la conjugación del resto de las fuerzas sociales; sus acciones toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado, que define una compleja actividad rectora en sus diversas dimensiones. Nadie duda de que una de las funciones básicas de cualquier Estado es la de velar por el bienestar de la población. Sin embargo, el alcance y el contenido concreto de las acciones que lleva a cabo el Estado para cumplir esa función no sólo están ligados a la capacidad organizativa, técnica y financiera del aparato burocrático, la coherencia de su actuación, las características del liderazgo político del país y su capacidad para aunar voluntades y lograr un pacto social, sino también a la manera en que el Estado y el resto de los actores de la sociedad se interrelacionan e influyen unos sobre otros. En todo caso, en la gran mayoría de los países latinoamericanos coexisten agentes públicos y privados, en una tensión creadora y dinámica, cuyas modalidades y expresión concreta varían con el tiempo y de un país a otro.

Una parte de la polémica gira en torno a la acción administrativa como complemento o sustituto de las señales del mercado en lo que respecta a la asignación de recursos, y otra parte se refiere a la propiedad de los medios de producción. Ambos aspectos desde luego están íntimamente relacionados. Así, por ejemplo, son muy conocidos los argumentos en favor de que el mecanismo de mercado —la llamada “mano invisible”— es el instrumento más indicado para lograr una asignación óptima de recursos. También lo son los argumentos en pro de acciones directas tendientes a alterar los resultados del mercado, para superar imperfecciones propias de una economía en desarrollo, responder con agilidad a las señales de los precios, o bien alcanzar determinadas metas de la política económica, sobre todo en lo que se refiere a la equidad. Sólo cabe recordar que, en economías relativamente desarticuladas, los precios de mercado suelen diferir grandemente de los respectivos valores sociales, debido, entre otros factores, a las imperfecciones que limitan la competencia y a la existencia de importantes externalidades (negativas y positivas) en los distintos procesos de inversión y producción.

En ese sentido, si bien la existencia de precios que reflejen la relativa escasez o los costos de oportunidad social favorece el proceso de asignación óptima de recursos, hay experiencias recientes que demuestran que los “precios correctos” no bastan para lograr el desarrollo. Cabe advertir, a título ilustrativo, que las tasas de interés reales excepcionalmente elevadas no aumentan necesariamente la captación de ahorros financieros; los tipos de cambio altos no siempre resultan suficientes para elevar con rapidez las exportaciones, y los salarios reales deprimidos no provocan indefectiblemente desplazamientos de la inversión hacia actividades que hagan uso más intensivo de la mano de obra.

Por otra parte, lo "correcto" de determinado precio es un asunto relativo, no absoluto. Así, ciertos precios "no correctos" pueden justificarse, en el corto plazo, si responden a objetivos más amplios de la política de desarrollo. Como se señala en un artículo reciente, "...lograr las políticas correctas es algo más que lograr los precios correctos. Realinear adecuadamente la producción puede requerir incentivos que exageran las señales del mercado. La eficiencia frecuentemente es la consecuencia de distorsiones exitosas."¹⁷ Dicho de otra manera, las imperfecciones propias de las economías en desarrollo justifican y exigen la combinación pragmática y realista del instrumento de mercado y de la acción directa del Estado.

En lo que se refiere al tema de la propiedad de los medios de producción, en América Latina, como en otras regiones en desarrollo, existe una larga tradición en cuanto a legitimar determinadas acciones gubernamentales destinadas a alcanzar más rápidamente los objetivos generales del desarrollo. De hecho, una de las experiencias que aporta la historia de los países considerados hoy como industrializados es la muy distinta significación que han tenido las atribuciones y responsabilidades del Estado en el proceso de desarrollo.¹⁸ En las economías mixtas, las empresas públicas, en vez de competir con los agentes privados, apoyan y complementan sus actividades. En general, la ampliación o reducción del ámbito de la actividad estatal no tiene por qué plantearse en función de objetivos doctrinarios (la "socialización" de las economías); cabe en cambio plantearla en términos de resultados concretos, funcionales respecto de los objetivos del desarrollo. El mismo sentido pragmático debe aplicarse a la tendencia a la "privatización" que se da en algunos países; es decir, más bien que discutir en abstracto el tamaño del sector público, lo que debe procurarse es redefinir, ante circunstancias diferentes, la relación entre las empresas estatales y las privadas. El factor que más ha influido en hacer imprescindible la revisión del papel de esas empresas en la economía, en efecto, está íntimamente relacionado con el problema de la absorción de las pérdidas de ingreso ocasionadas por la crisis económica que impera en la región.

La relación simbiótica implícita en párrafos precedentes también se encuentra en materia del gasto público, y la manera en que éste incide sobre el gasto de los demás agentes económicos. En ese sentido, la experiencia en varios países de la región demuestra que la inversión pública no sólo ha tenido un efecto directo sobre la ampliación de la capacidad productiva de las economías, sino que también ha provocado un importante efecto de arrastre sobre la inversión privada, en actividades subsidiarias o complementarias.

Cabe una alusión al resto de los agentes del desarrollo. Durante los cuarenta años de posguerra, la mayoría de las sociedades de América Latina y el Caribe vieron el surgimiento de nuevos actores y una creciente

diferenciación entre distintos estratos de la sociedad, al grado que, como lo han señalado algunos autores, resulta difícil categorizar en forma nítida los distintos agentes del desarrollo.¹⁹ Sin embargo, independientemente de los criterios de estratificación social o de las tipologías funcionales que se empleen, llama la atención la diversidad y la heterogeneidad que hoy revelan las sociedades latinoamericanas. Muestra de lo anterior se encuentra en los pronunciados contrastes entre formas tradicionales y modernas de producción que coexisten en la región, tanto en las grandes urbes como en el área rural; en las múltiples formas de organización —gremial, cooperativa, de asociaciones de la más diversa índole—, y en la manera en que distintos agentes procuran actuar sobre las decisiones del Estado. Esa diversidad y heterogeneidad han enriquecido la manera en que el Estado y el resto de los agentes económicos se interrelacionan, en la tensión creadora y dinámica a la que ya se hizo referencia.

En definitiva, ni la expansión deliberada de la actividad estatal ni la reducción de sus acciones en todas las esferas de la vida social debieran ser por sí mismas los objetivos de una nueva estrategia de desarrollo. Las decisiones deben corresponder a las circunstancias precisas de cada país, a objetivos del desarrollo también específicos, y al resultado de la permanente interacción dinámica entre el Estado y el resto de los actores de las sociedades. En cambio, cabría establecer algunos requisitos para todos los agentes, tanto públicos como privados, en función de los objetivos del desarrollo. Así, la eficiencia, la originalidad, la capacidad de adaptación, la innovación y la agilidad, son cualidades que deberían caracterizar tanto a la actuación del Estado como a la de los agentes privados.

En cuanto a las empresas del sector público, por ejemplo, sería deseable alterar su manejo tradicional en varios sentidos. Por un lado, habría que simplificar en muchos casos sus objetivos, o al menos hacerlos explícitos. En ese sentido, en general, cabría evitar que sus finanzas cargasen con el otorgamiento de subsidios o tarifas subvencionadas y aligerar la carga que significa asumir la condición de líderes salariales, o la carga de creación de empleos, para centrar más la atención en cuestiones relacionadas con los costos, la generación de excedentes y el aumento de la productividad. De otro lado, habría que poner mayor énfasis en hacer de las grandes empresas gubernamentales el pivote del cambio tecnológico, la investigación aplicada, el desarrollo de actividades que vengan a integrar los eslabonamientos interindustriales o la celebración de acuerdos de complementación regional.

Por último, independientemente del marco institucional, social y político en que el Estado se desenvuelve, la solución a la crisis latinoamericana exige reforzar la capacidad de gobernar, expresada en la eficiencia y eficacia técnica y administrativa de gestión del aparato estatal, en la capacidad política para aunar voluntades en torno a un proyecto nacional de desarrollo, y en la capacidad económica y financiera para impulsar,

estimular y orientar ese proyecto. Así, por ejemplo, será necesario lograr la mayor coherencia posible entre objetivos y acciones; la mayor racionalidad en la asignación de recursos públicos a determinadas actividades; y, en el marco de un proceso democrático y participativo, la mayor comunidad de intereses entre gobiernos y sociedades civiles en torno a la dirección que se desea imprimir al proyecto de desarrollo.

En síntesis, en el proceso de interacción creativa entre agentes privados y Estado, ambas partes legítimamente tratarán de formular determinadas exigencias recíprocas. Los agentes privados exigirán, cuando menos, que el Estado no entorpezca el desempeño de sus actividades mediante controles y requisitos que eleven riesgos y costos. El Estado, por su parte, orientará la política económica para inducir a los agentes privados a un patrón de comportamiento consistente con el cumplimiento de los objetivos del desarrollo. Así, en las economías mixtas, tanto los agentes públicos como los privados tienen un papel que desempeñar. Ante la gran heterogeneidad de situaciones presentes en la región, no es posible ni conveniente ofrecer imágenes preconcebidas sobre el contenido y alcance de ambos papeles, ni sobre la manera en que ambas partes interactúan y se complementan. Ello dependerá de las circunstancias, la capacidad de iniciativa del Estado, y los objetivos que se persigan. En cuanto a este último aspecto, existen objetivos comunes que ni el Estado ni los agentes privados por sí solos pueden alcanzar, y de allí la importancia de una concertación.

e) *Recapitulación*

Para concluir, se pueden enumerar algunos rasgos del marco conceptual cuyos parámetros se han caracterizado en páginas precedentes. Entre éstos se destacan los siguientes:

- *Primero*, se reconoce en el crecimiento un elemento fundamental, pero, a la vez, no suficiente para el logro de un desarrollo estable y equilibrado. Podría ser pertinente sacrificar niveles máximos de expansión económica en aras de alcanzar al menos un nivel mínimo de cumplimiento de objetivos de la misma jerarquía de importancia, como mejorar la distribución del ingreso, lograr mayor autonomía frente a la economía mundial, y llegar a sociedades más participativas y democráticas.

- *Segundo*, si bien se considera el marco macroeconómico en que se inscriben las estrategias de desarrollo como un elemento importante, sobre todo en la asignación de recursos y en el ordenamiento de los objetivos prioritarios, se reconoce que merecen igual atención las acciones sectoriales, las transformaciones de tipo organizativo e institucional o la superación de determinados estrangulamientos.

- *Tercero*, se concibe el desarrollo como algo que no "ocurre" de manera espontánea, en un marco macroeconómico "adecuado"; por el

contrario, precisa de acciones deliberadas, sistemáticas y decididas de gobiernos y agentes privados para movilizar y potenciar todos los recursos del país, lo cual sustenta la idea de un Estado activo en asuntos económicos, cuya acción complementa la de los agentes privados.

- *Cuarto*, parece indispensable acrecentar la capacidad de adaptación a nuevas circunstancias, pero aceptando con ello que cualquier esfuerzo de adaptación precisa tiempo, por lo que, para consolidar verdaderos procesos de transformación estructural, las políticas han de modificarse de manera gradual y selectiva. Se introduce así la noción de un cierto "tanteo" en el tránsito de la sinuosa senda que conducirá al cumplimiento de las metas.

- *Quinto*, es importante considerar el desarrollo latinoamericano y del Caribe como un proceso distinto al de otras épocas y países. No existe punto válido de sustentación histórica para la tesis según la cual el desarrollo de los países de la región ocurrirá a imagen y semejanza del proceso experimentado —antes o en la actualidad— en las naciones industrializadas. Más bien, convendría admitir como plausible —y deseable— que surja una pluralidad de enfoques y estrategias, a raíz de la ponderación de los objetivos y de las circunstancias cambiantes de los países de América Latina y el Caribe. Sólo así se podrían tomar debidamente en cuenta los rasgos peculiares de cada nación, liberar sus potencialidades creativas, y lograr una identificación entre los propósitos de los gobiernos y de las sociedades civiles en torno a un proyecto común de desarrollo.

- *Sexto*, las estrategias de desarrollo no se dan en el vacío, sino que se articulan en un determinado marco político-institucional. De allí que no existan fórmulas preconcebidas para el desarrollo. Se destaca así la necesidad de aplicar los enfoques pragmáticamente, y se explica, asimismo, por qué las expresiones más detalladas de la instrumentación de dichas estrategias sólo pueden obtenerse tras un análisis a nivel de casos específicos.

En los capítulos que siguen, se desarrollan estas ideas generales en torno a los diversos temas objeto de análisis.

II. EL ESFUERZO INTERNO

A. POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE

1. Las políticas recientes de estabilización y ajuste

Los desajustes externos y la inflación son fenómenos conocidos en América Latina desde hace ya mucho tiempo. Sin embargo, en los años ochenta estos temas llegaron a dominar el panorama económico en muchos países, tanto debido a la intensidad de sus manifestaciones, como a la gravitación de los programas de estabilización y de ajuste en la política económica. A partir de 1981, en efecto, los países de la región tuvieron que iniciar un penoso proceso de ajuste orientado a reducir un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos que había llegado a equivaler a 35% de sus exportaciones totales en 1981-1982. Las políticas aplicadas permitieron disminuir rápidamente dicho desequilibrio a un monto equivalente a alrededor de 5% del valor de las exportaciones, pero a costa de una fuerte caída en el nivel de actividad económica, el empleo y la inversión.

Asimismo, los desequilibrios externos generalmente coexistieron con desequilibrios financieros internos y se interrelacionaron con ellos: entre 1982 y 1985, los ritmos de inflación se triplicaron. No obstante los significativos avances registrados en 1986, en algunos países la inflación persiste, e incluso en otros se agrava. En definitiva, tanto el ajuste como la estabilización son en la mayoría de las economías procesos inconclusos, que no pueden considerarse sin tener en cuenta sus efectos sobre la reactivación y el desarrollo. La crisis obliga, en consecuencia, a abordar de manera simultánea las políticas de corto plazo y aquellas de mayor aliento; la estabilización y la reactivación. Lograr un ajuste expansivo y la estabilización de precios sin provocar recesión, no sólo forma parte de la agenda prioritaria de América Latina y el Caribe, sino que constituye un punto de partida esencial para la definición de las políticas económicas y las estrategias de los próximos años.

a) *Consideraciones generales*

La causa inicial de los desequilibrios fue diferente en los diversos países de la región; sin embargo, los programas de estabilización y ajuste comúnmente aplicados, que influyeron fuertemente en las políticas económicas del período 1981-1985 en muchos países, adoptaron como pre-

misa central que la raíz de los desequilibrios estaba en un exceso de demanda, el cual generaba, a su vez, un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, una aceleración de la inflación y una distorsión en los precios relativos de los bienes transables y no transables.²⁰ En cambio, no se prestó mayor atención a otros factores que pueden incidir, en mayor o menor grado, en el logro de la estabilización y del ajuste. Los esfuerzos de tales programas se centraron, en consecuencia, en corregir los precios relativos (normalmente por medio de una devaluación), y en atacar la supuesta causa básica del desequilibrio —la excesiva demanda agregada— reduciendo el déficit fiscal, restringiendo el crédito y controlando los salarios.

No sólo fueron similares las medidas recomendadas con insistencia desde el exterior para distintos países, independientemente de las características y condiciones peculiares de cada uno de ellos; también fueron semejantes los resultados que se obtuvieron con su aplicación. En la gran mayoría de los países sus efectos fueron recesivos, aunque en diversa magnitud. Asimismo, generalmente se lograron resultados más claros en cuanto a la reducción del desequilibrio externo que en cuanto a la inflación, la que, de hecho, se aceleró intensamente en algunos países.

Los programas de ajuste comúnmente aplicados fueron ineficientes y recesivos, primero, por el énfasis excesivo que se dio a la reducción de la demanda interna; segundo, por el monto muy elevado del déficit que se precisaba corregir en el caso de muchos países de la región, y, finalmente, por la inusitada rapidez con que, en la práctica, debieron llevarse a cabo.

En cuanto al primer aspecto, dichos programas de estabilización y ajuste se basaron principalmente en medidas tendientes a reducir la demanda. De hecho, además de ser contractivos los efectos de la reducción del gasto, lo fueron también los derivados de las correcciones de los precios relativos. Por la brevedad del plazo disponible para corregir las cuentas externas, en efecto, el principal impacto inicial de las devaluaciones consistió en una reducción adicional del gasto interno.

Además de recesivos, los programas de ajuste fueron inflacionarios en el corto plazo, estableciéndose así una de las muchas interrelaciones entre los desequilibrios internos y externos. El instrumento principal que se usó para reasignar la demanda fue la devaluación, cuyo efecto inicial consistió en elevar los precios relativos de los bienes transables. Ello, junto con la rigidez de los precios de los bienes no transables y, sobre todo, los mecanismos de indización y de formación de las expectativas, contribuyó a acelerar la inflación.

En segundo término, la magnitud de los desajustes se vio agravada a partir de 1982 por la aguda merma del financiamiento externo. En años anteriores, la entrada neta de capitales hacia la región no sólo cubría la totalidad de los pagos de intereses y utilidades, sino también permitía importar un 20% más que el valor de las exportaciones. A partir de dicho año, esta transferencia neta de recursos pasó a ser crecientemente nega-

tiva, como ya se señaló. Así, en la práctica, los países tuvieron que ajustarse no sólo para hacer frente al déficit de sus cuentas externas causado por factores permanentes, sino también al provocado por cambios transitorios (como el alza en las tasas internacionales de interés y los movimientos procíclicos de capital). Hubo, pues, un ajuste suplementario y forzado.

Finalmente, la rapidez excesiva del ajuste contribuyó a hacerlo ineficiente y recesivo. En efecto, un ajuste eficiente exige no sólo una reducción del gasto interno, sino también una reasignación de recursos de la producción de bienes no transables hacia las exportaciones y la producción de sustitutos de importaciones, proceso que es necesariamente más lento. Un ajuste eficiente exige, en rigor, cambios reales en la estructura de la producción y del gasto, y, en consecuencia, es difícil concebir un ajuste muy drástico que pueda ser eficiente.²¹

b) *Experiencias recientes*

De las experiencias recientes se desprenden varias enseñanzas que, bien entendidas, podrían contribuir a minimizar los riesgos recesivos de las políticas de estabilización y ajuste.

En primer lugar, hay diferencias esenciales entre una política de estabilización de precios y una política de ajuste, y frecuentemente, éstas hacen aconsejable separarlas en el tiempo, en especial cuando la inflación se ha tornado persistente.²² En efecto:

i) una política de estabilización no necesariamente va acompañada de una reducción de la disponibilidad de bienes y servicios, mientras que una de ajuste sí;

ii) la estabilización del nivel de precios en los casos de inflaciones moderadas puede postergarse, ya que es posible reducir los costos sociales de la inflación a niveles tolerables mediante la indización; en cambio, el proceso de ajuste se torna inevitable y es impostergable una vez que se agotan las reservas o se cierra el crédito externo;

iii) una política drástica (de "choque") puede ser eficiente en el caso de la estabilización e incluso es dudoso que sea posible reducir inflaciones de tres y cuatro dígitos a través de programas que operen en forma gradual; por el contrario, para que el proceso de ajuste sea socialmente eficiente, ha de ser necesariamente gradual;²³ y

iv) mientras algunos componentes de un programa de ajuste sirven para reducir a la vez el desequilibrio externo y la inflación (como, por ejemplo, la reducción de gasto), la devaluación y las alzas de las tarifas públicas ayudan al ajuste, pero tienden a provocar a corto plazo un aumento en el nivel de precios, aun cuando sus efectos podrían ser diferentes a más largo plazo.

En segundo lugar, el enfoque tradicional, tanto de ajuste como de estabilización, tiene un sesgo recesivo, ya que se centra exageradamente en el control de la demanda global, aun cuando en muchos casos ésta se

trate de una combinación de exceso de demanda en algunos sectores y de demanda insuficiente en otros. En rigor, para que el proceso de ajuste resulte eficiente, es necesario aumentar la producción tanto de sustitutos de importación como de exportaciones, y no sólo reducir las importaciones. Mientras la contracción de estas últimas se puede lograr simplemente comprimiendo la demanda y la inversión, la expansión de la producción de bienes transables requiere de la recomposición de la demanda (hacia los bienes no transables) y de la maduración de inversiones (hacia la producción de bienes transables). De allí que en un proceso de ajuste eficiente no convenga reducir indiscriminadamente la inversión, como a menudo ha sucedido en las experiencias recientes de la región. Asimismo, para disminuir la inflación suele ser necesario aplicar políticas de control de demanda. Sin embargo, cuando éstas no van acompañadas por medidas que influyan sobre la oferta (por ejemplo, políticas cambiarias y de precios), tienden a producir efectos recesivos sobre la actividad económica en vez de soluciones más permanentes.

En tercer lugar, los programas de estabilización y ajuste habitualmente aplicados suelen definirse en términos demasiado agregados. En efecto, para que la estabilización y el ajuste sean procesos menos costosos y más duraderos, es preciso aplicar políticas más específicas y selectivas. Por ejemplo, aunque sea necesario desacelerar el crecimiento de la demanda agregada y reducir el déficit fiscal, los efectos no serán los mismos en caso de lograrlo disminuyendo la inversión o el consumo; reduciendo el consumo suntuario o el esencial; bajando los salarios o el empleo público; elevando los impuestos o reduciendo los gastos; o recortando el crédito en forma global o de manera selectiva. Asimismo, en lugar de limitarse a corregir precios relativos por medio de instrumentos generales como la devaluación, puede ser más eficaz, sobre todo a corto plazo, utilizar instrumentos selectivos, como los subsidios a ciertas exportaciones o las sobretasas arancelarias sobre algunas importaciones, que tomen en cuenta las situaciones específicas en que se encuentren las distintas actividades en términos, por ejemplo, del grado de utilización de su capacidad instalada. Estas diferencias influyen, a su vez, sobre la velocidad con que las actividades pueden responder a los estímulos generados por la política económica.

Cabe señalar que los organismos financieros multilaterales últimamente han adoptado algunas de las orientaciones antes anotadas, a juzgar por el arreglo pionero a que llegó México con el Fondo Monetario Internacional a mediados de 1986. En esa ocasión, el gobierno decidió iniciar un programa de ajuste de características singulares y que contiene importantes innovaciones con respecto a los programas pretéritos. Este se ha diseñado en función de una meta de crecimiento económico a la cual se ajusta el financiamiento externo y no de una oferta dada de financiamiento externo a la cual debe adaptarse el crecimiento de la economía. De hecho, tanto el monto de los recursos externos que efectivamente recibi-

ría el país como los criterios de ejecución y los entendimientos de política económica incluidos en el convenio con el Fondo quedan supeditados a la trayectoria del precio del petróleo y a la medida en que se cumplan las metas previstas en materia de recuperación de la actividad económica.²⁴

2. Hacia un ajuste expansivo

a) *Consideraciones generales*

El objetivo de una política de ajuste expansivo es reequilibrar las cuentas externas en un contexto de crecimiento y no simplemente por medio de una recesión que reduzca las importaciones. Para ello es necesario aumentar las exportaciones y sustituir importaciones, no sólo dejar de efectuarlas. La probabilidad que el ajuste sea expansivo será mayor en la medida que el monto inicial del desequilibrio sea más reducido, que exista capacidad no utilizada en el sector productor de bienes transables y que sea más prolongado el tiempo disponible para llevar a cabo el proceso.

En su formulación más escueta, esta política supone que el país debe ajustarse si el déficit obedece a cambios permanentes, pues en tal caso el saldo negativo tendería a perpetuarse y no sería posible sostener indefinidamente un déficit en cuenta corriente por encima de cierto umbral, a menos que se contara también con financiamiento permanente por encima de dicho umbral. Por el contrario, un déficit atribuible a factores transitorios debe financiarse utilizando las reservas internacionales o recurriendo al endeudamiento.

No siempre es fácil, sin embargo, poner en práctica estos principios; sobre todo, la dificultad radica en determinar qué parte de un déficit en cuenta corriente es permanente y qué parte es transitoria. Por ejemplo, saber si la reciente caída en el precio del petróleo es transitoria o permanente es vital tanto para los países exportadores netos de hidrocarburos —que tendrían que ajustarse más si la baja es duradera— como para los países importadores netos, cuyo ajuste se reduciría si ésta fuese permanente.

La distinción es clave, pues la región ha estado obligada a ajustarse estos últimos años como si todo el déficit que se produjo en la práctica hubiese obedecido a cambios permanentes. A título ilustrativo, si se supone que son transitorios los mayores pagos de intereses causados por una tasa internacional real de interés que ha superado en 2 1/2 puntos porcentuales a la histórica (2% anual), el ajuste anual medio que debería haber efectuado la región habría sido, desde 1982, inferior en 7 000 millones de dólares por año. En tal caso, el ajuste se habría completado ya en 1983. Otro ejemplo se relaciona con el carácter que se asigna a la baja reciente de los precios de los productos básicos. Entre 1980 y 1986, éstos han caído más de 17% en los países no exportadores de petróleo, lo cual implica una pérdida promedio de casi 10 000 millones de dólares al año desde 1982. Como ya se señaló, parte de esta caída obedece a cambios

permanentes atribuibles a factores estructurales; no obstante, sería exagerado suponer que los factores transitorios no son responsables de al menos parte de ella. Sin embargo, ese ha sido en la práctica el supuesto que ha inspirado el proceso de ajuste, ya que la región se ha visto forzada a eliminar virtualmente todo su déficit en la cuenta corriente. Se estima que si se hubiesen considerado como transitorias el alza en la tasa de interés y la caída en los precios de los productos básicos y si, en consecuencia, se hubiese dispuesto del financiamiento correspondiente, la región hubiera podido elevar sus importaciones hasta en un 30% (17 000 millones de dólares). En esencia, la razón por la cual la región tuvo que eliminar casi todo su déficit en cuenta corriente y no sólo ajustar la parte atribuible a cambios permanentes, consistió en que, como ya se dijo, desde 1982 no se ha obtenido nuevo financiamiento externo ni siquiera para el componente transitorio del déficit.

Otro elemento clave de un ajuste eficiente es la rapidez con que se efectúa, pues es necesario disponer de tiempo para efectuar cambios reales en la estructura productiva, mediante desplazamientos desde las actividades productoras de bienes no transables hacia las transables. De allí que un requisito central de un ajuste no recesivo sea su carácter gradual. El caso de Brasil es ilustrativo al respecto. Desde los inicios de la crisis de la deuda externa (1982) hasta 1985, su producto creció 11% mientras que el producto del resto de la región cayó 2%. El ajuste brasileño fue poco recesivo, ya que las importaciones no sólo cayeron a causa de la baja del gasto interno sino también porque parte de ellas fueron sustituidas por producción interna. Tanto el crecimiento de la producción de sustitutos de importaciones como la notable expansión de las exportaciones fueron fruto de una importante inversión en años anteriores.

Naturalmente, la eficacia y el costo de las políticas orientadas a modificar la estructura de la oferta interna también dependen, en parte, de circunstancias externas. Así, el crecimiento y la diversificación de las exportaciones serán más fáciles o difíciles según si el comercio internacional se expanda con rapidez o lentitud, o según se revierta o persista la tendencia declinante en los precios de los productos básicos de exportación.

b) *Políticas*

Pese a que las posibilidades de lograr un ajuste expansivo están muy condicionadas por decisiones que no dependen de los países de la región —como por ejemplo, la renegociación de la deuda y el ritmo de crecimiento de los países industrializados—, las políticas nacionales no dejan de ser importantes, como lo prueban las notables diferencias en los costos y logros del ajuste que han efectuado los distintos países. Sin embargo, precisamente porque el ajuste efectuado ha sido recesivo, en muchos países de América Latina y el Caribe que no lo han completado coexisten

importantes grados de capacidad instalada ociosa y de desempleo y subempleo de mano de obra.²⁵ Sería posible, pues, lograr a corto plazo incrementos significativos de producción —incluso de bienes transables— sin que fuese necesario ampliar previamente en forma apreciable la inversión en capital fijo. El aprovechamiento de esta capacidad ociosa constituye, por tanto, un primer ingrediente de una política de ajuste eficiente.

En segundo lugar, será indispensable volcar hacia las exportaciones, a breve plazo, una parte importante de la producción adicional derivada del uso más intenso de la capacidad ociosa. En efecto, en las condiciones actuales de estrechez de divisas no podría reducirse la capacidad ociosa simplemente con medidas que eleven la demanda interna, pues pronto se tropezaría con la falta de divisas para comprar bienes intermedios. Por tanto, la reducida capacidad de importar insumos constituye, a la vez, el principal determinante del nivel de producción global en la región y la restricción fundamental de su crecimiento.²⁶

Con el propósito de inducir dichos cambios, deben aplicarse las políticas usuales de ajuste —reducción y reasignación del gasto, alteración de los precios relativos y reasignación de la inversión— pero orientándolas conforme a las prioridades ya señaladas, y complementándolas con acciones de apoyo directo a determinadas actividades. En particular, y sobre la base de la experiencia reciente, hay tres requisitos fundamentales para minimizar el costo de un ajuste basado, a corto plazo, en la utilización más efectiva de la capacidad ociosa y, a mediano plazo, en el aumento de la inversión.

El primero se refiere a las políticas de reasignación de recursos y las de reducción del gasto. Precisamente porque puede preverse que las políticas de disminución de gasto obrarán más rápidamente que las de reasignación, se justifica emplear transitoriamente políticas de "sobre-reasignación". De hecho, en su ajuste, los países de la región aplicaron tanto políticas de reasignación como de reducción de la demanda interna. Sin embargo, por la brevedad del plazo de que dispusieron para corregir las cuentas externas, el efecto principal —tanto de las políticas de reasignación como de la devaluación— fue el de reducir el gasto.²⁷

En cuanto a la reasignación, en las condiciones actuales, donde existen márgenes apreciables pero diferentes de capacidad ociosa en cada sector, cabría complementar la política cambiaria con la aplicación transitoria y selectiva de incentivos adicionales. Por tanto, conviene establecer sobretasas arancelarias a las importaciones y subsidios e incentivos a las exportaciones que benefician a las actividades con mayor capacidad ociosa, con mayor elasticidad-precio de corto plazo, y con mayores posibilidades de competir internacionalmente a mediano y largo plazos. El uso selectivo y transitorio de esos instrumentos permitiría estimular las actividades de exportación o de sustitución de importaciones que tienen

mayores potencialidades inmediatas de respuesta. Además, las alzas selectivas de los aranceles y los subsidios tienen la ventaja de no ejercer sobre los costos una presión alcista tan general como la creada normalmente por la devaluación, y asimismo influyen menos en el desencadenamiento o la acentuación de expectativas inflacionarias.

También en lo que se refiere a las políticas de reducción del gasto, habrá de seguirse una política selectiva, de manera de afectar lo menos posible la demanda que sustenta el aprovechamiento de la capacidad productiva existente, en especial la destinada a generar divisas o a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Un segundo requisito es el reconocimiento de que en muchos casos a corto plazo, rendirán más divisas las políticas orientadas a fomentar exportaciones, si se tienen en cuenta las enormes caídas del volumen de las importaciones y los cambios estructurales igualmente significativos ocurridos en casi todos los países latinoamericanos y del Caribe a partir de 1982. De allí se infiere que son relativamente limitadas las posibilidades de sustituir rápidamente un monto apreciable de divisas.²⁸

El tercer requisito consiste en que la superación definitiva del estrangulamiento externo exige cambios en la estructura productiva tendientes a incrementar la dimensión absoluta y la participación relativa de las actividades exportadoras y de las que compiten con las importaciones. Aunque en el corto plazo esa mayor producción debe lograrse básicamente mediante el uso más intensivo de la capacidad instalada existente, en el mediano plazo sólo puede alcanzarse si se amplía la capacidad productiva en los sectores productores de bienes transables. Por esta razón, y por la caída de la inversión en la mayoría de los países durante la crisis, en los años venideros será indispensable elevar el ritmo de la acumulación global de capital, aumentar su eficiencia, y modificar su estructura y orientación.

En el futuro será necesario, en efecto, reducir o mantener controlado el desequilibrio externo y elevar persistentemente la producción y el empleo. Por ello, conviene priorizar sistemáticamente las inversiones orientadas a ampliar la capacidad de producción de bienes exportables y a sustituir importaciones, como también las que exigen relativamente pocas importaciones y hacen uso intensivo de la mano de obra. Este último criterio significa que la inversión en maquinaria y equipos debería aumentar relativamente menos que el gasto en construcción, que tiene un contenido importado bajo y genera, directa o indirectamente, un considerable empleo de mano de obra. Por ello, la interrupción abrupta de los programas de obras públicas y vivienda produce muy pocos beneficios desde el punto de vista del ajuste —ya que apenas reduce las importaciones— y tiene, en cambio, un alto costo económico y social, puesto que deja sin empleo a numerosos trabajadores que difícilmente pueden encontrar ocupación en las actividades de exportación o de sustitución de importaciones.

Sin embargo, si el gasto en construcción ha de contribuir al ajuste estructural y no sólo a sostener el empleo, es preciso modificar su asignación. Así, en la selección de obras públicas sería preciso preferir sistemáticamente las que incrementan o promueven la producción de exportaciones y de sustitutos de importaciones (como, por ejemplo, obras de regadío y drenaje; apertura, mantenimiento y mejoramiento de caminos en zonas agrícolas y mineras), dando menor importancia a aquellas que sólo mejoran las condiciones de vida de ciertos grupos que viven en las ciudades más grandes.

La política de construcción también debería orientarse con criterio redistributivo, tomando en cuenta algunas de las necesidades básicas de los grupos más pobres. En este sentido, la edificación de vivienda popular, la construcción de redes de agua y alcantarillado, la realización de pequeñas obras de beneficio agrícola, así como el saneamiento ambiental, tienen múltiples ventajas: pueden llevarse a cabo utilizando un mínimo de insumos y bienes de capital importados, emplean gran cantidad de mano de obra, y mejoran en forma inmediata y permanente las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos.

Por otra parte, habrá que otorgar prioridad a los proyectos de inversión de períodos más breves de maduración, o a los que complementen la capacidad instalada existente. En efecto, mientras no se recupere el flujo neto de capitales del exterior, será preciso aplicar una política monetaria restrictiva para facilitar la estabilización y el ajuste. La tasa de interés tenderá a ser elevada y, en consecuencia, habrá un sesgo en contra de los proyectos de inversión con períodos más largos de gestación. Ese sesgo sólo se corregirá una vez superada la crisis del sector externo.

Finalmente, conviene reordenar la estructura de los estímulos (tanto arancelarios como de promoción de exportaciones) para que la nueva inversión se oriente a sectores con ventajas dinámicas. Al igual que los incentivos de corto plazo, éstos también han de ser selectivos y temporales. En efecto, tanto por la inevitable limitación de los recursos disponibles como por la necesidad de aprovecharlos en forma óptima, la protección, en lugar de ser general e indiscriminada, debe concentrarse en unas cuantas actividades con perspectivas claras de alcanzar competitividad internacional, y que puedan, por tanto, contribuir al equilibrio externo no sólo a través de la sustitución de las importaciones, sino también mediante el crecimiento de las exportaciones.

Al mismo tiempo, las actividades ya maduras han de recibir incentivos sólo mientras estén ingresando al mercado externo.²⁹ En consecuencia, en todo momento habría industrias que recibirían protección para sustituir importaciones y otras que recibirían apoyo para exportar; en uno y otro caso sin embargo, los incentivos serían transitorios y disminuirían conforme a un calendario preestablecido. Esto último es esencial tanto.

para promover la eficiencia, cuanto para liberar recursos que permitan iniciar un ciclo similar de intenso apoyo inicial y gradual retiro ulterior en otras actividades con ventajas comparativas dinámicas.

3. Estabilización de precios sin recesión

a) *Consideraciones generales*

Los factores que detonaron la crisis, así como el ajuste que la siguió, elevaron la inflación a un promedio cercano a 300% en el conjunto de la región durante 1985. Si reducir la inflación exigiese necesariamente provocar una recesión de magnitud proporcional, corregir esos altísimos niveles implicaría una depresión sin precedentes. Sin embargo, hay fundadas razones para afirmar que ese no es el resultado irremisible de un programa de estabilización.

Desde un punto de vista analítico, bajar la inflación no exige más —ni menos— que desacelerar en la forma más pareja posible el crecimiento de los valores nominales de las variables principales de la economía, tales como el tipo de cambio, los medios de pago, las remuneraciones, etc. No requiere cambios sistemáticos en variables reales, como la producción y el empleo, ni tampoco implica redistribuciones sistemáticas del ingreso. Si bien abundan los ejemplos de políticas de estabilización que han conducido a descensos de la actividad económica y de la ocupación, ha habido asimismo programas de estabilización no recesivos o expansivos.³⁰

Si una política antiinflacionaria no necesariamente tiene que generar una recesión, cabe preguntarse por qué ese ha sido el resultado característico de los programas de estabilización. Dos parecerían ser las respuestas principales: por una parte, los errores de diagnóstico o conceptualización que conducen a atacar las causas secundarias o síntomas de la inflación en lugar de sus causas principales; por otra, los errores de instrumentación, pues por muy bien diseñado que pueda estar un programa, las medidas adoptadas para su aplicación pueden no ser las más idóneas.

La experiencia indica, en primer lugar, que, en general, toda inflación tiene dos componentes: uno, inesperado o de desequilibrio, que explica el brote inflacionario; otro, esperado o de equilibrio, que hace que el alza del nivel de precios se torne persistente. En rigor, las teorías que atribuyen la inflación a la presión de la demanda, al aumento de los costos o a factores estructurales explican el brote inflacionario, más no la persistencia del proceso inflacionario. Esta última se debe a los factores de propagación, los cuales se vinculan, a su vez, con las expectativas inflacionarias y los mecanismos de indización.

La evaluación de la importancia relativa de estos dos componentes del proceso inflacionario es fundamental para diseñar adecuadamente un programa de estabilización. Mientras más baja u ocasional sea la inflación, menor será el componente de inercia y mayor será, por lo tanto, la necesidad de diseñar políticas para modificar los elementos básicos que dieron lugar al desequilibrio.³¹ A la inversa, cuanto más intensa y prolongada sea la inflación, menor importancia tendrá atacar los mecanismos que originaron el desequilibrio y más crucial será controlar los factores de propagación.

Hay un largo debate sobre los desequilibrios que dieron lugar a la inflación en América Latina. El enfoque tradicional del análisis de los procesos inflacionarios privilegiaba a los factores estructurales como la explicación fundamental del fenómeno. Si bien este enfoque continúa teniendo validez, la aparición en los años ochenta de inflaciones extremadamente intensas de tres y cuatro dígitos, aconseja examinar con más detenimiento, como se hace en los párrafos siguientes, los factores de propagación de la inflación. En todo caso, el diseño de programas de estabilización tendrá que tomar en cuenta ambos tipos de factores y su importancia relativa será determinante en la naturaleza de las políticas antiinflacionarias adoptadas. Ahora bien, una vez que existe un detonador (sea estructural o no) que inicia la inflación, el ritmo de aumento de los precios puede llegar a un nivel que no guarde relación alguna con la presión inflacionaria inicial: ello dependerá de que se desate una espiral inflacionaria que conduzca a que el alza de los precios genere sucesivamente aumentos de los salarios, un déficit fiscal más alto, mayor expansión monetaria, nuevas alzas de los precios, y así sucesivamente.

Más aún, al persistir la inflación a altos ritmos por un tiempo prolongado, se generan expectativas de que el fenómeno habrá de continuarse. A menudo estas expectativas se institucionalizan en la forma de mecanismos de indexación cada vez más extendidos, que se aplican a la determinación del tipo de cambio, los intereses, los arriendos, los salarios y los impuestos. Así, es posible que después de un tiempo las alzas del nivel de precios continúen por inercia, a pesar de que hayan desaparecido los factores que dieron lugar al brote inflacionario inicial. En tal caso, habría inflación acompañada por expansión monetaria, déficit fiscal y alza en los costos —pues a la larga no puede haber inflación si los medios de pago no suben— pero estos factores no serían su causa: ésta se encontraría más bien en las expectativas inflacionarias y los mecanismos de indexación a que ellas dan lugar.

Con todo, aunque la inflación no fuese puramente inercial o de equilibrio, la inercia podría ser el componente dominante. En este caso, el programa de estabilización tendría que centrarse en modificar la inercia que incide en el alza de precios. Que convenga o no intentar corregir simultáneamente los componentes desequilibradores iniciales es otra

cuestión. Sin embargo, como lo demuestran los drásticos programas de estabilización aplicados recientemente en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, es posible lograr importantes reducciones de la inflación (aunque no eliminarla totalmente) sin necesidad de corregir plena y simultáneamente los factores básicos que le dieron origen.

Una segunda enseñanza de la experiencia indica que una desaceleración de la inflación normalmente va acompañada de una disminución del ritmo de crecimiento de la demanda agregada, lo cual no significa necesariamente que el exceso de ésta sea su causa básica. Desafortunadamente, no toda desaceleración en la demanda se limita a reducir la inflación; a menudo, provoca también una recesión o serias alteraciones en la estructura distributiva. Determinar por qué la desaceleración en la demanda agregada nominal a veces reduce exclusivamente el ritmo de aumento del nivel de precios, sin afectar desfavorablemente a la actividad económica, y por qué en otras ocasiones reduce también la producción, es un problema central para la teoría y la política macroeconómica.

La formación de expectativas inflacionarias dificulta enormemente la disminución rápida de la tasa de aumento de los precios. Como sucede con otras rigideces, la superación de los efectos de esas expectativas requiere de una política global y coordinada.

Hay dos interpretaciones principales del fenómeno de las expectativas que vale la pena distinguir. Según la primera, el problema de la rigidez de expectativas se centra en el mercado del trabajo y se origina, sobre todo, en la aplicación de mecanismos de indización "hacia atrás". Estos mecanismos hacen que los contratos laborales incorporen expectativas inflacionarias que exceden la inflación postulada como meta en los programas de estabilización. De ahí que, en la medida en que no se modifiquen dichos mecanismos de indización, la reducción del proceso inflacionario conducirá a un aumento de los salarios reales que causa desempleo y recesión. Según la segunda, el problema más serio reside en la rigidez de las expectativas en el mercado de bienes. Los productores fijan sus precios según la inflación esperada y no sólo de acuerdo con la presión de los costos. Si este nivel de precios (o ritmo inflacionario) es superior al compatible con el programa de estabilización, la demanda será insuficiente para comprar todos los bienes que el sistema es capaz de producir, lo que generará recesión y despidos. El desempleo en este caso no se debería a los salarios ascendentes —éstos incluso podrían estar cayendo debido al desempleo— sino a una inflación muy elevada, originada por la rigidez de las expectativas inflacionarias de los productores. De acuerdo con esta interpretación, la restauración del nivel del producto y del empleo requeriría agilizar el ajuste de precios en el mercado de bienes —tal vez por medio de controles de precios— y evitar la recesión que produciría una mayor baja de los salarios.

En síntesis, la caída o desaceleración de la producción (recesión) y no sólo de los precios (inflación) se explicaría por la existencia de rigideces. Sobre todo en casos de inflaciones persistentes, estas rigideces no sólo podrían tener orígenes institucionales (poder sindical, mecanismos de indización), sino también otros de carácter no institucional (expectativas, expectativas sobre las expectativas de los demás, credibilidad, etc.). Estas últimas fuentes de inflexibilidad son más difusas y difíciles de identificar o de contrarrestar.

La experiencia inflacionaria de la región revela en tercer lugar que existe una gama de variedades de inflación mucho mayor que la indicada en la teoría tradicional, y con repercusiones diferentes en materia de política. Conviene en este sentido distinguir al menos tres tipos de inflación: inflación ocasional, inflación alta y persistente, e inflación aguda en vías de transformarse en hiperinflación.

Más que su intensidad, lo que distingue la inflación ocasional de la persistente es que, en la primera, aún no se han generalizado las expectativas de su continuación; en la segunda, en cambio, esa creencia es tan generalizada que se producen mecanismos de indización que perpetúan el proceso de alza de los precios. Al indizarse los salarios, el tipo de cambio y la tasa de interés, se tiende a evitar la caída salarial, la elevación del déficit en el balance de pagos y la merma del ahorro, normalmente asociadas todas con la inflación. En tanto la economía esté ampliamente indizada, los costos de una inflación alta y persistente, pero relativamente estable, serán menores que los de una inflación ocasional, pues la diferencia entre la inflación esperada (la indizada) y la efectiva es mínima. Así, la inflación persistente y relativamente alta puede ser compatible con un crecimiento económico satisfactorio y el mantenimiento de un equilibrio externo aceptable.

No obstante, los costos suben si la inflación llega a un ritmo tal que reduzca excesivamente los plazos de ajuste de los contratos. Al elevar la frecuencia de las revisiones de precios —de anuales a semestrales, o incluso mensuales— se torna enormemente difícil el cálculo económico. El proceso conduce hacia la hiperinflación, y la planificación tanto macro como microeconómica se vuelve cada vez más compleja. Por otra parte, el proceso se hace muy sensible a perturbaciones exógenas, ya que, con un sistema generalizado de indización, los cambios en los precios relativos sólo pueden lograrse mediante aceleraciones inflacionarias elevadísimas. Además, como la inflación en ascenso reduce la demanda de dinero, se eleva la velocidad de circulación, y se provoca un desplazamiento hacia los bienes o las divisas, lo que favorece regresivamente el trueque; éste entorpece aún más el funcionamiento de la economía.

Los costos de la inflación —difíciles de medir— suelen, pues, tener una forma sinusoidal: en una primera fase, mientras la inflación es reciente e inesperada, son proporcionales al alza de precios; resultan

relativamente bajos en una segunda fase, en la medida que la inflación se hace esperada y previsible y la indización se amplía; y se tornan altos y crecientes en cuanto la inflación sobrepasa un umbral crítico que acorta los períodos de reajuste y acentúa el deslizamiento hacia la hiperinflación. Asimismo, cuando la inflación ha coincidido con períodos de recesión, como ocurrió en años recientes en la mayoría de los países de la región, ha tenido una connotación claramente redistributiva, por haber sido el principal mecanismo para acomodar diferencialmente las pérdidas registradas en el ingreso real entre distintos agentes económicos, castigando a aquellos con menor capacidad de acomodarse a las expectativas cambiantes.

