

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*  
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1981

Revista de la  
**C E P A L**

---

Número 15

Santiago de Chile

Diciembre 1981

---

**S U M A R I O**

Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	7
Problemas y orientaciones del desarrollo. <i>Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL.</i>	49
Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos. <i>Carlos Filgueira.</i>	75
Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	117
Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta. <i>Víctor E. Tokman.</i>	139
El concepto de integración. <i>Isaac Cohen Orantes.</i>	149
Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia. <i>Raúl Prebisch.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	183

## Desarrollo y equidad

### El desafío de los años ochenta

*Enrique V. Iglesias\**

Este artículo recoge, con escasas modificaciones, el Informe que el autor presentó al decimonoveno Período de Sesiones de la CEPAL en su carácter de Secretario Ejecutivo de la misma.

En la primera parte presenta algunos rasgos principales de la coyuntura internacional y del escenario regional a comienzos de la década de los ochenta; respecto de la primera subraya en especial los peligros del renaciente proteccionismo en las economías industrializadas, y del segundo la incoherencia entre una base productiva cada vez más amplia y diversificada y la persistencia de problemas distributivos e insuficiencias sociales no resueltos.

En la segunda parte retoma dos conceptos clave en la teoría del desarrollo de la CEPAL —el sistema centro-periferia y la industrialización— a fin de utilizarlos como guía para encarar los problemas del presente y del futuro; apelando a ellos no pretende realizar una alabanza retrospectiva sino interpretar con su ayuda algunos de los acuciantes problemas económicos de la región.

En la tercera parte esboza los problemas estratégicos de los años venideros que son, a su juicio, los relativos al comercio internacional, el financiamiento externo, la transición energética y la seguridad alimentaria.

En las reflexiones finales sintetiza su visión: tiene gran importancia solucionar los problemas externos pero es en el frente interno donde debe radicar la base fundamental del desarrollo de la región. Y en este frente destacan tres desafíos: la conciliación de la eficiencia económica con la social, la modernización de la empresa privada y del Estado, y el ordenamiento de todas las políticas