No sólo los costos de la inflación varían según su naturaleza e intensidad; lo mismo sucede con los riesgos recesivos de una política de estabilización. La experiencia sugiere que dichos riesgos son mayores en las inflaciones persistentes. En efecto, las mismas expectativas y mecanismos de indización que hacen tolerable una inflación alta, persistente y relativamente esperada, hacen más difícil corregirla, pues rigidizan la respuesta del sistema a la desaceleración de la demanda agregada, haciendo que baje el producto en lugar de sólo desacelerar el ritmo de aumento de los precios. De ahí la importancia de manejar las expectativas inflacionarias y los mecanismos de indización con arreglo a la inflación fijada como meta (y no con arreglo a la inflación pasada) para evitar una recesión.

El riesgo recesivo de una política de estabilización es, en cambio, menor en el caso tanto de una inflación ocasional como en el de una hiperinflación. En el primer caso, precisamente por la ausencia de una experiencia inflacionaria anterior prolongada, los mecanismos de indización son inexistentes y la mayoría de los agentes económicos actúa partiendo del supuesto de que lo normal es que exista estabilidad y no alzas continuas del nivel de precios. En el segundo caso, las expectativas inflacionarias no están aún consolidadas a los nuevos ritmos ni pueden estarlo, dada la intrínseca inestabilidad que tienen en esos ritmos agudos. Por ello, los distintos grupos sociales y agentes económicos están dispuestos a darle mayor credibilidad y apoyo al programa antiinflacionario. De ahí que los riesgos recesivos de un programa de estabilización tiendan a tener aproximadamente la forma de una U invertida.

El análisis anterior tiene claras consecuencias para la política económica. Debido a que los costos de combatir presiones inflacionarias ocasionales son altos, y mayores en la medida en que el brote inflacionario sea más intenso, y asimismo a que en ese caso son menores los riesgos de provocar una caída de la actividad económica, la decisión de disminuir la inflación debe adoptarse rápidamente. Así, se buscaría impedir que se generen mecanismos de indización y expectativas desestabilizadoras que harían después mucho más difícil reducir el ritmo de aumento de los

precios. Los enormes costos económicos asociados con la hiperinflación, como también los riesgos que ello entraña en términos de la estabilidad política e institucional de cualquier país, explican por qué también en esta situación resulta impostergable la instrumentación de programas de estabilización. Por el contrario, la política antiinflacionaria es menos prioritaria, y los programas de estabilización poco apremiantes, cuando la inflación, si bien alta y persistente, es estable.

b) *Políticas*

La eliminación del componente de desequilibrio en un proceso inflacionario exige políticas que hagan desaparecer la causa del brote inflacionario; la eliminación del componente de inercia, por su parte, requiere de un conjunto de políticas que reduzcan la espiral inflacionaria (como la desindexación y el control de expectativas) y que permitan desacelerar el aumento de los valores nominales de las principales variables en la forma más simultánea y pareja posible. De ahí la importancia de un buen diagnóstico, que distinga los componentes de la inflación a fin de integrar la combinación óptima de las políticas que abarca un programa de estabilización; entre ellas suele encontrarse el control de demanda agregada, la corrección de los precios relativos y el manejo de las expectativas.

En general, la importancia de la corrección de los precios relativos será menor mientras más intensa sea la inflación, caso en el cual lo verdaderamente crucial es el manejo de las expectativas y el control de la demanda total. En cambio, en una inflación ocasional, resulta esencial corregir los precios relativos y controlar con rapidez la demanda agregada, a fin de evitar el surgimiento de expectativas inflacionarias y el establecimiento de mecanismos de indexación. Por último, en una inflación alta y persistente pero relativamente estable, lo fundamental es eliminar su componente de inercia, para lo cual es indispensable conciliar la reducción del ritmo de crecimiento de la demanda global con una desaceleración simultánea y relativamente pareja de los distintos componentes de los costos.

En cuanto al control de la demanda agregada, en general no puede haber un programa de estabilización efectivo sin que éste exista. Lo dicho no implica aceptar la tesis que toda inflación es fundamentalmente producto de un exceso de demanda. Simplemente quiere decir que una expansión monetaria-fiscal (sea autónoma o inducida) suele acompañar a todo proceso inflacionario y que, por lo tanto, para estabilizar los precios es preciso controlar el crecimiento de la demanda agregada nominal.

Que la desaceleración en la demanda agregada cause o no recesión depende no sólo de los demás componentes del programa de estabilización, sino de los mecanismos utilizados para reducir los gastos y elevar los ingresos del gobierno (o reducir el gasto privado). Ya que la inflación

tiene características idénticas a un impuesto, eliminarla requeriría reemplazarla por otro impuesto, para no afectar el peso global de la tributación. La neutralidad tributaria entrañaría favorecer la elevación de los ingresos más que la reducción de los gastos (a no ser que la inflación original se debiera a la elevación de estos últimos en relación al producto). Además, el aumento de los ingresos tributarios suele afectar todas las actividades en forma más pareja que un recorte en el gasto, lo que hace probable que el ajuste se efectúe más por la reducción de los precios que de la producción. En contraste, si la disminución de los gastos se concentra en pocos rubros o afecta más la inversión que las erogaciones corrientes (sin mayor distinción sobre la reducción de las compras de equipos importados o nacionales, salarios o empleo), la desaceleración en la demanda agregada tenderá a frenar tanto a la actividad económica como a la inflación.

En lo que se refiere al control de las expectativas, y dado la relativa rigidez que éstas suelen tener, cuando la desaceleración en la demanda agregada nominal no es acompañada por una política que guíe las expectativas hacia la inflación fijada como meta, el ritmo de aumento de los precios disminuirá más lentamente que lo programado, generándose recesión. En tales circunstancias, los programas de estabilización deben incluir una política transitoria de ingresos y precios claves, que modere o controle el movimiento de los valores nominales de las variables decisivas —salarios, tipo de cambio, tasa de interés, precios de bienes de uso difundido, etc.— para que éstos se desaceleren en forma simultánea y pareja, de manera coherente con la meta fijada para la inflación.

Así, en contraste con las propuestas de los programas ortodoxos de estabilización, inicialmente no habría que liberar los precios, sino controlarlos. Pero, a su vez, en contraste con los sistemas tradicionales de control de precios, éstos debieran usarse, no para reprimir la inflación, sino para acercar lo antes posible la magnitud de las variables claves a los que se consideren sus niveles de equilibrio. Asimismo, a diferencia del control de precios tradicional —que se dirige preferentemente a fijar los precios de los productos agropecuarios, por tener éstos una alta incidencia en la canasta de consumo— el control debería centrarse en los precios industriales, pues el objetivo es controlar las expectativas y no reprimir la inflación. Son los precios industriales los que normalmente gozan de mayor margen de maniobra, y que, por lo tanto, son los más afectados por las expectativas inflacionarias. El objetivo esencial de esta política sería asegurar en lo posible a cada agente económico que, al ajustar su precio según la meta de inflación fijada, no sufrirá una pérdida relativa sistemática, puesto que los demás agentes económicos también estarán obligados a ajustar sus precios de acuerdo con la misma meta. De ahí que parezca contraindicado liberalizar abruptamente los precios y las tasas de interés (como suele efectuarse en programas de estabilización ortodoxos) justo al

inicio de un programa de estabilización, cuyo éxito depende estrechamente del comportamiento de las expectativas inflacionarias.

A su vez, tampoco puede fijarse cualquier meta de desaceleración inflacionaria. Esta tiene que ser compatible con el control monetario y fiscal que se esté en condiciones de ejercer. En caso contrario, el programa carecería de respaldo y coherencia, y se generarían expectativas de un aumento de precios superior al programado. Por otra parte, una desaceleración mayor de los precios claves no sería consistente con el programa monetario y fiscal y, por ende, correría el riesgo de fracasar. De ahí, entonces, que los programas heterodoxos de estabilización en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú hayan anunciado, junto con la congelación de precios, medidas para reducir el déficit fiscal y, al menos en un caso (Argentina), la eliminación total del financiamiento del déficit por parte del Banco Central.

Finalmente, en lo que se refiere a la corrección de precios relativos, una dificultad real adicional que enfrentan los programas de estabilización es que en la mayoría de los procesos inflacionarios —salvo en el caso límite e improbable en que la inflación dependa puramente de la inercia— el aumento de los precios, si bien generalizado, no es parejo. Los rezagos (y, en consecuencia, también los avances) en los precios relativos se producen debido a cambios bruscos e inesperados de la oferta (por ejemplo, una sequía), de la demanda (por ejemplo, fuertes variaciones en los precios de exportación), o de la política económica (programas de ajuste). Así, suelen estar, entre otros, alternativamente rezagados respecto a los demás precios, el tipo de cambio (lo que incide negativamente sobre el balance de pagos); las tarifas públicas (que elevan el déficit fiscal); los precios agrícolas (que frenan el crecimiento de la producción de alimentos básicos); los intereses (lo que obstaculiza una asignación eficiente de la inversión y da lugar a fuertes redistribuciones de ingreso desde los ahorrantes hacia los deudores; y los salarios reales (lo que redistribuye el ingreso en forma regresiva y tiende a generar una contracción de los sectores productivos que abastecen el mercado interno).

Por ello, a fin de que el programa de estabilización no se limite a reducir transitoriamente la inflación, sino que resulte duradero y eficaz, es necesario corregir tales desequilibrios en los precios relativos. Sin embargo, el reajuste de precios rezagados o reprimidos puede ser considerado por los agentes económicos como un indicador de la probable inflación futura. Si así sucede, las expectativas inflacionarias pueden superar la meta de inflación implícita en la política monetaria y fiscal. Por esto, el número y monto de los ajustes correctivos debe limitarse al mínimo indispensable.³²

B. EL FOMENTO DEL AHORRO INTERNO

1. Naturaleza y alcance del problema

La transformación de las estructuras productivas y la expansión del producto requieren de la inversión en recursos humanos y físicos, así como del aumento en la productividad. Este segundo factor, tan importante como complejo, está vinculado al proceso de formación bruta de capital, pero implica también aspectos tales como la dotación de recursos, la orientación de la estrategia de desarrollo, el progreso tecnológico, la educación, la capacitación de la mano de obra y el tamaño de los mercados.

Históricamente, la mayoría de los países de la región registraron coeficientes de ahorro y de inversión superiores a los de otras regiones en desarrollo. Aun durante el último quinquenio, en que la evolución global de las economías se estancó o incluso retrocedió, el coeficiente de ahorro permaneció más o menos constante. Sin embargo, como se señaló en capítulos precedentes, una parte importante del ahorro interno se transfirió —y sigue transfiriéndose— al exterior, tanto por concepto de pago de intereses como, en el caso de muchos países, por fugas de capital, por lo que se ha registrado un marcado debilitamiento de los procesos de formación de capital. El impacto cuantitativo de las tendencias recientes sobre el financiamiento del desarrollo se puede ilustrar al tomar en cuenta que, en promedio, aproximadamente un 20% del producto interno bruto de la región se ahorra. De ese coeficiente, alrededor de dos quintas partes se destinan a reponer el acervo de capital, y entre la cuarta y quinta parte al servicio de la deuda externa; en consecuencia, quedaría sólo un remanente del 7 al 8% del producto para financiar la expansión de la capacidad productiva.

El imperativo de elevar la inversión y el problema de cómo financiarla llevan a un examen de las múltiples y complejas interrelaciones entre ahorro interno y ahorro externo, aspectos ambos que en rigor deberían abordarse de manera simultánea. Dada la importancia que en la presente coyuntura ha adquirido el tema de la deuda externa, se ha preferido, sin embargo, para los propósitos del presente estudio, examinarlo separadamente del ahorro interno. Cabe recalcar, no obstante, que las restricciones externas han impedido una mayor formación de capital: por el freno a la expansión global de las economías, por una parte, y por otra, por la transferencia neta de ahorros internos al exterior, ya reiteradamente mencionada. Para cambiar esas tendencias es preciso recuperar la capacidad de crecer, y reducir o revertir la transferencia neta de recursos. Estas medidas habrán de complementarse con otras destinadas a generar, captar, movilizar y retener el ahorro interno, a orientarlo hacia la inversión productiva, y a elevar la productividad de la inversión.

2. Determinantes del ahorro interno

El análisis y las experiencias de los países en desarrollo, y de América Latina y el Caribe en particular, ponen de relieve que, además de los factores de orden institucional (como por ejemplo una política macroeconómica predecible, reglas del juego claras respecto a la relación entre el Estado y los agentes privados, y estabilidad en el ordenamiento político-social), hay diversas variables que son determinantes del ahorro interno. En primer lugar destaca el ingreso y su tasa de crecimiento.³³ En general, se observa que el ahorro, público y privado, presenta un comportamiento procíclico con esas variables, y que además, se correlaciona positivamente con el componente transitorio del ingreso y con un mejoramiento en la relación del intercambio.

Una segunda variable la constituye la dinámica de la distribución del ingreso. Por lo general, se ha sostenido que los sectores de la población de más altos ingresos tienden a ser los que proporcionalmente ahorran más, no obstante su proclividad a emular patrones de consumo propios de las sociedades avanzadas. Sin embargo, por ser también esos sectores los más proclives a remitir sus ahorros al exterior, la experiencia parece sugerir que en la práctica el incremento del ahorro, aparte de aquel que se genera mediante los aumentos del ingreso, se logra más fácilmente comprimiendo el consumo de los grupos más débiles o desprotegidos. Ese fenómeno deja pocos márgenes para propiciar la elevación del ahorro ante el objetivo de mejorar la distribución del ingreso.³⁴ También se ha observado que el ahorro interno crece tras los cambios redistributivos derivados de un incremento relativo de los precios de bienes internacionalmente transables (típicamente, después de una devaluación), con el consecuente deterioro de los salarios reales.³⁵

Una tercera variable determinante se vincula con la rentabilidad del ahorro. En general, se observa que el "ahorro financiero" responde positivamente a la rentabilidad de instrumentos de captación. En cambio, el ahorro privado y el ahorro nacional en su conjunto no muestran correlación significativa con la tasa real de interés.³⁶ Al parecer, entre los determinantes del ahorro, el efecto ingreso predomina sobre el efecto sustitución. Asimismo, las tasas reales de interés llevan a incrementar o disminuir el ahorro financiero a costa de otras formas de ahorro, generalmente vinculadas al acesoramiento o a la adquisición de activos tangibles, o incluso al consumo.

Una cuarta variable determinante, de importancia en las experiencias de liberalización financiera, es el valor percibido de la riqueza. En éste influyen fuertemente las expectativas de ingresos futuros y los cambios drásticos en los precios de activos, ambos elementos dependientes muchas veces de consideraciones especulativas o de las propias reformas financieras o tributarias. Los incrementos bruscos y sustanciales de dicho

valor de la riqueza pueden determinar que, aunque se esté en presencia de elevadas tasas de interés, predomine el efecto "riqueza", con lo que en último término se incentiva el consumo en lugar del ahorro.

Por último, los mecanismos forzados de generación de ahorros han sido importantes en la región. Han estado vinculados a un papel activo —directo o indirecto— del Estado como regulador del proceso de ahorro e inversión; éste ha actuado a través de la tributación o de programas que establecen la obligación de pagar ciertas contribuciones a cambio de determinados derechos, o bien la de contratar un seguro o de hacer provisión de fondos para ciertas eventualidades.

3. Mercados de capitales y sistemas de intermediación

La falta de correlación entre la movilización del ahorro financiero y los niveles del ahorro real, y más aún entre aquella y la inversión, no significa que la existencia de sistemas de intermediación y de mercados de capitales eficientes sea irrelevante para el objetivo de elevar el ahorro y canalizarlo hacia la inversión productiva. En ese sentido, y con pocas excepciones, desde fines de los años sesenta se hicieron notorias algunas insuficiencias de los sistemas financieros nacionales, particularmente en cuanto a su capacidad interna de movilizar los ahorros financieros y en cuanto a su relativa debilidad frente a los centros financieros internacionales. En muchos países, existen formas de organización que tienden a encarecer los costos, limitar la captación de fondos, fraccionar y deteriorar los servicios y, a la postre, inhibir la expansión de la intermediación financiera. En esta situación, la banca extranjera, de manera gradual pero persistente, comenzó a llenar el vacío dejado por los sistemas financieros latinoamericanos y del Caribe. Así, en la presente década, han sido precisamente los sistemas más endeudados con el exterior los que han debido enfrentar las mayores dificultades ante el panorama recesivo y las políticas económicas de ajuste adoptadas por los gobiernos.

De otro lado, son por lo general débiles la banca de inversión, las bolsas de valores, las instituciones aseguradoras y otras entidades de captación de recursos de largo plazo, para no mencionar la ausencia casi total de mercados de futuros, servicios de arbitraje y cobertura en moneda extranjera. Asimismo, es bastante rudimentaria o, por lo menos escasa en relación a los instrumentos y servicios ofrecidos por las instituciones del exterior, la variedad de títulos nacionales de renta fija o variable susceptibles de integrar carteras de inversión o de manejo de tesorerías de empresas y ahorrantes.

La carencia de un adecuado volumen de financiamiento de largo plazo ha limitado el potencial de formación de capital. El sector productivo ha reaccionado ante esta situación apoyándose en la generación de

utilidades no distribuidas, en la renovación repetitiva de créditos bancarios de corto plazo, y en el acceso directo al financiamiento externo, esto último en las empresas de mayor magnitud.

Ese tipo de soluciones presenta una serie de consecuencias, tanto a nivel microeconómico como a nivel macroeconómico. En efecto, sólo las empresas ya existentes pueden limitar la distribución de utilidades. La falta de un sistema financiero desarrollado estimula indirectamente la creación de conglomerados económicos con vínculos directos entre actividades productivas y financieras, con los efectos consiguientes sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso y del patrimonio. La renovación de créditos de corto plazo incrementa el riesgo para el deudor, tanto por eventuales cambios en la tasa de interés como por la posibilidad de una restricción en el monto de los fondos susceptibles de prestarse con insuficiente aviso previo. El endeudamiento externo, por su parte, no sólo aumenta el efecto del riesgo cambiario sobre la liquidez y solvencia empresariales, sino que además afecta el manejo de la política monetaria. La carencia de un adecuado nivel de financiamiento de largo plazo estimula la inversión de corto plazo, la ganancia fácil y rápida e incluso la especulación, todo lo cual atenta contra la cantidad y calidad de la acumulación requerida de capital.

Hoy se suma a la insuficiencia tradicional de los recursos internos la acentuada asimetría en el funcionamiento de los circuitos financieros conectados con el exterior. En muchos países continúa la afluencia de ahorros hacia el exterior, tanto bajo la forma de pago de factores como bajo la forma de fugas de capital; en cambio, las corrientes de crédito hacia los países se han interrumpido abruptamente. Con el colapso de la oferta de crédito externo, el total de la demanda de fondos para préstamos se volcó repentinamente sobre los endeblados sistemas financieros nacionales. Las consecuencias se manifestaron en serios desajustes entre las necesidades y las disponibilidades de recursos, que se resolvieron transitoriamente mediante la creación de medios de pago, o bien mediante el desplazamiento de segmentos enteros de los usuarios del crédito. Se produjo así una intensa competencia por los créditos entre el sector público y el privado, entre las pequeñas y medianas empresas y las de mayor magnitud, o entre las distintas ramas de la actividad económica. El exceso de demanda de fondos, ante el cuadro de restricciones financieras internas y externas, creó presiones sobre los mercados crediticios y cambiarios y sobre el balance de pagos, lo cual obligó a imponer severas restricciones a la expansión del crédito.

Las experiencias descritas llevan a replantear algunas cuestiones en torno al papel y la potencialidad de los intermediarios financieros en el proceso de captación de ahorros, inspirándose en un criterio general —no siempre presente en los sistemas de intermediación, particularmente privados— de orientar las captaciones hacia la inversión productiva o al

mejoramiento cualitativo de la fuerza laboral. Entre esas cuestiones se encuentra precisar el tipo de características que podrían tener las reformas a los sistemas financieros nacionales.

4. Acciones de políticas

Son cuatro las grandes cuestiones por resolver en torno al ahorro de la región. En primer término, es imperativo lograr un proceso de ajuste expansivo que permita elevar la generación de excedentes económicos. En segundo lugar, dicho ajuste deberá lograrse sin propiciar una mayor concentración del ingreso, fomentando fórmulas sociales de generación de ahorros e incentivando una reducción del consumo de los estratos más favorecidos de la población. En tercer lugar, habrá que fomentar el ahorro financiero y hacerlo más eficiente desde el punto de vista de su movilización hacia el respaldo de actividades prioritarias de inversión. Para ello será necesario modernizar los sistemas financieros nacionales, volver a reconstruir los circuitos financieros desbaratados por la crisis del endeudamiento y adoptar políticas internas para limitar la fuga de capitales. Por último, habrá que alcanzar acuerdos con los países acreedores y la banca internacional a fin de reducir o revertir la exportación neta de ahorros internos, sin los cuales la posibilidad de reactivar las economías de la región quedaría en entredicho.

A partir de esas premisas, se exploran a continuación algunas áreas prioritarias de acción para promover, retener y movilizar mejor los ahorros nacionales: el diseño de la política macroeconómica; el incremento del ahorro del sector público; el fomento del ahorro institucional; la repatriación de capitales, y la modernización y reestructuración del sistema de intermediación. Más adelante, en el capítulo IV, se examina el tema del financiamiento externo.

a) *La política macroeconómica*

La importancia de la política macroeconómica en esta materia es obvia. En la actual coyuntura tanto el ahorro como la inversión presentan un carácter procíclico, y de ello se desprende la urgencia de reactivar la economía. La política macroeconómica deberá caracterizarse por una orientación general de austeridad, que estimula el ahorro y desalienta cierto tipo de consumo, tema explorado en el siguiente acápite. Existe una percepción generalizada de que un diseño apropiado de las principales políticas económicas podría contribuir significativamente al cumplimiento del objetivo de liberar recursos para apoyar el ajuste expansivo. Para ello se requiere compatibilizar las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y crediticia de modo que la evolución de las principales variables claves, tales como los salarios, el tipo de cambio, la tasa de interés, el

presupuesto del sector público, la base monetaria y el crédito interno del sistema monetario, se inscriban dentro de un programa coherente orientado hacia la reactivación y transformación de la actividad económica, y hacia la reducción de los niveles y de la variabilidad de la inflación.

Un tema de particular relevancia, es el de las tasas de interés. Por un lado, es evidente la necesidad de lograr rendimientos reales positivos y razonablemente competitivos con los internacionales; por otro, sin embargo, el alza de tasas de interés tiene un conjunto de efectos secundarios no siempre positivos. Baste señalar, a título de ejemplo, que cuando éstas superan ciertos valores críticos, vinculados a la rentabilidad del capital o a la tasa de crecimiento económico, quedan marginados del mercado aun los prestatarios más solventes y seguros, con lo que se incrementa el riesgo promedio de la cartera de préstamos del sistema financiero. Esta se ve así debilitada, al igual que la situación de liquidez, y en algunos casos de solvencia, del sistema financiero en su conjunto. De otra parte, como ya se señaló, la experiencia ha mostrado que no hay clara ni estrecha correlación entre la política de tasas de interés y el ahorro. El ahorro financiero no necesariamente se transforma en inversión y los recursos captados por el sistema financiero pueden canalizarse hacia gastos de consumo. El ahorro global, por su parte, puede no aumentar si es que, debido a otras políticas macroeconómicas, se estimula el ahorro externo (en desmedro del ahorro interno) o se estimula el consumo.

Algunos países han intentado establecer políticas de tasas flexibles de interés, con el doble propósito de atraer capitales para cubrir los déficit externos y de retener los ahorros internos que podrían desplazarse a circuitos financieros foráneos. Aquí la tasa de interés pasa a ser instrumento del balance de pagos, y con ello se renuncia, por lo menos parcialmente, a utilizarla en una política monetaria activa. Las alzas externas en los tipos de interés o los movimientos cambiarios especulativos obligan a elevar las tasas internas, y restringen así la actividad económica o la inversión. Ese esquema de política ha quedado parcialmente obsoleto, puesto que, al sobrevenir la crisis regional de endeudamiento, la oferta externa de préstamos se ha tornado sumamente inelástica. De allí que la flexibilización de las tasas de interés desempeña casi exclusivamente el papel de acrecentar la capacidad competitiva de los sistemas financieros nacionales de captación de recursos del ahorro interno.

En síntesis, la política de tasas de interés debe abordarse con el mismo pragmatismo invocado en otras partes de este documento, y como parte coherente de un conjunto más amplio de políticas macroeconómicas. En principio, y dada la creciente internacionalización de los sistemas financieros, es conveniente que las tasas de interés pasivas sean positivas en términos reales, y tengan niveles comparables a los internacionales, a fin de procurar retener el ahorro financiero interno y tener al menos la posibilidad de orientarlo hacia fines vinculados al desarrollo. No por ello

conviene confiar exclusivamente en que las tasas de interés encuentren su nivel de equilibrio en el juego de las fuerzas del mercado internacional. Cabe, más bien, seguir una política monetaria activa que apunte a reducir algunos de los efectos adversos mencionados en párrafos precedentes.

b) *Incremento del ahorro público*

Es imprescindible que el sector público, a través de las políticas fiscal, monetaria y crediticia, contribuya a mejorar la eficacia del sistema financiero en el proceso de intermediación y movilización de recursos internos. De las experiencias recientes se deduce que las reformas y políticas tributarias y financieras debieran actuar sobre los flujos de ahorro e inversión y orientarse a estimular la creación y expansión de activos productivos nuevos, más que la posesión y valorización de activos existentes. Existe aquí un claro campo de complementación de la política crediticia con la política fiscal en general y con la política tributaria en particular.

En este plano destaca el doble papel que en la coyuntura actual ha de desempeñar el Estado: de una parte, evitar que los sacrificios sigan recayendo desproporcionadamente sobre los sectores más débiles de la sociedad; de otra, asumir activamente la responsabilidad de fomentar el ahorro interno. El desempeño de ese doble papel hace necesario incrementar la recaudación y la selectividad tributaria,³⁷ esta última ligada a desalentar el consumo prescindible, así como aplicar una política cuidadosa en lo que respecta al gasto corriente (excepto el gasto social, parte importante del cual en rigor se asemeja al gasto en inversión). Además, dada la urgencia de mejorar la productividad de la inversión y de maximizar la eficacia en el uso del ahorro, cabe destacar la importancia de elevar considerablemente la eficiencia (entendida en un sentido amplio) del funcionamiento del sector público. Para ello se precisa mejorar la administración y gestión del Estado, y tener criterios muy exigentes en lo que se refiere a minimizar los costos de recaudación de los recursos estatales y a evaluar socialmente los proyectos de inversión que dependan directa o indirectamente del Estado.

En cuanto a los gastos de capital, éstos se redujeron abruptamente en la gran mayoría de los países durante los últimos años. Dada la gran importancia que tuvieron en el pasado como factor de dinamismo, tanto por sus efectos directos como por su efecto de arrastre sobre la inversión privada, es importante revertir la tendencia a su disminución, y orientar los recursos a proyectos vinculados a los objetivos de transformación de la estructura productiva y de una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo.

Los esfuerzos de mejoramiento de las finanzas públicas, tanto del lado del gasto como del ingreso, deben ser complementados por esque-

mas especiales de financiamiento de los déficit que se vayan produciendo. Aquí caben dos consideraciones principales. Primero, ante la cesación de la corriente de créditos externos, el financiamiento público no debe expulsar del mercado del crédito nacional a la empresa privada, ni provocar una competencia exacerbada por los escasos recursos existentes, lo que elevaría más de lo prudente las tasas reales de interés. Tal actitud conspiraría directamente en contra de la posibilidad misma de combinar ajuste con acomodo estructural del lado de la oferta. También es necesario racionar temporalmente el crédito en beneficio de las actividades prioritarias, e incluso financiar una parte de los déficit públicos con recursos no generados por ahorro genuino.

De otra parte, al calcular la magnitud de los déficit públicos, ya sea para efectos de manejo macroeconómico o de convenir metas de condicionalidad con los organismos financieros internacionales, habrá de utilizarse el concepto de déficit operacional, que excluye la parte de los intereses que, por efecto de la inflación, implican amortización anticipada del capital o ajustes cambiarios sin repercusiones netas en la expansión monetaria.

En cualquier caso, sanear las finanzas públicas en una situación prolongadamente recesiva y con presiones inflacionarias exige tiempo para realizar las reformas y acomodos indispensables. Aplicar tratamientos drásticos (de "choque") suele crear más problemas económicos —y políticos— de los que resuelve, en función del objetivo primario de sostener tasas positivas de expansión de los ingresos nacionales.

c) *El fomento del ahorro institucional*

La experiencia reciente sugiere que sería deseable complementar el ahorro público con mecanismos de ahorro institucional para incrementar el ahorro interno mediante el fomento de programas vinculados al financiamiento habitacional de los trabajadores de la seguridad social, a programas de indemnización por años de servicio, a seguros de accidentes del trabajo, etc., todos los cuales, por su naturaleza, se relacionan de modo bastante directo con la inversión de largo plazo.

Respecto del sistema de seguridad social, y específicamente del de pensiones, su contribución al ahorro agregado depende de la diferencia entre ingresos y egresos del sistema, y del menor ahorro personal o familiar a que dicho sistema pueda inducir.³⁸ Una de las consideraciones que motivaron la puesta en práctica del sistema fue precisamente la insuficiencia de ahorros personales voluntarios destinados a cubrir las necesidades de la fuerza de trabajo en edad de retiro, lo que parece indicar que es positivo el efecto neto del sistema de seguridad social sobre el ahorro agregado.

Los efectos de los otros programas sobre el ahorro global dependen muy directamente de la propensión individual a ahorrar de los trabajado-

res beneficiados, así como de la forma de financiamiento de los distintos programas. En todo caso, la experiencia sugiere que este tipo de programas, junto con otros de carácter más voluntario, aunque también de naturaleza institucional —tales como el financiamiento de la vivienda y los sistemas de seguros generales y de vida— inciden significativamente en las decisiones de ahorro y representan una importante fuente potencial de recursos para el proceso de ahorro e inversión. Presentan, además, la ventaja de vincular más directamente el ahorro con la acumulación de capital, lo que minimiza las filtraciones hacia el consumo de fondos destinados a préstamos.

Por último, cabría pensar en la creación de Fondos Nacionales de los Trabajadores, para financiar actividades de alta productividad social, con aportes provenientes de los sectores laboral y empresarial. Con ello se contribuiría a financiar proyectos de inversión de largo aliento, y se podría además extender la propiedad de estas nuevas fuentes de riqueza hacia los grupos sociales más desposeídos y desprotegidos, que normalmente ven dificultado su acceso al sistema financiero.

d) *La repatriación potencial de capitales*

La denominada fuga de capitales adquirió volúmenes muy significativos en los últimos años.³⁹ Ese fenómeno se debió no sólo a diferentes niveles de remuneración del capital, sino también a riesgos cambiarios, a factores de incertidumbre y, en algunos casos, a fenómenos de origen extraeconómico. Con todo, los países de la región cuentan hoy con la potencialidad que representan los depósitos y las inversiones en el exterior. En ese sentido, mientras que la deuda externa genera obligaciones de pago de intereses, la mayor parte de los capitales depositados en el exterior genera un flujo de rentas que no ingresa contablemente a los países deudores como pago de factores del exterior. De allí que, si bien es innegable la necesidad de incrementar el ahorro, es probable que éste sea bastante más alto que el que indican las cifras. Por lo tanto, las orientaciones de política deberían evaluar las opciones disponibles para intentar revertir, o al menos detener, el proceso unilateral de transferencias del ahorro nacional hacia el exterior.

Ante la multiplicidad de motivaciones implícitas en estos flujos de capital, no es fácil dar contenido real a dichas opciones. Sin embargo, hay una serie de parámetros claros. En términos del manejo de la política macroeconómica, por ejemplo, ello significa sostener tasas de interés pasivas reales positivas en los países de la región, combinadas, en algunos casos, con controles sobre los movimientos de capitales. Estas medidas podrían complementarse con los seguros sobre los depósitos, y la posible emisión de títulos con garantía cambiaria o al menos salvaguardadas de pérdidas ocasionadas por la inflación.

ción de los sistemas bancarios, el fortalecimiento de las instituciones de los mercados de capitales y la intermediación financiera en general. En cuanto al aspecto institucional, sería deseable incentivar los préstamos de más largo plazo de la banca comercial. El problema radica en el riesgo que significa para los bancos transformar pasivos de corto plazo en activos de largo plazo, por lo que tienden a predominar, sobre todo en ambientes inflacionarios, tasas de interés variables que, en la práctica, reducen el plazo efectivo de los préstamos.

Junto a una mayor vigilancia sobre las tasas de interés, parece indispensable dar cierta selectividad al crédito, debido a la heterogeneidad, fragmentación y desigualdad de acceso que caracteriza el respectivo mercado. Dicha selectividad debería complementarse dando un papel más preventivo y eficaz a las instancias que supervisan, regulan o controlan el sistema financiero, con el objeto de mantener los riesgos de dicho sistema dentro de márgenes aceptables, garantizar la estabilidad y solidez de sus instituciones, orientar el ahorro financiero hacia usos de alta rentabilidad social, y, si cabe, desvincular al sistema bancario de los conglomerados económicos.

Por último, ante la previsible limitación del nuevo financiamiento externo, parece ser escasa la justificación y excesivos los riesgos de liberalizar los sistemas financieros nacionales. Es de hacer notar, en efecto, que mientras no exista reciprocidad en la distribución de las cargas derivadas del ajuste y del endeudamiento externo, y mientras continúen cerrados los circuitos de retorno del crédito, muchos países de la región no tendrán otra opción que disminuir el grado de apertura e integración a los mercados financieros internacionales, a través de controles sobre los movimientos de capital. Sin embargo, tampoco parece realista intentar un aislamiento radical de esos mercados, dada la interdependencia de los sistemas financieros a nivel mundial.

La manera de abordar esta cuestión, evidentemente, variará de un país a otro. Una solución ecléctica, ensayada en años recientes para retener ahorro interno dentro de los circuitos financieros, y eventualmente atraer financiamiento externo, consiste en combinar: i) una política monetaria activa; ii) una tasa pasiva de interés positiva, en términos reales y ajustada según las variaciones cambiarias; iii) un control sobre los flujos privados de capitales; y iv) políticas de endeudamiento externo dirigidas a destinar las escasas divisas así movilizadas a fines compatibles con el desarrollo, y, cuando sea pertinente, con un manejo centralizado del financiamiento externo en el banco central.

C. LA TRANSFORMACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

1. La necesidad de readecuar las estructuras productivas

Ante la gradual pérdida de algunas de las propiedades dinámicas del modelo de industrialización precedente, la caída en la demanda y en los precios de los productos tradicionales de exportación, y las modalidades de la estructura productiva que en el pasado contribuyeron a procesos de creciente diferenciación social, no cabe esperar que los países de la región puedan retomar la senda del desarrollo mediante una extensión en el tiempo de los patrones de oferta del pasado y de las políticas económicas que los sustentaron. En consecuencia, se hace necesario diversificar la estructura exportadora, mejorar la eficiencia y la productividad, y, en general, reducir o eliminar los rezagos relativos de las estructuras productivas e integrarse a los intensos cambios tecnológicos del mundo. Al mismo tiempo, es necesario plantear un conjunto de acciones directas en beneficio de los sectores de bajos ingresos más afectados por las políticas de ajuste.

Para ello se precisa un esfuerzo profundo, sistemático y persistente con miras a eliminar, o al menos a reducir, los rezagos relativos de las estructuras productivas, a fin de renovar la capacidad de crecimiento, aumentar la autonomía, proteger el abasto de bienes esenciales de consumo de la población, y crear oportunidades de empleo. Si bien se trata de una difícil y compleja empresa, la región dispone de recursos (naturales y humanos) y de capacidades suficientes para responder al desafío que ella representa.

Al plantear la articulación del sector industrial con los sectores de recursos naturales (agrícola, minero, energético) y con el sector de servicios, se prefiere la concepción de estructura productiva (o en rubros específicos la concepción de complejos productivos) a la concepción de sectores manufactureros, agrícolas o de servicios. La difusión del progreso técnico, con la consiguiente reducción de las heterogeneidades dentro de la actividad productiva, lleva, en efecto, a desdibujar las fronteras intersectoriales. En este orden de cosas, se plantea la necesidad de intensificar, modificar o crear diversos tipos de vínculos entre los sectores agrícolas, industriales y de servicios, con el propósito general de aprovechar al máximo los efectos internos (directos e indirectos) de sus demandas recíprocas y de ir reduciendo los contrastes entre campo y ciudad.

No se pretende ofrecer aquí propuestas detalladas sobre la manera específica de superar en cada caso los rezagos estructurales aludidos, dada la gran diversidad de situaciones que se dan en la región y la enorme complejidad de los problemas. Es factible, sin embargo, proponer algunas orientaciones y lineamientos de carácter general respecto del enfoque de

las estrategias y programas destinados a impulsar de modo simultáneo los procesos de reactivación y cambio estructural. Las propuestas más específicas tendrían que hacerse cargo de las circunstancias peculiares de cada país, entre ellas su dotación de recursos, y de las nuevas pautas de la demanda interna, subregional y regional, así como de las tendencias de la demanda internacional.

La necesidad de atenuar los efectos más ostensibles de la crisis económica obliga a dar un contenido pragmático a las acciones de manejo de la oferta, en el entendido que cabría lograr un mejor equilibrio entre la producción especializada para la exportación y aquella destinada preferentemente al mercado interno. Esta afirmación es válida tanto para el reacomodo y la protección de las capacidades productivas existentes (a fin de encarar con mejores posibilidades y menores costos las dislocaciones provocadas por una recesión económica muy prolongada), como para la solución de los viejos problemas estructurales. En definitiva, lo que se precisa es preparar a los países para participar en una época de cambios intensos, donde la flexibilidad de adaptación constituirá una condición fundamental para lograr el desarrollo sostenido.

La readecuación de la estructura productiva de los países de la región debe examinarse en el contexto más amplio de la preocupación que existe en los países avanzados por introducir cambios en sus respectivos patrones de oferta, con miras a recuperar o consolidar su posición internacional, tanto en materia industrial como agrícola. Sin embargo, las perspectivas y tradiciones de cada uno de ellos son radicalmente distintas.⁴² No obstante esas diferencias, los países avanzados comparten ciertos rasgos básicos que dan especificidad a su reestructuración industrial. Esta se produce en sociedades económica y socialmente articuladas (con relativa equidad en la distribución del ingreso, elevada cobertura educativa, diferenciales de productividad relativamente bajos entre sectores y empresas, y variadas modalidades de participación y representación social y política), cuyo patrón de consumo y producción se genera en forma endógena y cuya inserción internacional (independientemente del grado de competitividad) ha logrado altos niveles de especialización en el comercio de manufacturas. Se trata, por consiguiente, de una reestructuración industrial orientada a un objetivo común y limitado: aumentar o consolidar la competitividad internacional, en el marco de sociedades internamente articuladas.

Así, los países industrializados se vuelcan sobre sí mismos en un proceso de reestructuración industrial caracterizado por un hecho: Estados Unidos, país que históricamente sirvió de referencia en cuanto a consumo, producción y patrón tecnológico, ha perdido competitividad en ciertas ramas del sector manufacturero, se ha transformado en deudor neto, y absorbe tanto los recursos generados por países superavitarios (principalmente Japón y Alemania) como los recursos que salen desde los

países de menor desarrollo, por motivaciones económicas y extraeconómicas (tales como el servicio de la deuda y la fuga de capitales). La normativa oficial, a partir de un marco analítico en que se privilegian las dimensiones macroeconómicas, enfatiza la necesidad de la reestructuración industrial para adaptarse al cambio tecnológico y mantener la competitividad internacional. En la práctica, sin embargo, el análisis de las políticas aplicadas por los países de la OCDE permite comprobar que éstas incluyen diversos elementos de intervencionismo a nivel sectorial e inclusive microeconómico: se definen prioridades para determinados sectores, se canalizan subsidios de investigación y desarrollo a ciertas actividades, se erigen barreras no arancelarias en diversos rubros específicos, se utiliza explícitamente el poder de compra del sector público como instrumento de promoción, se otorga una variada gama de incentivos fiscales y se rescatan empresas en situación financiera difícil. Todo lo anterior evidentemente tiene consecuencias para la evolución futura de las estructuras productivas de los países de la región, y plantea nuevas exigencias al proceso de transformación de las estructuras productivas de América Latina y el Caribe.

2. Lineamientos

a) *Consideraciones generales*

En consonancia con los objetivos del desarrollo expuestos en el capítulo precedente, la transformación productiva que se persigue procura alcanzar ritmos elevados de expansión de la economía basados en una creciente equidad, una mayor autonomía y una más eficiente capacidad de la población para influir en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y de trabajo. En esta formulación, la equidad, entendida en su doble dimensión de acceso universal a los bienes y servicios básicos y de freno a los procesos de polarización socioeconómicos, presta apoyo al crecimiento y la inserción dinámica en el comercio internacional, y es a su vez apoyada por ellos.

Alcanzar los objetivos enunciados supone revertir o superar algunas tendencias características de diversos ámbitos del proceso de desarrollo pretérito, y realizar acciones tendientes a: i) modificar la inserción asimétrica en el comercio internacional, que hoy se basa en los recursos naturales (agrícolas, mineros y energéticos); ii) mejorar la articulación entre los sectores productivos, y la de éstos con el sector de servicios; iii) frenar el deterioro de los recursos naturales;⁴³ iv) reorientar los patrones de consumo; y, v) superar la subestimación del rol empresarial y las insuficiencias que ha tenido la creación y difusión de esta capacidad.

El punto de partida de la estrategia de transformación puede variar de país a país; lo que importa es, sin embargo, comprometer esfuerzos

sistemáticos de largo plazo. En la mayor parte de los casos, se trataría de combinar distintas opciones, entre las que se incluirían: el aumento de la productividad de la planta industrial existente orientada de preferencia hacia el mercado interno y regional y, por esa vía, ampliar ese mercado y crear condiciones para incursionar en el mercado externo; el reforzamiento de las líneas de especialización sustentadas en ventajas comparativas iniciales (recursos naturales, dotación de factores, clima, posición geográfica); la identificación de resquicios en las estructuras de consumo, productivas o tecnológicas de los países industrializados; la creación y consolidación de ventajas dinámicas, eligiendo mercados sólidos y en expansión (principalmente en el caso de ciertos bienes de capital y algunos rubros no duraderos de consumo, en que puede ser determinante el diseño y no sólo el costo); y, finalmente, el aprovechamiento, en una amplia gama de rubros, de oportunidades estables de complementación a escala latinoamericana y subregional. Estas líneas de desarrollo a mediano plazo deben insertarse en una estrategia de largo plazo de creación y consolidación de ventajas comparativas en torno a líneas de especialización que participen de una demanda dinámica en los mercados mundiales y que representen el desarrollo y aprovechamiento de recursos (naturales, laborales, empresariales y de infraestructura científica y técnica) asociados a mayores niveles de desarrollo tecnológico.

Esto pone el desarrollo de capacidades tecnológicas en el centro de la estrategia de desarrollo y obliga a reiterar que a ese fin se requiere algo más que señales adecuadas de precios; es preciso administrar la formación y consolidación de las capacidades tecnológicas en actividades clave, mediante políticas selectivas que protejan en forma graduada los procesos de adquisición del dominio tecnológico, y coordinación de inversiones públicas y privadas, de suerte que se hagan efectivas las externalidades implícitas en tales procesos y se genere un volumen decisivo de recursos indispensables, en muchos casos, para consolidar ventajas comparativas de significación.

Los cambios que previsiblemente se derivarán de la actual transición productivo-tecnológica así como la necesidad de superar las actuales condiciones de inserción de los países de la región en el mercado mundial, obliga a ir esbozando desde ya el perfil de la estructura productiva en cada país que permita el cumplimiento de los objetivos de esa transición. Ello supone: i) identificar la dirección de los cambios; ii) establecer las modalidades de articulación entre los sectores industrial, de recursos naturales y de servicios modernos; iii) definir los vínculos entre el patrón de inserción en los mercados externos y el fortalecimiento y ampliación del mercado interno; iv) formular las orientaciones respecto del papel esperado de los diversos agentes sociales así como de las responsabilidades sectoriales respectivas en el marco más amplio de los sistemas productivos; v) identificar las necesidades en materia de infraestructura tecnoló-

gica de apoyo así como los procesos de capacitación de mano de obra y de formación y difusión de la capacidad empresarial; y, vi) establecer los mecanismos institucionales que subordinen el funcionamiento de los sectores de intermediación financiera a las prioridades requeridas por las tareas indicadas.

La formulación y puesta en práctica de una estrategia que cubra los aspectos mencionados permitirá evitar que el perfil que vaya adoptando la estructura productiva sea la resultante de una serie de respuestas de carácter coyuntural a problemas de corto plazo o una suma de iniciativas adoptadas de modo casuístico que, cuando se trata de grandes proyectos en países de tamaño reducido, no han sido concebidas en un marco como el indicado, pueden condicionar su desarrollo futuro.

b) *La selectividad*

Ya se señaló que un marco macroeconómico adecuado es determinante para facilitar la transformación de las estructuras productivas. Así, por ejemplo, una estrategia cambiaria compatible con ganar competitividad en el mercado internacional, y políticas coherentes en los ámbitos crediticio, fiscal, de precios y de salarios, pueden coadyuvar a los objetivos centrales de generar nuevos y sostenidos impulsos dinámicos a partir del aprovechamiento de los recursos de que disponen los países de la región. Asimismo, convendría superar dos tipos de sesgos que han caracterizado su aplicación en la mayoría de los países en el pasado: aquel que privilegió el desarrollo urbano industrial respecto del agrorural, y aquel que dio prioridad al desarrollo de la gran empresa respecto de la pequeña y mediana.

Sin embargo, también se expresó que el marco macroeconómico por sí solo no bastaría para impulsar la transformación que se persigue. Será necesario complementarlo con instrumentos específicos de política con un alto sentido de selectividad, tanto en lo que se refiere a las grandes líneas de producción que se desea desarrollar en cada país —estimulando las tendencias hacia determinadas especializaciones, y respetando las restricciones en materia de tamaño del mercado, inversión y tecnología— como a nivel de los agentes económicos que se consideren sujetos centrales de la política económica.

Esa selectividad se justifica, entre otros motivos, por las restricciones de recursos y la necesidad de disminuir riesgos, lo que conduce a elegir con el máximo cuidado las actividades que han de constituir los nuevos núcleos dinámicos y de especialización de cada una de las economías latinoamericanas. Adviértase, además, que la selección de esas actividades troncales, habrá de absorber los esfuerzos principales de los países durante los largos períodos de maduración que exige el ganar niveles de excelencia competitiva en nuevas líneas de producción.

Por eso, singularmente en el caso de las exportaciones, habría que someter al más riguroso escrutinio la posición que guardan en el ciclo industrial y en el ciclo del producto las actividades que se piense promover. América Latina, después de haber perdido cerca del 50% de su participación en el comercio exportador del mundo entre 1950 y 1980, difícilmente podría resistir las consecuencias de volver a especializarse en líneas de producción de demanda internacional saturada o declinante. Lo anterior supone comprometer esfuerzos promocionales más completos de lo que ha sido usual en el pasado. Ganar la excelencia productiva implica crear un clima institucional que conduzca a absorber, adaptar y acelerar el cambio tecnológico, ensanchar la infraestructura de apoyo en sus diversas dimensiones, establecer los servicios auxiliares para la producción, formar cuadros técnicos y empresariales y luchar por la apertura de los mercados internacionales. El objetivo que ha de perseguirse consiste en ganar poco a poco la excelencia productiva en una gama cada vez más amplia y cambiante de productos, tanto para la exportación como la sustitución eficiente de importaciones.

Habría que auspiciar programas formales de reconversión industrial en una gama seleccionada de actividades donde se corra el riesgo de caer en rezagos tecnológicos o cuyos costos sean insostenibles. Aunque la situación difiere según los países, en varios de ellos sectores como el textil, siderúrgico y automotriz requerirían una atención inmediata. Incluso la inversión en ramas maduras o decadentes a escala internacional puede justificarse por razones internas o para aprovechar los espacios que vaya creando el fragmentado proceso de redespliegue industrial entre economías avanzadas y países en desarrollo, pero siempre estarán presentes las desventajas relacionadas con la sobresaturación de los mercados externos y las formas de producción en las cuales ha dejado de concentrarse el progreso tecnológico. Se justifica, asimismo, emprender programas de revalorización de la explotación de los recursos naturales —sobre todo los vinculados a sectores tradicionales de exportación agrícolas y mineros—, aumentando los valores agregados, diversificando y diferenciando la producción, e integrando hacia atrás y hacia adelante sus relaciones interindustriales. Mención especial merece la aplicación de medidas expresamente dirigidas a proteger a la pequeña y mediana industria, así como a la agricultura campesina por su capacidad de absorber la desocupación, ampliar la oferta de bienes básicos de consumo y de usar en alta proporción insumos de origen nacional.

De otra parte, convendría adoptar medidas encaminadas a crear un clima de competencia interna entre los productores. En aquellas actividades en las que, por sus características peculiares o escalas de producción, se precisa un número limitado de empresas, habría que utilizar la competencia regional o subregional que, desde otro ángulo, también serviría de punto de apoyo a esquemas de sustitución eficiente de compras en el exterior.

Los comentarios que anteceden no se limitan a las manufacturas. En la actividad agropecuaria, por ejemplo, hay una gama de oportunidades tanto en materia de exportación como de sustitución de importaciones. El alcanzar niveles mínimos de autosuficiencia alimentaria constituye una garantía de la que difícilmente los países pueden prescindir, no sólo por la razón evidente de la seguridad en los abastos, sino por consideraciones de empleo y desarrollo de segmentos todavía rezagados de la población económicamente activa. La alimentación, el empleo y el combate a la pobreza extrema son cuestiones interrelacionadas entre sí y que están muy vinculadas a las políticas aplicables a las zonas rurales latinoamericanas que, hoy por hoy, por efecto de la crisis vuelven a constituirse en refugio de mano de obra desplazada de los sectores modernos de las economías.

Asimismo, la agricultura y la explotación de los recursos naturales constituyen actividades en las que hay experiencias consolidadas en materia de vinculaciones con el exterior y donde los períodos de maduración de los nuevos proyectos son relativamente breves. En consecuencia hay oportunidades, tanto de diversificar los productos exportables como de acrecentar los valores agregados de aquellos que ya se venden en el exterior de donde podrían surgir posibilidades de alivio para los desajustes de balance de pagos. En igual sentido, la articulación de los eslabonamientos interindustriales de la agricultura y la explotación de recursos naturales, ofrecen importantes posibilidades tanto de sustitución eficiente de importaciones de insumos y de bienes de producción, como de acceso a tecnologías modernas que los países latinoamericanos y caribeños están preparados para absorber con facilidad.

El impulso que se da a diversos productos agrícolas no tradicionales de demanda más activa en los mercados mundiales, que ofrezcan la posibilidad de ampliar el valor agregado local, puede llegar a tener gran importancia, por pequeña que sea la contribución individual de cada uno. En cuanto a las importaciones, aparte de las medidas obvias de reducción o eliminación de las compras de ciertos tipos de alimentos que se consideren suntuarios, y, en general, la sustitución eficiente de importaciones de alimentos —tema de especial relevancia para algunas de las islas del Caribe— es preciso incrementar los esfuerzos tendientes a la sustitución de algunos insumos agrícolas (que plantean tareas claras en el ámbito de la creación y adaptación tecnológica), sobre todo en líneas cuya demanda ha crecido aceleradamente y en las que no hay obstáculos técnicos cuya complejidad impida superarlos. La caída de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales, por ejemplo, vuelve a viabilizar la elaboración de fertilizantes nitrogenados. Las consideraciones anteriores apuntan, nuevamente, a la necesidad de una gran selectividad, en función de los objetivos propuestos.

Por otra parte, la selectividad no se limita a concentrar la política económica en torno al desarrollo de cierto número de actividades, sino también incluye en algunos casos el diseño de políticas diferenciadas por tipo de agente económico. En ese sentido, cabría buscar coherencia entre los comportamientos inducidos por la política económica y la potencialidad de los distintos agentes de ser portadores de cambios afines con los objetivos de desarrollo de cada sociedad. Así, por ejemplo, el fomento y apoyo a la pequeña y mediana industria debería constituir una de las prioridades sectoriales en una nueva modalidad de industrialización. La experiencia internacional, tanto en áreas de elevado contenido tecnológico como en los sectores tradicionales, es concluyente en materia de flexibilidad, de su capacidad de generar y absorber progreso técnico, emplear y calificar a la mano de obra, contribuir a la inserción internacional, a la articulación intersectorial y a la complementariedad con las grandes empresas públicas y privadas. Las tendencias del cambio tecnológico en cuanto a disminuir la escala de las plantas y aumentar la flexibilidad, tenderían a reforzar estos atributos positivos.

La diferenciación de las políticas por tipo de agente resulta más nítida aún en el campo. En lo que se refiere a las empresas modernas, la política debería encaminarse a sostener su dinamismo, corrigiendo quizás las tendencias a la sobremecanización (elevando por esta vía su capacidad de intensificar el uso de la fuerza de trabajo) y a estimular la sustitución de insumos importados por nacionales. Estos agentes son particularmente sensibles al impacto de la política macroeconómica (tipo de cambio, tasa de interés, política tributaria, política de precios/salarios). De su lado, la agricultura campesina constituye una forma de organización social particularmente funcional para el cumplimiento de los objetivos de equidad y mayor autonomía, por cuanto está inserta en una forma de organización de la producción cuya "lógica interna" induce a hacer un uso más intensivo de la fuerza de trabajo, a reducir la utilización de insumos importados y de energía comercial por unidad de producto. Por añadidura, se trata en este caso de productores preferentes e importantes de alimentos de consumo básico, por lo cual podrían contribuir al cumplimiento de los objetivos de la seguridad alimentaria. Cabe notar, sin embargo, que ese tipo de agricultor presenta un alto grado de diferenciación, lo que obliga a diseñar políticas *ad hoc*. Junto con considerar las especificidades de esta forma particular de organización de la producción, debe adaptarse al grado de heterogeneidad existente, y formular políticas de desarrollo rural adecuadas a los tipos de unidades familiares existentes.⁴⁴

c) *Articulación intra e intersectorial*

Otra manera de insistir sobre la importancia de reducir la desarticulación intra e intersectorial consiste en abordar la estructura productiva a través de diversos *sistemas de producción*, que tienden a vertebrar en

grandes cadenas productivas actividades primarias, secundarias y terciarias que suelen permanecer fragmentadas desde el punto de vista de la concepción, formulación e instrumentación de la política económica. Es necesario mejorar los encadenamientos entre la industria, la agricultura y los servicios, como lo es articular la pequeña y la gran industria, o la fabricación de bienes de capital con respecto al proceso de inversiones, o bien, la investigación y el desarrollo tecnológicos internos en relación con los problemas y especificidades nacionales. Así, por ejemplo, el análisis de las nuevas o viejas líneas de producción que se proyecta desarrollar o fortalecer debería comprender desde los recursos primarios que utiliza, que constituyen el paso inicial, hasta los servicios necesarios para la última etapa de la comercialización. Ese sería el enfoque moderno que se aplicaría en la planificación de complejos como el de la electrónica y la informática, el de las actividades metalmeccánicas o la fabricación de papel y celulosa para la exportación. Ello tendería a elevar la autonomía económica, multiplicaría las capacidades dinámicas del patrón de desarrollo y crearía las condiciones para alentar el potencial de creatividad en los países.

En el mismo orden de ideas, junto al perfeccionamiento de la integración "vertical", cabría impulsar la rápida incorporación "horizontal" de las tecnologías en materia de información (computación, telecomunicaciones, microelectrónica) en la fabricación de bienes y servicios, e, incluso, en la prospección y explotación de recursos naturales. Aquí cabría destacar la importancia de modernizar los sistemas de comercialización interna, normalmente hipertrofiados y que es necesario racionalizar, y la comercialización internacional, insuficientemente desarrollada en la mayoría de los países de la región.

Por otro lado, es necesario avanzar desde la situación actual de inserción internacional por la vía de los recursos naturales hacia una presencia creciente en el comercio de productos manufacturados. Como se dijo, una primera línea de acción consistiría en promover el procesamiento de los recursos naturales, mediante trabajos que incluyan desde su prospección hasta la investigación sobre nuevos usos, incluyendo todas las fases intermedias. En parte habría que intensificar la sustitución de exportaciones de recursos naturales por rubros manufacturados que hacen uso intensivo de esos mismos recursos (alimentos, productos elaborados de madera, química, siderúrgica). La ventaja comparativa estática asociada a la explotación directa de recursos naturales logra hacerse dinámica en la medida en que se añaden nuevos métodos de explotación, diseño de equipos y procesos de usos alternos y productos compuestos de distintos materiales naturales y sintéticos.

La capacidad de agregar valor intelectual a los recursos naturales y a la mano de obra no calificada está directamente ligada al desarrollo de actividades productivas portadoras de progreso técnico. Entre éstas se

destaca la producción de bienes de capital que además de presentar un grado elevado de utilización de mano de obra calificada, requiere una dotación de capital por trabajador que, en un número creciente de rubros, no es particularmente elevada y que al exigir profundizar en el conocimiento de los distintos sectores usuarios (maquinaria agrícola, minería, energía forestal, pesca, sectores industriales específicos) favorece la articulación del aparato productivo. En buena medida, la capacidad de aprovechar los recursos naturales disponibles en la región está directamente asociada al desarrollo de un acervo de conocimientos básicos y aplicados que encuentran su expresión más concreta en los equipos y procesos de fabricación necesaria para su procesamiento y elaboración posterior.

Una de las múltiples repercusiones prácticas de la articulación del sector industrial con los sectores de recursos naturales y con el de servicios es la necesidad de reexaminar los criterios de cobertura sectorial de las instituciones de fomento que otorgan financiamiento de mediano y largo plazo. A título ilustrativo, el financiamiento necesario para "industrializar" recursos naturales podría provenir de bancos de desarrollo con experiencia en el ámbito industrial, aunque su vocación previa se haya concentrado en la mayor parte de los países, principalmente en sectores manufactureros de bienes intermedios de uso difundido y bienes de consumo duradero. Lo propio se aplica a los organismos gubernamentales que definen las políticas y asignan los presupuestos correspondientes. Cabría privilegiar aquellas instancias de coordinación institucional adecuadas para favorecer el estrechamiento de los vínculos intersectoriales. Los escasos mecanismos y el apoyo para el desarrollo tecnológico, han sido fundamentalmente concebidos para las empresas del sector industrial, y por lo tanto esa situación debería modificarse. Al propio tiempo, es preciso estimular la demanda de tecnologías por parte de las actividades productivas. En este caso es necesario otorgar incentivos a los nuevos usuarios y aplicar programas de capacitación a nivel gerencial y técnico.

Es deseable que la articulación inter e intrasectorial que se ha comentado sea lo más compatible posible con el objetivo de lograr una mayor equidad en el desarrollo. Para ello, cabría disminuir los contrastes entre campo y ciudad, mediante la creación de nuevos vínculos, así como la redefinición o fortalecimiento de los preexistentes entre la agricultura, la industria y los servicios. Ello supone, entre otras medidas: i) impulsar la producción de insumos y medios de producción para el sector agropecuario (fertilizantes, pesticidas, plásticos de uso agrícola, implementos y, en algunos casos, maquinaria) así como asegurar una creciente industrialización de materias primas de origen agropecuario; ii) promover una ruralización de la agroindustria y de otras ramas industriales, con el propósito de hacer, de la primera, un núcleo de gestación de formas superiores de organización productiva de pequeños y medianos agricultores⁴⁵ y, de las segundas, un mecanismo de absorción de la subocupación y

de la desocupación estacional, características de este sector; como lo muestra la experiencia de muchos países desarrollados, la combinación de empleo parcial en la agricultura con empleo industrial local, ha constituido un factor importante de la disminución de las diferencias de ingreso y de niveles de vida entre el campo y la ciudad; iii) estimular el desarrollo de servicios paraagrícolas que permitan masificar el acceso a la asistencia técnica, a la mecanización de algunas tareas, a la experimentación de alternativas de manejo y a los análisis de suelos; iv) incrementar, o, si los recursos no lo permiten, reasignar la inversión pública en infraestructura productiva agrícola (transporte, almacenamiento, refrigeración, etc.) y social rural (escuelas, policlínicos, etc.) de modo que, complementando las acciones anteriores, contribuya a una mayor retención de la población rural y evite, por esta vía, que con su migración a las ciudades se incremente la pobreza urbana.

Por último, en relación con la articulación intrasectorial, cabe formular algunos comentarios especiales sobre el tema de los servicios. Se ha considerado conveniente hacerlo, teniendo presente que se ha extendido la percepción de que las actividades terciarias pueden desempeñar un papel de gran dinamismo en la futura evolución de las economías de la región. Si bien esa percepción se justifica en el marco de un sistema integrado de actividades, es poco probable que los servicios en forma aislada puedan contribuir a las metas de crecimiento y creación de empleo, excepción hecha de algunas economías de dimensión reducida del Caribe, en las que ciertos servicios, y en especial el turismo, podrían tener un efecto de arrastre sobre las actividades primarias y secundarias.

Normalmente, sin embargo, suele ocurrir lo contrario; o sea, el incremento de una proporción elevada de los servicios —y en especial los de mayor productividad por persona empleada— se explica por las transformaciones que experimentan las actividades directamente productivas, y en especial la industria. Así, las transformaciones del sector industrial se reflejan en la expansión de los servicios tradicionales, como el comercio, el transporte y las finanzas; y asimismo en la amplia gama de servicios de información, e, indirectamente, en la multiplicidad de actividades relacionadas con el esparcimiento.

De otra parte, la productividad de muchas de las actividades terciarias en América Latina y el Caribe es reducida, y sólo articulándolas a las actividades primarias y secundarias sería factible estimular su crecimiento. No se ha previsto explorar estos aspectos más detenidamente en esta oportunidad, sino simplemente subrayar la necesidad de concebir los servicios como parte de los sistemas de producción sobre cuya estructura se desea incidir, e insistir en que sólo elevando y perfeccionando la articulación con las actividades primarias y secundarias podrá modernizarse globalmente el sector de los servicios.

3. La seguridad alimentaria

Entre los temas mencionados cabe destacar el de la seguridad alimentaria que, en más de un sentido, rebasa las consideraciones estrechas de racionalidad económica. Se trata de lograr avances efectivos en materia de seguridad alimentaria, en cuyo terreno es preciso actuar sobre sus dos dimensiones: la relacionada con las disponibilidades y la referida a la inseguridad y dificultades de acceso que enfrenta un número significativo de familias urbanas y rurales.

En relación con la primera dimensión, sigue vigente el objetivo de alcanzar grados razonables de autosuficiencia nacional o regional, sobre todo en aquellos países en que ésta puede alcanzarse a partir del fortalecimiento de la pequeña agricultura. En este sentido, la existencia actual y previsible en un horizonte de mediano plazo, de importantes excedentes de granos de los mercados mundiales, le confieren al mercado la condición de un mercado de compradores. Pese a ello, no cabría, como en el pasado, admitir pasivamente y con criterios de corto plazo una dependencia creciente de las importaciones de alimentos para satisfacer las necesidades locales. Ello se debe no sólo a que desalentaría los comportamientos tendientes al logro de condiciones mínimas de autosustentación, sino también por su impacto negativo, precisamente en el sector de la pequeña producción que se quiere fortalecer.

La búsqueda de la seguridad alimentaria supone avanzar en la constitución de sistemas alimentarios que se caracterizan por: i) una mayor suficiencia, entendida como disponibilidad de oferta agregada nacional (producción interna más importaciones, menos exportaciones) que permita satisfacer tanto la demanda efectiva como las necesidades alimentarias de quienes carecen de poder adquisitivo suficiente para expresarlas en demanda efectiva; ii) una mayor estabilidad, tanto de los flujos como de los precios a los que dicha oferta es ofrecida y adquirida; iii) una mayor autonomía en lo que a la dependencia externa de alimentos y de insumos empleados en el sistema alimentario se refiere; iv) una mayor sustentabilidad a largo plazo, en el sentido de que el logro de las condiciones anteriores no se haga con cargo al deterioro del potencial productivo de los recursos renovables y no renovables; y, sobre todo, v) una mayor equidad que asegure tanto el acceso universal a los niveles nutricionales mínimos como la austeridad en el ejercicio de la demanda efectiva.

4. Estructura productiva y patrones de consumo

El tema que se viene explorando hasta aquí no es ajeno a las tendencias históricas de la demanda interna y regional. La transposición imitativa de los patrones de consumo de sociedades más avanzadas es un fenómeno

inevitable que acompaña a los procesos de integración mundial de mercados, magnificada por la revolución en los medios de comunicación masiva. Se trata de influencias inevitables que, en general, sería inútil tratar de revertir. No obstante, hay margen para actuar sobre los mismos e influir de esa manera a ganar coherencia entre oferta y demanda, de conformidad con la dotación de recursos y las potencialidades del desarrollo de cada país.

Una meta asequible, por ejemplo, es la necesaria mayor austeridad en el patrón de consumo de los sectores urbanos medios y altos, particularmente en los rubros que hacen uso intensivo de divisas. Ello puede procurarse encareciendo esos bienes y servicios mediante restricciones o derechos a la importación, impuestos selectivos al consumo, tarifas que recaigan sobre su uso o mayores costos de su financiamiento. En el mismo sentido actuaría una restricción del crédito destinado al consumo de aquellos bienes y servicios.

En el otro extremo, el aumento de la disponibilidad de bienes básicos y su abaratamiento relativo, con características innovadoras en cuanto a la diferenciación de productos, es una meta coherente con el desarrollo tecnológico y el aumento de la competitividad en la producción de esos bienes. Las interacciones de la industria con la agricultura y con la construcción de viviendas y equipamiento del hogar, ocupan un lugar clave en tales procesos.

Asimismo, contribuiría al esfuerzo de alterar los patrones de consumo actuar también sobre la producción de algunas ramas y actividades, de manera que se racionalice la oferta. Convendría, por ejemplo, evitar los procesos prematuros de diversificación y diferenciación existentes, que no siempre resultan compatibles con las exigencias del desarrollo. Así, en los países con un grado de industrialización más avanzado, se impone una racionalización en la estructura de la oferta de ciertos bienes duraderos de consumo (productos de la industria automotriz y electrodomésticos), intermedios (bienes de la industria siderúrgica y petroquímica) y en algunos países, bienes no duraderos de consumo (textiles, vestuario y calzado).

5. El desarrollo científico y tecnológico

Existen en la región serias disfuncionalidades que surgen de la falta de integración orgánica entre la investigación, gestación y asimilación de nuevas tecnologías, por un lado, y los procesos productivos, por otro. El tema es de la mayor importancia, y deberá recibir creciente atención; es parte inherente de la transformación de los procesos productivos, y para abordarlo se precisa de un esfuerzo que sea lo suficientemente sostenido y sistemático como para permitir la maduración y puesta en práctica de las

iniciativas. A continuación se formulan esquemáticamente algunas consideraciones generales sobre el particular.

En primer término, es importante reforzar la infraestructura científica (investigación y posgrados) y tecnológica (normalización, metrología, control de calidad, información, capacitación e investigación). Con todo, lo verdaderamente importante sería vincular orgánicamente los centros de investigación con los problemas nacionales de la producción. Las comunidades universitarias y científicas de la región han estado al margen de la vida económica de los países, mientras las empresas latinoamericanas lejos de emprender labores sistemáticas de investigación y de desarrollo, simplemente copian soluciones externas, no siempre bien adaptadas a las circunstancias vernáculas.

De lo anterior se desprende la necesidad no sólo de usar los instrumentos indirectos del Estado para fomentar el desarrollo tecnológico (subsidios, desgravaciones, tasas preferenciales de interés), sino de emprender programas de alcance nacional que cubran todos los aspectos tecnológicos de las líneas troncales de la transformación estructural que cada país elija para renovar su patrón de desarrollo. Al respecto es indispensable una activa participación empresarial a la vez que poner en juego los mecanismos estatales de fomento y planeación. Es imprescindible en esta materia favorecer la cooperación subregional y regional y, muy particularmente, compartir los servicios existentes en los países mayores de la región. La restricción externa de pagos tiende a favorecer la articulación de las demandas de los sistemas productivos con las potencialidades de la infraestructura tecnológica existente y puede contribuir a reorientar la expansión de esta última hacia la satisfacción de las necesidades del cambio productivo. En ese contexto, cabe estimular a los distintos agentes económicos que enfrentan problemas tecnológicos, acentuados por la escasez de divisas, a que recurran a soluciones generadas dentro de la región cuyos costos son inferiores y que se adaptan mejor a las peculiaridades latinoamericanas.

En segundo lugar, es preciso hacer de los sistemas educativos la vía de revalorar los esfuerzos y resultados de la innovación tecnológica interna, y al mismo tiempo ampliar y difundir la información respecto del avance científico y tecnológico mundial. La búsqueda de soluciones funcionales a las carencias y a las potencialidades locales debería convertirse en uno de los criterios orientadores de la comunicación social.

En tercer lugar, convendría reducir los costos para las empresas de la investigación y el desarrollo tecnológicos por medio de los instrumentos crediticios, de los incentivos fiscales y de la difusión del conocimiento científico y técnico. En este ámbito debe prestarse atención a las vinculaciones y la coordinación entre los bancos de desarrollo, las instituciones que proporcionan asistencia técnica, los servicios de información y las entidades que otorgan incentivos fiscales. Muchos de los instrumentos

que favorecieron en el pasado la industrialización de la región, podrían ahora utilizarse, no tanto para desplazar la absorción de tecnologías foráneas, cuanto para buscar adaptaciones que aporten ventajas competitivas generadas autónomamente.

Por último, cabría inyectar recursos y disminuir los riesgos inherentes a la investigación tecnológica y el desarrollo de prototipos, así como su venta posterior en los mercados nacionales y los internacionales. Al respecto debería considerarse seriamente la creación de fondos especiales de financiamiento dentro de los bancos de desarrollo; apoyar directa e indirectamente a las empresas capaces de impulsar la investigación tecnológica en la planta; promover proyectos cooperativos entre empresas nacionales; proteger transitoria y selectivamente de la competencia externa a los productos que incorporen las innovaciones creadas internamente; y apoyar la colocación de productos y procesos y técnicas de fabricación desarrollados localmente en los mercados internacionales. En cambio, cabría desalentar la importación de un volumen muy elevado de tecnologías integrales (que comprenden la totalidad del proceso) que suponen, con frecuencia, la sustitución de fuerza de trabajo o el desplazamiento innecesario de materias primas e insumos nacionales.

Dos líneas del reciente desarrollo de la tecnología más avanzada, la biotecnología y la informática, merecen especial mención, por la profundidad de las transformaciones que es dable esperar de su evolución futura. Todo indica que los posibles avances de la biotecnología (específicamente de la biología celular y molecular), conducirán a alterar la estructura actual de las ventajas comparativas en general y las del ámbito agroalimentario en particular. No cabe, en consecuencia, adoptar frente a su desarrollo una actitud pasiva, en la esperanza de poder adoptar con posterioridad los resultados generados en los países desarrollados. La razón es obvia, por cuanto ese compás de espera podría significar la pérdida abrupta de ventajas comparativas en renglones vitales al comercio exterior de muchos países latinoamericanos y del Caribe.⁴⁶ En consecuencia, no se trata simplemente de acrecentar la dependencia tecnológica en determinados campos de la actividad económica, sino del riesgo de perder vinculaciones positivas que se han desarrollado a lo largo de décadas con la economía internacional. Por lo demás, las experiencias existentes muestran que la limitación principal —al menos en la etapa inicial— de los programas de investigación en biotecnología no encuentra su principal obstáculo en los recursos de financiamiento, sino en la falta de una masa crítica de personal científico y técnico. Nuevamente, la cooperación regional y el fortalecimiento de las instituciones de alcance regional podrían constituir la mejor fórmula para superar dicho obstáculo.

La informática es otro campo de especial importancia. En las próximas décadas, la capacidad de elevar la productividad y diversificar la oferta estará en alguna medida asociada a la difusión y utilización de las

"tecnologías de información" (telecomunicaciones, computación, microelectrónica). Estas ocupan un lugar central en la transformación productiva y tecnológica en los países avanzados, donde contribuyen a la mayor eficiencia de sistemas económicos y sociales ya articulados, planteando los desafíos tantas veces mencionados a las estructuras productivas de los países de la región.

De otra parte, en los países avanzados, debido a la intensificación de la competencia internacional, los esfuerzos se han concentrado preferentemente en las áreas de la producción para el consumo final y en sus necesidades de bienes intermedios y de capital. De ahí que pudiera ser inevitable quedar nuevamente inmersos en una nueva oleada de "consumismo", mientras quedan relegadas a segundo plano muchas necesidades básicas todavía insatisfechas en la región. Aun así, habría que hacer esfuerzos deliberados para adoptar las tecnologías en función de los recursos y problemas peculiares de la región y de cada uno de sus miembros, más que para simplemente multiplicar el consumo de los estratos de la población con mayores ingresos.

En el ámbito de la articulación económica, social, sectorial y regional, podrían sugerirse algunas áreas prioritarias: los sectores destinados a dar respuesta al retraso en sectores sociales importantes (educación, salud, sistemas alimentarios); el aumento de la eficiencia de la gestión pública (descentralización regional, desburocratización y administración de justicia), y el apoyo y fomento de la pequeña y mediana empresa. En el ámbito externo, cabría concentrar la atención en la contribución de las tecnologías de la información a la racionalización de la estructura productiva existente; al aumento de la eficiencia de los sectores exportadores, con particular énfasis en la fase de comercialización, donde habría que introducir el tema de los servicios y su vinculación con la producción de bienes, y a la sustitución de importaciones, sobre todo en lo que atañe a la decisiva importancia del aprendizaje del diseño de sistemas y productos.

6. Otros instrumentos

La región presenta amplia variedad de instrumentos de políticas, así como gran diversidad entre sus objetivos. Entre tales instrumentos se destacan la política arancelaria y cambiaria, los incentivos especiales y la exención de gravámenes a la exportación, los beneficios fiscales, la participación estatal directa en inversiones, los créditos en condiciones preferenciales, la utilización del poder de compra del Estado, las inversiones públicas, los programas públicos de desarrollo científico y tecnológico, y los programas de formación y capacitación de mano de obra. No se pretende explorar ese instrumental en este documento. Al respecto, sólo cabe señalar que ya se conoce el instrumental de políticas necesario para influir en la transformación; lo novedoso podría consistir en racionaliz-

zarlo y adecuarlo al marco de los lineamientos enunciados en el acápite anterior. Caben, sin embargo, algunas reflexiones sobre ciertos temas especialmente relevantes e insuficientemente considerados en la aplicación práctica del patrón de industrialización precedente, como la capacitación, la promoción de nuevas empresas y empresarios, y el fortalecimiento de la infraestructura comercial y de los servicios.

a) *Capacitación*

La transformación de las estructuras productivas requiere, entre muchos otros factores, una base amplia de recursos humanos calificados y con posibilidades permanentes de actualización. Como se subraya en el acápite que sigue, esto necesariamente conduce a otorgar prioridad al proceso educativo, en sus diversos niveles, y a través de variadas modalidades. La necesidad de contar con el compromiso y participación de la sociedad en las distintas instancias de decisión está en alguna medida condicionada por la fluidez, simetría y transparencia de la comunicación, para lo cual nuevamente el tema de la educación y la capacitación adquiere una importancia decisiva.

La reformulación y extensión de los sistemas educativos y de la capacitación a distintos niveles constituye un ingrediente indispensable del proceso de transformación de la estructura productiva. Es necesario aprovechar, también en este campo, las posibilidades que ofrece el desarrollo de las tecnologías de información, pues éstas permiten tanto la masificación a bajo costo de diversos tipos de contenidos educacionales como la ampliación del radio de acción de los escasos recursos humanos de alta calificación y la actualización permanente de los distintos participantes en las redes de capacitación. La posibilidad de absorber el progreso técnico disponible a nivel internacional y de difundirlo en los países está directamente vinculada al desarrollo de sistemas o redes de educación y capacitación de esta naturaleza.

b) *Desarrollo empresarial*

La transformación de las estructuras productivas precisa de un clima favorable para el desarrollo de las actividades empresariales. Más que la definición de formas de propiedad en áreas, sectores y empresas determinadas (que está fuertemente condicionada por las especificidades nacionales y las preferencias ideológicas), interesa aquí la necesidad de extender, fortalecer y valorizar la función empresarial, en cuanto a capacidad de gestión y de organización de recursos productivos a distintas escalas, tanto en el ámbito público como en el privado, y en los distintos sectores de actividad económica. Dicha capacidad constituye un recurso escaso y, sin embargo, decisivo para el logro de objetivos y para una adecuada complementación entre planificación y mercado. Además, la

moderna gestión empresarial no aparece únicamente ligada a la figura tradicional del empresario individual. Nuevas formas de organización económica, como las cooperativas por ejemplo, entrañan funciones de gestión y organización de carácter colectivo. Del mismo modo, distintos actores organizados del proceso económico, sindicatos u otras organizaciones, pueden desempeñar papeles de importancia en la gestión empresarial.

El punto de partida para corregir ese estado de cosas es el reconocimiento de la fragilidad financiera que aqueja actualmente al sector empresarial nacional (público y privado) de la mayor parte de los países de la región, y la necesidad de encontrar fórmulas que permitan superarla. En este sentido, una solución al problema de la deuda externa (en los términos señalados en el presente documento), la flexibilización de las políticas fiscales y el saneamiento de la intermediación financiera nacional crearían el marco necesario para impulsar el fortalecimiento de los cuadros empresariales latinoamericanos y caribeños.

En lo que se refiere a las grandes empresas, tanto públicas como privadas, resulta indispensable un marco que logre cierto grado de autonomía en su gestión, mecanismos que aseguren un alto nivel de compromiso de los trabajadores con los objetivos de la empresa, y la existencia de procedimientos que permitan la fiscalización y el escrutinio público de sus actividades. La experiencia de distintos países de la región en los últimos años puso de manifiesto los graves riesgos que entraña el permitir que las grandes empresas (tanto públicas como privadas) se constituyan en entidades impenetrables para la opinión pública y para el propio poder ejecutivo, pues los errores de gestión sólo se hicieron públicos al producirse las quiebras masivas, la búsqueda del apoyo del Estado o, en el caso de las empresas públicas, cuando los subsidios requeridos para su funcionamiento excedieron las posibilidades financieras internas o externas.

El fortalecimiento y desarrollo de la pequeña y mediana empresa, tanto en el ámbito industrial y agrícola como en el de los servicios, se vería beneficiado por instancias de formación, capacitación y recalificación de personal encargado de su gestión. Asimismo, el fortalecimiento de las relaciones de complementación con las empresas grandes constituiría un mecanismo de gran potencialidad para el desarrollo de esa capacidad.

Las innovaciones en materia de acción pública resultan quizás más urgentes en el sector de la agricultura campesina, sobre todo en aquellos países donde los campesinos constituyen la mayoría de la población económicamente activa. Se trata de un sector que, por los criterios que gobiernan sus decisiones en materia de producción y usos de recursos, tiene menor propensión al uso de insumos importados y mayor propensión a intensificar el uso de fuerza de trabajo. A ello se agrega que las acciones que fortalecen su capacidad como productores tienen un impacto directo e inmediato sobre la reducción de los niveles de la pobreza rural.

c) *Fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura comercial y de servicios*

El desarrollo de la infraestructura comercial ha sido escaso, a pesar de que frecuentemente tiene importancia decisiva tanto para las ventajas comparativas en el comercio internacional como para el fortalecimiento de la articulación inter e intrasectorial. En muchos casos, tanto las ventajas naturales como las derivadas de menores costos o de mejores niveles de productividad se ven neutralizadas por la ausencia de un adecuado sistema de logística interna e internacional para la comercialización (entendiendo por tal a la integración de actividades que incluyen el transporte, la informática, el manejo de los sistemas de acopio y la organización administrativa de la cadena que va del productor al comprador).

Este aspecto es particularmente decisivo en la comercialización interna y externa de productos agropecuarios. De dicha comercialización depende la incorporación sin pérdida desmesurada de ingresos de muchos pequeños productores dispersos, a las redes que convergen hacia los centros de gran demanda, y asimismo la posibilidad de diversificar las exportaciones a través de una amplia gama de productos.⁴⁷ Huelga señalar, por otra parte, que uno de los medios para obtener precios que a la vez estimulen la producción y sean accesibles a los consumidores de bajos ingresos (o competitivos en los mercados internacionales) es sin duda el incremento de la eficiencia en el complejo de actividades vinculadas a la comercialización y distribución de bienes.

D. BASES PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO CON EQUIDAD

1. Consideraciones generales

La preocupación por la equidad se manifiesta a lo largo de todo el presente documento, y por varias razones.

En primer término, y como se ha señalado, no se concibe el desarrollo sin una amplia difusión, entre los distintos estratos de la población, de las mejoras en los niveles de bienestar. En la experiencia de las tres décadas de posguerra si bien se avanzó hacia el logro de ese objetivo, los resultados no correspondieron a las expectativas de las sociedades. De una parte, la concentración del ingreso limitó la participación en los beneficios del desarrollo de los estratos más pobres, especialmente de los que continuaron en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano. De otra parte, la considerable tasa de crecimiento de la población en edad activa planteó un desafío de generación de puestos

de trabajo difícil de satisfacer de no mediar un crecimiento de la economía muy superior al registrado históricamente. Este problema se vio agravado en las ciudades a consecuencia de las migraciones internas y el simultáneo incremento de la oferta de trabajo femenino; todo ello provocó, en conjunto, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo urbano más elevada de la historia regional.⁴⁸ Al problema del volumen de la población activa se agregó el de la inadecuación entre las calificaciones educativas y laborales de la oferta de trabajo existente y las exigencias de los puestos de trabajo que se generaron en los sectores modernos de producción y servicios. Una parte considerable de la población que se desplazó del medio rural por el tipo de transformación productiva carecía de la educación elemental que le hubiera permitido integrarse en empleos productivos en las ciudades.

En segundo lugar, el tema de la equidad adquiere renovada vigencia porque se suma hoy a los rezagos crónicos el efecto acumulado de la prolongada recesión económica experimentada en la región desde principios de la presente década. Este efecto agrava el cuadro de carencias característico del estado actual de amplísimos estratos de la población latinoamericana y caribeña. Por último, la evolución hacia sistemas políticos más participativos y democráticos necesariamente irá acompañada por nuevas demandas de grupos organizados, y planteará nuevas exigencias relativas a la manera de distribuir los sacrificios del ajuste y los beneficios de la expansión económica. En esta perspectiva, crecimiento, democracia y equidad son aspectos interrelacionados entre sí y condiciones *sine qua non* para el desarrollo, entendido en los términos descritos en capítulos precedentes.

Si bien la extrema pobreza no es un fenómeno novedoso en la mayoría de los países de la región, en la coyuntura actual se presentan dos circunstancias que constituyen desafíos inéditos para una estrategia de desarrollo con equidad. Primero, como se dijo, la crisis de los años ochenta indudablemente agravó la situación pretérita, por la desfavorable evolución del empleo, de los salarios reales y de los gastos públicos destinados al suministro de servicios sociales.⁴⁹ Segundo, la capacidad financiera de los gobiernos de la región para enfrentar la pobreza se ha visto considerablemente debilitada, dado el abultado servicio de la deuda externa y las otras exigencias prioritarias asociadas a la transformación de las estructuras productivas. Desde la óptica de la acción pública para enfrentar el desarrollo en un contexto de mayor equidad, en consecuencia, se hace necesario atender demandas cada vez mayores con una base de recursos cada vez más limitada.

Hay tres grandes categorías de acciones relacionadas con este tema. La primera se refiere al conjunto de medidas para reactivar las economías y lograr un crecimiento sostenido. Es ya un lugar común afirmar que una política distributiva sólo es viable en un contexto dinámico; sin embargo,

sería un error pensar que ese dinamismo basta para lograr una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Las orientaciones contenidas en otros capítulos de este documento respecto de la reactivación de las economías indudablemente coadyuvarían a poner en marcha una estrategia de desarrollo con equidad, pero de ninguna manera constituirían condición suficiente para ello. Se hace necesaria entonces una segunda categoría de acciones, que consiste en examinar las opciones existentes para introducir sesgos distributivos en la política económica. Por último, la tercera categoría se refiere a las orientaciones generales que se le podrían imprimir a la política social en el contexto más amplio de las políticas de desarrollo.

2. El concepto de equidad funcional

Ya se aludió en páginas precedentes al antiguo debate sobre la posibilidad de impulsar un proceso de expansión dinámica de las economías y lograr a la vez mejoras progresivas en la distribución de los beneficios derivados de esa expansión. La experiencia histórica de la región revela que no basta confiar en las fuerzas de la inercia —o el proverbial "derrame"— para lograr que ambos objetivos se cumplan simultáneamente. Sin embargo, existen al mismo tiempo indicios suficientes de que crecimiento y equidad no necesariamente son objetivos antagónicos. Las posibles oposiciones que se planteen entre ambos podrían superarse parcialmente en la medida en que las políticas y acciones sociales cumplan una función dentro de un conjunto de medidas que fundamenten una estrategia integral de desarrollo. Es decir, se concibe que las políticas sociales que fomentan una mayor equidad tienen una dimensión que excede el marco normativo de la justicia distributiva, y se las entiende en muchos casos como "insumos" imprescindibles para la modernización y democratización de una sociedad, para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivas y capaces de competir internacionalmente.

En todo caso, el presente documento ha sostenido que sería perfectamente legítimo sacrificar tasas de crecimiento "óptimas" en función de cumplir determinados objetivos distributivos, sobre todo en el marco de las nuevas circunstancias planteadas por procesos políticos crecientemente participativos. Dicho de otra manera, no existe fundamento, ni teórico ni práctico, para afirmar que todos los esfuerzos de la acción pública deben concentrarse en lograr tasas óptimas de crecimiento como paso previo a mejoras automáticas en el nivel de vida de todos los estratos de la población. El desafío consiste, en consecuencia, en minimizar eventuales oposiciones entre crecimiento y equidad, de manera de ir cumpliendo ambos objetivos simultáneamente.

Se ha insistido reiteradamente en el carácter integral del proceso de desarrollo. La transformación de la estructura productiva debe ir acompañada por cambios en la estratificación social, en la relación entre el campo y la ciudad, e incluso en la dinámica de la interacción política. Hasta cierto punto, la división entre "políticas económicas" y "políticas sociales" resulta artificial, por cuanto ambas se prestan apoyo recíproco y se interrelacionan indisolublemente. Así como la creación de mayores posibilidades de empleo gracias a una política económica expansiva podría ser más eficaz que cualquier programa de transferencias para elevar el nivel de bienestar de los estratos de menores ingresos, la orientación de recursos públicos hacia esos estratos para mejorar su productividad podría tener efectos más positivos sobre la tasa de crecimiento económico que cualquier medida de estímulo global en el ámbito de la política monetaria, crediticia o fiscal.

Lo que se desea subrayar es que las acciones tendientes a elevar el nivel de vida de los estratos de menores ingresos de la sociedad cumplen una función en una estrategia de desarrollo con equidad si tienen por propósito primario elevar la producción y la productividad de esos estratos, en contraposición a las simples transferencias, que sólo les permiten mantener un nivel de vida mínimamente aceptable, pero no alteran su capacidad de influir sobre la oferta.³⁰ En el primer caso, no sólo se logra mejorar el bienestar presente y futuro de los estratos de menores ingresos, sino también se contribuye a elevar la productividad de la economía en su conjunto. En el segundo, el aumento de bienestar puede ser pasajero, y lejos de contribuir a elevar la productividad de la economía en su conjunto, puede convertirse en un lastre para otras actividades productivas, debido a la transferencia de recursos que exige.

Un aumento en el nivel de ingresos de los estratos más pobres de la población es condición necesaria para ampliar los mercados internos, y a su vez cumple una función en la expansión de la oferta para abastecer la demanda. La experiencia histórica señala que la propensión marginal de consumo de los estratos de menores ingresos se concentraría en bienes y servicios —alimentos, vestuario, muebles, esparcimiento— que no necesariamente precisan de grandes insumos importados, y que además hacen uso intensivo de mano de obra. De esa manera se presentarían mayores encadenamientos de producción, empleo, crecimiento y equidad, en una especie de "círculo virtuoso".

El abanico de instrumentos y opciones para impulsar políticas que promuevan la equidad y a la vez cumplan una función en el crecimiento sostenido no precisa exponerse aquí con detalle por ser bien conocido, y sobre todo por haberse en parte abordado en otros capítulos de este documento. Algunos de esos instrumentos tienden a una redistribución de activos —las reformas agrarias serían el ejemplo clásico— y otros a una distribución dinámica del ingreso. El empleo de uno u otro tipo de

instrumento sin duda tendrá que variar de una situación a otra, de acuerdo con las circunstancias de cada país en los ámbitos económico, político y social. A continuación se mencionan, simplemente a título recordatorio, algunas de las acciones que habrán de tomarse en cuenta en la formulación de políticas de equidad que sean funcionales respecto del crecimiento y de la transformación de las economías y de las sociedades de la región.

En primer lugar, y como ya se dijo en páginas precedentes, en el pasado la política económica de la mayoría de los países de la región se caracterizó por dos sesgos: el de privilegiar el desarrollo urbano industrial por sobre el rural agrícola, y el de dar prioridad al desarrollo de la gran empresa por sobre el de la pequeña y mediana. La sola corrección de tales sesgos, necesaria para apoyar la transformación de las estructuras productivas, es igualmente relevante para el cumplimiento del objetivo de la equidad. La propia configuración de la política macroeconómica, y sobre todo de aquellas políticas que influyen sobre la estructura de los precios relativos, ofrece espacios para eliminar sesgos favorables a la concentración del ingreso, e incluso para introducir sesgos favorables al desarrollo con equidad.

El principal instrumento empleado en la mayoría de los países de la región para actuar sobre la estructura distributiva ha sido tradicionalmente la política fiscal. Del lado de los ingresos, se pretendió introducir, no siempre con éxito, un sesgo progresivo a los sistemas impositivos; del lado del gasto, la entrega de servicios sociales, el subsidio de los precios de bienes y servicios considerados básicos (y también de los insumos para producir tales bienes, como los fertilizantes para los agricultores de subsistencia), así como la creación de puestos de trabajo mediante inversión estatal, contribuyeron a mitigar el efecto concentrador o excluyente del estilo de desarrollo dominante, aunque con serias deficiencias y generalmente sin incidir sobre los últimos deciles de la pirámide del ingreso. Con todo, la política fiscal presenta aún amplias posibilidades de contribuir al cumplimiento de una estrategia de desarrollo con equidad. En efecto, en otras partes de este documento se ha insistido en la importancia de modernizar las estructuras impositivas, entre otros motivos por su eficacia en relación con los objetivos centrales de la política económica: la progresividad de los sistemas tributarios evidentemente se vincula al objetivo de la equidad. Puesto que en el próximo acápite se formulan algunas consideraciones sobre gastos para ciertos servicios sociales, basta aquí señalar lo obvio: la política fiscal continúa siendo un instrumento decisivo para introducir en el manejo de la macroeconomía un elemento que actúe sobre la estructura distributiva.

También influye en este sentido la política salarial. Como se sabe, en la mayoría de los países la participación relativa de la masa salarial en el ingreso nacional ha disminuido en años recientes, y se ha registrado además un deterioro de los salarios reales, en algunos casos. En general, la

política salarial para revertir esas tendencias debe proponerse tres objetivos simultáneos: i) recuperar los salarios reales y procurar que éstos evolucionen al menos al mismo ritmo que la productividad del trabajo; ii) disminuir la disparidad de salarios; y, iii) conciliar la política salarial con la necesidad de elevar los niveles del ahorro y de la inversión. Esto último podría facilitarse si los ajustes salariales dependieran del aumento en la productividad media de la economía, y si cualquier excedente del ajuste sobre ese aumento estuviese ligado a un esquema de ahorro como los mencionados someramente en páginas precedentes (véase el acápite B precedente).

Sin embargo, la aplicación selectiva de la política económica es tal vez el ámbito que brinda mayores posibilidades de influir en la capacidad de los grupos desposeídos para elevar su producción y su productividad. Como ya se ha dicho, para ello es necesario que la capacidad de generar empleo productivo, tanto en zonas urbanas como rurales, tenga un lugar preferente entre los criterios que determinan cuáles serán las actividades que serán objeto de apoyo prioritario por parte de la acción pública. Asimismo, los campesinos de zonas rurales, grupo que concentra principalmente la extrema pobreza en la mayoría de los países de la región, deberán ser los agentes en los que se concentre dicho apoyo. En el mismo orden de ideas, cabría elevar la bajísima productividad del sector informal urbano.

De otra parte, dado que los estratos de menores ingresos se caracterizan por su precaria inserción en el aparato productivo, la generación de empleo constituye también uno de los medios fundamentales de impulsar la estrategia de desarrollo con mayor equidad. Ello hace necesario incorporar a dicha estrategia una política de empleo, dirigida a actuar sobre los factores de oferta y demanda en el mercado de trabajo.⁵¹ Esa política incluiría acciones dirigidas a incrementar el efecto empleo del crecimiento; a elevar, como se dijo, la productividad del sector agrícola tradicional y del sector informal urbano; y a impulsar programas de capacitación de jóvenes, tanto para adecuar la oferta de trabajo con la demanda, como para postergar el ingreso de dichos jóvenes a la fuerza de trabajo. En todo lo anterior, el sector público como empleador puede seguir desempeñando un papel importante, aun cuando su gasto por este concepto deberá inscribirse en el concepto de equidad funcional que se está aplicando. Así, por ejemplo, aun en aquellos países donde el nivel de desempleo es tal que se hayan establecido programas de empleo de emergencia, conviene conciliar el objetivo de transferir ingresos con el de generar bienes y servicios básicos que contribuyan a elevar la productividad y la producción.

Finalmente, otro elemento vital para una estrategia de desarrollo con equidad consiste en favorecer el surgimiento de organizaciones de diversos grupos de la sociedad —gremios, cooperativas, sindicatos, aso-

ciaciones, partidos políticos y, en general, grupos de presión— que, en el marco de sociedades democráticas y participativas, generen una dinámica favorable para una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico. En ese sentido, la política distributiva, más que ser un objetivo fijado por un Estado benefactor, surge de la conciliación entre demandas concretas y conflictivas, que se obtiene mediante la interacción política entre distintos actores de la sociedad. El simple hecho de que las sociedades sean más participativas y que distintos grupos de la población se organicen sirve, entonces, para favorecer el cumplimiento del objetivo de la equidad.

3. La inversión en capital humano

Los principales elementos de una política social en sentido clásico, como por ejemplo el suministro de servicios de salud y de educación, son enteramente compatibles con el concepto de equidad funcional antes indicado. Uno de los ejes de la transformación de las estructuras productivas consiste en el desarrollo integral de los recursos humanos, con miras a evitar la reproducción de las situaciones de pobreza, exclusión y segmentación social en las nuevas generaciones. Para hacerlo, las acciones que incidan en la formulación de la política económica deben ser complementadas por un conjunto de políticas que permitan a todos los miembros de la sociedad trabajar y obtener ingresos, participar en el sistema político y organizarse para defender sus derechos, así como adquirir capacidades y conocimientos acordes con la renovación de la capacidad productiva y de acuerdo con las exigencias de una economía mundial en rápida transformación. La formación biológica, social y cultural, en efecto, no sólo es indispensable para constituir la ciudadanía y preparar la emergencia de sociedades modernas, sino que también constituye la base ineludible para afianzar programas dinámicos de capacitación laboral y para reubicar mano de obra, lo que será cada vez más necesario debido a los sucesivos cambios tecnológicos.

Todo lo dicho hasta aquí implica incorporar a las estrategias de desarrollo políticas de salud y educación, y también una consideración especial de la protección del ciclo embarazo-parto-primera infancia, así como de la alimentación, la salud y la educación en la etapa de formación de los grupos sociales actualmente desprotegidos. Con ello, se trata de evitar la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones, y se procura hacer posible una adecuada formación biológica, social y cultural para los componentes emergentes de la sociedad, con miras a que éstos se enfrenten a la vida adulta y activa en condiciones mínimamente homogéneas.³²

En este sentido un esfuerzo en el plano sanitario, educativo y alimenticio para evitar la mortalidad infantil, cuyos niveles son altos en la

región y sobre todo entre los pobres rurales y urbanos, tendría en la actualidad condiciones más favorables que las del pasado: desde mayor concentración de la población a mayor dotación de personal formado o susceptible de formarse en estos campos, pasando por un mayor nivel de instrucción de las mujeres jóvenes, que permiten una mejor educación para cumplir con las funciones maternas.

Tras dicho esfuerzo, o conjuntamente con él, la protección del ciclo embarazo-parto-primera infancia es un elemento ejemplar de la estrategia de equidad propuesta y de la forma de valorizar los futuros recursos humanos de la región. En dicho ciclo se establecen las bases primeras del desarrollo biológico y mental; un adecuado programa integral de salud en este aspecto podría ser el comienzo de una nueva modalidad de seguridad social para la región. Los servicios materno-infantiles constituyen asimismo una base para el acceso de las familias a información sobre el proceso de reproducción, lo que permite a las de nivel sociocultural más bajo planificar su procreación y obtener secuencias de natalidad compatibles con la salud de la madre, la adecuada formación de los hijos y los recursos del hogar.

Estos objetivos naturalmente se complementan con políticas de educación básica de tiempo completo, integrada con servicios alimenticios y de salud. Varias razones hacen de esos objetivos un ejemplo paradigmático de uno de los círculos virtuosos de desarrollo, equidad y democracia. La primera es que los requerimientos de eficiencia productiva y de desarrollo tecnológico que enfrenta la región implican que los futuros recursos humanos accedan a determinados niveles de cultura y de desarrollo mental. No se trata ya tan solo de superar el analfabetismo, sino de lograr recursos humanos con una base educativa suficiente como para adaptarse a los cambios productivos previsibles. La segunda es que la pobreza constituye un fenómeno complejo en que se entrecruza el limitado acceso de los excluidos a los activos económicos con su limitado acceso a los activos culturales de la sociedad; la incorporación de las nuevas generaciones —mediante la socialización y aprendizaje de los grandes códigos del conocimiento— al acervo cultural colectivo constituye una de las claves para no reproducir la pobreza de una generación en otra. La tercera es que el logro de una sociedad con apertura democrática reclama, tanto para lograr acuerdos sobre el desarrollo como para la regulación de las expectativas, de ciudadanos capaces de organizarse y comprender el funcionamiento de los sistemas económicos y sociales, lo que es difícil de lograr sin el adecuado desarrollo de las capacidades biológicas y mentales de toda la población.

Para alcanzar estas metas no sólo se requiere un ciclo de formación obligatoria más prolongado, un inicio más temprano del proceso educativo y un mayor tiempo de contacto diario entre los niños y la atención

educativa, sanitaria y alimenticia, sino también un cambio profundo en las metodologías y en los contenidos científicos de la educación básica.

Esto último se vincula al tema de la capacitación de la fuerza de trabajo. La experiencia histórica regional señala que una parte de la población en edad activa, especialmente en las ciudades, no pudo incorporarse a los sectores más modernos de la economía no sólo por falta de puestos de trabajo, sino por carecer de las calificaciones adecuadas, y que otra parte se ha integrado a un sector informal de productividad muy baja, que sólo podría elevarse mediante la capacitación y la dotación de capital. En la presente década, hay que contar además con la pérdida de calificaciones educativas y laborales sufrida por un porcentaje de la fuerza de trabajo que está o estuvo afectado por el desempleo y subempleo, situación que afecta sobre todo a jóvenes menores de 25 años, que en algunos países constituyen alrededor de la mitad del desempleo urbano abierto. A ello se suma la actual reconversión de sectores de producción y de los puestos de trabajo en casi toda la actividad económica, como consecuencia de la introducción de nuevos patrones tecnológicos.

Una estrategia de capacitación intensiva debe ser completada con una dotación de bienes de producción de uso social. Por ejemplo, cabe dar atención prioritaria al sector de agricultura campesina y al sector informal urbano apoyando a las microempresas y empresas pequeñas, así como a las formas asociativas y cooperativas que posibilitan una utilización más amplia de los bienes de producción y dar a los productores oportunidad de comercializar sus productos sin transferencias indebidas a intermediarios. La dotación de tierras, maquinaria y energía eléctrica para la agricultura campesina, y de máquinas, útiles y talleres donde producir para artesanos urbanos, son algunos de los rubros que, en forma complementaria con el crédito y la asistencia técnica, podrían llevar a modificar la producción y la productividad de los sectores sociales que actualmente tienen una baja participación en el ingreso.

La dinamización de proyectos productivos a escala local, tanto urbanos como rurales, debe complementarse con una dotación de infraestructura de servicios básicos —desde agua hasta unidades escolares integradas, pasando por centros periféricos de salud— que dé sustento al desarrollo con equidad y simultáneamente constituya la base para una autogestión productiva y social de las comunidades.

Dar prioridad a los equipamientos colectivos, que significan racionalización de uso de fondos y mayor participación de beneficiarios, no significa soslayar el grave problema de la vivienda, que, en ciudades cuyo crecimiento ha sido superior a 4% anual durante tres décadas, no es de solución inmediata. La construcción es a la vez una forma de reactivar la economía sin mayor gasto de divisas y una forma de generar empleo de escasa calificación, por lo que desempeña un importante papel en el desarrollo. Sin embargo, los mecanismos de ahorro y crédito para

vivienda han resultado inaccesibles a los sectores pobres, que carecen de capacidad de pago, y los subsidios otorgados muchas veces han terminado por favorecer a tramos medios y superiores de ingreso. Todo ello apunta a la necesidad de asignar recursos públicos a equipamientos de uso colectivo y a transferencias netas para vivienda popular. Dado que no sería posible atender la totalidad de la demanda potencial a corto plazo, habría que aplicar rigurosos criterios de selección de beneficiarios, y mantener paralelamente sistemas de ahorro y crédito no subsidiados para los tramos sociales de ingresos medios y superiores.

Cabe referirse, asimismo, a la seguridad social básica de la población. El sistema vigente en la mayoría de los países fue construido a partir del modelo de seguros sociales que supone una población asalariada regular y contribuyente en su casi totalidad, lo que ha dejado al margen a la mayoría de los sectores. Por otra parte, la población incluida en el sistema ve respaldadas sus contribuciones por importantes aportes financieros provenientes de tributación, en la mayor parte de los casos, indirecta. La estructuración de un sistema de seguridad social universal implica una selección cuidadosa de los servicios que pueden prestarse, de acuerdo con los recursos disponibles, para mejorar la calidad de los recursos humanos e incrementar la protección que toda familia debe recibir ante contingencias que impiden subvenir a sus necesidades básicas. Lo anterior implica prioridad para las políticas de salud básicas, y a las de protección ante incapacidad congénita o adquirida, fallecimiento del sostén de la familia, como también a las familias de jefatura femenina de bajos ingresos.

En síntesis, el logro de una nueva opción de desarrollo como la que se propone en este documento implica a la vez profundos cambios en la estructura productiva vigente y la capacitación de las personas, así como la necesidad de evitar en cuanto sea posible que hayan grupos excluidos de esa opción. Por consiguiente, la equidad en este contexto significa el proporcionar a todos la posibilidad de una inserción positiva en las sociedades. En este sentido, no basta concebir la equidad sólo como una mejor distribución del ingreso. El poder disponer de las herramientas culturales y de conocimiento necesarias para incorporarse a la transformación es un tema prioritario. Del mismo modo, la posibilidad de decidir sobre el sentido y las orientaciones posibles del cambio debe extenderse, en una sociedad democrática, a todos los grupos; éstos deben poder participar en las decisiones respecto a qué producir, cómo producir y para quiénes. Por último, si la dinámica del desarrollo lleva a sociedades más diferenciadas que las actuales, en términos funcionales, es necesario que las posibilidades de ocupar los distintos puestos dependan cada vez más del mérito (por oposición a la adscripción), y que sea éste el determinante de la estratificación social, mediante una igualdad de oportunidades. Asegurar la igualdad en esos términos pasa por lo tanto a ser una de las orientaciones básicas de una política que se propone como objetivo la equidad social.

III. LA COOPERACION INTRARREGIONAL

1. Las potencialidades de la cooperación intrarregional

Aun cuando las iniciativas de cooperación intrarregional, y en particular las de integración económica destinadas a abrir vías de desarrollo en América Latina, han sido siempre positivas y de gran significación, se ha tendido a veces a subvalorarlas e incluso a considerarlas como esfuerzos de prelación secundaria. Tal situación ha sido a todas luces paradójica, ante los beneficios deparados por el proceso, y sus potencialidades para contribuir a superar algunos de los principales obstáculos para el desarrollo de la región.

Lo dicho resulta especialmente válido en la presente coyuntura. En el corto plazo, la integración ofrece una vía para acortar el tránsito de salida de la crisis económica, y para disminuir los costos del ajuste, al facilitar la utilización más plena de la capacidad productiva existente, y al reducir el uso de divisas escasas para financiar importaciones de terceros países. Para el mediano y el largo plazo, virtualmente todos los temas abordados en capítulos precedentes plantean acciones cuyo cumplimiento se vería facilitado por la integración. Así, el camino más simple y menos dependiente de circunstancias externas incontrolables es el de la cooperación, incluyendo la fusión de mercados. Ello contribuiría a la transformación de las estructuras productivas que se han postulado, facilitaría la movilización y aprovechamiento más eficiente de los escasos ahorros de la región, y estimularía la innovación tecnológica y la creatividad. Cabe considerar además el amplio marco de potencialidades que ofrece la cooperación regional, la que ha demostrado su capacidad para reunir a los gobiernos en torno a iniciativas concretas, para impulsar diversos proyectos de coordinación sectorial y, en general, para fortalecer las interrelaciones entre los agentes económicos, tanto en el plano bilateral como en el multilateral.

Por otra parte, el mejoramiento de la inserción de América Latina en los mercados externos y la obtención de ventajas para ejercer un poder de negociación en un mundo dominado por grandes bloques económicos, dependerá primordialmente de la voluntad latinoamericana para unificar puntos de vista e intereses. En ese sentido, la integración económica no

sólo contribuye a la inserción más dinámica de la región en el comercio internacional, sino que se constituye en el instrumento fundamental para facilitar dicha inserción. La región dispone de una vasta experiencia en estas materias. A partir de ella será posible proyectar una nueva dinámica que haga de los procesos de integración y cooperación elementos funcionales para el desarrollo presente y futuro de la región.

2. Algunas enseñanzas del pasado

Es útil hacer un breve balance de los logros de la integración económica y especialmente de los obstáculos que hacen difícil profundizarla en la región, con el propósito de corregir o atenuar fallas y de evaluar su contribución potencial al esfuerzo de desarrollo esbozado en los capítulos anteriores.

Los avances históricos han sido mayúsculos. A comienzos de la década de 1960, el comercio entre los países de América Latina era incipiente, y la complementación en materia de actividades productivas era prácticamente nula. En cambio, durante los años siguientes, el intercambio recíproco se constituyó en el ingrediente más dinámico del comercio exterior de la región. (Veáse el cuadro 12.) Asimismo, durante ese período, y en torno a intereses comunes, aumentaron los niveles de interdependencia económica, en especial en los procesos subregionales entre países de dimensión económica pequeña y mediana. Así, para América Latina en su conjunto, el comercio recíproco alcanzó a aportar más del 16% de las exportaciones totales de la región, mientras que en algunos esquemas subregionales, como el centroamericano, ese coeficiente llegó a superar el 25% en 1980. La cooperación intrarregional encontró otras múltiples expresiones en el desarrollo de los sectores productivos y de la infraestructura física, y en el surgimiento de instituciones intergubernamentales y de asociaciones subregionales o regionales representativas de diversos grupos e intereses.

El aumento del comercio recíproco facilitó la ampliación, diversificación y modernización de la producción industrial, así como cierta especialización de las actividades a nivel subregional. En ese sentido, la integración resultó funcional para el desarrollo de las primeras décadas de la posguerra, al viabilizar la industrialización y el crecimiento, sobre todo en las economías de dimensión limitada. Más aún, la ampliación de mercados y escalas de producción atrajo corrientes nuevas y ascendentes de inversión nacional y extranjera, facilitando un proceso de formación de capitales que contribuyó a la diversificación y ampliación de la capacidad productiva.

La integración también reveló insuficiencias y dificultades, sobre todo si los logros obtenidos se contrastan con las expectativas acaso exageradas que algunos cifraban en la posibilidad de llegar a estructurar

un mercado común de dimensión regional en un período predeterminado.⁵³ Se constató, por ejemplo, que los avances no necesariamente podían alcanzarse de manera progresiva, ni mucho menos lineal, sino que solían ser discontinuos; incluso a veces se presentaban retrocesos, al tiempo que algunas metas prefijadas (por ejemplo, establecer un arancel común en un determinado número de años) frecuentemente se pasaban por alto, dados los imperativos de la realidad. Así, se produjo cierta tendencia a evaluar la integración magnificando la distancia entre los compromisos originalmente pactados y su grado de cumplimiento, en vez de medirla por sus resultados.

A esa tendencia, que ha diluido en parte el apoyo que distintos gobiernos y estratos de la sociedad brindaron a la integración en un comienzo, se sumaron resistencias a perfeccionar los procesos aludidos. Entre éstas cabe destacar el temor de los gobiernos y de algunos grupos a someter la producción nacional a la competencia con bienes de otros países de la región; la distribución desigual de los costos y beneficios de la integración, y en general, las dificultades para generar reciprocidad entre países de dimensión económica y niveles de desarrollo disímiles; las diferencias de intereses, en especial en lo que se refiere a las relaciones de cada país frente a terceros, en que los miembros de los esquemas de integración suelen actuar como competidores; la resistencia a reemplazar ofertas altamente diversificadas de terceros países por la oferta más limitada de la región; y por último, los conflictos entre los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos de integración y los objetivos de las estrategias y políticas de desarrollo nacionales, sobre todo cuando se han de subordinar decisiones nacionales a las de carácter multilateral. Este último problema, que quizás haya sido el dilema dinámico más importante de los procesos de integración, se ha visto agravado en algunos países por la reducida importancia del comercio intrarregional respecto al comercio con terceros países.

Asimismo, la movilidad de los productos en los mercados intrarregionales se ha visto considerablemente restringida por los altos costos de transporte. Esto afecta especialmente a las manufacturas, que requieren servicios superiores a los del transporte marítimo tradicional. La facilitación del transporte a través de convenios específicos de cooperación, y el establecimiento de facilidades aduaneras para el tránsito internacional de mercancías, no siempre han recibido el apoyo decidido de todos los países de la región.

En definitiva, dos tipos de fenómenos han condicionado la evolución del proceso de integración. Por un lado, cabe mencionar los beneficios y costos tangibles para cada país, los cuales resultan difíciles de medir, si bien suelen estar asociados a diversas maneras de cuantificar las corrientes nuevas de comercio y producción, gestadas o, a veces, impedidas por los acuerdos de cooperación. Por otro, deben tenerse en cuenta los

activos no cuantificables, vinculados al grado de apoyo político, a la comunidad de intereses y a la solidaridad que pueda suscitar el tema en el seno de diferentes gobiernos y sociedades. Ambos fenómenos desde luego ejercen entre sí influencias recíprocas.

En ese sentido, a la erosión de los activos no cuantificables de la integración a que contribuyó la "crisis de expectativas" aludida en párrafos precedentes, se sumó el deterioro del comercio recíproco de los últimos años, provocado por la contracción de los niveles globales de demanda, la abrupta caída de las importaciones, y la aguda escasez de divisas, que repercutió rápidamente en la liquidez de los sistemas de compensación de pagos a nivel de los procesos subregionales de integración. El comercio intrarregional, medido a través de las exportaciones, cayó a ritmos aún mayores que la exportación global (véase nuevamente el cuadro 12), justamente cuando se imponía la necesidad de defender la capacidad industrial instalada en la región y de ahorrar divisas mediante una sustitución de importaciones con criterio subregional y regional. Dicho de otra manera, las corrientes comerciales inducidas por la integración revelaron, durante los últimos treinta años, un carácter procíclico.

Cabría preguntarse, ante los fenómenos descritos y las circunstancias que la región enfrenta en la actualidad, si la integración puede desempeñar una función de impulso al desarrollo a futuro. En la "agenda prioritaria" señalada en los capítulos que anteceden se sugiere que las distintas esferas de la cooperación intrarregional, incluso, singularmente, la de compartir mercados en el marco de acuerdos preferenciales, tendrían, hoy por hoy, más relevancia que nunca. Cabe advertir que no se trata de una afirmación voluntarista, sino del resultado de constatar el papel instrumental que la integración podría desempeñar para reactivar la oferta, ensanchar el estrecho margen de maniobra de la actual política económica de todos los países, elevar los niveles de ahorro, llevar a cabo acciones conjuntas en campos de diversa índole, fortalecer la presencia internacional de la región, y, por último, en el plano político, generar nuevos nexos de solidaridad entre gobiernos.

Ante todo, el impulso de la demanda derivada de la ampliación de mercados, contribuiría a una mayor eficiencia, en tanto que esfuerzos conjuntos de modernización facilitarían la adecuación de la estructura productiva a las nuevas condiciones de la demanda regional e internacional. Así, la cooperación recíproca, como se señaló, apuntalaría la exportación extrarregional, permitiendo a muchos países de tamaño mediano o pequeño realizar avances que resultarían casi imposibles en otras circunstancias.

De otra parte, hay clara evidencia de un creciente grado de apoyo político para la idea de la integración, bajo la doble bandera del imperativo de superar la crisis y de alcanzar una mayor comunidad de intereses entre los gobiernos inscritos en el reciente proceso de apertura democrá-

tica en la región. Ese hecho, sumado a una adecuación de los enfoques económicos de la integración para corregir las insuficiencias del pasado, vendría a romper la inercia en que se debaten los esquemas de integración en la actualidad.

El cuadro que se ha descrito no estaría completo si no se hiciera referencia a las múltiples expresiones que encontró y encuentra la cooperación intrarregional y que no se encauzaron directamente por la vía de los procesos de integración subregional. Esta cooperación intrarregional diversificada se dio en el desarrollo de los sectores y de la infraestructura física; en el surgimiento de instituciones intergubernamentales para la cooperación en áreas determinadas; en la creación de asociaciones subregionales o regionales representativas de diversos grupos e intereses que cubrieron un amplio espectro de campos, que van desde los sectores productivos hasta la formación de recursos humanos calificados en materias científico-tecnológicas y en otras esferas del conocimiento. Asimismo, debe mencionarse el surgimiento relativamente reciente de numerosas redes sectoriales de cooperación que han empezado a funcionar con flexibilidad y dinamismo, utilizando modalidades innovadoras de cooperación horizontal y reforzando de ese modo las actividades de las instituciones y de las asociaciones subregionales o regionales que ya existían en los respectivos sectores.

3. Bases y orientaciones de un nuevo impulso a la integración

¿En qué se distinguiría el esfuerzo de la integración económica en los próximos años de las experiencias y prácticas del pasado? No obstante el exagerado desencanto observado en torno a los resultados previos de los procesos subregionales de integración, parecería existir en la actualidad una amplia conciencia entre los gobiernos de la región acerca de la conveniencia de profundizar esos procesos, a juzgar por ciertas declaraciones oficiales y por algunos hechos concretos. A título ilustrativo, llama la atención la tendencia de los últimos años al empleo de un estilo de contactos personales frecuentes, a distintos niveles, incluido el presidencial, que ha contribuido mucho a favorecer recientes esfuerzos de cooperación. Asimismo, han surgido algunas iniciativas novedosas, como por ejemplo, los convenios bilaterales entre Uruguay y Argentina, Brasil, y México, por un lado, y entre Argentina y Brasil, por otro, todos acordados en los últimos meses.³⁴ Este último acuerdo rompe añejas desconfianzas y reservas mutuas entre ambas naciones, y abre un fértil campo a iniciativas aglutinadoras de amplia envergadura.

También las secretarías de los esquemas subregionales procuran afanosamente encontrar sistemas que brinden un nuevo impulso a la integración. Así, en el marco de la ALADI, se ha iniciado la rueda regional

de negociaciones; los países del Grupo Andino persiguen una estrategia para la reorientación de su proceso de integración, los jefes de estado de los países de la CARICOM han acordado recientemente profundizar el comercio recíproco, y en Centroamérica se sigue trabajando en la "reestructuración" del Mercado Común.

Si bien existe un afán de renovación en los esfuerzos antes mencionados, hay ciertas constantes en cualquier esquema de integración en lo que se refiere al uso del instrumental de acción. El acomodo de los programas de integración a las actuales circunstancias, al igual que la adecuación de la política misma de desarrollo, entraña cambios de énfasis, de estilo, de prelación y quizás de procedimientos en la aplicación de instrumentos o del funcionamiento de instituciones nacionales y regionales. Sin embargo, en el fomento de la cooperación recíproca siempre estarán presentes los instrumentos conocidos, como por ejemplo, las preferencias comerciales —arancelarias o de subsidios—, los acuerdos preferenciales para las compras regionales de bienes y servicios por parte de las empresas públicas, los sistemas de pagos y créditos recíprocos, los acuerdos de complementación o los convenios sobre la creación de empresas conjuntas, entre otros de naturaleza análoga. Lo que parece estar cambiando básicamente es la prioridad otorgada a los objetivos centrales de los esfuerzos de integración, por sobre los avances sólo instrumentales. Asimismo, existen varios aspectos que podrían marcar una diferenciación con el pasado, tanto en el propósito de elevar el intercambio comercial recíproco al unirse los mercados, como de llevar a cabo acciones conjuntas para resolver problemas comunes o mitigar sus efectos.

En primer lugar, cabría insistir en la relación simbiótica entre la cooperación intrarregional y las relaciones comerciales con terceros países. Ambos aspectos se complementan y se refuerzan, y cumplen una función respecto de los requisitos del desarrollo mencionados en capítulos precedentes. Ya no se trataría de erigir barreras acaso exageradas a las importaciones provenientes de terceros países en aras de dar preferencias al comercio intrarregional, sino de aprovechar las ventajas del mercado ampliado para aumentar la eficiencia y la competitividad en los mercados internacionales, ya sea para sustituir importaciones o para diversificar y ampliar las exportaciones, sobre todo de manufacturas. En otro orden de ideas, la posibilidad de organizar y ejercer un poder de negociación en el plano internacional es parte inherente de la cooperación recíproca.

En segundo término, es necesario difundir y valorizar el concepto de cooperación regional; o sea, contribuir a que la integración concite el apoyo y el entusiasmo de los gobiernos y de amplios estratos de la población latinoamericana. Para ello es indispensable una ampliación y un fortalecimiento de los grupos cuya actitud sea favorable al proceso, y una atenuación de las resistencias que éste provoca. El tema, que cae en el

ámbito de los activos no cuantificables es vital, sobre todo ante el escepticismo que suele caracterizar la actitud de distintos grupos frente a la cooperación intrarregional, y ante las resistencias que despiertan los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos de integración. Para esto se precisa de una visión y de un contenido conceptual de la integración que vaya más allá de los aspectos estrictamente comerciales.

Dicho apoyo, desde luego, no se puede improvisar. Nace, en primer término, del aval político que los gobiernos estén dispuestos a brindar al proceso y sobre todo, de los beneficios tangibles que el mismo depare. También puede verse facilitado por la incorporación o mayor participación de distintos grupos en las decisiones que apoyen la cooperación. Se hace necesario, asimismo, divulgar mejor su alcance, propósitos, y consecuencias previstas. Al mismo tiempo, habría que evaluar los instrumentos estatales de fomento de las actividades directamente relacionadas con los programas de integración, así como organizar y divulgar análisis objetivos sobre los resultados y el nuevo sentido estratégico de la integración. Finalmente, para contribuir al propósito que se ha examinado, sería necesario fortalecer las instituciones regionales en los términos señalados más adelante.

En tercer lugar, la experiencia del pasado revela las dificultades que surgen de la aplicación de programas de integración entre países de dimensión o estructura económica muy disímiles, a menos que se adopten regímenes tales que ofrezcan concesiones especiales, y generalmente no recíprocas, al participante más "débil". Así, conjuntamente con los programas de cobertura latinoamericana y subregional, convendría impulsar una cooperación más profunda entre países de dimensión económica más o menos similar (Argentina, Brasil y México; los países andinos; los países centroamericanos; los del Caribe), y entre países de estructura económica complementaria (Argentina-Bolivia, Colombia-Venezuela), incluyendo desde luego, el desarrollo integrado en varias zonas fronterizas. Asimismo, cabría pensar en ciertas formas de relación entre países de dimensión económica disímil, pero con niveles de interdependencia nacidos de circunstancias históricas o de la simple cercanía geográfica (Uruguay y Paraguay con Argentina y Brasil, por ejemplo, o los países miembros del llamado "pacto amazónico"). Este último tipo de situación podría facilitar un régimen de especialización intrarregional que satisficiera, a la vez, los indispensables requisitos de reciprocidad. Es importante evitar que se reproduzca al interior de la región, entre países de mayor y de menor desarrollo relativo, la relación asimétrica que suele existir entre las naciones periféricas y las economías del centro. Con tal propósito, cabría adoptar iniciativas que garantizaran el principio de reciprocidad. Así, parece factible establecer un régimen que facilite el acceso de los bienes de capital de origen latinoamericano a los países de menor dimensión económica, a cambio del acceso de las manufacturas de

estos últimos a los de mayor dimensión económica, siguiendo los términos del acuerdo pionero entre Argentina y Uruguay.⁵⁵ Además, y así como algunas iniciativas binacionales han permitido movilizar importantes recursos financieros internacionales (es el caso de los grandes complejos hidroeléctricos), la cooperación regional podría generar corrientes de ayuda financiera en monedas nacionales de los países participantes para contribuir a ampliar la infraestructura física y tecnológica de los países de menor desarrollo de América Latina y el Caribe. En este sentido, cabe recordar los bajos contenidos de insumos extrarregionales que tiene este tipo de iniciativas, por una parte, y sus efectos sobre la potencialidad exportadora de estos últimos países, por otra.

Aparte de lo anterior, deberían continuar fortaleciéndose los procesos subregionales de integración ya vigentes. Como señaló recientemente el doctor Raúl Alfonsín, Presidente de la República Argentina, conviene "consolidar y profundizar los acuerdos de integración ya establecidos en la región; no generar nuevos esquemas sino insuflar vida a los existentes".⁵⁶ Cabe señalar que los acuerdos de alcance parcial y compromisos de alcance subregional se complementan, y son enteramente consistentes con el Tratado de Montevideo de 1980, que de hecho prevé la posibilidad de suscribir acuerdos que puedan avanzar a ritmos diferentes.

En cuarto lugar, convendría concentrarse en aquellas áreas del quehacer económico en que sea viable concretar avances claramente relevantes para la transformación de las estructuras productivas y para la creación de condiciones que faciliten el cumplimiento de los objetivos del desarrollo. Dicho de otra manera, se postula un enfoque selectivo frente a la integración, tanto en materia de compartir mercados como de identificar campos de trabajo que podrían dar lugar a ensayos de cooperación intrarregional por ser importantes para el crecimiento económico o para la superación de la crisis que se ha vivido en los años ochenta. Por otro lado, no es imprescindible que la integración de mercados aborde todos los productos, como lo demuestra el acuerdo recién suscrito entre Argentina y Brasil.⁵⁷ Ese convenio más bien anuncia el potencial que existe en materia de compromisos sectoriales o a nivel de las ramas de actividad. Otros temas que se prestan para contribuir a la reactivación económica caen en el ámbito de los esfuerzos que los países deberán emprender para reconvertir o modernizar las actividades productivas, entre ellos el desarrollo y la adaptación tecnológica, la movilización del ahorro, la cooperación en algunas actividades de servicios, y las acciones conjuntas de carácter específico frente a la comunidad internacional.

En quinto lugar, y muy vinculado al tema anterior, cabría poner mayor énfasis que en el pasado en los aspectos monetario-financieros de la integración. Una de las principales causas inmediatas del deterioro relativo del comercio intrarregional frente al comercio global de América Latina es el efecto, en los sistemas de pagos de los procesos subregionales

de integración, de uno de los principales legados de la crisis económica: la falta de liquidez en moneda convertible, que se combina con un avance acaso insuficiente en materia de integración monetaria. Esto explica las recientes iniciativas —en la ALADI, la CARICOM y el Mercado Común Centroamericano— tendientes a fortalecer los mecanismos de pago o de créditos recíprocos, así como la preocupación de algunos países por crear una unidad monetaria latinoamericana que permita atender por lo menos una parte de las necesidades de liquidez del sistema regional. En el mismo orden de ideas, las barreras principales al comercio intrarregional ya no se encuentran en el ámbito arancelario, sino en el cambiario, o bien en las disposiciones administrativas que regulan las importaciones ante la escasez generalizada de divisas. De ahí que la cooperación monetaria y la crediticia constituyan una condición indispensable para revertir las tendencias a la reducción del comercio recíproco.

Finalmente, debe insistirse en la importancia de fortalecer las instituciones cuya función principal sea impulsar la integración y la cooperación en todas sus manifestaciones, ya sea a nivel subregional o regional. Habría que identificar sistemáticamente las acciones integradoras, fomentar su aplicación y preservar en el plano subregional o regional una visión y un interés que contribuyan al proceso de reactivación del desarrollo. Se incorpora así a la "agenda prioritaria" el tema del fortalecimiento, y en algunos casos, del remozamiento, de las instituciones de integración y de cooperación intrarregional, tomando en cuenta la necesidad de establecer una clara división de funciones entre ellas, con todas sus consecuencias administrativas, financieras y organizativas. Reactivar la cooperación precisa romper el círculo vicioso en el cual los gobiernos no otorgan pleno respaldo a las instituciones regionales o subregionales, situación que debilita su capacidad de respuesta, la que a su vez, tiende a traducirse en falta de apoyo gubernamental. Por su parte, las instituciones mismas deberían emprender una evaluación de su propia trayectoria, con miras a revisar y actualizar los programas de la cooperación intrarregional.

A este respecto, es importante destacar que dicha cooperación no es privativa de las instituciones y organismos que pertenecen al sector público. En muchos casos, cabe a estas entidades dar los impulsos necesarios para que se realicen actividades de cooperación de conformidad con las prioridades nacionales, pero la participación del sector privado organizado y, en general, de las organizaciones no gubernamentales debe contribuir al éxito de la aplicación de los programas y proyectos de cooperación intrarregional.

En síntesis, si bien el hecho de imprimir nuevo impulso a la cooperación regional no supone modificaciones drásticas en los instrumentos de acción, implica importantes cambios de énfasis, y quizá habría que prestar mayor atención a las medidas monetario-financieras y a

aquellas que prontamente conduzcan a mejorar el acceso de la oferta regional a los mercados también regionales. El uso de ese instrumental y los resultados previstos tienen rasgos novedosos, que exigen crear un ambiente de apoyo a la integración, como asimismo ampliar la participación de distintos agentes económicos en el proceso, a fin de vencer resistencias inevitables. Dicho de otra manera, convertir la integración en un instrumento funcional de las políticas económicas nacionales de desarrollo supone un trabajo fundamental de esclarecimiento de las estrategias de los países latinoamericanos, conjuntamente con la adopción de decisiones políticas en que lo económico se sume a ciertos elementos decisivos en materia institucional, política y administrativa.

4. Algunas propuestas concretas

¿Qué ideas concretas se pueden formular a la luz de las orientaciones básicas anteriores? Es difícil llevar los planteamientos a nivel de detalle, en vista de los rasgos peculiares de los procesos subregionales y los acuerdos binacionales y multinacionales existentes. Por ejemplo, podrían formularse propuestas de mayor alcance y profundidad para los procesos que ya han generado un nivel relativamente elevado de interdependencia económica —como el Mercado Común Centroamericano, y, en menor medida, la ALADI— y otras menos ambiciosas para impulsar la cooperación entre países que tienen nexos económicos quizás menos profundos en la actualidad, pero cuya cooperación presenta ventajas potenciales recíprocas. A continuación se indican, a título ilustrativo, algunas sugerencias orientadas a superar aquellos fenómenos que han impedido mayores avances en el pasado. Su desarrollo ulterior, si cabe, deberá referirse a la situación específica de los países y de cada proceso de integración y cooperación en particular. Un objetivo principal de todas ellas debería ser devolver la dinámica a las corrientes de intercambio en la región y dentro de los esquemas subregionales de integración, y restablecer vínculos y nexos económicos deteriorados por la crisis.

Algunos de los instrumentos que se podrían aplicar para dar nuevo impulso a la integración son bien conocidos. Estos incluyen el otorgamiento de preferencias arancelarias a la producción regional, normalmente de carácter recíproco, pero que incluso admiten la posibilidad de no serlo en el caso de la relación entre países con niveles de desarrollo disímiles; el uso del poder de compra de los gobiernos y de las empresas estatales para proteger y fortalecer la industria regional, y particularmente aquellas ramas que se consideren prioritarias; la concertación de acuerdos específicos, como podría ser una expresión regional del acuerdo multifibras de las naciones industrializadas, para favorecer la industria textil; la emisión de instrumentos financieros en moneda extranjera, con

tipos de interés preferenciales para contener la fuga de capitales; y el intercambio financiado con fondos comunes o por la vía del trueque y la compensación multilateral. Asimismo, la inserción de los países en la economía internacional podría verse favorecida por la cooperación intraregional en materias tan diversas como la creación de empresas de comercialización (*trading companies*); la aglutinación de servicios, como los de transporte y seguros, y el aprovechamiento del poder de compra de algunos o de todos los países de la región, a fin de fortalecer su capacidad de negociación frente a terceros.

Así como la integración en sus inicios se concibió como un sistema de apoyo a los incipientes procesos de industrialización en América Latina y el Caribe, en el futuro inmediato ésta podría contribuir a que los países miembros de cada esquema subregional complementasen sus estructuras industriales —en particular, en materia de bienes de capital, insumos intermedios y bienes de consumo masivo— y las correspondientes capacidades tecnológicas. Asimismo, la integración debería brindar las oportunidades para desarrollar complementariedades productivas entre países de la región, con miras a mejorar la eficiencia de los participantes en esas actividades. A partir de las experiencias del pasado, los procesos deben ser selectivos y concentrarse en sectores estratégicos que justifiquen un esfuerzo de programación y desarrollo conjunto, ya sea por la cuantía de las inversiones, las elevadas escalas de producción, las complejidades tecnológicas o la posibilidad de acceder a otros mercados que exijan grandes volúmenes de producción. Incluso cabría pensar en una especialización en la manufactura de partes o componentes en algunos países, para luego integrarlas en productos finales en otros.⁵⁸ Igual enfoque podría ser pertinente para el sector agrícola, teniendo en cuenta sus propias características y la interrelación con la seguridad alimentaria de amplios estratos de la población regional.

Por otra parte, no se puede desconocer el importante esfuerzo que se está realizando en algunos de los esquemas subregionales de integración por revitalizar las corrientes comerciales, fuertemente deterioradas por la crisis económica que afecta a toda la región. La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI se ha iniciado de manera promisoriosa, apoyando los compromisos de los países miembros de profundizar la preferencia arancelaria regional, eliminar las restricciones no arancelarias que limitan el intercambio zonal, y abrir negociaciones respecto de "paquetes" de productos que hoy se importan de terceros países. Un aspecto relevante de la Rueda es su eventual regionalización, es decir, su apertura a la participación de otros países latinoamericanos y del Caribe no miembros de la ALADI. Este proceso ya fue iniciado con la suscripción de varios acuerdos de alcance parcial entre países que son partes contratantes de la ALADI y otros que no lo son.

El apoyo que den los gobiernos, los sectores empresariales, los organismos internacionales y las propias secretarías subregionales de integración y de cooperación, será esencial para dinamizar nuevamente las corrientes del comercio intrarregional. En este sentido, también parece existir una evolución positiva en cuanto a distinguir con claridad fines y medios, fijar metas cuantitativas de recuperación o crecimiento del intercambio y a buscar instrumentos *ad hoc* para cumplir ese objetivo. Para ello, no se puede desconocer que las empresas estatales podrían desempeñar un papel significativo, puesto que son importantes compradoras de toda clase de bienes y servicios importados.

Como se señaló, la manera más práctica de reactivar el comercio recíproco, y con ello la producción —incluso mediante un mayor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada en la región— consiste en dotar de liquidez a los mecanismos de compensación de pagos o de financiar el comercio que ya existe en las subregiones. Esta idea, a su vez, tiene dos aspectos. El primero consiste en avanzar en materia de integración monetaria mediante la creación de instrumentos de pago propios o incluso, en su expresión más ambiciosa, llegando a la formación de una unión de pagos. El segundo consiste en encontrar apoyo externo, sobre todo de fuentes oficiales de financiamiento, para dotar a tales mecanismos de liquidez en moneda convertible, lo cual les permitiría financiar el pago de los saldos deudores en el comercio multilateral recíproco. Ambos aspectos, desde luego, se apoyan mutuamente. Existen ya varias iniciativas en este sentido.⁵⁹ Entre éstas pueden mencionarse, en el caso de Centroamérica, el establecimiento del Fondo Centroamericano del Mercado Común, destinado a ampliar el financiamiento de los saldos deudores en el comercio intrarregional, y la reciente creación del instrumento de pago denominado "Derecho de importación centroamericano" (DICA), como mecanismo para facilitar el pago del comercio recíproco en monedas locales. Cabe mencionar el acuerdo adoptado por los Jefes de Estado de la Comunidad del Caribe que creó un servicio de financiamiento de las exportaciones intra y extrarregionales en el marco del Banco de Desarrollo del Caribe.⁶⁰ Ahora procede perfeccionar, o, en su caso, llevar a la práctica cuanto antes esas iniciativas, y, de ser posible, complementarlas con el financiamiento externo indispensable para su viabilidad. Dada la repercusión potencial que tendría una reactivación del comercio recíproco en la producción, se justifica plenamente que ese tipo de financiamiento sea otorgado por organismos oficiales comprometidos con el desarrollo de los países de la región, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.⁶¹

Otra iniciativa que convendría explorar es la posibilidad de elevar las corrientes del intercambio comercial, ligándolas a la reducción de los pasivos externos de los países de la región mediante el pago de bienes en documentos de deuda del país exportador, adquiridos por el país importa-

dor en los mercados secundarios. Por ejemplo, un país que normalmente importa trigo de proveedores extrarregionales, podría desviar sus compras hacia proveedores de la región. El pago de esas compras se efectuaría en documentos de deuda del país exportador, comprados con descuento en los mercados secundarios. La diferencia entre el valor nominal de esos documentos y su valor real podría compartirse entre comprador y vendedor, lo que contribuiría, además, a hacer esa transacción más atractiva que la compra a proveedores extrarregionales. Así, tanto el importador como el exportador de la región se verían beneficiados, se crearían nuevas corrientes de producción y comercio, y por añadidura se reducirían los pasivos externos de una de las partes. Este esquema se prestaría para adoptar tanto acuerdos bilaterales como multilaterales, y su ejecución podría encomendarse a una institución como el Banco Interamericano de Desarrollo.

En lo que se refiere a las relaciones entre países de dimensión económica disímil, sería deseable impulsar regímenes especiales que den a los bienes de los países de dimensión reducida acceso a los mercados de los de mayor tamaño, siguiendo, por ejemplo, el patrón aplicado por la Argentina, que facilita el libre acceso de una amplia lista de productos uruguayos al mercado interno, dentro de límites preestablecidos. Los acuerdos bilaterales concertados entre México y Uruguay por un lado, y Brasil y Uruguay, por otro, son otros ejemplos de instrumentos realistas de acción suscritos entre países de estructura económica disímil.⁶² Si bien no correspondería un trato recíproco, dadas las diferencias en el grado de desarrollo industrial que podrían existir entre uno y otro país, cabría pensar que, en sus importaciones de bienes de capital, los países de América Latina y el Caribe deberían ofrecer prioridad a los originarios de la región, sobre todo si se trata de compras efectuadas por las empresas públicas. Para evitar que los países importadores deban afrontar cualquier costo adicional al otorgar esa prioridad, correspondería a los países exportadores ofrecer compensaciones especiales a los proveedores de los bienes de capital. Asimismo, convendría fortalecer el mecanismo que ya existe en el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el comercio intrarregional de bienes de capital en condiciones financieras competitivas respecto de las que ofrecen los bancos de exportación oficiales de las principales economías industrializadas. Para ello se precisaría ampliar la capacidad de financiamiento de dicho mecanismo y alargar los plazos de las operaciones que realiza.

El tipo de relación que se ha examinado entre economías de dimensión y estructura disímil se presta para el establecimiento de acuerdos multilaterales y bilaterales. En una primera etapa, por ejemplo, los países centroamericanos —y en menor grado los del Caribe— podrían buscar mayor acceso al mercado mexicano, mientras que Bolivia, Paraguay y Uruguay podrían gravitar más en torno a los mercados de Argentina y

Brasil. Sin embargo, sería deseable que los acuerdos especiales de esa índole, sustentados en vinculaciones históricas y geográficas, llegaran a hacerse multilaterales, a fin de compensar, al menos en parte, la desventaja inherente a toda relación entre países de dimensión económica desigual.

Otro tipo de iniciativa que se presta para la cooperación bilateral y multilateral consiste en el establecimiento de empresas conjuntas, tanto para la producción como para la comercialización. La empresa LATINEQUIP, establecida por tres bancos oficiales de Argentina, Brasil y México con el propósito de fomentar la exportación de bienes de capital y de servicios tecnológicos, es tan solo un ejemplo de lo que podría lograrse. Este tipo de acuerdo puede extenderse a otros servicios, y entre ellos, desde luego, a los financieros.

En páginas precedentes se insistió sobre la conveniencia de ampliar la participación de distintos actores en el proceso de toma de decisiones de las iniciativas de integración. Una manera de lograr este objetivo es integrando a representantes de los empresarios y de los trabajadores en los foros o instancias de negociación y de seguimiento de esas acciones. Otra manera podría consistir en la creación de comités de empresarios —públicos y privados— a nivel de distintas ramas de actividad, en el ámbito subregional y regional, como mecanismos de consulta, de intercambio de información, y de fomento del comercio recíproco y de la cooperación. Un ejemplo de este tipo es la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC), creada en 1985, y que reúne a más de 40 empresas de la región dedicadas al ramo de los bienes de capital. Este tipo de mecanismo, además de tener un valor intrínseco importante, contribuye a mejorar el grado de receptividad de cada país ante la cooperación intrarregional.

La misma intención de difundir y popularizar el concepto de cooperación intrarregional podrá cumplirse mediante un renovado esfuerzo por promover las relaciones entre las instituciones de enseñanza superior y de postgrado. No se trata únicamente de aprovechar economías de escala en el establecimiento de un número reducido de centros de excelencia para la docencia e investigación, sino de promover intercambios a todos los niveles, de manera de enraizar en la conciencia colectiva las potencialidades de la cooperación y la necesidad de fortalecer núcleos de pensamiento latinoamericano y caribeño. La experiencia con que ya se cuenta en esta materia hace aconsejable su profundización y desarrollo.

Otro aspecto que se mencionó en acápites anteriores se relaciona con la necesidad de fortalecer las instituciones de la integración, sean éstas subregionales o regionales, incluyendo al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y sus Comités de Acción. Trátase de un tema complejo, que tiene, entre muchos otros aspectos, consecuencias financieras importantes. De ahí que una manera de contribuir a ese propósito

consiste en crear mecanismos de financiamiento automático para dichas instituciones. No cabe examinar aquí las ventajas o inconvenientes de distintas modalidades de financiamiento, sino simplemente dejar consignado que el suministro más o menos automático de una masa de recursos cuyo monto se pueda predecir con certidumbre contribuiría de manera fundamental a la solidez del ordenamiento institucional sobre el cual se habrá de cimentar un renovado impulso a la integración.

Ya se señalaron los riesgos que plantean ciertos planteamientos totalizadores frente a la posibilidad de impulsar acuerdos de tipo sectorial o parcial.⁶³ El Acta para la Integración argentino-brasileña antes mencionada es un ejemplo de ese tipo de enfoque pragmático, por cuanto se definen tanto determinados objetivos como un instrumento flexible para alcanzarlos. En ese orden de ideas, también convendría considerar la posibilidad de impulsar la cooperación intrarregional en materia de servicios. Existen experiencias importantes sobre el problema en la región, referidas fundamentalmente a los servicios de consultoría y al transporte y a los seguros, temas muy vinculados al comercio de bienes. Como se dijo en párrafos anteriores, cabría pensar en la posibilidad de ampliar la cooperación en esta materia, sobre todo en el desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías, especialmente de la información, en el intercambio de servicios profesionales y personales, en el fortalecimiento de los intercambios entre los centros académicos de la región, en la formación de empresas binacionales o multinacionales que proporcionen servicios especializados, y en la adopción de preferencias subregionales o regionales en favor de los servicios suministrados en la región.

También los esfuerzos de planificación a nivel regional pueden desempeñar un papel significativo en la coordinación, orientación y aliento del proceso de integración y cooperación. Con ellos se procuraría incorporar en los planes nacionales de desarrollo acciones de carácter regional principalmente en el campo de las decisiones de inversión y el potencial del flujo de comercio; o sea, se apuntaría a una planificación regional que oriente tales decisiones, señalando en forma anticipada las rigideces estructurales (transporte, energía, alimentos y otros), que más limitan la dinámica integradora y el fortalecimiento del desarrollo industrial y tecnológico. No menos importantes son las tareas que en el marco regional se pueden realizar en lo que concierne a la distribución de los beneficios del proceso de integración y de la previsión del escenario económico internacional de mediano plazo con sus eventuales consecuencias en la región, a fin de orientar las negociaciones de integración y las acciones en el terreno de la cooperación.

Finalmente, en cuanto a la cooperación, se trataría de buscar mecanismos que permitieran fomentarla y desarrollarla de manera más continuada y aprovechando todos sus efectos directos e indirectos. Lo que se propone es sistematizar las iniciativas de cooperación que se realizan en

diversos campos, como el comercio, la infraestructura, el aprovechamiento conjunto de recursos naturales, la energía, el transporte y las comunicaciones, la ciencia y la tecnología, la banca y las finanzas, los sectores productivos, las empresas conjuntas y otras múltiples áreas, creando y reforzando unidades especializadas de cooperación dentro de los esquemas de integración subregionales, o a nivel regional, si fuese necesario. La idea central consiste en hacer que la cooperación resulte funcional para los esfuerzos por establecer nexos económicos y tecnológicos sólidos y permanentes entre los países de la región, fortaleciendo especialmente los vínculos entre los países miembros de los esquemas de integración, para lograr así una mayor convergencia entre los procesos de integración y las acciones de cooperación.⁶⁴

IV. LA COOPERACION INTERNACIONAL

Es bien conocida la importancia del comercio internacional y del financiamiento externo como variables explicativas de la evolución de las economías de América Latina y el Caribe. Si bien su incidencia varía de un país a otro, y es particularmente significativa en las pequeñas economías agroexportadoras del Caribe y de Centroamérica, históricamente ha existido una relación estrecha, por ejemplo, entre el ritmo de expansión del comercio internacional, el volumen de las exportaciones y, por ende, el nivel de actividad económica de los países de la región.

Menos estudiada ha sido la relación inversa, es decir, la manera en que la evolución de las economías de América Latina y el Caribe ha influido en los indicadores del comercio exterior y las demás variables macroeconómicas de las principales economías desarrolladas. Si bien en años recientes se han debilitado las vinculaciones comerciales recíprocas como resultado de la brusca caída de las importaciones de la región y la persistente erosión de su participación en las exportaciones a nivel mundial, el surgimiento de nuevas modalidades de relación en el ámbito financiero subrayan nuevamente cómo ciertos acontecimientos que han tenido lugar en América Latina y el Caribe pueden influir en el comportamiento de las economías del centro. Ello explica, por ejemplo, el extraordinario interés que suscita en aquellas economías el tema de la deuda externa.

En este orden de ideas, es razonable postular que una mejora en el ambiente económico internacional —que supone tasas aceptables de expansión del comercio, estabilidad de precios, tasas de interés similares a las registradas históricamente, y disponibilidad de financiamiento externo— es vital para facilitar la recuperación económica y el desarrollo de las economías de la región. Desde la óptica de los países del centro, si se prolongan las políticas de austeridad en América Latina y el Caribe, ello constituirá un lastre para la economía internacional, debido además al factor potencial de desequilibrio que entraña el problema de la deuda externa. De allí que la influencia recíproca entre la evolución de las economías de América Latina y el Caribe, por un lado, y las economías del centro por el otro, también establecen las bases para cierta comunidad de intereses, ya que el bienestar de uno beneficia indirectamente al otro, y, en

sentido contrario, la recesión se propaga a través de los vasos comunicantes que sustentan la interdependencia señalada.

No se trata, desde luego, de esperar que las soluciones a los obstáculos que aquejan el desarrollo de la región provengan de fuera, pues ello no sería realista ni conveniente. Se ha insistido reiteradamente a lo largo de las páginas precedentes que América Latina y el Caribe tienen ante sí la enorme tarea de resolver aquellos obstáculos fundamentalmente a partir de sus propios esfuerzos. Sin embargo, la región también tiene derecho a aspirar a que exista una plataforma mínima de condiciones básicas en la economía internacional que faciliten ese esfuerzo, que se traduzcan en responsabilidades de los países industrializados. Entre esas condiciones se pueden mencionar tres temas tradicionales que están interrelacionados: el acceso a los mercados, el acceso a la tecnología, y el acceso al financiamiento. Este último aspecto se vincula, a su vez, con la manera de abordar el agobiante peso que significa el servicio de la deuda externa. En este capítulo, que está muy lejos de pretender analizar en forma completa el amplio espectro temático de las relaciones que tradicionalmente se han inscrito en el diálogo Norte-Sur, se exploran tan solo algunos de los aspectos más vitales para la recuperación económica y el desarrollo de América Latina y el Caribe.

A. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y EL ALIVIO DE LA DEUDA

1. El problema

Parecería innecesario insistir en la gravedad que reviste para la mayoría de los países de la región el peso del servicio de la deuda externa; no obstante, hay que tener en cuenta que el tema ha perdido sentido de urgencia en algunos ámbitos, sobre todo en los países industrializados. Quizás ello se deba al hecho de que los bancos acreedores han mejorado su capacidad de afrontar los riesgos de la cartera latinoamericana, al fortalecer su posición patrimonial, y a que las tasas internacionales de interés han continuado la tendencia descendente iniciada en 1985.

Sin embargo, desde la óptica de los deudores, el problema no parece resolverse. El saldo de la deuda sigue creciendo, aunque lentamente, y la baja de las tasas de interés se ha visto contrarrestada con creces en muchos países por el continuo deterioro de la relación de precios del intercambio. Por consiguiente, una proporción considerable de las divisas generadas en la región, así como un elevado porcentaje del ahorro interno, debe dedicarse a las obligaciones externas, segregándose de la economía nacional. Esa sangría de recursos pone en entredicho la capacidad de crecer, la

de transformar la estructura productiva mediante nuevas inversiones, y la de combatir las desigualdades que persisten en las sociedades latinoamericanas y del Caribe.

El tema ha adquirido tal importancia, que actualmente es factible examinar las necesidades de financiamiento externo futuro de la región analizando el modo en que se resolverá el problema del servicio de la deuda ya contratada. En efecto, en múltiples estudios se ha insistido en que los países en desarrollo en general y los de América Latina y el Caribe en particular, precisan de un restablecimiento de los niveles de financiamiento externo neto históricos para recuperar su capacidad de crecer.⁶⁵ Sin embargo, tanto el comportamiento de la banca privada internacional como el de la inversión extranjera directa son notoriamente procíclicos, y al margen de las virtudes e inconvenientes potenciales de esta última, es poco probable que se restablezcan flujos remotamente comparables con los montos históricos, al menos para los próximos años. El financiamiento oficial, proveniente de organismos bilaterales y multilaterales, sí podría incrementarse, aunque en montos insuficientes, a juzgar por la magnitud de las necesidades ante la limitada capacidad de los organismos más activos de la región. Por este motivo, la posibilidad de revertir la situación actual, en que América Latina y el Caribe han sufrido un éxodo importante de sus ahorros internos, gravita fundamentalmente en torno a la posibilidad de aliviar la carga del servicio de la deuda externa.

El rápido acrecentamiento de esa deuda entre mediados de los años setenta y 1982 respondió a factores de demanda y de oferta de recursos, que ponen de relieve la corresponsabilidad de acreedores y deudores. Ello, sin embargo, no se refleja en la distribución compartida del peso de la deuda. Se explican así los cambios, no sólo en la magnitud sino también en la dirección de los flujos netos de recursos reales entre la región y el resto del mundo.

La deuda externa de la región creció de manera muy dinámica entre mediados de los años setenta y 1982.⁶⁶ Después hubo un crecimiento modesto, no tanto porque se hubiesen recibido nuevos recursos, sino como fruto del refinanciamiento parcial de intereses convenido en los procesos de renegociación. (Véase el cuadro 7.) El aumento de la deuda reflejó, en parte, la decisión deliberada de muchos gobiernos de recurrir al financiamiento externo para compensar los efectos de factores adversos originados en la economía mundial, como la crisis del petróleo o las recesiones internacionales. Ello permitió, durante un breve lapso, mantener simultáneamente demanda efectiva y crecimiento, mientras el déficit externo se cubría usando la elástica oferta de crédito. Sin embargo, tal situación se alteró bruscamente en el período 1981-1982, al coincidir los fenómenos de signo adverso descritos en capítulos precedentes.

La combinación deseable de circunstancias en que se podría atender el servicio de la deuda sería aquella en que hay aumento del ahorro que se

transforma en recursos transferibles al exterior por incremento de las exportaciones o la sustitución de importaciones. De este modo se lograría servir la deuda, manteniendo un nivel interno elevado de actividad y de empleo, sin sacrificar la inversión. Sin embargo, la combinación perversa de factores que tuvo lugar a partir de 1981, aunada al hecho de que esos recursos no siempre fueron destinados a fines compatibles con el desarrollo, hizo que el excedente que debía transferirse se generase mediante una violenta caída de la formación de capital, y su conversión en recursos transferibles se produjo mediante una drástica reducción de las importaciones y del consumo interno. La contracción de las importaciones debió crear el espacio necesario no sólo para transferir al exterior los recursos reales asociados al servicio de la deuda, sino además para contrarrestar la caída de las exportaciones latinoamericanas.

La vinculación entre flujos financieros y flujos comerciales, en efecto, es obvia. Cuando, como en la generalidad de los países latinoamericanos, los flujos de capital cambian su signo normal y el crecimiento de las economías es inferior a la tasa internacional de interés, el servicio de la deuda externa sólo puede satisfacerse comprimiendo el consumo interno y/o la inversión. En las mismas condiciones, cuando la tasa de crecimiento de las exportaciones es menor que dicha tasa de interés, la capacidad de atender el servicio de la deuda sólo puede generarse disminuyendo las compras en el extranjero. Por consiguiente, cuando los consumos y las importaciones han sido ya reducidos drásticamente, el sostenimiento normal del servicio de la deuda pasa a constituir una función cada vez más directa del comportamiento de las exportaciones. Si éstas no se expanden apropiadamente, el acceso a los recursos financieros ampliados sólo atenuará transitoriamente los problemas, para agravarlos aún más con posterioridad.

2. Perspectivas

Existe una viva polémica sobre las fórmulas que permitirían mitigar y eventualmente superar el problema de la deuda externa, pero hay un virtual consenso en que ello sólo será posible en el contexto de economías en expansión dinámica, marco dentro del cual tendería a disminuir la incidencia de la deuda y su peso de arrastre en las principales variables macroeconómicas. Sin embargo, muchos gobiernos deudores sostienen que se requiere aliviar la carga del servicio de los empréstitos externos como requisito indispensable para crecer. En cambio, hay otros —en especial, algunos acreedores— que son partidarios del lema "crecer y pagar"; éstos argumentan que con un ajuste "exitoso", las economías de la región estarán en condiciones de retomar la senda del crecimiento, y que ello resolverá por sí solo el financiamiento del servicio de la deuda.

Cabe admitir que dentro de una constelación excepcionalmente favorable de factores —una economía internacional en expansión dinámica, con tasas de interés bajas, y nuevo financiamiento externo en magnitudes comparables a las que predominaron a finales de los años setenta— podría ser factible, al menos conceptualmente, lograr tasas de crecimiento del orden del 5% anual y, a la vez hacer frente a los compromisos derivados de la deuda actual.⁶⁷ Sin embargo, es poco probable que esas condiciones favorables ocurran en la práctica. Lo que cabe esperar, más bien, es que los países no puedan generar suficiente ahorro para financiar la transformación de su estructura productiva, ni suficientes divisas para lograr ritmos aceptables de crecimiento.

Algunos acontecimientos recientes ilustran esa realidad. Si bien en la actualidad las tasas de interés nominales equivalen a menos de la mitad de las de 1981, el continuado aumento de volumen de la deuda acumulada, así como el deterioro de la relación de intercambio, hacen que el peso del servicio de la deuda continúe siendo muy oneroso. Si un país hubiese experimentado un deterioro en la relación de intercambio similar al del conjunto de las naciones no exportadoras de petróleo de América Latina entre 1980 y 1985, el costo en términos de recursos reales, de pagar intereses sobre la deuda se habría incrementado en alrededor de 50%. Ello significa que si en 1980 era necesario sacrificar cien unidades de bienes transables para servir la deuda, a fines de 1985 había que destinar unas 150 unidades para realizar el mismo servicio, si se toma en cuenta el incremento de la deuda, la caída de las tasas de interés nominales y la pérdida en la relación de intercambio.⁶⁸

Los dos últimos elementos son decisivos en este resultado. El comportamiento de las tasas de interés y otros costos financieros y la variación de la relación de intercambio están sustancialmente al margen de la influencia de los países deudores considerados individualmente. Sin embargo, colectivamente éstos ejercen una influencia poco deseable en la relación de intercambio. Como ya se dijo, los esfuerzos simultáneos por incrementar las exportaciones, especialmente de productos primarios, en una economía mundial que crece con lentitud, generan un efecto depresivo sobre los precios, agravando así, sin pretenderlo, el problema del financiamiento externo.⁶⁹

La Secretaría de la CEPAL ha preparado varios modelos de simulación, que permiten relacionar la tasa de crecimiento de la deuda con la tasa de interés real, el coeficiente deuda-producto y el desequilibrio comercial externo (o la diferencia entre ahorro e inversión), aplicado a dieciocho países.⁷⁰ Esos trabajos concluyen que, aun en hipótesis favorables acerca de las tendencias en materia de disponibilidad de nuevo financiamiento externo y de evolución de las tasas de interés, difícilmente se podrían alcanzar durante el período 1986-1990 las tasas de expansión anual de las exportaciones (entre 10 y 15%) y los coeficientes de inversión (entre 20 y

25%) necesarios para lograr un crecimiento modesto (4%) del producto interno bruto.

Los cálculos realizados subrayan la evidente necesidad de buscar fórmulas para aliviar el peso de la deuda que permitan destinar una mayor proporción de las divisas generadas a fines compatibles con el desarrollo. Esas fórmulas deberían ser tales que permitieran obtener ese alivio sin costo adicional para los países deudores. Sólo a través de cuatro vías puede lograrse este objetivo: una reducción del capital de la deuda, una reducción en las tasas de interés, un mejoramiento de la relación de intercambio o de la demanda mundial de productos latinoamericanos, y un aumento en la productividad de la inversión. Cabe hacer notar que las tres primeras vías no dependen de las políticas de los países deudores, al menos en el corto plazo. Los cambios en la productividad requerirían inversiones, y aun reformas estructurales, que toman tiempo y demandan financiamiento adicional. En este sentido, "financiamiento" y "ajuste" no son, como suele afirmarse, fórmulas alternativas para corregir los desequilibrios económicos, sino ingredientes complementarios.

3. Opciones de solución

A falta de un acceso ampliado —comercial y financiero— a los mercados internacionales, cualquier solución alternativa requeriría de la reducción de los pagos del servicio de la deuda. Este problema puede abordarse de dos maneras: la primera consistiría en restringir los pagos del servicio de acuerdo con criterios de capacidad de pago (por ejemplo, en función del total de las exportaciones, el precio de un producto clave de exportación, el total de los ingresos de divisas o el producto interno bruto); la segunda consistiría en reducir en forma directa, sin acumulación, los pagos de intereses o amortizaciones. Si en la primera modalidad pudiese acumularse indefinidamente el servicio de la deuda por encima de los límites adoptados, la primera y la segunda serían financieramente equivalentes.

a) *Reducción del capital*

Una manera de bajar los pagos de intereses al exterior consiste en la reducción directa del capital de la deuda. Esa fue la fórmula que se empleó, por ejemplo, para mitigar el problema que surgió durante la crisis de los años treinta, cuando el grueso de la deuda estaba representado por colocaciones de bonos en el exterior. Al reducirse la capacidad de pago de los países deudores, ello se reflejó en una caída en el precio de mercado de los bonos, a veces al 15% o menos de su valor nominal.⁷¹

En la actualidad, cuando la deuda es principalmente bancaria, cabe admitir que los castigos contables podrían provocar reacciones negativas para el acceso futuro de los deudores al mercado normal. Por tal razón, a

pesar del violento proceso de ajuste y de su alto costo social, los países han procurado mantener el servicio de su deuda externa. Dicho de otra manera, como reflejo del interés nacional de preservar una relación estable y de largo plazo con los mercados financieros internacionales, no se ha recurrido a soluciones rupturistas y las acciones unilaterales han sido aisladas y se han debido a la ausencia de otras opciones. Así, contrariamente a lo ocurrido en los años treinta, la reducción del capital de la deuda como medio de mitigar el problema del endeudamiento ha sido un expediente poco utilizado.

Con todo, existen fórmulas que permitirían reducir el capital de la deuda sin afectar el acceso de los deudores al mercado de crédito comercial. Un mercado secundario de documentos relativos a la deuda, como el que se ha estado generando a partir de fines de 1984, permitiría a los deudores adquirir su propia deuda a un valor capital inferior al 100% del valor nominal. Se sabe que se han realizado transacciones con descuentos que fluctúan entre 10 y 60% del valor nominal de la deuda, y algunos países han establecido mecanismos para la adquisición anticipada de los documentos de su propia deuda con los bancos comerciales. Hasta ahora las operaciones de esa naturaleza representan porcentajes pequeños de la deuda total, aunque su utilización tiende a crecer rápidamente. De cualquier manera, se trata de un instrumento que puede aliviar la carga del endeudamiento, que traslada parte del costo de la deuda a los acreedores, y que, por añadidura, se prestaría además para la instauración de mecanismos subregionales o regionales de cooperación, que incluso podría fomentar el comercio recíproco.

Por lo demás, de modificarse algunas de las disposiciones bancarias en los centros industriales, ya sea para facilitar que se reflejen en los balances de las instituciones financieras acreedoras los saldos de la deuda latinoamericana más cercanos a sus valores de mercado, o bien para fomentar la venta anual de una parte pequeña de esa cartera, se fortalecería enormemente el desarrollo de *swaps* de documentos y de un mercado secundario a descuento que podrían aliviar significativamente la carga del servicio del endeudamiento externo.

En el mismo orden de ideas, se han planteado propuestas en el sentido de traspasar activos de la banca a organismos multilaterales, los cuales los adquirirían a valores inferiores al nominal y tomarían a su cargo la tarea de reprogramar los pagos de los deudores, transfiriendo a éstos el beneficio del menor valor de dichos activos. Estas propuestas tropiezan con la dificultad de que la operación requeriría de un aumento del capital de las instituciones multilaterales o bien, de sus relaciones entre deuda y capital (*gearing ratio*). Por tal motivo, este tipo de soluciones no parece constituir una fórmula de aplicación amplia que permita a los deudores incrementar la disponibilidad de recursos netos. A los acreedores, sin

embargo, podría convenirles, en la medida que éstos perciban un grado importante de riesgo generalizado en su cartera actual.

Una forma de cambiar la naturaleza del compromiso de pago de intereses, que a su vez puede combinarse con la recompra de la deuda, es la transformación de ésta en participación de capital. De esta manera, la naturaleza de la obligación se modifica, ya que el pago regular de intereses se reemplaza por remesas de utilidades a medida que éstas se generan. Como el Estado no garantiza el riesgo comercial de las inversiones, la transformación de deuda en participación de capital significa en la práctica eliminar las garantías públicas que pudiesen estar comprometidas en la deuda. Tal transformación también podría reducir la inflexibilidad procíclica de los montos anuales de remesas al exterior. Este mecanismo tendría, sin embargo, una aplicación de alcance limitado. El saldo de la deuda externa excede en 300% el valor en libros de toda la inversión extranjera privada en la región. Por tanto, dadas las magnitudes involucradas, la transformación de la deuda en participación de capital en forma masiva podría significar un vuelco radical en la propiedad de las principales empresas latinoamericanas.

Tanto la recompra de la deuda como su transformación en participación de capital pueden facilitar el retorno de capitales nacionales invertidos en el exterior. Si la operación de recompra e inversión supone obtener utilidades atractivas, como parece ser el caso, cabría esperar que algunos capitales expatriados pudiesen ser atraídos de nuevo.

b) *Reducción de los pagos por concepto de intereses*

También puede reducirse directamente el peso de la deuda disminuyendo los intereses y otros costos por debajo de las cotizaciones del mercado. Aunque este enfoque difiere en términos contables de la reducción directa del principal de la deuda, a igualdad de condiciones tributarias, ambos son financieramente equivalentes.

Las normas contables son muy importantes en este aspecto. En los Estados Unidos, por ejemplo, las concesiones en materia de tasas de interés deben reflejarse en cargos contra los activos, sólo si la suma de los pagos futuros de capital e intereses llegara a ser inferior al monto del capital vigente al momento de convenirse el tratamiento concesionario.⁷²

Los efectos derivados de reducir el pago de intereses de la deuda sobre las utilidades de los bancos acreedores no parecen ser abrumadores. Un estudio del Congreso de los Estados Unidos señala que si los pagos por concepto de intereses de América Latina se hubiesen reducido en 12 000 millones de dólares en 1985 y si los bancos hubiesen castigado en 1% el valor de sus créditos vigentes con la región en ese año, los nueve bancos más importantes de los Estados Unidos habrían registrado utilidades en 1985, después de descontados los impuestos, que de todas maneras habrían estado por encima del nivel alcanzado en 1984, si cada uno de

ellos, a su vez, hubiese absorbido una parte de la reducción de intereses proporcional a sus créditos con América Latina.⁷³ Cabe hacer notar, además, que los efectos sobre las utilidades contables de las instituciones financieras provocados por una rebaja en las tasas de interés o del principal, podrían diferirse, de acuerdo con las disposiciones tributarias que se les aplicaran.

De hecho, ya se han eliminado o reducido las comisiones y los recargos a lo largo de las tres rondas de renegociación realizadas entre los bancos y los países deudores.⁷⁴ Así, se ha logrado reducir los recargos y comisiones respecto de las elevadas cifras registradas en la primera ronda de renegociaciones. En algunos casos recientes de renegociación, las tasas de referencia tradicionales (LIBOR o preferencial) han sido reemplazadas por tasas representativas del costo de captación de fondos de los bancos acreedores, las que son inferiores a las tasas históricas de referencia.

Con todo, hasta el presente, las fórmulas empleadas no han sido suficientes para aliviar sustancialmente el peso del servicio de la deuda. Por ello siguen analizándose numerosas fórmulas complementarias para reducir los pagos por concepto de intereses, o bien para modificar la naturaleza de dichos pagos. Esas fórmulas se han propuesto tanto en países deudores como en países acreedores.⁷⁵ Entre ellas se destaca la capitalización automática de intereses —a tasas sustancialmente inferiores a las tasas vigentes— y el pago de los intereses en moneda nacional.

La capitalización de intereses permitiría regularizar el servicio anual de la deuda por montos que exceden ciertos topes o límites. De esa manera, al tiempo que puede aliviarse el pago anual de intereses, se introduce un elemento de estabilidad en la balanza de pagos de los deudores al quedar separadas las asignaciones anuales de pagos de los cambios que puedan ocurrir en las tasas internacionales de interés. Mecanismos de esta naturaleza constituirían elementos de estabilización automática de la economía mundial y también contribuirían a distribuir en forma proporcional el costo de la capitalización de intereses entre los acreedores.

El sistema que consiste en pagar los intereses en moneda del deudor (indizado con el valor de la moneda en que se denomina el préstamo) es conceptualmente similar al método anterior, con la diferencia de que, en este último caso, suele preverse la posibilidad de que el acreedor utilice los fondos acumulados para fines especificados de antemano. Por ejemplo, los recursos podrían emplearse para adquirir bienes y servicios, valores u otros activos en el país deudor, como también podrían ser prestados nuevamente; la conversión de estos fondos a moneda extranjera y su transferencia al exterior quedarían sujetas a fórmulas vinculadas, por ejemplo, al total de las exportaciones o al valor de las ventas de un producto clave del comercio exterior de la economía respectiva. Estos mecanismos también podrían utilizarse para regular los pagos de intere-

ses al exterior, a fin de convertirlos en un flujo relativamente constante a través del tiempo.

c) *La deuda de fuente oficial*

Los mecanismos de solución señalados más arriba son aplicables principalmente a la deuda proveniente de fuentes privadas. En relación con la deuda originada en fuentes oficiales, que constituye una proporción relativamente baja en los países de América Latina (aunque no así en algunas economías de menor desarrollo relativo o de dimensión reducida, especialmente en el Caribe), los términos de las renegociaciones no deberían quedar limitados por las mismas consideraciones de rentabilidad que afectan a los empréstitos de la banca comercial. Así ocurre con los acuerdos del Club de París, en que no se establecen comisiones ni recargos para las negociaciones convenidas. Aún más, en algunas rondas recientes de negociación, los países acreedores han aceptado reprogramar no sólo los vencimientos de capital, sino los intereses. Sin embargo, muchas instituciones públicas de financiamiento de las exportaciones de los países acreedores tienden a limitar sus créditos, al reprogramar los vencimientos, actuando de manera similar a la banca comercial internacional.

En principio, los gobiernos de los países acreedores no están sujetos a las mismas restricciones que la banca comercial en materia de castigo a las carteras de ciertos préstamos, por más que las disposiciones y prácticas varíen de un país a otro. Asimismo, las supresiones y rebajas efectuadas por los gobiernos acreedores no tienen por qué producir la contracción de las corrientes del financiamiento futuro que se plantea en el caso de la banca comercial. Y lo mismo ocurre en relación con las rebajas de los intereses. Así, en aquellos casos en que resulte imperativo aliviar la carga del servicio de la deuda, la contribución de los acreedores oficiales externos podría resultar decisiva.

d) *Deuda y financiamiento externo*

La experiencia histórica pone de relieve la necesidad de evaluar el problema de la deuda, no sólo país por país, sino también desde un punto de vista global o sistémico. De otra suerte, se corre el riesgo de incurrir en sofismas de composición cuando se recomiendan políticas cuyo efecto podría ser apropiado para algunos países, considerados individualmente, pero que resultarían contraproducentes en sus respectivos agregados. Por tanto, para resolver el problema de la deuda se necesitan por un lado políticas nacionales que fomenten la transformación de la estructura productiva de los países deudores, y por otro acciones de los países acreedores encaminadas a aminorar el peso de la deuda y a introducir modificaciones complementarias en los sistemas monetario y financiero

internacional, así como en el comercio. Obviamente, se trata de un tema que rebasa el alcance de este capítulo, pero que motiva algunas reflexiones.

En primer término, resulta esencial reconocer la existencia de asimetrías en el sistema monetario internacional en lo que se refiere a las políticas de ajuste, sobre todo en la búsqueda de caminos que, a la vez que afecten al mínimo los intereses de los países acreedores, puedan aliviar el problema de los países deudores. Dada la naturaleza del problema, conviene fortalecer los mecanismos existentes y crear otros que faciliten el cumplimiento de un doble objetivo: aumentar el financiamiento de los organismos multilaterales oficiales, y perfeccionar los mecanismos que amortigüen los efectos de los fenómenos externos en las economías de los países en desarrollo. El aumento de los recursos de los organismos multilaterales para la concesión de préstamos permitiría compensar la conducta procíclica de los movimientos financieros actuales, y estimular los aportes de recursos de las instituciones privadas.

Asimismo, es imprescindible fijar condiciones más flexibles para la contratación de empréstitos. Este aspecto reviste la mayor importancia, ya que la condicionalidad exigida por los organismos multilaterales oficiales depende de la disponibilidad de recursos: mientras menores sean estos últimos, más rigurosa y restrictiva resultará la condicionalidad. Asimismo, mientras menores sean los recursos, menor también será el tiempo en que ha de realizarse el ajuste y por tanto, más drástica resultará su aplicación. Por lo demás, al no haber simetría en el ajuste (en virtud de la cual los países acreedores asuman una parte de los costos), mayor será el monto del financiamiento necesario para aliviar la carga de los países deudores.

En cuanto a los mecanismos amortiguadores, cabe recordar dos creados por el Fondo Monetario: el servicio de financiamiento compensatorio al que puede recurrirse para compensar insuficiencias de ingresos de exportación y el servicio del petróleo. Este último fue un mecanismo transitorio que proveyó recursos en los años 1974 y 1975.⁷⁶

Debido a la limitación de los recursos financieros, el acceso a los mecanismos mencionados ha quedado sujeto a un conjunto de condiciones altamente restrictivas. En general, su concreción parte del supuesto de que las economías funcionan normalmente y de que sólo enfrentan problemas transitorios. Por consiguiente, se precisan fórmulas que puedan funcionar como estabilizadores automáticos frente a problemas derivados de repercusiones generalizadas, entre las cuales se destacan claramente tres: las variaciones de las tasas de interés internacionales, las variaciones de la relación de intercambio y la conducta procíclica del financiamiento externo.

Múltiples son las formas que podría asumir un mecanismo amortiguador de los efectos de las fluctuaciones de las tasas de interés en las

economías de los países deudores. Una posibilidad sería la ampliación de la cobertura del servicio de financiamiento compensatorio mencionado, a fin de resguardarse también del aumento de las tasas de interés internacionales por encima de cierta norma (por ejemplo, un promedio móvil de diez años). Cabe recordar que a fines de 1985, cada punto porcentual de variación de la tasa de interés significaba casi 6 000 millones de dólares de ahorro o de gasto adicional para el conjunto de los países en desarrollo. Otra fórmula consistiría, por ejemplo, en capitalizar automáticamente los pagos de intereses que rebasen límites prefijados. En este sentido funcionaría la banda de ingresos por las exportaciones de petróleo convenida entre el Gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional.

En cuanto a las variaciones de la relación de intercambio, cabría actuar en tres direcciones: la primera, ya mencionada, consiste en ampliar la cobertura del servicio de financiamiento compensatorio. La segunda tiene relación con el acceso de los productos de los países en desarrollo a los principales mercados mundiales, de manera de facilitar la diversificación productiva y exportadora de dichos países, evitando transferirles el costo de la protección de los mercados de los países industriales. La tercera apunta a la necesidad de estudiar la flexibilización de la relación deuda-capital de los organismos multilaterales de financiamiento del desarrollo en lo que toca a la conducta procíclica del financiamiento externo. Se buscaría ampliar con rapidez sus operaciones en los momentos en que se retraen las fuentes financieras privadas, y reducir las cuando estas últimas expandan los créditos con mayor rapidez. Al flexibilizar la relación deuda-capital, los organismos internacionales podrían captar los recursos que los países en desarrollo no están en condiciones de obtener directamente.

Finalmente, si bien parece poco realista esperar la pronta disposición de los bancos privados internacionales a incrementar su cartera de préstamos en América Latina y el Caribe (con excepción de los créditos derivados del proceso de renegociaciones), los países de la región podrían adoptar dos modalidades de acción para ampliar esa disposición. En primer término, hay medidas que contribuirían a acelerar el proceso de normalización de los créditos bancarios. Entre éstas se pueden mencionar algunas fórmulas de cofinanciamiento, la creación de sistemas de cobertura de riesgos, opciones y futuros, y la ampliación de las operaciones de garantía de algunos gobiernos de los países industrializados y de ciertas instituciones multilaterales de crédito. En segundo lugar, cabría diversificar el acceso de los países de la región a los mercados internacionales de capitales. La liberalización de las normas en algunos países desarrollados, que rigen los fondos de pensiones, las sociedades de seguros, la emisión de bonos o la organización de fondos mutuos facilitarían ese acceso, mediante la utilización de instrumentos tales como las inversiones de cartera de renta variable, los bonos ordinarios o convertibles, las partici-

paciones, los certificados de pago real constante, u otros. En una primera etapa, este tipo de operaciones requeriría el respaldo de instituciones multilaterales de crédito o de organismos oficiales bilaterales, que se expresase en el otorgamiento de garantías y en el fomento de los mercados secundarios para dar la liquidez necesaria al manejo de las carteras. Trátase, además, de un campo susceptible de producir importantes beneficios mediante la cooperación intrarregional.

4. Conclusiones

En síntesis, de mantenerse las tendencias actuales en el comportamiento del comercio internacional y de las tasas de interés, la mayoría de los países de la región seguramente verán frustrados sus esfuerzos de desarrollo. Un elevado porcentaje del ahorro neto interno se destina al servicio de la deuda, lo cual limita la capacidad de financiar la expansión y renovación de las instalaciones, incluidas la transformación del sector exportador, y la posibilidad de crecer y de lograr objetivos de equidad distributiva.

Ante esta situación, sería imprescindible buscar alivio al problema de la deuda, más allá de lo que sucede espontáneamente. Sería deseable, por ello, que se acordara en cada caso un límite máximo de transferencias de recursos reales al exterior —umbral que podría fijarse en función de las exportaciones globales, del precio unitario de un producto clave de exportación, o de otra u otras variables—, a fin de garantizar un proceso gradual de ajuste expansivo que excluya el deterioro persistente de los niveles de vida de la población. En definitiva, se buscaría la aceptación del principio de reducir las asignaciones anuales de recursos transferibles destinadas al servicio de la deuda, a fin de orientarlas alternativamente a garantizar un desarrollo mínimo, superior a la expansión demográfica y compatible con el indispensable cambio estructural de la oferta.

No existe una solución única para este complejo problema. Más bien, en la mayoría de los casos, se necesitaría una combinación de algunos de los mecanismos e instrumentos examinados en párrafos anteriores, que podrían formar parte de un conjunto sistémico de medidas de política de financiamiento externo, inextricablemente ligadas, además, con las corrientes de comercio. Las modalidades más específicas del alivio que se postula deberían acordarse entre acreedores y deudores, con la activa participación de los gobiernos. En ausencia de un fuerte incremento de flujos externos de nuevos ahorros, parece inevitable que buena parte de la solución tienda a gravitar en torno a la reducción de las tasas de interés por debajo de las cotizaciones del mercado. Sólo de esa manera se lograría aliviar en forma significativa el costo de la deuda, al menos en aquellos países cuya cartera está mayoritariamente en manos de

la banca privada internacional. Una parte "moderada" de la solución, en el sentido de que no entrañaría pérdidas para la banca privada internacional, consistiría en eliminar toda comisión y margen, fijando como tasa de referencia de las reestructuraciones el costo promedio de captación de los bancos acreedores.

En efecto, una reducción de 2.5% en la tasa de interés real equivaldría a un esfuerzo de ahorro de dos puntos porcentuales o más del producto, o bien entre dos y tres puntos porcentuales de la tasa de crecimiento de las exportaciones. Se ha estimado, por otro lado, que la baja en las tasas de interés de 2.5% ocurrida durante 1986 habría permitido elevar el valor de las importaciones de la región en casi 8%. (Véase el cuadro 13.) En cambio, como es lógico, en los países en que es bajo el componente de préstamos de la banca privada en la deuda externa total, la reducción de los tipos de interés aportaría beneficios menores: en 11 países sólo se liberarían importaciones por un monto equivalente a 4% o menos. En esos casos, se requeriría contar con financiamiento externo adicional, preferiblemente de fuentes oficiales.

El conjunto de medidas encaminadas a aliviar el problema de la deuda que parece más apropiado para cada país debe variar según las circunstancias propias de éste, lo que pone de relieve la importancia de las negociaciones individuales entre cada deudor y sus acreedores. Sin embargo, el carácter global del problema también subraya el positivo aporte que hacen a su solución los esfuerzos que se realizan para buscar posiciones generales concertadas entre grupos de países sobre ciertos aspectos de interés común. En este contexto, el Consenso de Cartagena ha desempeñado un papel importante, al definir los elementos esenciales de una solución, válidos para todos los países deudores. El tema, desde luego, es susceptible de distintas modalidades de cooperación futura entre los deudores frente a los acreedores.

Cabe señalar, por último, que la solución del problema de la deuda no sólo favorecerá, como es obvio, los intereses de los deudores, sino también los de los propios acreedores. Por una parte, permitirá mejorar la calidad de la cartera de las instituciones prestatarias y recobrar más rápidamente la normalidad del funcionamiento del sistema financiero mundial. Por otra, hará posible disipar en cierta medida, cuando se formule la política económica, la enorme incertidumbre que acompaña a la crisis del endeudamiento. Al elevar la tasa de crecimiento de los países deudores, sus compras en los países acreedores constituirán un elemento significativo de dinamismo en la economía internacional.⁷⁷

B. LAS NEGOCIACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES Y EL ACCESO A LOS MERCADOS EXTERNOS

Para que se logren la transformación de las estructuras productivas, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos distributivos es necesario superar la situación de extrema vulnerabilidad externa que muestra la mayoría de los países de la región, para poder ampliar el grado de autonomía en el diseño y aplicación de las políticas económicas. A ese fin, es necesario fortalecer el proceso de cooperación e integración regionales y, a partir de allí, organizar y ejercer un poder de negociación en el plano internacional que permita a los países de la región llevar al diálogo con los países industrializados los temas más importantes que limitan sus posibilidades de desarrollo económico y social.

En el ámbito comercial, para las naciones en desarrollo es vital que la evolución de las principales economías industrializadas alcance tasas aceptables de expansión, bajos niveles de desempleo y estabilidad de precios; sin embargo, esto en modo alguno es condición suficiente para un desempeño vigoroso del sector exportador latinoamericano y del Caribe. De hecho, el volumen de las exportaciones de la región ha crecido a ritmos inferiores al del comercio mundial en la presente década, en tanto que su valor virtualmente se ha estancado, debido al tantas veces mencionado deterioro de la relación de intercambio.

La situación descrita responde en parte a la estructura exportadora de la gran mayoría de los países de la región, que depende en alto grado de productos primarios de demanda declinante o de reducido dinamismo. Asimismo, influye el socavamiento progresivo de los principios y normas de liberalización comercial que, bajo la tutela del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), han regido el comercio internacional desde hace alrededor de cuatro décadas. Así, muchas de las medidas adoptadas por su carácter crecientemente discriminatorio y poco transparente han contribuido a que las excepciones a las reglas del GATT abarquen en la actualidad una parte considerable del comercio internacional.

La envergadura y la amplitud de ese conjunto de medidas —especialmente presiones proteccionistas y subsidios a la exportación de productos agropecuarios de los países industrializados— puede ilustrarse, en lo que se refiere a su incidencia en América Latina y el Caribe, si se recuerda que en años recientes una elevada proporción de las exportaciones no petroleras de la región a los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón fue afectada por barreras no arancelarias.⁷⁸ Aun los países de la Comunidad del Caribe, que tienen un amplio acceso, en virtud de arreglos especiales,⁷⁹ tanto al mercado estadounidense como al de la Comunidad Económica Europea, han encontrado restricciones a

las colocaciones de bienes considerados "sensitivos" en los mercados importadores.

Debido a lo anterior, los países de la región han venido abogando por un sistema de comercio internacional transparente, la eliminación de las trabas arancelarias y no arancelarias al acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados, la ampliación y estabilización del sistema generalizado de preferencias, el fortalecimiento del multilateralismo, precios estables y remunerativos para los productos básicos de exportación, una mayor participación en los foros de decisión que les afectan en esta materia, y, en general, la adopción de políticas que, en vez de entorpecer, favorezcan el proceso de redespliegue de actividades hacia los países en desarrollo.

Hasta ahora, sin embargo, la capacidad de los países de la región para influir sobre el ordenamiento del comercio mundial ha sido muy limitada. Más aún, se advierte cierta tendencia a sustituir negociaciones sobre problemas concretos de particular interés para la región por reivindicaciones globales, cuya legitimidad desde la óptica latinoamericana es incuestionable, pero cuya posibilidad de instrumentación puede ser puesta en duda ante las realidades que condicionan las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Se advierte, asimismo, un aprovechamiento insuficiente del caudal de oportunidades que podría ofrecer el ejercicio de un poder de negociación conjunto de los países de la región en sus negociaciones frente a terceros países.

En el futuro, cuando el acceso a los mercados mundiales sea más importante que nunca para el éxito de la estrategia de recuperación económica y desarrollo que se explora en este documento, los países de la región deberán concentrar esfuerzos por lo menos en torno a tres tipos de acciones. En primer lugar, las que lleven a diversificar y ampliar su estructura exportadora, de manera que se aprovechen mejor las tendencias de la demanda mundial y de los espacios que sin duda seguirán existiendo en los mercados externos. En segundo lugar, las que tiendan a fortalecer la cooperación intrarregional, tanto para compartir mercados como para acrecentar la capacidad de negociación ante terceros países. (En ese orden de ideas, la cooperación interregional también ofrece posibilidades de expandir el margen de maniobra para crear y compartir mercados.) Estos temas fueron estudiados someramente en los capítulos precedentes. Finalmente, los países de la región deben formular su propia agenda, fijando su contenido y sus plazos para las negociaciones comerciales con los países industrializados en el marco de los foros multilaterales y bilaterales en que participan, aprovechando especialmente, como se dijo, la posibilidad de actuar conjuntamente, y en especial el potencial que encierra un poder de negociación conjunto. Este último aspecto se examina someramente a continuación. Cabe insistir en la estrecha relación entre este tema y el de la deuda, o, en términos más generales, entre el

ámbito comercial y el financiero en las relaciones económicas externas de la región, así como su relación con el desarrollo tecnológico.

1. Una agenda prioritaria

Los países de América Latina y el Caribe podrían elaborar una agenda específica de negociaciones con países o grupos de países desarrollados. La ronda de negociaciones (Ronda Uruguay) recientemente acordada en el período de sesiones a nivel ministerial de las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, celebrado en Punta del Este, Uruguay, del 15 al 20 de septiembre, ofrece la oportunidad de avanzar en el de septiembre, ofrece la oportunidad de avanzar en el cumplimiento de algunos de los objetivos generales enunciados en párrafos precedentes.⁸⁰

Los temas que se abordarán en esa ronda son muy variados, lo que corresponde a los numerosos problemas pendientes, así como a las circunstancias que están perjudicando el funcionamiento del sistema de comercio internacional.

Algunos de los temas considerados en esa agenda, y de especial interés para América Latina y el Caribe son: i) el compromiso de *statu quo*, que obliga a todos los participantes a no adoptar medidas de restricción o de distorsión del comercio o que sean incompatibles con las disposiciones del GATT o no se atengan a los instrumentos negociados dentro de su marco o bajo sus auspicios, así como a no tomar ninguna medida comercial del mismo tipo, en el ejercicio de los derechos derivados del Acuerdo General, que vayan más allá de lo necesario para remediar situaciones concretas de desajuste, y a no adoptar medida comercial alguna a fin de mejorar la posición negociadora de un país o grupo de países; ii) el desmantelamiento que supone la eliminación o la progresiva compatibilización dentro de un período de tiempo acordado, de las medidas de restricción del comercio incompatibles con las disposiciones del GATT o con instrumentos negociados dentro de su marco; iii) la supervisión multilateral del cumplimiento de los criterios del *statu quo* y del desmantelamiento en el marco de mecanismos apropiados, que deberán ser propuestos por el Comité de Negociaciones Comerciales; iv) los acuerdos relativos a la aplicación de salvaguardias, así como a la reducción o eliminación de aranceles y de medidas no arancelarias; y, v) la liberalización del comercio de productos tropicales y productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, así como de sus subproductos elaborados o semielaborados.

Otro tema de especial interés para muchos países de la región es la promoción de acuerdos sobre la liberalización del comercio de productos agropecuarios, y la eliminación o progresiva disminución de los subsidios

que varios países desarrollados otorgan a sus productores, mejorando así artificialmente su capacidad competitiva en otros mercados.⁸¹ Algunos países desarrollados, en efecto, están aplicando políticas de precios y de ingresos tendientes a acrecentar la oferta agropecuaria, financiando también inversiones en infraestructura, así como programas de investigación y asistencia técnica orientados al mismo fin. Esos programas, junto con el continuo progreso tecnológico, han creado importantes excedentes estructurales de múltiples productos básicos, los que —entre otros efectos— tienden a reducir los precios y a lesionar los intereses de los agricultores más pequeños y menos productivos de los mismos países desarrollados, lo cual genera fuerzas proteccionistas que, a la vez, inducen a los gobiernos a intensificar y mantener políticas de sostén de precios e ingresos, y luego a usar subsidios para promover exportaciones. Así, hay acumulación de existencias de cereales, algodón, azúcar, arroz y lácteos en los Estados Unidos; de carne, azúcar y cereales en la Comunidad Económica Europea; y de arroz en el Japón. Todo ello altera el patrón de las corrientes comerciales y afecta adversamente la participación de los países que no tienen la capacidad de competir en la escalada de subsidios, aun cuando cuenten con ventajas comparativas evidentes. Las exportaciones subvencionadas desde los países desarrollados afectan de manera particularmente desfavorable las exportaciones latinoamericanas de carne, azúcar, trigo y otros granos, y de ciertos productos vegetales, hacia otros países en desarrollo y algunas economías centralmente planificadas.

En términos más generales, la cuestión de los subsidios debe incluirse en la agenda prioritaria de temas que se negociarán, ya que el código de subsidios vigente ha demostrado ser inapropiado y poco eficaz. Mientras duren tales negociaciones, sería conveniente contar con algunos mecanismos operativos complementarios, que consideren, entre otros aspectos, la evaluación de los efectos que provocan en las economías latinoamericanas los subsidios actualmente aplicados en los países desarrollados, así como la proposición de soluciones para su eliminación.

También interesa a los países de la región la liberalización del comercio de textiles y vestuario. Esto podría hacerse en el limitado marco del Acuerdo Multifibras, recientemente renovado, o, preferiblemente —tal como lo estableció la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay— mediante la incorporación plena de estos productos a las normas y disciplinas del Acuerdo General. Para América Latina y el Caribe tiene particular trascendencia que los textiles y el vestuario dejen de constituir, en el comercio internacional, un sector especial que desde hace más de 20 años se desarrolla bajo regímenes de excepción. En la práctica, el Acuerdo Multifibras ha permitido la aplicación de severas restricciones sobre bases distintas a las del trato de nación más favorecida, y ha impedido discriminatoriamente la consolidación de ventajas comparativas que benefician al comercio de la región.

Por otro lado, en la mayoría de los países industrializados, la estructura arancelaria castiga el procesamiento de bienes primarios en los países productores, privándolos así de la posibilidad de elevar el valor agregado y de diversificar la estructura de las exportaciones. Eso mismo entorpece el eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás de actividades que, por su grado previo de consolidación, se prestan más a convertirse en pivotes de la reorientación de las estructuras productivas. Interesa, pues, eliminar o reducir las trabas arancelarias y no arancelarias que afecten a los bienes procesados a partir de los productos primarios de la región.

En cuanto a los productos básicos, si bien sería irrealista postular un crecimiento dinámico de la futura demanda internacional, también ha de admitirse que todavía durante un período relativamente prolongado continuarán siendo la principal fuente de divisas para la mayoría de los países de la región. De allí que una parte del esfuerzo debería concentrarse en sostener precios a través de la aprobación de acuerdos internacionales entre productores y consumidores, en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB). No se ignoran las dificultades de poner en práctica ese tipo de arreglos, aunque quizás ello se facilitaría si se concibieran como un recurso temporal, mientras se realiza la transformación de las estructuras productivas de los países productores. Es conveniente que se definan políticas diferenciadas según el producto o grupos de productos, de acuerdo a sus características; según los tipos de acciones o medidas a los cuales se prestan, y según el papel que desempeñe la región en la comercialización internacional. En algunos casos, el poder de negociación de la región —o, en su caso, de agrupaciones de países— se vería favorecido por la organización o la consolidación de asociaciones de productores con objetivos similares.

Desde otro punto de vista, se aprecia que gran parte de las exportaciones mundiales de los principales productos básicos tienen lugar con precios correspondientes a transacciones a futuro. Así sucede sobre todo en el caso de los productos agrícolas, cuyos precios se fijan principalmente sobre la base de cotizaciones establecidas en bolsas de productos, situadas en casi todos los casos en las economías de mercado desarrolladas. Para los minerales, la situación es análoga, y afecta cada vez más al petróleo.

A pesar de la creciente importancia de las bolsas y mercados organizados de productos básicos, es muy escasa la participación de los agentes de los países en desarrollo en esos mecanismos de fijación de los precios. Esto puede atribuirse a diversos factores, incluida la falta de familiaridad con el funcionamiento de los mercados, obstáculos impuestos por reglamentos locales, o los elevados costos de oportunidad de las divisas necesarias para operar en estas entidades. En tales organizaciones —la Bolsa de Metales de Londres, por ejemplo— pueden participar tanto sus miembros, como algunos productores que se hacen representar por corredores o intermediarios en el mercado respectivo. Sin embargo,

resultaría muy ventajoso poder participar directamente en las operaciones de las bolsas, sobre todo en la formulación de las disposiciones que rigen su funcionamiento; esa posibilidad sólo la tienen quienes poseen la calidad de miembros estables.

Respecto de las bolsas de productos básicos, los países en desarrollo pueden optar entre varias alternativas. Una de ellas sería soslayarlas, en lo que respecta a una parte de sus exportaciones, mediante la comercialización contractual, sobre la base de precios negociados. La otra, consistiría en que los países pudieran evitar algunas de las dificultades existentes creando nuevas bolsas de productos dentro de sus propias fronteras. Sin embargo, para que estas alternativas tuvieran posibilidades de éxito, sería preciso resolver algunos problemas previos. En relación con la primera, la base de los precios negociados en los contratos de largo plazo quizá no pueda sustraerse del precio internacional que surja de las bolsas situadas en los países desarrollados. Acerca de la segunda alternativa sugerida, es necesario que los comercializadores y elaboradores extranjeros utilicen dichas entidades. A su vez, para eso se necesitaría que mejorase sustantivamente la estructura de la infraestructura de comercialización de los productos básicos en los países en desarrollo y, sobre todo, que cambiasen considerablemente sus normas relativas a las operaciones en divisas. En consecuencia, ambas opciones se consideran como programas de acción sólo viables en el mediano y largo plazo. En la actualidad parece preferible aumentar la participación de los países en desarrollo en las bolsas ya existentes.

La participación directa en dichas bolsas por parte de los agentes del Tercer Mundo y el conocimiento especializado del mercado que de ello se derivara, servirían como instrumentos importantes para establecer sus propias expectativas respecto de todas las fuerzas económicas que afectan los precios futuros. Podría no justificarse el costo de la participación si se tratara de un solo producto de un determinado país. En cambio, de realizarse una acción concertada por parte de varios países en relación con diferentes productos —por ejemplo, una entidad regional con representación en Londres, Chicago y Nueva York—, podría lograrse un gran efecto en el conjunto del comercio de los productos básicos. Para ello, debería buscarse una cierta flexibilización de las normas de funcionamiento de las bolsas actuales, sobre todo en lo que respecta a los requisitos de ingreso.

Otro tema que formará parte de la agenda de negociaciones comerciales multilaterales —no en el marco del GATT, sino en un foro intergubernamental separado, pero apoyado por la Secretaría del GATT— es "...un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios...con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva...".⁸² Como se sabe, éste ha sido un tema muy debatido en América Latina y el Caribe. En efecto, dada

la situación crecientemente deficitaria de la región en el comercio de la mayoría de los servicios, hay claras desventajas para competir en muchas actividades específicas, como son las tecnologías de información y los servicios financieros. Sin embargo, la liberalización también ofrece ventajas potenciales aprovechables, no sólo en actividades tradicionales como el turismo —de especial importancia en algunos de los países del Caribe por su ponderación en la economía—, el transporte y los seguros, sino en actividades de avanzada en los países industrializados: servicios de salud, diseño de conjuntos de programas de computación (*software*), servicios de ingeniería, y en general, servicios donde habría ventajas comparativas en virtud de las estructuras salariales regionales. Aquí, al igual que en el caso de los bienes, procede adoptar un enfoque gradual y selectivo, de manera de acomodarse con provecho a la regulación del comercio internacional de servicios, y a la vez reducir al mínimo los posibles riesgos, sobre todo en las actividades más controvertibles. En ese sentido, conviene reconocer la gran heterogeneidad y diversidad de los servicios, lo cual permitiría incorporar en cada sector aquellas preocupaciones, tanto de orden económico como extraeconómico, que a juicio de los países de la región deben tomarse en cuenta al formular los compromisos internacionales. Asimismo, para los países de la región es importante mejorar la preparación de estadísticas sobre el comercio exterior de servicios, como una base indispensable sobre la cual elaborar esquemas de cooperación regional y posiciones negociadoras.

En un plano más general, resulta indispensable perseverar en la formulación y aprobación de un sistema comercial internacional global —que comprenda todas las operaciones del comercio de bienes— y de cobertura universal, es decir, que incluya a todos los países. Los principios, normas y mecanismos de ese sistema deberían responder a las necesidades de distintos grupos de países, para lo cual cabe contemplar un trato especial definido y diferenciado en favor de los países en desarrollo, principio este último, que fue aprobado en la denominada Ronda Tokio, de las negociaciones comerciales multilaterales, y ratificado en la Ronda Uruguay.

Para concluir, cabe reiterar que el ámbito comercial y el financiero están indisolublemente ligados en la práctica. Así, los temas que se han examinado en los párrafos precedentes no pueden desvincularse de las negociaciones internacionales relativas a las reformas al sistema monetario-financiero internacional, ni de aquellas que se refieren a la importación, adaptación y generación de tecnología.

En el ámbito financiero y monetario podrían distinguirse, además del tema de la deuda externa, otros dos asuntos que tienen especial interés para América Latina y el Caribe: i) la fijación de los tipos de cambio y de las tasas de interés que se rige en la actualidad por acuerdos bilaterales entre los países industrializados, sin que responda a las fuerzas del

mercado ni a convenios internacionales, ni que altere significativamente las condiciones y decisiones relativas al desarrollo regional; y ii) la vigilancia internacional de las políticas macroeconómicas de los países desarrollados, cuyos desequilibrios constituyen la base de la inestabilidad que hoy se puede observar en el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional.

El tema de la tecnología fue explorado en el capítulo anterior. Sólo cabe añadir algo que es obvio: la necesaria reestructuración del aparato productivo plantea opciones que demandarán la adaptación de otras adquiridas fuera de la región y una cooperación más participativa entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados para acceder a tecnologías de avanzada. Estos últimos aspectos forman parte de la agenda de las negociaciones internacionales.

En los tres ámbitos mencionados —comercio, financiamiento y tecnología—, la región debe realizar complejas negociaciones con los países desarrollados para reducir su excesiva vulnerabilidad, aumentar su grado de autonomía y cambiar cualitativamente su inserción en la economía mundial. Para estos propósitos se precisa fortalecer la cooperación e integración regionales y extraer de allí el poder de negociación conjunto que permita colocar en la mesa de negociación los temas de mayor interés para América Latina y el Caribe. De otro modo, como ya se ha dicho antes, la capacidad de la región para influir sobre los acontecimientos externos será muy marginal.

2. Algunos aspectos institucionales

Los recientes acuerdos de las Partes Contratantes del GATT encaminados a iniciar una nueva ronda de negociaciones en materia de bienes, y el de los Ministros de los países miembros del GATT destinado a establecer un Grupo de Negociaciones sobre los Servicios, ofrecen la oportunidad de impulsar las negociaciones que integran la agenda prioritaria de América Latina y el Caribe. Ello obliga a los países de la región a prepararse adecuadamente y a procurar fortalecer su capacidad, de por sí débil, para influir en los acontecimientos.

No existen, desde luego, recetas fáciles para ello, dada la marcada asimetría que caracteriza las relaciones internacionales contemporáneas. Con todo, subsisten márgenes de maniobra. En primer término, hay intereses antagónicos en las relaciones Norte-Sur, pero también existen intereses comunes con países o grupos de países industrializados que surgen de complementariedades, así como de las fisuras del comercio y el recrudescimiento de la competencia entre las economías industrializadas. En segundo lugar, se dispone de la potencialidad que significa organizar y ejercer un poder regional de negociación. No cabe duda, en efecto, que la capacidad de negociación de los países de la región se fortalecería conside-

rablemente si ésta se presenta unida a las negociaciones en ciernes. Ello no sólo daría mayor solidez a la preparación técnica de las delegaciones de la región que participarían en ese proceso, sino que ampliaría la capacidad de influir e incluso permitiría aprovechar el "poder comprador" de la región en su conjunto para obtener mejores concesiones.⁸³

El fortalecimiento del poder de negociación conjunto frente a terceros países es enteramente consistente y complementario con la orientación que se examina en otra parte de este documento tendiente a fortalecer la cooperación intrarregional. La simultaneidad en el manejo de estas dos líneas de política se apoya en la noción de que todo lo que se realice hacia el interior de la región, tendrá, necesariamente, un efecto hacia el exterior de la misma que amplifica el margen de maniobra y la autonomía de los países para trazar sus propios caminos. Asimismo, no está demás reiterar que para que el poder de negociación regional tenga credibilidad y eficacia, debe tener algún potencial para aplicar tratamientos simétricos a los que recibe de otros países, lo cual no se puede lograr sin un fortalecimiento real de los esfuerzos de cooperación e integración al interior de la región.

Organizar y ejercer un poder regional de negociación supone cumplir con varias exigencias prácticas. De un lado, se necesita una instancia institucional que permita, de manera ágil, el intercambio de información, las consultas recíprocas, la elaboración de estudios específicos, y la organización de encuentros que permitan adoptar posiciones concertadas sobre determinados temas. En parte, ese tipo de acuerdos ya existe, sobre todo en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y su Secretaría; cabría fortalecerlos y adecuarlos a las nuevas circunstancias. De otra parte, se precisa emprender tareas preparatorias que fundamenten los planteamientos que los países de la región habrán de presentar en las negociaciones multilaterales, lo cual tiene claras consecuencias para la preparación de estudios técnicos, el fortalecimiento de núcleos nacionales de expertos, y la jerarquización de tareas. Dentro de cada país habría que dar prelación a la integración de cuerpos técnicos y de negociación que reformulen las prioridades y faciliten la concertación a escala regional e internacional. Todo ello contribuiría a fortalecer la voz de América Latina y el Caribe en el nuevo proceso de negociaciones multilaterales, donde resulta indispensable lograr la incorporación de temas que, en rigor, debieran ser inaplazables, dada la crisis económica de la región.

En las actividades pertinentes, los países de la región habrán de ampliar, asimismo, el ámbito de sus mecanismos de concertación con otros países en desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y su Secretaría deben desempeñar un papel importante en la identificación de áreas de especial interés para los países en desarrollo, y proponer mecanismos que propendan a mejorar su participación relativa en los flujos del comercio internacional.

El tipo de consideraciones que se han esbozado se prestan para formular ciertos planteamientos de América Latina y el Caribe frente a distintos países o ante el resto de la comunidad internacional. Ello plantea interrogantes sobre cuáles podrían ser los foros multilaterales más apropiados a tal efecto. De hecho, con los acuerdos adoptados recientemente en Punta del Este, la arena natural para las negociaciones comerciales es la establecida en la Ronda Uruguay, aunque en la actualidad no todos los países de la región son Partes Contratantes del GATT.⁸⁴ (Cabe subrayar que en la Declaración Ministerial de Tokio que precedió a la rueda de negociaciones anterior, los Ministros convinieron en que se dejara a otros países que no eran Partes Contratantes la posibilidad de participar en las negociaciones, mediante una notificación al Director General del GATT. Este criterio, pues, fue más amplio que el aprobado en esta ocasión en Punta del Este.)

Por último, entre los principios generales por los que se regirán las próximas negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, sobresalen dos que son pertinentes a los países en desarrollo; por una parte, el que se refiere al trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, recogido en la Parte IV del Acuerdo General, y por otra, el principio de que los países desarrollados no esperen reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos que dificultan el comercio de los países en desarrollo. Estos principios formaban parte ya de la Declaración de Tokio.

En lo que se refiere a los temas financiero-monetario y tecnológico, la Ronda Uruguay del GATT puede ser un punto de partida, pero también pueden establecerse foros especiales para profundizar el diálogo en estas materias.

V. INTERROGANTES SOCIOPOLITICOS

La crisis ha sacudido los sistemas económicos y políticos de los países de América Latina, y ha obligado a idear y poner en práctica nuevas soluciones para afrontarla. Dichas soluciones, al igual que las esbozadas en los capítulos anteriores, deben responder a algunos interrogantes sociopolíticos. ¿Cuáles son los agentes sociales que podrían llevar adelante las soluciones propuestas? ¿Están en condiciones y en disposición de hacerlo? ¿Qué obstáculos y conflictos afrontarán y qué deberían hacer ante ellos?

Estos interrogantes exigen respuestas que no es posible dar para la región en su conjunto, dada la gran diversidad de situaciones que ella presenta. Sin embargo, algunas reflexiones generales podrían contribuir a un mejor análisis de las particularidades nacionales.

1. Los gobiernos y la capacidad de gobernar

Son múltiples los desafíos que enfrentan los países de la región para llevar adelante las transformaciones necesarias y éstas, por su envergadura, necesitarían contar no sólo con la voluntad de los gobernantes, sino también con el respaldo de buena parte de la población. Pero, sin duda, los gobiernos, en cuanto tales, deberán desempeñar un papel decisivo, y de su comportamiento dependerá en gran medida el éxito de las tareas que se emprendan.

Al observar los desafíos políticos de la transformación desde la perspectiva de los gobiernos, uno de ellos adquiere particular relieve: la necesidad de reforzar la capacidad de gobernar. Tal desafío no es el único que afrontan los gobiernos, pero es de particular importancia, por cuanto, sin una considerable capacidad de gobierno, las medidas que se propongan serán meros ejercicios teóricos, sin trascendencia práctica alguna.

Son pocos los temas que han visto tan perturbado su examen objetivo por factores ideológicos. Como el gobierno constituye la parte más importante del poder estatal, todos los agentes pugnan por controlarlo o utilizarlo, haciendo uso de los más variados medios y justificaciones. Debido a ello, conviene recalcar que el reforzamiento de la capacidad de gobernar no es expresión de una ideología "estatista", sino una

condición imprescindible de toda sociedad organizada; en el mundo actual, todos los regímenes políticos se preocupan de reforzar esa capacidad, controlando en la medida de sus posibilidades los factores externos e internos que influyen en ella. Sin un gobierno capaz de dar vigencia a las normas que rigen en una sociedad, no es posible brindar un sustento mínimo a los procesos económicos y políticos. Asimismo, la capacidad de gobernar debe ser distinguida de otras cuestiones políticas con que a menudo se la confunde y que son materia de controversia: por un lado, el ámbito deseable de acción del Estado, especialmente en cuanto a la producción de bienes y servicios, y por otro, el nivel de autoritarismo o democracia que se considera posible en el proceso de toma de decisiones públicas. El reforzamiento de la capacidad de gobernar no implica necesariamente un mayor grado de autoritarismo político ni de actividad productiva estatal.

Debido a múltiples factores, entre los que se cuentan la naturaleza integrada de la división del trabajo y la coexistencia con otros Estados, se hace necesaria en las sociedades modernas la coordinación y la concertación. Las formas concretas que asume la estructura estatal para cumplir el papel que le corresponde en esas materias, como lo demuestra la diversidad política de América Latina y el Caribe, dependen de muchos factores estructurales y culturales que se combinan de variadas maneras. Al respecto, puede afirmarse que, tanto en los países hoy desarrollados como en los en desarrollo, cuanto menor ha sido la capacidad de los agentes de la sociedad para afrontar por sí solos los desafíos de la modernización y el desarrollo, mayor ha tendido a ser la profundidad y amplitud de la intervención estatal, y mayor el grado de autonomía de las instituciones estatales frente a la sociedad. En los países centrales de desarrollo industrial tardío, capitalistas y socialistas, y en los llamados nuevos países industriales, el Estado ha desempeñado un papel decisivo, y la capacidad de gobernar —junto a la capacidad productiva, en muchos casos— ha sido un factor clave, no siempre a consecuencia de la aplicación de principios doctrinarios, sino también por el imperio de las circunstancias.

La capacidad de gobernar se expresa tanto en la competencia para formular una estrategia que responda a los requerimientos de la crisis y el desarrollo como en la capacidad de llevar adelante esa estrategia. Esta última se manifiesta, a la vez, en tres ámbitos: a) la eficiencia y eficacia técnica, administrativa y de gestión del aparato estatal, importante en el desempeño de cada una de sus unidades y en la articulación del conjunto; b) la capacidad política para aunar voluntades y organizar la sociedad, en especial mediante la articulación del gobierno y el aparato estatal con los agentes sociales, y c) la capacidad económica y financiera para impulsar, estimular y orientar el proceso de transformación.

2. Factores que afectan la capacidad de gobernar

Entre los factores que influyen de manera decisiva en la capacidad de gobernar, y hacia los que deben dirigirse preferentemente las medidas de política, se cuentan la influencia de los agentes externos, el grado de eficiencia y eficacia del aparato estatal y las relaciones del Estado con la sociedad.

a) *La influencia de los agentes externos*

En páginas precedentes se ha insistido en la manera en que fenómenos de origen externo influyen sobre acontecimientos internos en los países de la región. Así, los gobiernos se ven sometidos a procesos que responden a decisiones que les resultan incontrolables e imprevisibles y a lógicas a menudo contradictorias. A todo ello debe agregarse lo que, al parecer, es una reversión de las tendencias hacia una pluralización de los núcleos políticos y económico-financieros a nivel mundial, con una creciente capacidad de un reducido núcleo de países de influir decididamente sobre los acontecimientos; fenómeno que se traduce en márgenes de maniobra cada vez más estrechos para los países de la región.

La capacidad de gobernar, en cambio precisa ampliar el margen de autonomía nacional. Para afrontar los factores externos que estrechan la capacidad de gobernar, se abren dos caminos. Por un lado, el reforzamiento interno (del Estado y de la sociedad) aumentaría la capacidad nacional de negociación; por otro, el fortalecimiento del poder regional de negociación podría ampliar también los márgenes de maniobra nacionales. A esto último se ha hecho referencia en otros capítulos de este documento, por lo que aquí sólo cabe subrayar la importancia política que tendría para mejorar la capacidad de gobernar, en especial en los países pequeños y medianos.

b) *Eficiencia y eficacia del aparato estatal*

La eficiencia y la eficacia del aparato estatal se manifiestan de múltiples maneras. Por ejemplo, en ocasiones la heterogeneidad interna del propio régimen gobernante le impide siquiera formular una política coherente, la falta de capacitación profesional de los funcionarios públicos constituye un obstáculo para realizar las políticas, o el gobierno no puede recabar los ingresos necesarios para cumplir sus funciones. Dentro del amplio y complejo conjunto de factores que influyen en la eficiencia y eficacia estatales, puede destacarse uno que merece una atención especial en la circunstancia actual: la articulación interna del aparato estatal y, sobre todo, la relación entre el gobierno y las empresas públicas.

A menudo la desarticulación del propio aparato estatal ha incidido negativamente en la capacidad de gobernar. La historia de la formación de

los aparatos estatales en América Latina muestra que en general ésta no es producto de una lógica interna de expansión, sino de una superposición de funciones y organismos, originados en diversas circunstancias y regímenes, que coexisten con escasa articulación. En algunos países, es habitual que los gobernantes descubran que una parte importante de su capacidad —o incapacidad— de gobernar deriva del control que sean capaces de ejercer sobre los técnicos y administradores del aparato estatal; acceder al gobierno no significa de manera automática controlar dicho aparato. Muchos estudios han descrito la "maraña burocrática", la férrea consolidación de grupos sectoriales de interés en el aparato estatal, la vinculación de éstos con agentes económicos privados y su autonomía con respecto a los controles del gobierno central, y las dificultades de los gobiernos para afrontarlos. Sin embargo, ante las exigencias de la crisis y el desarrollo futuro, es necesario tomar medidas encaminadas a lograr, en el aparato estatal, una articulación coherente con la estrategia global.

La importancia de dicha articulación, y la forma que puede asumir, se aprecian mejor al examinar la relación entre gobierno y empresas estatales productoras de bienes y servicios. Tales empresas han estado en el debate público debido a su real o supuesta ineficiencia, a sus altos costos y a su influencia sobre el déficit fiscal, problemas todos que los gobiernos de la región se esfuerzan en corregir. El debate se ha profundizado hasta abarcar la relación entre el Estado y los agentes privados y el grado y amplitud deseables de la actividad productiva estatal. En algunos ámbitos se recomienda reducir al mínimo la actividad productiva estatal, sobre la base de suponer que una empresa privada será siempre más eficiente, debido a la disciplina que le exige la competencia. Sin embargo, en los hechos, no todas las empresas estatales son ineficientes, y no todas las privadas están sujetas a la disciplina del mercado.

Por ello, el campo de política más pragmático y más fructífero en relación a las empresas estatales es el de la aplicación de medidas que aumenten su eficiencia y eficacia. Dichas medidas deben buscar el punto de equilibrio entre dos necesidades a menudo difíciles de compatibilizar: por un lado, aumentar el control del gobierno sobre las empresas, a fin de encuadrarlas dentro del marco de la política global; por otro, brindar a éstas mayor autonomía, a fin de que puedan desempeñarse de manera ágil y eficiente. La experiencia de los países desarrollados y en desarrollo muestra variados ejemplos de la búsqueda de una articulación apropiada entre gobiernos y empresas estatales, y entre éstos y el resto de los agentes económicos.

c) *Relaciones del Estado con la sociedad*

Es muy vasta la gama de problemas que se presentan en cuanto a las características de la estructura de poder que abarca y vincula a las organizaciones y grupos estatales y privados, y también muy diversa la situación

de los países de la región. En la gran mayoría de los países coexisten agentes públicos y privados, en una tensión dinámica y creadora, cuyas modalidades y expresión concreta varían con el tiempo, y de un país a otro.

En las últimas décadas, se han producido diversas transformaciones de la sociedad y del Estado y éstas no siempre han favorecido la capacidad de gobernar. Por ejemplo, el crecimiento económico ha traído como consecuencia la concentración y transnacionalización de los agentes económicos y financieros privados, cuya capacidad de influir sobre las acciones del Estado ha crecido de manera desproporcionada; cuando los gobiernos procuran llevar adelante estrategias que podrían afectar a tales agentes, encuentran importantes resistencias. La concentración y transnacionalización del poder económico privado es sólo uno de los varios fenómenos sociales internos que afectan la acción de los gobiernos. Entre otros, y sólo a guisa de ejemplo, cabe mencionar aquellas sociedades caracterizadas por la presencia conflictiva de muchos agentes poderosos y movilizados; para poder gobernar, los gobiernos civiles están obligados a establecer un orden mínimo entre los agentes en pugna, tarea que se ve dificultada en la actualidad por la crisis económica.

3. Las conductas de los grupos sociales

Las posibilidades del desarrollo de los países de la región dependen no sólo de adecuadas políticas económicas, sociales y culturales, sino además del comportamiento de los variados grupos sociales que componen una sociedad determinada y que constituyen el soporte de los cambios y transformaciones. Las actitudes de estos grupos pueden ser favorables a los procesos de cambio o, por el contrario, implicar resistencias ante ellos, y en todo caso influyen sobre la concepción e instrumentación de aquellas políticas por parte del sector público.

Por otra parte, como se sabe, todo proceso de transformación significa modificar los modos en que se han constituido las relaciones entre los distintos grupos, dando paso a nuevas relaciones sociales, lo que a menudo no está exento de conflictos y fricciones. La gran tarea del sistema político es precisamente encontrar los mecanismos adecuados para conjugar las diversas fuerzas que intervienen en estos conflictos.

Si en el plano político-social es importante acrecentar la capacidad de gobernar, no lo es menos el poder contribuir a que los distintos grupos sociales aumenten su capacidad de participación activa en el proceso de desarrollo. El problema crucial, tenida en cuenta la pluralidad social existente, consiste en encontrar fórmulas funcionales que den lugar a una articulación de los grupos e intereses que, a través de sus distintos aportes, puedan constituir proyectos viables de desarrollo nacional.

a) *Los agentes sociales y los desafíos actuales de la transformación*

Es casi un lugar común señalar que los países de la región se enfrentan a un doble desafío: por una parte, encarar la crisis, tanto en sus manifestaciones más presentes y agudas como en sus antecedentes más profundos y estructurales, y, por otra, dar respuesta al profundo cambio que impone el futuro.

Todo ello debe hacerse ante una insuficiencia tanto de la estructura industrial como de la estructura agraria, que trae como consecuencia social la inequidad y como consecuencia política un posible cuestionamiento de la legitimidad de los gobiernos.

Los resultados de las insuficiencias mencionadas se expresan en un diagnóstico bastante generalizado de los rasgos problemáticos fundamentales de la región: existencia de una metropolización desmesurada; terciarización desmedida y espúrea, que a su vez implica cierta insuficiencia del tipo de industrialización, y pérdida de significación del mundo rural. Estos fenómenos distan de ser los normales resultados de un proceso de modernización, puesto que se producen con bajos niveles de productividad e ingresos.

Por su incidencia en la estructura social, cabe tener en cuenta en primer lugar el fenómeno de urbanización y metropolización. Este ciertamente presenta complejidades en los diversos países. A menudo se ha señalado como propio de la región —a diferencia de la situación de Europa o de los Estados Unidos— el carecer de un continuo entre campo y ciudad. Si bien en algunos países puede apreciarse un cierto crecimiento de las ciudades medias y pequeñas, incluso en ellas se hace presente el problema de la excesiva metropolización. En otros países, es dable observar un fenómeno de ruralización de las ciudades pequeñas, e incluso de las medianas.

La terciarización ocupacional de la región es también un tema controvertido. El sector servicios es de carácter extremadamente heterogéneo: comprende los servicios personales (muchas veces de tipo tradicional); los servicios sociales, muchos de los cuales (como educación, salud y otros) se vinculan a la formación de recursos humanos y mejoramiento de la calidad de vida, y los servicios de algún modo vinculados a la producción. No obstante, en la región el principal fenómeno observable en la terciarización es el de la escasa productividad, así como el de la baja generación de ingresos.

En cuanto a la población rural, es evidente que su proporción en el total ha decrecido. Más allá de ello, en la mayor parte de los casos ha sido extremadamente difícil elevar los niveles medios de productividad del mundo agrario respecto del sistema global. El progreso técnico que ha podido apreciarse en algunos sectores no ha llevado a una mayor homogeneidad; a veces su efecto ha sido opuesto, y el conjunto del sector no ha logrado, en términos de producción, atender la demanda.

Todo ello pone de relieve que, si bien en la región durante las últimas cuatro décadas ha tenido lugar un innegable proceso de cambio y modernización, éste presenta ciertas distorsiones, y puede postularse que tales distorsiones no sólo obedecen a determinantes estrictamente económicas, sino además a condiciones sociales y culturales más amplias. Con todo, y como quedó señalado en el capítulo I, durante los treinta años de posguerra, la mayoría de las sociedades de la región vieron el surgimiento de nuevos actores y una creciente diferenciación entre distintos estratos de la sociedad, al grado que resulta difícil categorizar en forma nítida los distintos agentes del desarrollo. Llama la atención, por consiguiente, la diversidad y la heterogeneidad que hoy revelan las sociedades latinoamericanas y del Caribe. A continuación se exploran tan sólo algunos de esos agentes, a título ilustrativo de las complejas interrelaciones que van surgiendo entre los diversos grupos sociales entre sí y con el Estado, y también en función de sus posibles actitudes y comportamientos ante los desafíos de transformación que se han planteado.

b) *Necesidad de reducir los contrastes entre campo y ciudad: la estructura rural y su transformación*

Una somera comparación entre el mundo rural y el mundo urbano, tomando en cuenta las formas de la estratificación social, los niveles de vida y los grados de integración social (niveles de participación ciudadana, cobertura educacional y amplitud de la protección social), revela que, si bien ciertamente la condición rural ha mejorado en relación con situaciones anteriores, siguen existiendo innegables distancias entre el mundo rural y el mundo urbano, y a menudo hay zonas de atraso, que tienden a reproducir las condiciones de existencia que las caracterizan.

Según la hipótesis tradicional, la particular constitución social de la hacienda contribuyó al estancamiento del agro en la región. La hacienda, sistema de relaciones a la vez sociales, culturales y económicas, ponía freno al influjo modernizador de la ciudad. Si bien hay zonas donde la hacienda tradicional aún permanece, en la generalidad de la región la situación ya no es la misma. Dejó como legado, sin embargo, la clave de la estratificación rural actual en muchos países: la existencia de una agricultura campesina, que mantiene rasgos muy distintos a los de la agricultura empresarial.

Ciertamente, la estructura agraria latinoamericana no se reduce a las grandes empresas y a la economía campesina. A ello habría que añadir la actividad de medianos empresarios y de las cooperativas agrarias, formas de organización económica y social que en algunos países —y con distintas modalidades— han adquirido creciente importancia. Del mismo modo, las empresas transnacionales desempeñan un papel destacado. Sin embargo, el hecho incuestionable es que a finales de los años ochenta un 70% de la población agrícola latinoamericana vivía en condiciones de

subsistencia. De ese total, unos 45 millones eran asalariados agrícolas y unos 40 millones pequeños propietarios. Es entonces necesario enfrentar el problema de la relación entre economía empresarial y economía campesina y el de las modalidades de desarrollo de ambas.

c) *Orientaciones económicas de los principales grupos rurales y su incidencia en el proceso de desarrollo*

Al considerar la agricultura campesina y la empresarial, lo primero que resalta es la diferencia entre sus orientaciones y motivaciones económicas. Para los "empresarios agrícolas", la rentabilidad es el factor determinante de su acción; existe por consiguiente una preocupación que se refleja tanto en lo productivo como en lo técnico, así como en la búsqueda de rubros de producción más rentables. La organización económica es compleja y se vincula con los sectores económicos no agrícolas (financieros, industriales o comerciales). Cabe también destacar que, principalmente por la tecnología adoptada, este tipo de agricultura ocupa un número restringido de trabajadores especializados, complementado, según las necesidades, con mano de obra no calificada, que se contrata temporalmente.

Bastante diversa es la orientación de la agricultura campesina. Su motivación fundamental es asegurar un ingreso familiar que permita la reproducción. El trabajo familiar es la base de su economía, y se utiliza tanto en la explotación del predio propio como en la venta de fuerza de trabajo fuera de la unidad campesina. A menudo se da una especie de complementación "perversa" entre empresa agrícola y economía campesina. La empresa agrícola no financia la subsistencia de trabajadores agrícolas durante todo el año, ya que en cierta medida su rentabilidad depende de la existencia de un tipo de asalariado ocasional; por su parte, la economía campesina ha adoptado como estrategia de sobrevivencia la venta temporal de fuerza de trabajo.

El problema clave de la estructura social rural consiste, por lo tanto, en que la acción de la agricultura moderna, a pesar de sus logros, no ha llevado a una transformación económica y social suficiente: se estima que en la región se utiliza sólo poco más de una cuarta parte de la superficie agrícola cultivable. Quizás en esto incida el particular criterio de rentabilidad que guía la empresa agrícola. Esta trata de asegurar un máximo de ventajas en la situación existente, sin prestar una atención equivalente a la creación de nuevas oportunidades económicas.

Por su parte, la economía campesina ha mostrado capacidad para resistir —incluso con éxito— los efectos más nocivos de la crisis, y sigue proporcionando al mercado una parte importante de los productos básicos que éste requiere. Contribuye, además, a un cierto arraigo de la población del agro. Sin embargo, en las actuales circunstancias, no consti-

tuye un "factor dinámico" del desarrollo. En páginas precedentes, se han sugerido algunas acciones para modificar esa circunstancia.

d) *La modernidad urbana: sus distorsiones*

Los fenómenos de la modernización tampoco se manifiestan con plenitud en las ciudades. Si bien es innegable la presencia de símbolos de modernidad, así como de experiencias de ascenso y movilidad social y de incorporación de nuevas pautas de conducta, éstas no son similares para todos los grupos, y la heterogeneidad se hace muy visible en la mayoría de las ciudades de la región. Por otra parte, la marginalidad y la pobreza urbana se mantienen, y en algunos casos tienden a acrecentarse. Las formas de la movilidad social, si bien existen, buscan caminos distintos a los descritos como propios de las sociedades modernas; es decir, no se basan principalmente en la noción de mérito. Conviene tener en cuenta, además, que el crecimiento latinoamericano a menudo implicó un tipo de movilidad que se ha descrito como "de cinta transportadora": todos avanzan, pero las posiciones relativas no cambian. Incluso, en muchos países suelen aumentar, a pesar del avance general, las distancias entre los grupos más altos y los más bajos. Es un hecho, también, que la movilidad, cualquiera que haya sido su forma, tiende a estancarse, fenómeno que necesariamente se agrava con la crisis y con las políticas de efectos recesivos.

e) *Significación de la empresa*

Dos son los motivos principales que obligan a considerar, aunque sea someramente, el tema de la empresa; primero la referencia hecha en capítulos anteriores a la gradual pérdida de dinamismo del patrón de desarrollo industrial pretérito, y segundo, el supuesto, implícito en la modernización, según el cual la empresa industrial, como institución, generaría y difundiría las pautas de una conducta racional, prefigurando el conjunto del sistema social moderno. En este sistema de supuestos, se atribuía al empresario industrial la capacidad de renovar las conductas económicas y sociales vigentes. En alguna medida, se pretendía encontrar en él la clásica figura del empresario innovador. La mayor parte de las investigaciones comprueban, sin embargo, que muchos de los empresarios industriales tienden a hacer suyas las conductas de los grupos empresariales más tradicionales (comerciales, financieros u otros): frecuentemente se adaptan a las orientaciones existentes en vez de innovar. Por otra parte, también se destaca su tendencia a asociarse (por la vía de tecnología, patentes, financiamiento u otras modalidades) con las empresas extranjeras, reforzando de este modo la tendencia a un tipo de desarrollo más imitativo que innovador.

El otro elemento clave de la empresa como institución está en los obreros. Como en el caso de los empresarios, se suponía que, a través de sus conductas, podían extender al conjunto de la sociedad las actitudes y orientaciones propias de la sociedad moderna. Para ello sería decisivo el peso que podrían adquirir sus organizaciones sindicales. Los supuestos acerca de la modernización incorporaban la idea de que ésta podía ser impulsada "desde arriba" por los empresarios o bien "desde abajo", mediante la expansión de la actividad sindical. No obstante, los empresarios no han aceptado con facilidad el desarrollo de estructuras de negociación, y sólo la complejidad organizativa y el desarrollo tecnológico parecen imponer mecanismos —aunque siempre limitados— de participación.

Por su parte, los sindicatos muestran una serie de debilidades. Independientemente del número de sus afiliados, los miembros activos tienden a ser poco numerosos, y por lo común la disciplina sindical dista de ser eficaz. Hay elementos estructurales que influyen en la relativa debilidad del movimiento sindical: por una parte, la innegable heterogeneidad del sector industrial, y por otra, el peso que, en relación con los obreros industriales, tienen los sectores asalariados no industriales con trabajos inestables, baja productividad y no protegidos por la legislación laboral. Todo ello afecta la capacidad de negociación en el mercado de trabajo. Además, en muchos casos es la propia legislación laboral la que disminuye las posibilidades de organización de los trabajadores: en algunos casos establece limitaciones, en otros diferencias entre sectores (como por ejemplo, trabajadores gubernamentales, trabajadores industriales, campesinos y otros). A menudo se introducen también diferencias por la vía de regímenes distintos de seguridad social, diferentes formas de prestación de servicios, u otros mecanismos que refuerzan la heterogeneidad. Asimismo, no siempre las reivindicaciones del liderazgo coinciden con las demandas de los afiliados en las bases. Existe, por tanto, una cierta precariedad de las formas tanto institucionales como organizativas que articulan los sectores obreros.

Lo dicho permite apreciar que, en gran parte de los países de la región, no se ha conseguido estructurar el conjunto de orientaciones básicas de modernización transformadora que, desde el ámbito de la "actividad industrial", se postula como modelo sociocultural para la mayoría de la sociedad.

Ciertamente en las páginas que preceden se ha puesto énfasis en los aspectos más problemáticos de la conducta y orientaciones de algunos de los grupos que conforman las sociedades de la región. Es posible a través del contraste entre las conductas que aquí se señalan y los objetivos de transformación que se plantean, tener una idea aproximada de los cambios que sería conveniente motivar e incentivar. Por lo demás hay un conjunto de otros grupos cuyas conductas pueden ser tanto o más impor-

tantes que a los que aquí se ha hecho referencia a título de ejemplo. No obstante cabe destacar que lo decisivo no sólo es el cambio en cada uno de los grupos individualmente considerados, sino más bien la modificación del conjunto de las relaciones entre ellos.

4. Las formas de articulación social

a) *La articulación democrática y la tecnocrática*

Si en la relación externa se hace necesario aumentar el poder de negociación regional y nacional para reforzar la capacidad de gobernar, en el plano interno el propósito central, también con miras a reforzar dicha capacidad, debe ser la articulación de grupos e intereses estatales y sociales en torno a un proyecto de desarrollo.

Para lograr tal articulación, generalmente en la región se parte de tres premisas: los principios autoritarios y tecnocráticos de articulación son indeseables, y a menudo ineficaces; los principios democráticos son los fundamentos de la articulación; los principios democráticos convencionales, si bien muy importantes, resultan insuficientes para articular las complejas y conflictivas sociedades actuales, y en consecuencia deben ser complementados.

En las distintas situaciones nacionales hay diversos grados de capacidad de gobernar, diversos niveles de democracia y diferentes formas de ésta, y por ello las tareas de la democratización son también muy diferentes. Sin embargo, al tratar el tema de la articulación de sociedades con miras a aplicar estrategias de transformación, cabría prevenir contra las formas autoritarias y tecnocráticas. Tan importante como destacar el reforzamiento de la capacidad de gobernar, en cuanto condición ineludible de la transformación, es afirmar que tal reforzamiento no debe expresarse en fórmulas políticas imperativas, sino en fórmulas democráticas, basadas en el acuerdo, el compromiso y el consenso.

En este sentido es deseable que quienes se encargan de la formulación y la realización de políticas públicas combinen de manera adecuada el juicio técnico con una apreciación efectiva de las demandas sociales. La visión que tengan los planificadores acerca del proceso político y del papel que el Estado desempeña en él es de vital importancia. Hoy buena parte de los planificadores entiende la planificación como una actividad inserta en un proceso decisorio caracterizado por la presencia influyente de múltiples actores públicos y privados, los que, con orientaciones y recursos de poder muy variados, intentan conducir la política pública. Una concepción democrática de la planificación, en la cual las demandas de los grupos sociales no constituyan sólo variables que deben incorporarse en el análisis sino, las más de las veces, expresiones legítimas que deben ser

articuladas en un diseño global de política, constituye un ideal al cual debiera tender la práctica planificadora en la región.

La versión tecnocrática del proceso político suele estar presente también entre aquellos que concentran sus esfuerzos en crear, desde el Estado, las condiciones adecuadas para un desempeño eficiente de los agentes económicos privados. La creación de tales condiciones, orientada por una lógica técnica y económica, debe evitar experiencias de autoritarismo tecnocrático. Tanto la planificación como el mercado pueden desempeñar un papel importante en la articulación de la sociedad; sin embargo, para evitar que sean utilizados como instrumentos de intereses particulares, deberían estar orientados por decisiones básicas, surgidas de mecanismos participativos, acerca de la orientación del proceso socioeconómico.

b) *La opción de desarrollo y concertación*

La transformación de la estructura social de la región trae consigo una mayor complejidad de las sociedades nacionales, y con ella, la existencia de intereses económicos y sociales diversos, en una permanente tensión dinámica. La diversidad de las demandas obliga a pensar en un tipo de acuerdo institucionalmente expresado, una concertación, que haga posible dar curso a esas demandas y constituir decisiones políticas que las tengan en cuenta.

Una de las condiciones de funcionamiento de las sociedades modernas es que los intereses de las personas logren organizarse de modo que constituyan acciones colectivas. En la mayoría de los países de la región es tarea importante contribuir al desarrollo de las capacidades de organización de los distintos grupos sociales existentes, puesto que la concertación, para ser válida y posible, requiere de una sociedad organizada.

Las formas de la concertación, de acuerdo a la experiencia existente, son variadas, y pueden tener muy diversa amplitud. Pueden referirse a temas muy concretos, como el de la determinación del nivel de precios y salarios, o a materias que influyan en las decisiones de inversión y acumulación, y que incidan en la distribución del ingreso y en el estilo de desarrollo que se adopta.

Conviene subrayar que, si bien la concertación pretende establecer acuerdos económicos y sociales entre sectores o grupos organizados, dichos acuerdos, en última instancia, se reflejan en el desempeño del Estado. En el caso de los países de la región, en que la mayoría de las economías son mixtas, el Estado es, además de legitimador del acuerdo, una de las partes del mismo. Debe cumplir, en consecuencia, a la vez la función de mediador y la de parte.

La función de legitimación del acuerdo o concertación social, que corresponde al Estado, supone la existencia de una institucionalidad

política legítima y estable. La concertación no significa que las decisiones se trasladen a una negociación entre grupos particulares. Por cuanto tales decisiones afectan al conjunto de la sociedad, se hace necesaria una institucionalización de los acuerdos, lo que a su vez influye para que los intereses particulares de cada grupo se planteen en relación a un interés social más amplio.

Se entiende a veces que la concertación es un momento de representación de intereses de los distintos grupos sociales, y en este planteamiento los proyectos que implican opciones o modelos alternativos de sociedad se reservan para el ámbito político. Sin embargo, es difícil concebir instancias puras de representación de uno u otro tipo de objetivo. Si bien conviene que existan organizaciones que privilegien uno de los aspectos, se requiere también una articulación entre el ámbito político y el ámbito de los intereses de los diversos grupos.

Debe tenerse en cuenta que en la región hay importantes grupos sociales de escasa organización y débil capacidad de representación de intereses. Aunque el papel de búsqueda de una mayor equidad en las relaciones sociales puede corresponder más bien al ámbito estrictamente político que a la instancia de concertación misma, esta última no debe constituirse en una forma de perpetuación de las condiciones existentes.

Por otra parte, también es propia de la realidad regional la imposibilidad de circunscribir la concertación a la mera gestión de una situación dada. La concertación ha de referirse más bien a la gestión del desarrollo, que reúne los temas del crecimiento económico, de la incorporación política, de la integración social, de la estabilidad institucional y muchos otros. Todo ello hace aún más necesario tomar conciencia de la dependencia recíproca entre la concertación social y la concertación política.

Notas

¹ Véase, entre otros, CEPAL, *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48, Santiago de Chile, 1984; Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.18. *El desencadenamiento de la crisis y la reacción de la política económica: resultados y alternativas*, en *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vol. II (LC/L.332(Sem.22/2)/Add.1), Santiago de Chile, 1985; y *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento* (LC/G.1406(SES.21/7)/Rev.1), Santiago de Chile, abril de 1986.

² Véase, entre otros, CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80* (E/CEPAL/G.1106), Santiago de Chile, 1979.

³ *Ibid.*

⁴ CEPAL, *El problema de la deuda: gestión, desarrollo, crisis y perspectivas* (LC/G.1406(SES.21/10)), Santiago de Chile, marzo de 1986.

⁵ Cabe señalar que ese coeficiente excede, con mucho, aquellas realizadas por Alemania después del Tratado de Versalles con motivo tanto del pago de las reparaciones de guerra como del pago de intereses de su deuda externa y las remesas de utilidades. Véase Sociedad de las Naciones, *Experiencia monetaria internacional: lecciones del período de entreguerras*. Ginebra, 1945.

⁶CEPAL, *Desarrollo económico: una evaluación y proyecciones 1985-1995* (LC/G.1407(SES.21/9)), Santiago de Chile, marzo de 1986.

⁷El término "apertura democrática" en América Latina se utiliza para denotar el paso de regímenes autoritarios, cerrados o de participación restringida a formas más abiertas o participativas. Véase, por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso, "A democracia na América Latina", en *Novos Estudos*, Nº 10, São Paulo, CEBRAP, octubre de 1984, p. 51.

⁸Véase, por ejemplo, Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.81.II.G.48.

⁹CEPAL, *Desarrollo económico: una evaluación y proyecciones 1985-1995* (LC/G.1407(SES.21/9)), Santiago de Chile, marzo de 1986, pp. 62 y 63.

¹⁰Albert Hirschman, "Ideologías del desarrollo económico", *Desarrollo económico de América Latina: obstinación por la esperanza*, traducción de María Teresa Márquez y Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 275. El trabajo a que se refería el Profesor Hirschman era, desde luego, el *Estudio económico de América Latina*, 1949.

¹¹Exposición del Presidente Miguel de la Madrid ante el vigesimoprimer período de sesiones de la CEPAL, México, D.F., 23 de abril de 1986.

¹²Véase, entre otros, Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI, 1980.

¹³Véase CEPAL, *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 13, Santiago de Chile, 1977.

¹⁴Exposición del Presidente Miguel de la Madrid, *op. cit.*

¹⁵Véase, por ejemplo, CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1949, Naciones Unidas, Nueva York, 1951. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1951.II.G.1, pp. 5-7. Asimismo "El concepto de desarrollo integral", *Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 2, Santiago de Chile, 1975, p. 2.

¹⁶Véase, por ejemplo, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, Hollis Chenery, John H. Duloy y Richard Jolly, *Redistribution with Growth*, una publicación del Banco Mundial y del Institute of Development Studies, Oxford, Oxford University Press, 1974.

¹⁷Albert Fishlow, "El estado de la ciencia económica en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., 1985, p. 158.

¹⁸Alexander Gerschenkron, *Economic backwardness in historical perspectives*, Cambridge, Belknap Press, 1962.

¹⁹Marshall Wolfe, *Agents of "Development"*, documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (Santiago, LC/IP/G.35), 31 de julio de 1986.

²⁰La inflación y el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos siempre reflejan un desequilibrio entre la oferta y la demanda agregadas. Sin embargo, la situación es muy distinta en caso que dicho desequilibrio se haya originado en un choque de demanda (como sucede cuando hay un aumento exagerado del gasto interno que es financiado por crédito interno o externo) o haya obedecido a un choque de oferta (como ocurre cuando la oferta de bienes y servicios se reduce bruscamente a causa de un deterioro en la relación de intercambio o un alza considerable en los pagos de intereses). Considerar todos los casos de desequilibrio como situaciones originadas en un exceso de demanda distorsiona la naturaleza del problema y conduce a pasar por alto políticas económicas que podrían ser más eficaces y que intentan corregir o compensar las verdaderas causas del desequilibrio como, por ejemplo, usar reservas internacionales o endeudarse más en el exterior si la causa del desequilibrio fuese una baja temporal de la relación de intercambio o una caída transitoria de la producción agrícola ocasionada por causas climáticas, o aplicar políticas que estimulan las exportaciones y la sustitución de importaciones, en caso que la causa del desequilibrio sea una perturbación externa percibida como de carácter más permanente.

²¹En cambio, una política antiinflacionaria de choque puede ser eficiente porque en el fondo lo que la estabilización exige son cambios en los valores nominales de las variables. La posibilidad que estos cambios se produzcan rápidamente no sólo es concebible en teoría (una desaceleración más o menos simultánea de todos los valores) sino que puede ocurrir en la práctica (como lo ilustran las experiencias de Costa Rica a fines de 1983 y del Brasil a partir de marzo de 1986).

²²Si lo que se enfrenta es un brote inflacionario ocasional, no existen mecanismos de indización y las expectativas inflacionarias son poco extendidas, puede ser factible llevar a cabo un programa simultáneo de estabilización y ajuste. Ello supone, empero, que la estabilización de precios se lleva a cabo a partir de un nuevo nivel de precios más alto, producto de las correcciones en los

precios relativos requeridas por el programa de ajuste. En efecto, para evitar este aumento del nivel de precios sería necesario aplicar políticas lo suficientemente restrictivas como para que las alzas en algunos precios fuesen compensadas por caídas absolutas en otros, proceso que en la práctica es improbable lograr sin recesión.

²³Llama la atención en este sentido que las recomendaciones tradicionales del FMI tienden a invertir esta conclusión: suelen ser demasiado drásticas en lo que concierne al ajuste y más gradualistas de lo necesario respecto de estabilización. Por ejemplo, las políticas heterodoxas de estabilización aplicadas recientemente en la Argentina, el Brasil y el Perú fueron mucho más allá de las metas recomendadas por el Fondo.

²⁴Así, si el precio internacional del petróleo cae por debajo de nueve dólares el barril, el plan contempla un financiamiento externo adicional que compensaría la totalidad del efecto de dicha baja sobre el balance de pagos durante tres trimestres. Con posterioridad, la economía debería ajustarse gradualmente para hacer frente al deterioro de los precios del petróleo en un plazo de cinco trimestres. A la inversa, si el precio del petróleo excediese los 14 dólares por barril, el financiamiento externo sería disminuido en proporción a los mayores ingresos provenientes de las exportaciones. Por otra parte, si el crecimiento de la economía en el primer semestre de 1987 no fuese suficiente como para alcanzar la meta prevista de 3 a 4% anual, el financiamiento externo se elevaría en 500 millones de dólares para aumentar la inversión pública y estimular la actividad económica. Otra novedad del programa es el criterio utilizado para calcular el déficit del sector público, cuyo monto se estimará excluyendo el efecto que la inflación produce en los pagos de intereses de la deuda interna. (Al aplicar este criterio, el actual déficit nominal de alrededor de 13% del producto interno bruto equivale a un déficit real de sólo 3%). Por otra parte, y de acuerdo con la prioridad asignada a la recuperación y crecimiento de la actividad económica, el programa no pretende avanzar de manera simultánea en la estabilización del nivel de precios y el ajuste externo de la economía.

²⁵Con excepción de la agricultura y a veces la minería, los niveles de producción sectoriales y subsectoriales están significativamente por debajo de sus máximos históricos (1980-1981) en casi todos los países de la región. Esta capacidad ociosa variaba en 1985 de un mínimo de alrededor de 10 a 15% en la industria manufacturera a un máximo de 20 a 25% en la construcción en el grueso de los países.

²⁶Cuando el problema de ajuste es generalizado y afecta simultáneamente a muchos países es evidente que la eficacia de las políticas dirigidas a corregir el déficit externo a través del aumento de las exportaciones puede verse socavada por el deterioro de la relación de intercambio del conjunto de países que exportan los mismos productos primarios. Este sería un caso de sofisma de composición.

²⁷En forma aproximada, se puede estimar que, para mejorar el balance comercial en 100 mil millones de dólares en tres años, la región sacrificó 250 mil millones de dólares correspondientes al producto perdido; o sea, se sacrificaron dos dólares y medio de producción interna a fin de ahorrar un dólar de divisas. Esto significa que cualquier combinación de sobretasas arancelarias o subsidios especiales a la exportación que ahorrara o generara un dólar de divisas adicionales a un costo inferior a dos dólares y medio de producción interna sería preferible a la política de ajuste adoptada.

²⁸No obstante, también existen tales posibilidades, sobre todo en aquellos países donde el ajuste recesivo fue mayor; donde la protección arancelaria y paraarancelaria brindada a la industria manufacturera y al sector agropecuario es relativamente baja y pareja; donde existe un mayor grado de subutilización de la capacidad instalada en las actividades que compiten con las importaciones, y donde la proporción de importaciones suntuarias o prescindibles es relativamente más alta.

²⁹O sea, la protección arancelaria para una industria incipiente que sustituye importaciones debe ser equivalente a los incentivos otorgados para que una actividad productora de exportaciones acceda inicialmente a un mercado externo.

³⁰Tales fueron, por ejemplo, los casos de la detención abrupta de algunas hiperinflaciones después de la Primera Guerra Mundial; o en épocas más recientes, el caso de Indonesia, que bajó su inflación de 1 000% a 10% anual entre 1965 y 1970 sin sacrificar su proceso de crecimiento. En América Latina, existe el caso de Bolivia, que redujo una inflación de 63% en 1974 a 11% en 1975 mientras crecía 6%; y de Uruguay, que redujo una inflación de 125% a 20% entre 1968 y 1969 sin caer en una recesión. Aunque aún es demasiado prematuro para evaluarlos cabalmente, los recientes programas de estabilización puestos en práctica en algunos países de la región sugieren la posibilidad de disminuir brusca y significativamente la inflación con poco efecto adverso sobre la actividad económica (Bolivia) o, incluso, con un crecimiento de ésta (Argentina, Brasil y Perú).

³¹Para ello se debe determinar si son el déficit fiscal y la oferta monetaria las causas originales del brote inflacionario o si éste proviene más bien de presiones exógenas estructurales o de costos.

³² Los programas que pretenden congelar los precios presentan un problema especial. Aunque se haya logrado corregir la estructura media de los precios relativos claves en un período dado, esa estructura no sería la correcta en cada momento dado dentro de ese período, por cuanto muchos precios, los salarios y el tipo de cambio suelen ajustarse en forma discontinua, con diferente periodicidad y en fechas diversas. Esta falta de sincronización hace que, al congelarse los precios, se cristalicen distorsiones en los precios relativos, aun si la estructura media en un período fuese la correcta. Cuando la inflación es alta, el costo podría ser tolerable. Sin embargo, también cabe intentar la corrección anticipada de algunas distorsiones, sobre todo en el caso de contratos a plazos mayores (como sería el caso de los salarios o contratos financieros, que se pactan suponiendo una cierta tasa de inflación). Una solución práctica para lograr ese objetivo en el caso de los contratos financieros es la utilizada en los programas heterodoxos de Argentina y Brasil. En efecto, se emitió una nueva moneda cuyo valor en términos del signo monetario anterior crece diariamente según el ritmo de la inflación en el período precedente al plan, con lo cual se logró la desindexación y la sincronización del valor de todas las obligaciones financieras contractuales.

³³ C.R. Contador, "La crisis de los años 80 y la formación del ahorro en Brasil", estudio presentado en la Tercera Conferencia Internacional sobre el Desarrollo Financiero de América Latina y el Caribe, y publicado en Instituto Interamericano de Mercados de Capital, *El desarrollo financiero de América Latina y el Caribe 1985*, Caracas, noviembre de 1985.

³⁴ Por eso los intentos de aumentar el ahorro a través de la tributación a menudo han logrado sus objetivos cuando se han realizado a costa de los agentes privados con menor propensión al ahorro. Véase J.A. Ocampo, J.L. Londoño y L. Villar, "Ahorro e inversión en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Vol. XV, N° 2, Bogotá, junio de 1985, pp. 93-141.

³⁵ J.M. Fanelli, "Ahorro, inversión y financiamiento. Una visión macroeconómica de la experiencia argentina", Banco Central de la República Argentina, *Ensayos Económicos*, N° 31, Buenos Aires, septiembre de 1984, 1a. parte, pp. 1-40.

³⁶ Véanse, por ejemplo, A. Foxley, "Ahorro interno y ahorro privado: realidad y perspectivas, 1985-1990", en *Ahorro, inversión y desarrollo nacional*, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago de Chile, marzo de 1986; y, R. Zahler, "Las tasas de interés en Chile: 1975-1982", Instituto Interamericano de Mercados de Capital, *El desarrollo financiero de América Latina y el Caribe 1985*, Caracas, noviembre de 1985.

³⁷ En épocas de recesión económica, suele resultar políticamente impracticable impulsar reformas fiscales recaudatorias. Aun así, habría que emprender dichas reformas en algunos países donde la carga tributaria es desproporcionadamente baja en relación al valor agregado de la economía. En todo caso, sin embargo, hay amplias posibilidades de mejorar la administración tributaria y de reducir la evasión y elusión fiscales; de ampliar y extender las bases imponibles con un sentido no sólo de acrecentamiento de ingresos, sino de equidad distributiva; de ajustar los sistemas a inflaciones elevadas que erosionan el valor real de los tributos, y de elevar la carga fiscal sobre los consumos suntuarios de origen nacional o importado.

³⁸ Aunque cabe señalar que el sistema actual de financiamiento de la mayoría de los sistemas de seguridad social de la región también encierra algunos inconvenientes. Véase, CEPAL, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina* (LC/G.1334), serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 43, Santiago de Chile (1985), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.6, especialmente pp. 16-22.

³⁹ De conformidad con los datos de las instituciones que informan al Banco de Pagos Internacionales (BPI), entre 1977 y 1985 los activos latinoamericanos en relación a los pasivos contraídos representan entre la mitad y un tercio, a pesar de las pérdidas en los niveles de reservas de los bancos centrales. Véase también: Banco Interamericano de Desarrollo, *Fuga de capitales en América Latina, 1970-1985*, Documento de trabajo, Washington, D.C., septiembre de 1986.

⁴⁰ Entre las innovaciones posibles pueden citarse, por ejemplo, el desarrollo de mercados para emisiones de títulos y valores reembolsables en moneda extranjera, títulos de renta a perpetuidad, fondos privilegiados de repatriación de capitales, bonos de largo plazo con protección del capital y garantía de recompra (mientras se desarrollan los mercados secundarios), sistemas nacionales de garantías y de *swaps*, títulos con vencimiento variable, aceptaciones bancarias, papel comercial y certificados de tesorería. De modo análogo, habría que fomentar mayores emisiones de valores de renta variable de empresas registradas en las bolsas de comercio, así como emisiones de títulos de carácter mixto, como obligaciones convertibles, acciones privilegiadas o fondos de inversión.

⁴¹ A escala regional o subregional, aparte de ser factible y, en muchos casos, ventajoso implantar servicios del mismo tipo que beneficien sobre todo a las economías de tamaño pequeño o mediano, cabría establecer o mejorar sistemas conjuntos de financiamiento a la exportación,

garantías, garantías de emisión, seguros contra riesgos comerciales y financieros, compensación de pagos, intercambio y recompra de las deudas nacionales y reaseguros, para citar sólo unas cuantas posibilidades.

⁴²Para el Japón, el ajuste estructural en el sector industrial es el rasgo básico que podría caracterizar históricamente su proceso de industrialización, que fue desplazando sucesivamente recursos hacia los sectores previstos como de mayor dinamismo en los mercados internacionales, y dio énfasis a las actividades portadoras de progreso técnico. Una preocupación similar, aunque con modalidades institucionales diferentes, ha existido en el caso de la República Federal de Alemania y, en el caso francés, en determinados sectores vinculados al poder de compra del sector público. En Estados Unidos, en cambio, la reestructuración industrial implica innovar conceptual e institucionalmente; la noción de cambio estructural como reflejo ex-post de la sucesión de ajustes provocados por la vía del mercado, conduce a privilegiar, como instrumentos del ajuste estructural, a las variables macroeconómicas.

⁴³Esto no requiere de mayor argumentación si se toma en cuenta a la magnitud de los recursos perdidos en la región como consecuencia de los procesos de erosión, desertificación, deforestación, salinización y agotamiento de los mantos freáticos que han caracterizado el uso de los recursos agrícolas.

⁴⁴Véase División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, "Análisis y diseño de la política alimentaria: lineamientos de un enfoque sistémico", Apéndice A, "Campesinado y seguridad alimentaria", Santiago de Chile, 1985, versión preliminar.

⁴⁵La creación de agroindustrias como empresas asociativas locales de pequeños productores o, si la escala lo exigiera, como empresas mixtas con el Estado, podría llevar a constituir formas organizativas que correspondan a estos propósitos.

⁴⁶En escala mucho menor, el desplazamiento del azúcar por edulcorantes derivados del maíz y de otras fuentes, está causando ya una crisis de proporciones significativas en varios países del Caribe.

⁴⁷A título de ejemplo, según estimaciones del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el transporte de una tonelada de soya del Brasil de la fuente de producción al puerto de embarque costaba hace algunos años ocho veces lo que costaba idéntica operación en los Estados Unidos. Véase: Bárbara Insel, "A World Awash in Grain", *Foreign Affairs* (Vol. 63, Nº 4, 1985), pp. 899-900.

⁴⁸Véanse: CEPAL, *Políticas de población en América Latina: experiencia de 10 años* (E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.4), 4 de octubre de 1983; CEPAL, *Población y desarrollo en América Latina* (E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.3), 13 de octubre de 1983; y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "La población y el desarrollo: hechos y reflexiones", *Notas de Población* (XIII, Nº 38, agosto de 1985), pp. 65-120.

⁴⁹Véase CEPAL, *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/R.538(Sem.35/3)), Banco Mundial, *Poverty in Latin America: the Impact of Depression*, Washington, D.C., Informe Nº 6369, agosto de 1986.

⁵⁰Con todo, siempre habrá en cada sociedad personas que no tendrán posibilidad de trabajar o de elevar su productividad, por lo que en algún grado tendrán que subsistir los programas de asistencia social.

⁵¹Véase PREALC, *Creación de empleo productivo: una tarea impostergable*, Santiago de Chile, PREALC, documento de trabajo Nº 280, 1986; *Los programas especiales de empleo. Algunas lecciones de la experiencia*, PREALC, documento de trabajo Nº 225, 1983; *Los programas especiales de empleo: lecciones del Programa de Empleo Mínimo en Chile*, PREALC, documento de trabajo Nº 228, 1983; *La creación de empleo en períodos de crisis*, PREALC, documento de trabajo Nº 251, 1984.

⁵²Véase nuevamente: CEPAL, *Desarrollo, transformación y equidad...*, op.cit.

⁵³Cabe señalar que los peligros de las expectativas exageradas se advirtieron oportunamente, cuando se señaló por ejemplo, que "el mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos". Véase CEPAL, *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago de Chile, 1959, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 59.II.G.4, p. 3.

⁵⁴Quizás el acuerdo que ha tenido mayor repercusión es el Acta para la integración argentino-brasileña, y los doce protocolos que forman parte del mismo, suscritos el 29 de julio de 1986.

⁵⁵Véase el *Acta de Colonia* que entró en vigencia el 1 de septiembre de 1985.

⁵⁶Discurso con ocasión de la conmemoración del vigésimo aniversario de la creación del INTAL, pronunciado el 21 de agosto de 1985. Véase *Integración latinoamericana*, N° 105, Buenos Aires, septiembre de 1985, p. 4.

⁵⁷Los doce protocolos que forman parte del Acta para la integración argentino-brasileña abarcan bienes de capital, trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones, energía, biotecnología, estudios económicos, asistencia en casos de accidentes nucleares, y cooperación aeronáutica.

⁵⁸Véase, al respecto, Aaron Tornell, "¿Es el libre comercio la mejor opción? Comercio Heckscher-Ohlin vs. comercio intraindustrial", *El Trimestre Económico*, vol. LIII(3), N° 211, julio-septiembre de 1986, México, D.F., pp. 529-560.

⁵⁹Véase ALADI, *El financiamiento del comercio intrarregional* (ALADI/SEC/DT/69/Restringido), 29 de julio de 1985; y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, *Estudio relativo a las formas de pago intracentroamericanas que se podrían adoptar en las condiciones de anomalía financiera de la región*, San José, 6 de noviembre de 1984.

⁶⁰Véase el informe de la Séptima Reunión de los Jefes de Estado de los gobiernos de la CARICOM, celebrada en Georgetown del 1 al 4 de julio de 1986. En esta ocasión también se adoptó la "Declaración para ampliar y profundizar la Comunidad del Caribe", cuyo texto forma parte de dicho informe.

⁶¹Como se sabe, hay conversaciones en curso entre la Secretaría General de la ALADI y el Banco Mundial para acordar un crédito de este organismo en apoyo a un sistema de cooperación financiera y monetaria entre los países de la subregión. Véase el informe final de la Segunda Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, celebrada en Acapulco, México, del 21 al 25 de julio de 1986 (ALADI/Re.RRN/II/Informe), 25 de julio de 1986, pp. 10-11.

⁶²Véase el Acta de Cooperación Uruguay-Brasil, suscrita el 12 de agosto de 1986, y el Acuerdo de Complementación Económica N° 5 firmado entre México y Uruguay, que rige desde el 1 de julio de ese mismo año.

⁶³Para un inventario de acciones de este tipo, véase: SELA, *Tercer Programa Bional de Cooperación Regional del SELA, 1987-1988* (SP/CL/XII.O/DT.26), diciembre de 1985.

⁶⁴Véase CEPAL, *Relaciones económicas internacionales y la cooperación regional de América Latina y el Caribe* (LC/G.1422), Santiago de Chile, mayo de 1986.

⁶⁵Naciones Unidas, Committee for Development Planning, *Doubling Development Finance, Meeting a Global Challenge*, Nueva York, 1986. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.86.II.A.10.

⁶⁶CEPAL, *El problema de la deuda: gestión, desarrollo, crisis y perspectivas* (LC/G.1406 (SES.21/10)), Santiago de Chile, marzo de 1986.

⁶⁷CEPAL, *Desarrollo económico: una evaluación y proyecciones, 1985-1995* (LC/G.1407(SES.21/9)), Santiago de Chile, marzo de 1986, pp. 36-66.

⁶⁸C. Massad, "El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor", PNUD/CEPAL, *América Latina: Sistema monetario internacional y financiamiento externo*, Proyecto RLA/77/21, Santiago de Chile, 1986.

⁶⁹CEPAL, *El problema de la deuda ...*, op. cit., y Bank for International Settlements, *Fifty-Sixth Annual Report*, Basilea, junio de 1986.

⁷⁰CEPAL, *Desarrollo económico ...*, op. cit.

⁷¹En 1939, por ejemplo, los bonos sudamericanos cuyo vencimiento había vencido con atraso de pagos se cotizaban a un 14% de su valor nominal; los centroamericanos a un 30%, y los de las Indias Occidentales a un 46%. Muchos gobiernos adquirieron bonos de su propia deuda por un valor nominal equivalente a 15 centavos por cada dólar de la deuda. Véase, W. Feurlein y E. Hannan, *Dollars in Latin America. An Old Problem in a New Setting*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1941.

⁷²Joint Economic Committee of the Congress of the United States; *The Impact of the Latin American Debt Crisis on the U.S. Economy*, staff study (mimeo), Washington, D.C., 10 de mayo de 1986.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴En la primera ronda, tanto el recargo sobre la tasa de referencia como las comisiones se elevaron sustancialmente en comparación con los niveles anteriores a la crisis. El recargo medio llegó en la primera ronda a 2.22% sobre la tasa LIBOR y la comisión promedio alcanzó a 1.27% para los doce países que renegociaron. En la segunda ronda, el recargo medio se redujo a 1.77% sobre la LIBOR para el promedio de los siete países que renegociaron en el período 1983-1984, al tiempo que las

comisiones se redujeron a 0.8%. En la tercera ronda el recargo promedio sobre la LIBOR y las comisiones se redujeron aún más llegando a 1.44 y 0.42%, respectivamente. En esta última ronda algunos países negociaron la eliminación completa de las comisiones, pero el recargo sobre la tasa de referencia se mantuvo aún muy por encima del existente antes de la crisis, que en algunos casos estaba sustancialmente por debajo del 1%. En la negociación de México con sus acreedores, de septiembre de 1986, por ejemplo, se acordó un margen de 13/16% sobre la LIBOR, con una reestructuración parcial de la deuda, pagadera a 20 años plazo, con siete años de gracia.

⁷⁵Entre éstas se destacan la ampliamente conocida iniciativa anunciada por James Baker, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, durante la Asamblea de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial celebrada en Seúl, Corea, en septiembre de 1986; la propuesta del Senador Bill Bradley, miembro del Senado de los Estados Unidos, en el sentido de proveer alivio consistente en una reducción de intereses y del capital de la deuda; una propuesta del Senador John F. Kerry, también miembro del Senado de los Estados Unidos, que propende a crear un programa de desarrollo internacional fijando un tope al pago de servicios de la deuda como porcentaje de las exportaciones y estableciendo un alivio progresivo del servicio según el grado de desequilibrio en la balanza comercial del deudor; una propuesta de Franz Luetolf, Director Gerente de Swiss Bank Corporation, quien propuso recientemente una suspensión temporal del pago de intereses (véase *Neue Zürcher Zeitung*, N° 208, Zurich, 9 de septiembre de 1986, p. 19); y la propuesta de Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, para refinanciar de manera automática una proporción de los pagos por intereses de la deuda, y reducir su costo mediante la transferencia de los montos necesarios por parte de los bancos acreedores a un fondo especial de financiamiento de proyectos de inversión para fomentar el crecimiento de las exportaciones en los países deudores. Lo que más se asemeja a una propuesta de los países latinoamericanos más endeudados, se encuentra en la Declaración de Montevideo, del Consenso de Cartagena (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), emitida en Montevideo el 17 de diciembre de 1985.

⁷⁶Otros dos instrumentos son la Cuenta de Subvención, destinada a reducir, en el caso de los países de bajo ingreso, el costo de la utilización de recursos del servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario, y el servicio de financiamiento de existencias reguladoras que se ha utilizado en forma muy limitada y sólo en relación con dos productos, el estaño y el azúcar.

⁷⁷En el caso de los Estados Unidos, varios estudios estiman que la mitad de cualquier disminución en el pago de servicios de la deuda latinoamericana se destinará a compras en ese país. Véase, Joint Economic Committee of the Congress of the United States, *op. cit.*

⁷⁸Véase UNCTAD, *Informe sobre comercio y desarrollo, 1985* (UNCTAD/TDR/5), Nueva York, 1985, pp. 8-9. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.85.II.D.16.

⁷⁹Cabe recordar que los países miembros de la Comunidad del Caribe son beneficiarios de la Tercera Convención de Lomé, por lo que tienen un amplio acceso al mercado de las Comunidades Europeas. La Ley de recuperación económica de la Cuenca del Caribe, de agosto de 1983, también otorga libre acceso al mercado estadounidense para una amplia gama de bienes, durante un período de 12 años. En la actualidad, se negocia un acuerdo similar, pero de alcance más limitado con el Gobierno de Canadá.

⁸⁰Véase la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, que emanó del período extraordinario de sesiones de las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Punta del Este, Uruguay, 20 de septiembre de 1986.

⁸¹Al respecto, después de arduas negociaciones, en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, se aprobó lo siguiente: "Las Partes Contratantes convienen en la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios, mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relacionadas con los excedentes estructurales, con el fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agropecuarios", *ibid.*, p. 11.

⁸²*Ibid.*, p. 20.

⁸³Véase CEPAL, *El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa* (LC/R.500), Santiago de Chile, abril de 1986.

⁸⁴La Declaración Ministerial deja abierta la opción para participar en las negociaciones, además de las Partes Contratantes, a: i) "Los países que se hayan adherido provisionalmente al Acuerdo General"; ii) "los países que apliquen *de facto* el Acuerdo General y hayan manifestado, a más tardar el 30 de abril de 1987, su intención de adherirse a él y de participar en las negociaciones"; iii) "los países que ya hayan comunicado a las Partes Contratantes, en una reunión ordinaria del Consejo de Representantes, su intención de negociar las condiciones de su integración en calidad de

partes contratantes", y iv) "los países en desarrollo que para el 30 de abril de 1987 hayan iniciado el procedimiento de adhesión al Acuerdo General, con la intención de negociar las condiciones de su adhesión durante el curso de las negociaciones".

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro 1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO POR HABITANTE**

	Tasas anuales de crecimiento					Variación acumulada
	1981	1982	1983	1984	1985 ^a	1981-1985 ^a
Argentina	-8.2	-7.8	1.4	0.6	-5.9	-18.7
Barbados	-6.5	-5.2	-0.5	1.8	...	-7.3 ^c
Bolivia	-2.3	-5.4	-9.0	-3.5	-4.4	-22.4
Brasil	-4.2	-0.8	-4.8	2.6	5.9	-1.6
Colombia	0.1	-1.1	-1.0	1.4	0.4	-0.2
Costa Rica	-0.5	-9.7	0.1	4.6	-1.0	-11.2
Cuba ^b	14.4	2.5	3.2	6.8	3.8	34.1
Chile	3.6	-14.4	-2.1	4.5	0.8	-8.6
Ecuador	0.8	-1.8	-4.0	1.5	1.4	-2.1
El Salvador	-11.0	-8.4	-2.3	-1.5	-1.6	-22.8
Guatemala	-1.8	-6.1	-5.4	-2.6	-3.8	-18.2
Guyana	-2.6	-12.6	-12.0	3.9	...	-22.2 ^c
Haití	-3.9	-6.4	-2.3	0.2	-1.4	-13.1
Honduras	-2.8	-3.9	-4.5	-0.8	-1.7	-13.0
Jamaica	1.1	-1.6	-	-1.7	...	-2.2 ^c
México	5.4	-2.6	-7.6	0.9	-0.1	-4.3
Nicaragua	2.0	-4.0	1.0	-4.7	-5.9	-11.3
Panamá	1.7	2.7	-2.2	-2.5	1.1	0.7
Paraguay	5.4	-3.6	-5.9	0.2	1.1	-3.2
Perú	1.3	-2.5	-14.2	1.5	-1.0	-14.8
República Dominicana	1.5	-1.0	1.9	-1.9	-4.4	-4.0
Trinidad y Tabago	-1.5	1.6	-8.0	-5.5	...	-13.0 ^c
Uruguay	0.8	-10.7	-6.7	-2.8	-0.2	-18.5
Venezuela	-3.9	-4.1	-8.2	-3.7	-3.8	-21.6
América Latina^d	-1.9	-3.7	-4.8	0.8	0.4	-8.6
América Latina y el Caribe excluidos el Brasil y Cuba	-0.9	-5.0	-4.8	-0.1	-2.1	-12.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^aCifras preliminares.^bSe refiere al concepto de producto social global.^cExcluye Cuba.^dVariación

Cuadro 2

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE LAS
REMUNERACIONES REALES**

Indices promedios anuales (180 = 100)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^e
Remuneraciones medias							
Argentina ^b	89.5	100.0	89.4	80.1	103.6	131.0	113.4
Brasil ^c	95.0	100.0	105.5	113.3	101.9	103.0	109.7
Colombia ^b	99.3	100.0	101.4	105.2	110.4	118.7	114.9
Costa Rica ^d	99.2	100.0	88.3	70.8	78.5	84.7	92.2
Chile ^e	91.8	100.0	109.1	108.7	97.1	97.4	93.0
México ^c	102.9	100.0	103.6	104.4	80.7	75.7	76.6
Nicaragua ^f	122.7	100.0	101.3	91.8	84.5	75.8	60.4
Panamá ^g	104.8	100.0	98.6	100.4	104.6	108.1	...
Paraguay ^h	99.4	100.0	105.3	102.4	95.2	91.8	89.9
Perú ⁱ	88.9	100.0	98.2	100.4	83.6	70.8	59.6
Uruguay ^j	100.4	100.0	107.5	107.1	84.9	77.1	88.0
Remuneraciones mínimas							
Ecuador ^k	60.4	100.0	86.2	75.9	63.6	62.8	60.8
El Salvador ^l	87.7	100.0	96.8	86.6	76.5	76.8	66.3
Guatemala ^m	62.5	100.0	89.8	89.6	85.5	82.8	69.8
Haití ⁿ	85.8	100.0	96.3	100.8	94.0	87.1	...
Honduras ^o	109.2	100.0	105.6	104.5	96.6	92.1	88.8
República Dominicana ^m	105.0	100.0	93.0	86.4	80.8	82.0	80.2
Venezuela ^p	60.7	100.0	83.7	76.0	71.0	61.8	80.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares. ^bSalarios obreros en la industria manufacturera. ^cSalarios medios en la industria manufacturera. ^dRemuneraciones declaradas de los adscritos al seguro social. ^eRemuneraciones medias de los asalariados en los sectores no agrícolas. ^fRemuneraciones medias de los adscritos al seguro social. 1985: promedio enero-octubre. ^gRemuneración industrial promedio en los distritos de Panamá y de Colón. ^hSalario obrero en Asunción. ⁱSalarios obreros del sector privado en Lima Metropolitana. ^jSalarios medios reales. ^kRemuneración mínima vital general, calculada sobre la base del salario mínimo vital anual y de las bonificaciones legales complementarias. ^lSalario mínimo para actividades no agropecuarias en San Salvador. ^mSalario mínimo nacional. ⁿJornal mínimo pagado en las empresas industriales. ^oSalario mínimo en el Distrito Central y San Pedro Sula para la industria manufacturera. ^pSalario mínimo nacional para actividades no agropecuarias.

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO

(Tasas anuales medias)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^e
Argentina ^b	3.7	4.9	3.3	3.3	2.5	2.6	4.7	5.3	4.6	4.6	6.1
Bolivia ^c	...	...	...	4.5	5.2	5.8	9.7	10.5	14.2	15.1	18.0
Brasil ^d	...	...	...	6.8	6.4	6.3	7.9	6.3	6.7	7.1	5.3
Colombia ^e	11.0	10.6	9.0	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8	13.5	14.1
Costa Rica ^f	...	5.4	5.1	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.6	6.6	6.7
Chile ^g	16.2	16.8	13.2	14.0	13.6	11.8	11.1	22.1	22.2	19.3	16.3
Honduras ^h	...	...	...	...	...	8.8	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7
México ⁱ	7.2	6.8	8.3	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.7	6.0	4.8
Nicaragua ^j	...	...	...	...	...	18.3	15.8	14.0	15.2	18.4	24.2
Panamá ^k	8.6	9.0	...	9.6	11.6	9.9	11.8	10.3	11.5	11.0	15.2
Paraguay ^l	...	6.7	5.4	4.1	5.9	4.1	2.2	5.6	8.4	7.4	5.2
Perú ^m	...	8.4	9.4	10.4	11.2	10.9	10.4	10.6	9.2	10.9	11.8
Uruguay ⁿ	...	12.7	11.8	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5	14.0	13.1
Venezuela ^o	8.3	6.8	5.5	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	10.5	14.3	14.3

Fuente: CEPAL y PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares. ^bNacional urbano, promedio de abril a octubre. ^cPromedio nacional. ^dÁreas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife, promedio de doce meses; 1980, promedio de junio a diciembre. ^eBogotá, Barranquilla, Medellín y Cali, promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre. ^fNacional urbano, promedio de marzo, julio y noviembre; 1984, promedio de marzo y noviembre. ^gGran Santiago, promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre. ^hPromedio nacional. ⁱÁreas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, promedio de cuatro trimestres. ^jActividad no agrícolas. ^kNacional urbano, agosto de cada año. 1980 corresponde a la desocupación del área urbana que registró el censo de población de ese año y 1981 al área metropolitana. ^lAsunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo, promedio anual; 1981, primer semestre; 1982, primer trimestre; 1983, promedio septiembre, octubre y noviembre; 1984, promedio agosto y septiembre; 1985, promedio de noviembre a diciembre. ^mActividades no agrícolas. ⁿMontevideo, promedio de cuatro trimestres. Hasta 1981, promedio dos semestres. ^oNacional urbano, promedio de dos semestres.

Cuadro 4

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION
DEL BALANCE DE PAGOS**

(Miles de millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^e
Balance en cuenta corriente ^b	-28.2	-40.2	-40.9	-7.6	-1.9	-3.2
Balance del comercio de bienes	-1.4	-1.7	9.1	31.6	38.0	34.5
Exportaciones	89.2	95.9	87.4	87.5	96.8	92.3
Importaciones	90.5	97.6	78.3	55.9	58.8	57.8
Pagos netos de utilidades e intereses	18.5	28.1	39.7	35.2	36.7	35.3
Balance en cuenta de capital ^f	29.5	37.3	19.9	3.2	10.2	6.0
Balance global	1.4	-2.9	-21.1	-4.4	8.3	2.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

^bIncluye transferencias unilaterales privadas netas.

^fIncluye capital

a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores u omisiones.

Cuadro 5

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE
LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR**
(Variaciones de diciembre a diciembre)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
América Latina y el Caribe^a	62.3	40.0	39.0	54.1	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	274.5
América Latina y el Caribe^b	63.2	40.5	39.5	54.3	56.6	58.2	81.3	127.8	152.0	141.8
Argentina	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	208.7	433.7	688.0	385.4
Barbados	3.9	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	5.5	5.1	3.0 ^c
Bolivia	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	2 177.2	8 170.5
Brasil ^d	44.8	43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	203.3	223.0
Colombia ^e	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.5
Costa Rica	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	10.9
Chile	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4
Ecuador ^f	13.1	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4
El Salvador	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	32.1
Guatemala	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5
Guyana	9.2	9.0	20.0	19.4	8.5	29.1	...	...	...	...
Haiti ^g	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	6.2	12.2	6.1	15.0
Honduras	5.6	7.7	5.4	22.5	11.5	9.2	8.8	7.8	3.7	4.2
Jamaica	8.3	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	16.7	31.2	22.8 ^h
México	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7
Nicaragua	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	50.2	334.5
Panamá	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	0.9	0.8 ^c
Paraguay	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	29.8	24.0
Perú	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3
República Dominicana ⁱ	7.0	8.5	1.8	26.2	4.2	7.4	7.1	9.8	40.9	39.4 ^b
Trinidad y Tabago	12.0	11.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	15.4	14.1	6.9 ^f
Uruguay	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0
Venezuela	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9	7.0	13.3	5.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Financial Statistics*, enero de 1986, e información oficial proporcionada por los países.

^aExcluye, Cuba. ^bExcluye Bolivia y Cuba. ^cCorresponde a la variación entre octubre de 1985 y octubre de 1984. ^dHasta 1979 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor en Río de Janeiro; desde 1980 en adelante se refiere a la variación del total nacional. ^eHasta 1980 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor de obreros; desde 1981 en adelante se refiere a la variación del total nacional, que incluye a obreros y empleados. ^fHasta 1982 corresponde a la variación del índice de precios al consumidor de Quito; desde 1983 corresponde a la variación del total nacional. ^gCorresponde a la variación entre septiembre de 1985 y septiembre de 1984. ^hCorresponde a la variación entre noviembre de 1985 y noviembre de 1984. ⁱHasta 1982 se refiere a la variación del índice de precios al consumidor en la ciudad de Santo Domingo; desde 1983 se refiere a la variación del total nacional.

Cuadro 6

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTES DE INVERSION BRUTA TOTAL
Y AHORRO INTERNO BRUTO**

(Porcentajes del producto interno bruto a precios constantes de 1980)

	Coeficiente de inversión						Coeficiente de ahorro interno					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Argentina	22.8	18.8	16.8	15.5	13.3	11.5	20.7	18.7	21.2	20.7	17.9	18.6
Bolivia	14.7	16.6	12.6	10.9	10.4	10.2	16.5	17.0	19.1	15.2	14.4	10.9
Brasil	22.6	20.1	18.5	15.8	15.5	16.1	20.2	21.0	19.5	20.1	22.0	22.4
Colombia	18.7	20.7	21.6	20.4	18.6	16.5	18.3	17.6	16.8	16.2	16.8	16.5
Costa Rica	26.6	17.0	13.7	16.6	18.0	19.0	17.1	20.8	22.8	22.2	21.8	21.3
Chile	21.0	24.4	9.8	8.1	13.4	12.2	17.2	15.3	13.7	15.8	18.8	22.1
Ecuador	26.2	21.8	24.3	16.9	17.0	16.9	25.6	20.2	23.4	27.4	27.5	29.5
El Salvador	13.3	14.0	13.3	12.1	12.3	12.6	14.5	9.8	8.5	11.4	3.5	3.0
Guatemala	15.9	18.2	15.2	12.9	13.2	11.2	13.0	13.7	14.4	14.2	12.3	12.4
Haití	18.9	19.6	18.9	19.8	20.6	22.2	6.7	5.0	9.8	12.1	10.0	10.6
Honduras	26.2	21.5	13.2	14.1	18.7	18.3	18.8	18.7	13.3	11.8	14.2	13.0
México	28.2	30.1	21.5	17.0	17.7	19.8	26.9	27.8	27.2	28.2	28.0	27.7
Nicaragua	16.8	24.4	20.3	21.1	20.5	17.5	-3.2	5.3	6.0	4.6	-0.8	-7.0
Panamá	27.8	30.1	26.6	21.1	19.7	18.0	20.4	27.9	35.6	25.6	18.0	100.0
Paraguay	28.8	31.0	26.0	21.9	20.5	20.5	22.6	22.0	17.3	16.9	8.8	16.6
Perú	18.3	21.2	19.7	13.5	11.9	9.1	22.2	19.7	20.5	17.9	20.8	20.7
República Dominicana	24.9	21.4	19.6	19.2	19.3	18.6	15.1	16.5	18.9	18.5	21.2	21.6
Uruguay	17.4	15.6	14.2	9.6	9.0	8.0	11.2	11.3	14.9	16.3	16.0	16.6
Venezuela	24.8	24.7	27.5	12.4	17.0	16.3	32.9	28.6	23.8	25.8	28.9	28.9
América Latina	23.7	23.0	19.5	15.7	15.8	15.9	22.4	22.1	21.7	22.2	22.4	23.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

Cuadro 7

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA
(Saldos a fines de año en millones de dólares)

	1975	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
América Latina y el Caribe	78 414	158 633	230 235	287 709	330 702	351 123	366 493	372 871
Países exportadores de petróleo	30 448	70 581	96 894	126 489	142 690	152 107	155 056	156 294
Bolivia ^b	883	1 822	2 340	2 622	2 502	3 156	3 165	3 500
Ecuador	708 ^b	2 975	4 652	5 868	6 187	6 712	6 949	7 300
México	16 900	39 700	50 700	74 900	87 600	93 800	96 700	97 800
Perú	6 257	9 324	9 594	9 688	11 340	12 442	13 389	13 794
Venezuela ^c	5 700	16 760	29 608	33 411	35 061	35 997	34 853	33 900
Países no exportadores de petróleo	47 966	88 052	133 341	161 220	188 012	199 016	211 437	216 577
Argentina	7 875	12 496	27 162	35 671	43 634	45 087	46 903	48 312
Brasil ^d	26 500	53 415	70 025	79 946	91 035	95 520	102 039	101 920
Colombia	3 502	4 033	6 300	7 885	9 410	10 405	11 551	12 856
Costa Rica	649 ^b	1 870	3 183	3 360	3 497	3 848	3 955	4 084
Chile ^e	4 854	6 664	11 084	15 542	17 153	17 431	18 877	19 757
El Salvador	391 ^b	986	1 176	1 471	1 710	1 891	1 949	2 003
Guatemala	243 ^b	821	972	1 305	1 560	2 130	2 493	2 570
Haití ^f	57	210	290	372	410	551	607	650
Honduras	363 ^b	971	1 510	1 708	1 986	2 162	2 392	2 615
Nicaragua	593 ^b	1 465	1 825	2 566	3 139	3 789	4 362	4 936
Panamá	771 ^f	1 881 ^f	4 756	5 047	5 960	6 924	6 537	6 500
Paraguay	332	669	861	949	1 204	1 469	1 654	1 773
República Dominicana	805	1 331	2 059	2 286	3 076	3 237	3 447	3 701
Uruguay	1 031	1 240	2 138	3 112	4 238	4 572	4 671	4 900

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares. ^b Deuda total de mediano y largo plazo. ^c Deuda pública más la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan datos al Banco de Pagos Internacionales. ^d Incluye la deuda total de mediano y largo plazo más la deuda de corto plazo de acuerdo con cifras del Banco Mundial. A partir de 1984 corresponde a la deuda total según estadísticas oficiales. ^e Deuda de corto, mediano y largo plazo, excluida la deuda con el FMI y créditos de corto plazo para operaciones de comercio exterior del sector privado no financiero. ^f Deuda pública.

Cuadro 8

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL
ENDEUDAMIENTO EXTERNO**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Miles de millones de dólares									
Deuda externa total desembolsada									
América Latina y el Caribe	119.0	158.6	183.0	230.2	287.7	330.7	351.1	366.5	372.9
Países exportadores de petróleo	53.4	70.6	80.1	97.0	126.5	142.7	152.1	155.1	156.3
Países no exportadores de petróleo	65.6	88.0	102.9	133.2	161.2	188.0	199.0	211.4	216.6
Intereses pagados^b									
América Latina y el Caribe	6.9	9.5	14.2	21.0	31.5	40.8	36.0	39.6	37.5
Países exportadores de petróleo	2.9	4.1	5.8	8.6	13.0	18.3	15.9	17.6	16.0
Países no exportadores de petróleo	4.0	5.4	8.4	12.4	18.5	22.5	20.1	22.0	21.5
Coefficientes									
D/X (veces)									
América Latina y el Caribe	2.1	2.6	2.2	2.1	2.5	3.2	3.4	3.3	3.4
Países exportadores de petróleo	2.4	2.8	2.1	1.9	2.2	2.8	3.0	2.9	3.1
Países no exportadores de petróleo	2.0	2.5	2.3	2.4	2.8	3.6	3.8	3.6	3.7
I/X (porcentajes)									
América Latina y el Caribe	12.4	15.5	17.3	19.5	27.1	39.6	35.1	35.1	34.5
Países exportadores de petróleo	12.9	16.0	15.5	16.6	22.6	35.6	31.7	32.5	31.6
Países no exportadores de petróleo	12.0	15.1	18.9	22.3	31.6	43.5	38.4	37.5	37.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Símbolos: D = Deuda externa total desembolsada; X = Exportaciones de bienes y servicios; I = Intereses totales pagados.

^aCifras preliminares.^bExcluye Panamá.

Cuadro 9

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITAL Y
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS**

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Ingreso neto de capitales	Pagos netos de utilidades e intereses	Transfe- rencia de recursos (3)=(1)-(2)	Exporta- ciones de bienes y servicios	Transferen- cias de recursos/ exporta- ciones de bienes y servicios (5)=(3)/(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1973	7.9	4.2	3.7	28.9	12.8
1974	11.4	5.0	6.4	43.6	14.7
1975	14.2	5.5	8.7	41.1	21.2
1976	17.8	6.8	11.0	47.3	23.3
1977	17.1	8.2	8.9	55.9	15.9
1978	26.1	10.2	15.9	61.3	25.9
1979	29.0	13.6	15.4	82.0	18.8
1980	29.5	18.5	10.0	107.6	9.3
1981	37.3	28.1	9.2	116.1	7.9
1982	19.9	39.7	-19.8	103.2	-19.2
1983	3.2	35.2	-32.0	102.4	-31.3
1984	10.2	36.7	-26.5	112.9	-23.5
1985 ^b	6.0	35.3	-29.3	108.6	-27.0

Fuente: CEPAL, sobre la base del Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*, 1985 y cifras oficiales.

^aPorcentajes.

^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

Cuadro 10

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE
LAS FINANZAS PUBLICAS**
(Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A. Ingresos corrientes del Gobierno Central/producto interno bruto						
Argentina	6.0	6.0	6.2	5.9		
Bolivia	9.2	8.6	5.0	3.5	2.9	
Brasil	9.3	8.8	9.1	9.4	8.7	
Colombia	9.6	7.9	7.6	7.8	7.9	
Costa Rica	12.7	13.1	13.3	16.7	17.2	13.1
Cuba						
Chile	22.3	25.1	24.3	22.4	23.4	-
Ecuador	12.8	11.3	11.1	10.7	12.4	
El Salvador	11.7	12.8	12.4	12.5	13.5	13.6
Guatemala	9.5	8.6	8.4	8.2	7.1	
Haití	9.5	9.0	10.3	10.4	10.0	
Honduras	15.3	14.0	13.8	13.3	15.1	16.3
México	15.9	15.9	16.3	18.6	16.9	
Nicaragua	17.8	17.9	19.5	23.7		
Panamá	19.6	20.4	19.8	20.7	20.2	
Paraguay	9.2	8.4	9.3	8.0	8.0	7.9
Perú	20.5	17.9	17.5	14.2	16.2	
República Dominicana	13.1	12.5	9.3	10.6	11.1	11.4
Uruguay	16.2	17.4	15.2	15.6	13.5	15.0
Venezuela	24.7	32.5	26.9	24.7	28.5	
B. Gastos totales del Gobierno Central/producto interno bruto						
Argentina	8.8	10.8	12.4	17.9		
Bolivia	16.7	14.9	33.5	26.7	43.3	
Brasil						
Colombia	10.3	10.8	11.7	11.3	12.1	
Costa Rica	21.8	17.4	16.7	21.9	22.0	16.9
Cuba						
Chile	21.1	22.9	26.1	25.7	26.5	-
Ecuador	16.2	17.0	15.5	13.2	13.2	
El Salvador	17.2	20.1	20.3	27.1	22.0	20.5
Guatemala	15.1	17.2	14.4	12.1	12.0	
Haití	16.4	18.0	24.8	23.0	21.9	
Honduras	25.4	23.9	28.6	27.0	31.8	31.2
México	18.8	22.4	28.2	26.8	24.4	
Nicaragua	28.8	32.7	37.4	55.9		
Panamá	29.9	31.4	38.0	31.3	32.9	
Paraguay	9.5	11.1	10.5	9.9	9.0	9.5
Perú	23.3	22.7	21.5	23.1	21.3	
República Dominicana	15.9	14.7	12.4	13.3	11.7	12.8
Uruguay	16.1	17.5	23.9	19.6	18.8	17.8
Venezuela	24.9	29.2	28.1	25.6	25.3	

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1983, 1984 y 1985.

Cuadro 11

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: RELACION DE PRECIOS
DEL INTERCAMBIO 1930-1985**
(Índices: 1970 = 100)

	Total América Latina y el Caribe ^a	Paises no exportadores de petróleo ^b
1930	102.4	95.3
1931	82.7	78.1
1932	89.5	83.2
1934	82.7	79.0
1935	93.3	89.6
1936	95.7	93.1
1937	100.3	97.0
1938	94.1	89.9
1939	93.3	80.5
1940	90.8	86.4
1941	94.5	90.6
1942	94.8	93.4
1943	99.3	93.5
1944	106.2	103.3
1945	102.9	100.9
1946	118.1	117.2
1947	121.0	118.3
1948	122.0	110.2
1949	114.8	103.1
1950	135.9	114.9
1951	135.4	118.8
1952	117.4	99.2
1953	129.2	109.2
1954	125.8	109.9
1955	123.1	99.1
1956	124.5	100.4
1957	130.6	99.8
1958	119.3	92.4
1959	109.3	88.3
1960	106.4	90.6
1961	104.4	89.9
1962	98.8	85.8
1963	98.7	88.9
1964	100.4	96.4
1965	95.6	92.8
1966	95.8	93.7
1967	94.3	91.0
1968	95.2	91.3
1969	96.7	96.2
1970	100.0	100.0
1971	97.4	91.8
1972	100.0	96.2
1973	113.4	107.1
1974	131.4	97.8
1975	113.8	84.9
1976	118.9	90.6
1977	125.8	98.4
1978	112.7	88.2
1979	116.8	84.2
1980	119.7	79.4
1981	110.2	71.0
1982	99.8	65.0
1983	94.3	65.0
1984	99.3	68.8
1985 ^c	96.9	66.1

Fuente: 1930-1949: CEPAL, "América Latina: relación de precios del intercambio 1928-1976", 1977.
1950-1985: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aIncluye 19 países.

^bExcluye México, Venezuela, Ecuador.

^cCifras preliminares.

Cuadro 12

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACION, INTRALATINOAMERICANAS Y TOTALES

(Millones de dólares corrientes, fob)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979
ALADI						
Exportaciones totales	7 344.8	9 388.7	13 786.7	29 664.2	44 630.1	60 729.0
Exportaciones a América Latina	-	-	1 583.5	5 031.2	7 174.3	10 011.8
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	12.4	17.0	16.1	16.5
Exportaciones dentro de la ALADI	566.6	841.9	1 266.0	4 010.2	5 838.4	8 574.6
Porcentajes exportaciones ALADI/total	7.7	9.0	9.9	13.5	13.1	14.1
Porcentajes exportaciones ALADI/exportaciones América Latina	-	-	79.9	79.7	81.4	85.6
Grupo Andino^f						
Exportaciones totales	3 586.8	4 346.0	5 419.1	12 897.8	16 293.4	23 937.5
Exportaciones a América Latina	-	-	569.0	2 055.3	2 404.2	3 412.9
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	10.5	15.9	14.8	14.3
Exportaciones dentro del Grupo Andino	24.5	52.7	91.6	477.1	684.5	1 075.1
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/total	0.7	1.2	1.7	3.7	4.2	4.5
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/exportaciones América Latina	-	-	16.1	23.2	28.5	31.5
Mercado Común						
Centroamericano (MCCA)						
Exportaciones totales	444.2	762.5	1 105.4	2 309.4	3 974.0	4 462.5
Exportaciones a América Latina	-	-	313.7	645.9	965.7	1 034.2
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	28.4	28.0	24.3	23.2
Exportaciones dentro del MCCA	30.9	132.8	287.1	541.3	862.8	898.7
Porcentajes exportaciones MCCA/total	7.4	17.4	26.0	23.4	21.7	20.1
Porcentajes exportaciones MCCA/exportaciones América Latina	-	-	91.5	83.8	89.3	86.9
CARICOM^g						
Exportaciones totales	543.7	750.2	1 000.1	3 028.5	3 190.2	3 908.1
Exportaciones a América Latina	-	-	63.2	259.7	297.6	439.6
Porcentajes exportaciones América Latina/total	-	-	6.3	8.6	9.3	11.2
Exportaciones dentro del CARICOM	21.3	27.1	42.3	216.8	204.7	255.7
Porcentajes exportaciones CARICOM/total	3.9	3.6	4.2	7.2	6.4	6.5
Porcentajes exportaciones CARICOM/exportaciones América Latina	-	-	66.9	83.5	68.8	58.2
América Latina^f						
Exportaciones total	8 532.5	11 518.6	15 212.2	36 182.8	52 712.2	70 265.6
Comercio intrarregional	749.9	1 275.3	1 969.7	5 964.8	8 536.5	11 583.3
Porcentaje intrarregional/total	8.8	11.1	12.9	16.5	16.2	16.5

(Cuadro 12 conclusión)

	1980	1981	1982	1983 ^{abc}	1984 ^{abc}	1985 ^d
ALADI						
Exportaciones totales	78 237.8	86 636.6	81 262.5	82 235.9	92 293.8	84 936.4
Exportaciones a América Latina	12 314.8	13 424.1	11 688.3	9 005.2	10 281.4	...
Porcentajes exportaciones						
América Latina/total	15.7	15.5	14.4	11.0	11.1	...
Exportaciones dentro de la ALADI	10 935.3	11 348.1	9 762.5	7 016.0	8 174.6	7 010.7
Porcentajes exportaciones ALADI/total	14.0	13.1	12.0	8.5	8.9	8.3
Porcentajes exportaciones ALADI/exportaciones América Latina	88.0	84.5	83.5	77.9	79.5	...
Grupo Andino^e						
Exportaciones totales	29 428.9	29 284.4	27 434.0	22 703.7	25 723.1	24 130.3
Exportaciones a América Latina	4 282.7	4 859.2	4 428.2	3 123.7	3 219.5	...
Porcentajes exportaciones						
América Latina/total	14.6	16.6	16.1	13.8	12.5	...
Exportaciones dentro del Grupo Andino	1 191.0	1 265.4	1 228.2	747.9	729.8	742.8
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/total	4.1	4.3	4.5	3.3	2.8	3.1
Porcentajes exportaciones Grupo Andino/exportaciones América Latina	27.8	26.0	27.7	23.9	22.7	...
Mercado Común Centroamericano (MCCA)						
Exportaciones totales	4 212.6	3 792.3	3 393.7	3 520.6	3 976.3	...
Exportaciones a América Latina	1 249.8	1 160.5	969.7	907.7	872.8	...
Porcentajes exportaciones						
América Latina/total	28.3	30.6	28.6	25.8	22.0	...
Exportaciones dentro del MCCA	1 118.9	929.4	761.2	738.9	699.3	...
Porcentajes exportaciones MCCA/total	25.4	24.5	22.4	21.0	17.6	...
Porcentajes exportaciones MCCA/exportaciones América Latina	89.5	80.1	78.5	81.4	80.1	...
CARICOM^b						
Exportaciones totales	5 558.8	5 281.5	4 296.6	3 575.5	3 487.3	3 329.6
Exportaciones a América Latina	601.6	704.2	716.7	438.7	385.4	333.2
Porcentajes exportaciones						
América Latina/total	10.8	13.3	16.7	12.3	11.1	10.0
Exportaciones dentro del CARICOM	350.2	375.0	390.8	325.0	275.8	278.2
Porcentajes exportaciones CARICOM/total	6.3	7.1	9.1	9.1	7.9	8.4
Porcentajes exportaciones CARICOM/exportaciones América Latina	58.2	53.3	54.5	74.1	71.6	83.5
América Latina^f						
Exportaciones total	89 726.1	97 381.0	90 273.0	90 604.3	101 080.5	...
Comercio intrarregional	14 331.6	15 438.3	13 474.0	10 429.1	11 630.9	...
Porcentaje intrarregional/total	16.0	15.9	14.9	11.5	11.5	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales a septiembre de 1986.

^aEstimaciones. ^bSólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago. ^cPerú: cobertura 88% en 1982; 83% en 1983, y 75% en 1984. ^dVenezuela no incluye exportaciones de mineral de hierro en 1983 y 1984. ^eExcluye Chile. ^fIncluye once países de la ALADI, cinco del MCCA, cuatro del CARICOM, Haití, Panamá y República Dominicana.

Cuadro 13

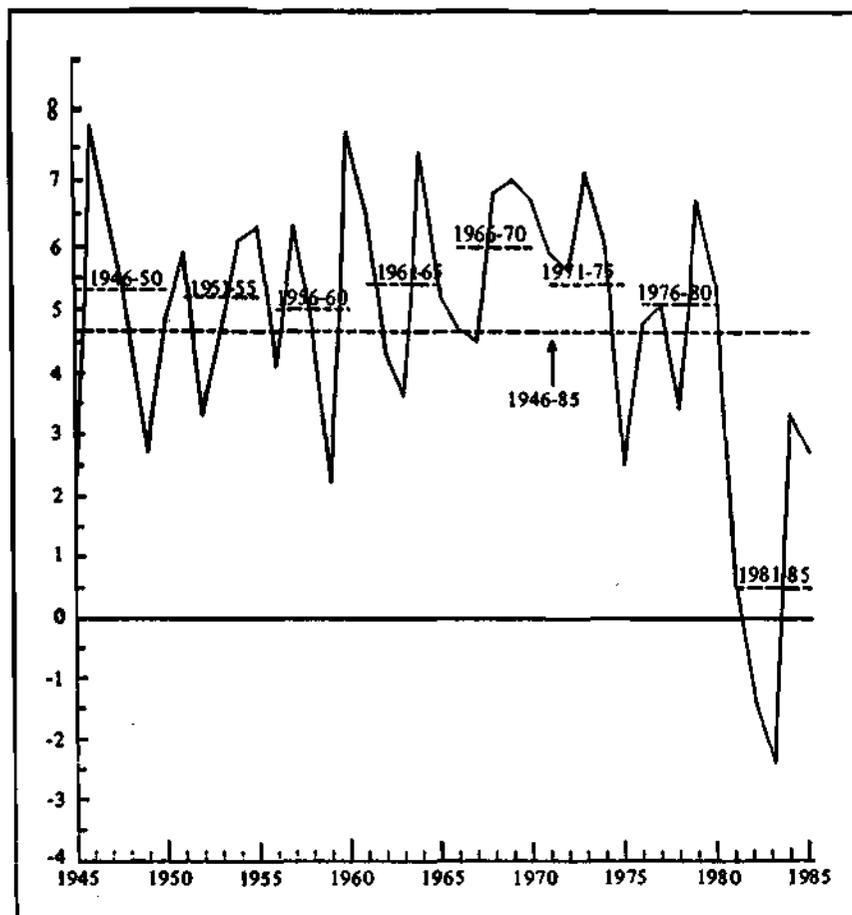
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACION DE
LOS EFECTOS DE LA BAJA EN TASA
DE INTERES LIBOR, 1986**

	Deuda externa neta ^a (saldos a fines de 1985 en millones de dólares)	Relación entre la deuda ex- terna neta con tasa de interes variable y col. (1) (porcen- taje)	Efecto en el pago de inte- reses por una baja de 2.5 puntos por- centuales en la LIBOR ^b (millones de dólares) (1) ^a (2) ^a *0.025	Importa- ciones, de bienes y servicios 1985 (millones de dólares)	Coefi- ciente (3) (4) (porcen- taje)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
América Latina y el Caribe	335 446	72	6 043	77 677	7.8
Países exportadores de petróleo	140 136	79	2 774	33 516	8.3
México	93 333	85	1 983	18 806	10.5
Venezuela	24 568	84	515	9 065	5.7
Perú	12 131	45	136	2 667	5.1
Ecuador	6 786	68	115	2 268	5.1
Bolivia	3 318	30	25	710	3.5
Países no exportadores de petróleo	195 310	67	3 269	44 161	7.4
Brasil	92 276	75	1 730	16 839	10.3
Argentina	46 150	70	808	5 150	15.7
Chile	17 527	84	368	3 935	9.4
Colombia	11 404	60	171	5 416	3.2
Nicaragua	4 936	15	19	880	2.1
Uruguay	4 741	45	53	1 031	5.2
Costa Rica	3 623	50	45	1 261	3.6
Panamá	3 553	25	22	3 147	0.7
República Dominicana	2 450	25	15	1 286	1.2
Honduras	2 519	14	9	1 140	0.8
Guatemala	2 296	22	13	1 269	1.1
El Salvador	1 839	10	5	1 263	0.4
Paraguay	1 352	30	10	1 144	0.9
Haití	644	5	1	400	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes internacionales.
^aLa deuda externa neta equivale a la deuda externa total desembolsada menos las reservas internacionales brutas (excluyen oro). ^bLa tasa LIBOR aplicable en 1986 es de 7.8% (promedio del segundo semestre de 1985: 8.2% y del primer semestre de 1986: 7.4%) mientras que la tasa pertinente para 1985 fue 10.2%. Luego se verifica una caída de 2.4 puntos porcentuales.

GRAFICOS

Gráfico 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 2
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES
 REALES MEDIAS EN ALGUNOS PAISES**
(Indices 1980 = 100)

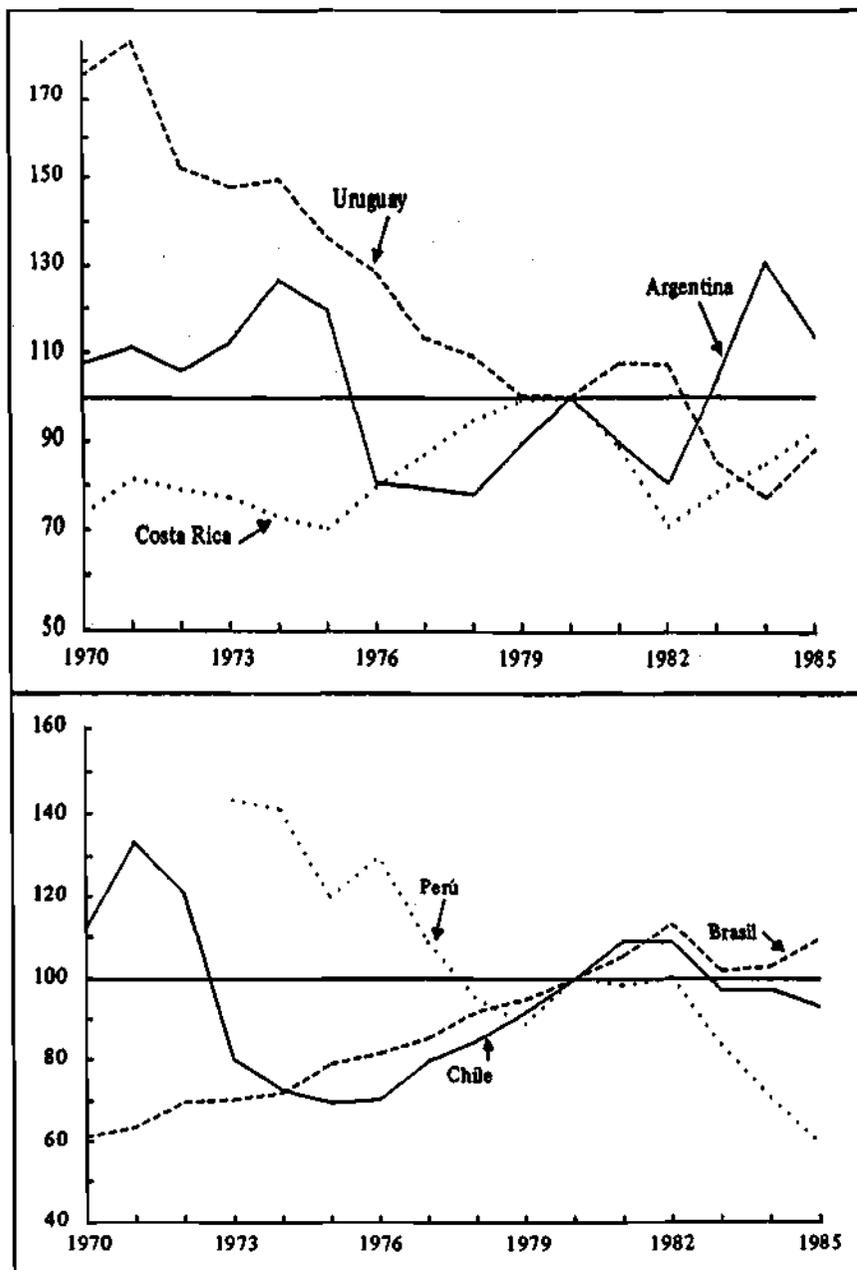
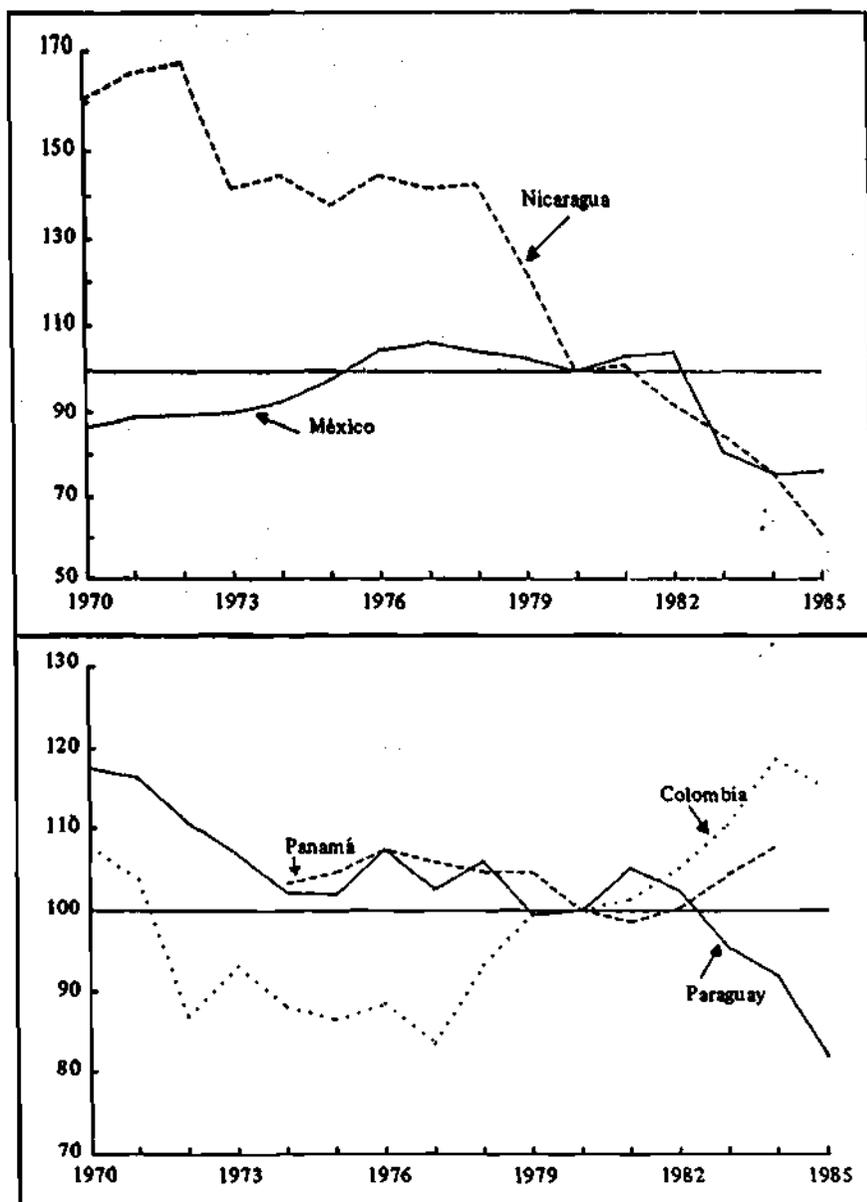


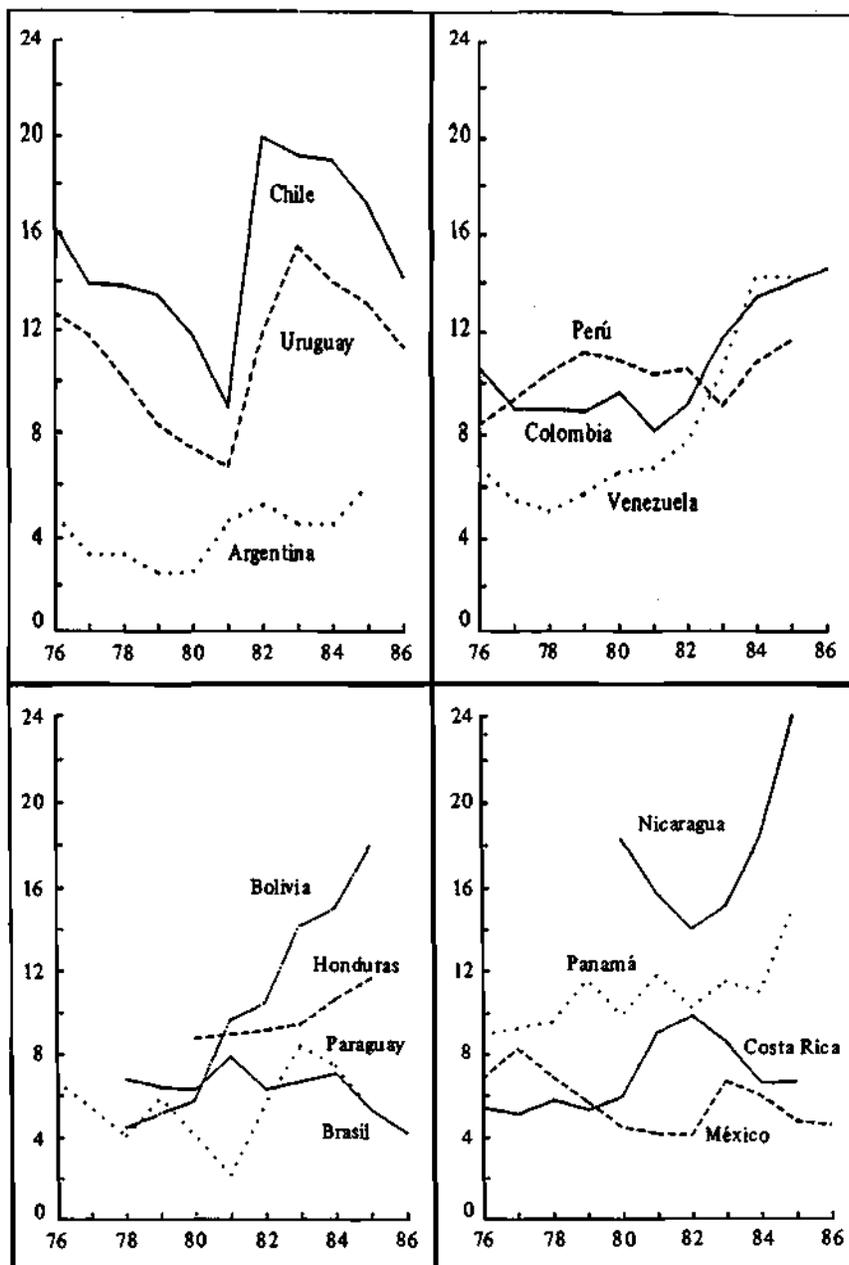
Gráfico 2 (conclusión)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 3
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DEL DESEMPLEO URBANO EN ALGUNOS PAISES*

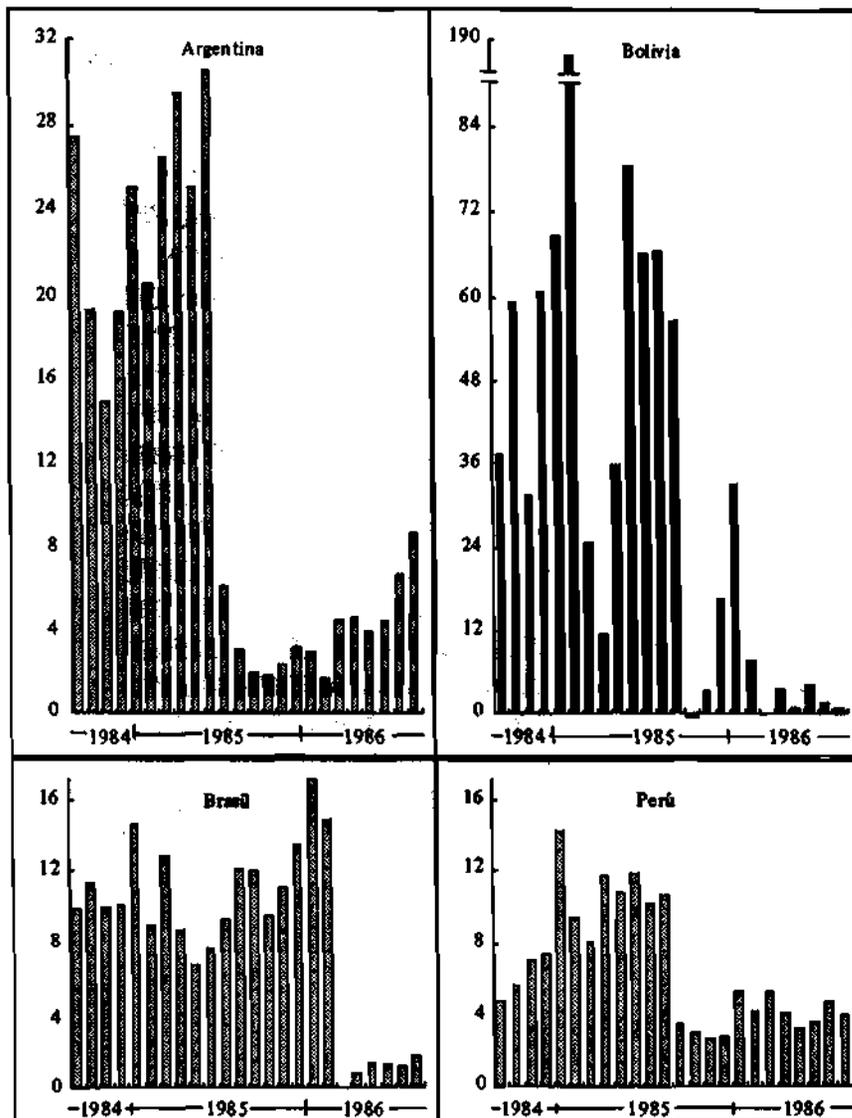
(Tasas anuales medias)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
 *Los datos para 1986 corresponden al primer semestre.

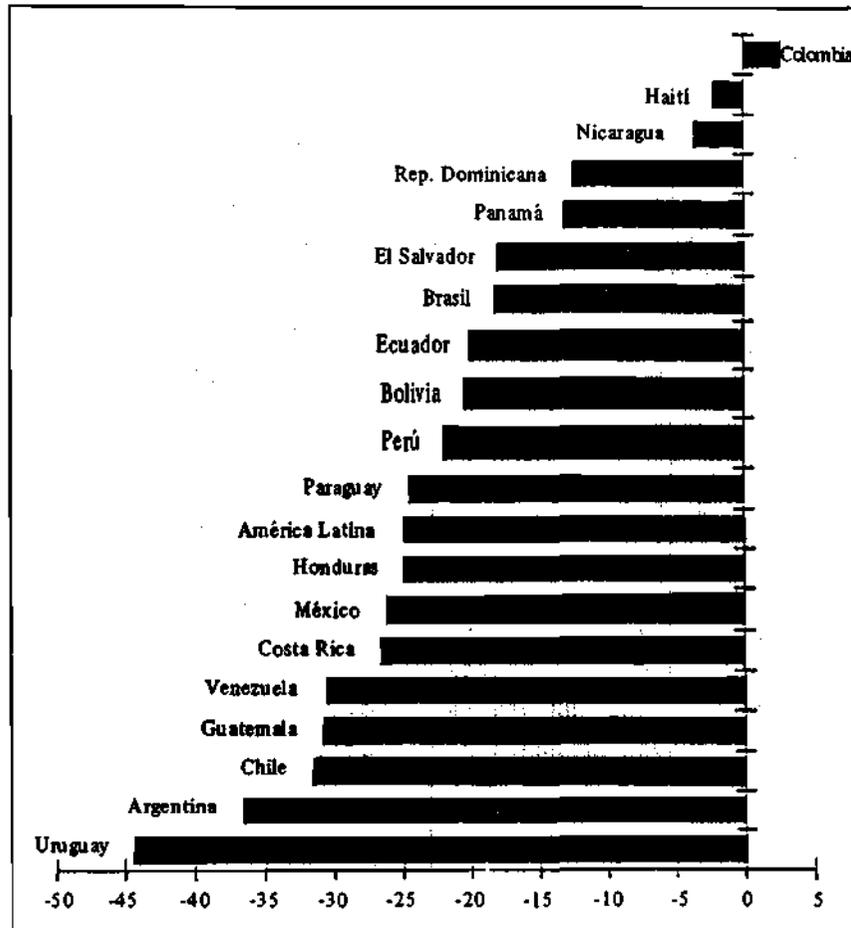
Gráfico 4
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIONES MENSUALES DEL
 INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ALGUNOS PAISES**

(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

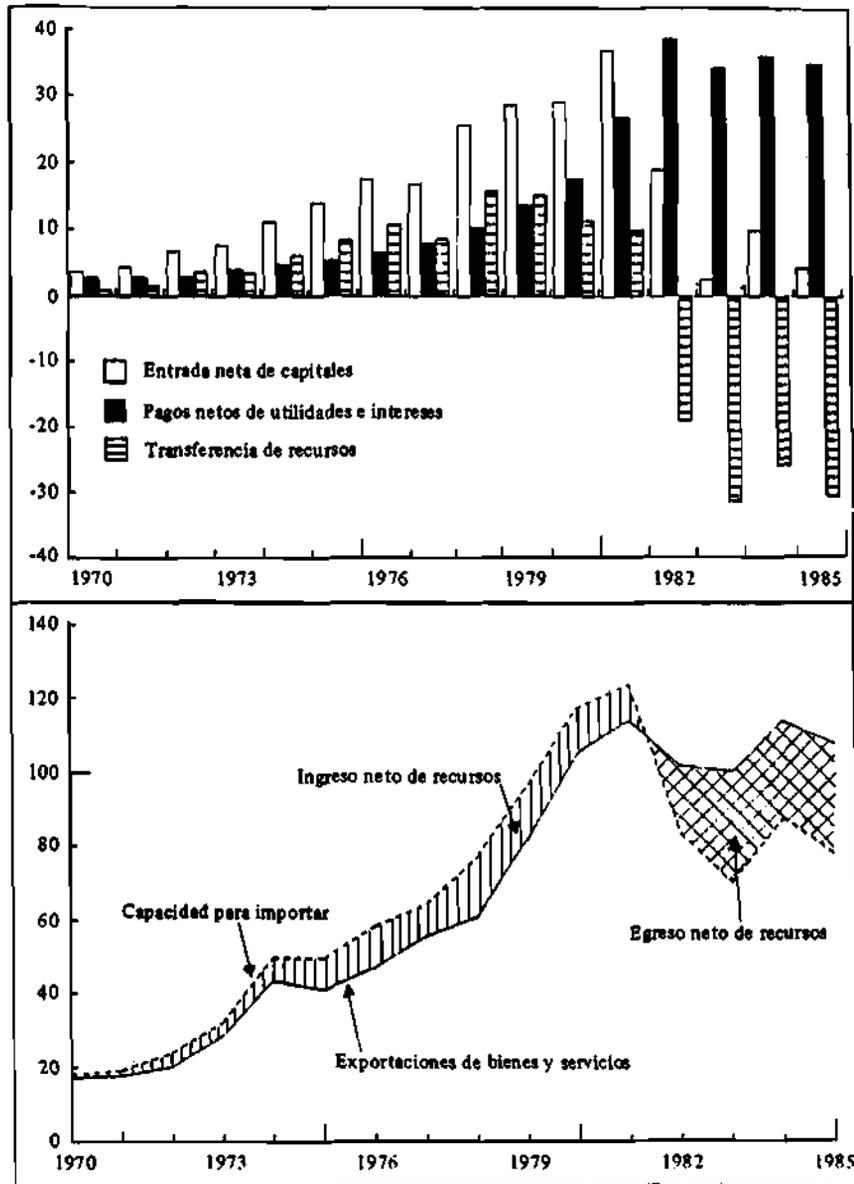
Gráfico 5
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO
(Variación porcentual promedio 1982-1985/promedio 1980-1981)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

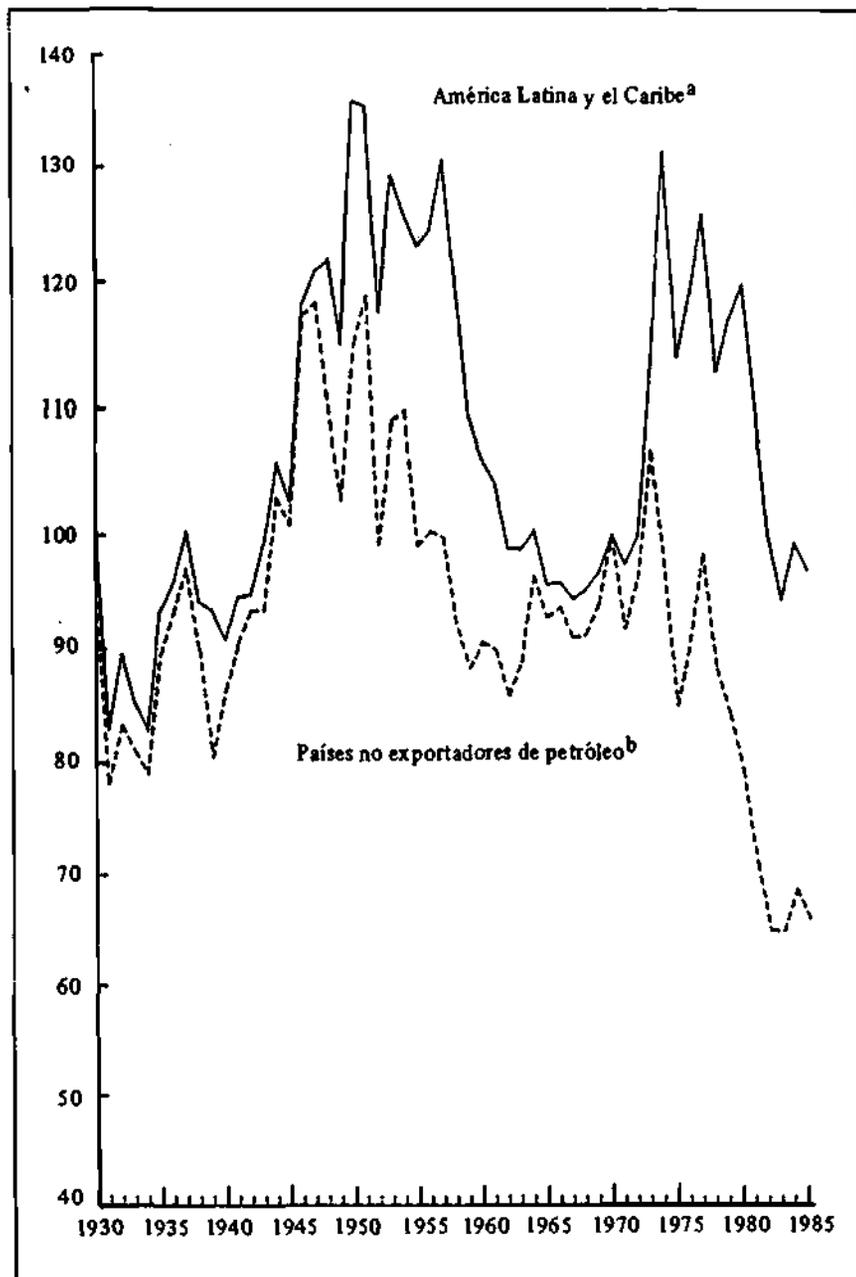
Gráfico 6
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO NETO DE CAPITALES
Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS

(Miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional y de cifras oficiales.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO
(Índices 1970 = 100)



Fuente: 1930-1949: CEPAL, *América Latina: Relación de precios del intercambio*, Santiago, 1976.
 1950-1985: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
^aIncluye 19 países. ^bExcluye Ecuador, México y Venezuela.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1987 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp.
1981, 863 pp.
1982, vol. I 693 pp.
1982, vol. II 199 pp.
1983, vol. I 694 pp.
1983, vol. II 179 pp.
1984, vol. I 702 pp.
1984, vol. II 233 pp.
1985, 672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp.
1981, 837 pp.
1982, vol. I 658 pp.
1982, vol. II 186 pp.
1983, vol. I 690 pp.
1983, vol. II 166 pp.
1984, vol. I 685 pp.
1984, vol. II 216 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980, 617 pp.	1984, 765 pp.
1981, 727 pp.	1985, 795 pp.
1983 (correspondiente a 1982/1983) 749 pp.	1986, (en prensa)

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

- Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5^o ed. 1980, 264 pp.
- Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.
- América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2^a ed. 1980, 203 pp.
- Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp.
- Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2^o ed. 1984, 136 pp.
- Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 222 pp.
- Reül Prabisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2^a ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2^a ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 92 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2^a ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.

- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rosa, 1975, 2^o ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2^o ed. 1983, 117 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2^o ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2^o ed. 1984, 57 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2^o ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2^o ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2^o ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2^o ed. 1985, 64 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2^o ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2^o ed. 1984, 75 pp.
- 16 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd ed. 1985, 90 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2^o ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3^o ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd ed. 1985, 70 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2^o ed. 1983, 67 pp.
- 19 *Los estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Messad y R. Zahlar, 1977, 2^o ed. 1986, 72 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3^o ed. 1985, 144 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2^o ed. 1983, 128 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2^o ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2^o ed. 1984, 66 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2^o ed. 1983, 69 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2^o ed. 1984, 158 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2^o ed. 1984, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2^o ed. 1983, 95 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2^o ed. 1984, 67 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2^o ed. 1982, 243 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2^o ed. 1982, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2^o ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2^o ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2^o ed. 1984, 234 pp.

- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Figueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 172 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 66 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 112 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 106 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 104 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 84 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 240 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 132 pp.
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- *The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serie históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.

6. *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
7. *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
8. *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
9. *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
10. *América Latina: Balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp.
11. *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
12. *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, (en prensa).

Estudios e informes de la CEPAL

1. *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
2. *Parú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
3. *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
4. *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
5. *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
6. *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp.
6. *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
6. *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp.
7. *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
8. *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
9. *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
10. *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
11. *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
12. *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
13. *Camposinodo y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
14. *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
15. *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
16. *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
16. *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
17. *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
18. *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
19. *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
19. *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
20. *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y el movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 79 pp.
21. *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
22. *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
23. *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
24. *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.

- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 152 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 230 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 128 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 96 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 154 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 144 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 142 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 162 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 304 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 228 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 234 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 148 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil*, 1986, 170 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1986, 116 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 110 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1986, 272 pp.

- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización, 1986, 202 pp.*
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina y Brasil y México, (en prensa).*

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa, 1986, 324 pp.*
 - 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, 1986, 189 pp.*
 - 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos, 1987, 290 pp.*
 - 4 *Resúmenes de documentos sobre desarrollo y medio ambiente, (en prensa).*
-

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

1. **Introduction**
 The purpose of this report is to analyze the current market conditions and provide recommendations for the company's strategic direction. The data presented here is based on a comprehensive review of industry trends and internal performance metrics.

2. **Market Overview**
 The market is currently experiencing a period of volatility, with significant fluctuations in demand and supply. Key factors influencing the market include economic uncertainty, technological advancements, and changing consumer preferences.

3. **Internal Performance**
 Our company has shown steady growth in revenue over the past year, despite the challenging market environment. However, there are areas where efficiency can be improved, particularly in the production and distribution processes.

4. **Recommendations**
 Based on the analysis, we recommend the following strategic actions:
 - Diversify the product line to reduce dependency on a single market segment.
 - Invest in research and development to stay ahead of technological trends.
 - Optimize the supply chain to reduce costs and improve delivery times.

5. **Conclusion**
 The future of the company lies in its ability to adapt to a rapidly changing market. By implementing the recommended strategies, we believe we can achieve sustainable growth and maintain a competitive edge.

This report was prepared by the Strategic Planning Department. All data is confidential and intended for internal use only.

Prepared by: [Name]
 Date: [Date]
 Version: 1.0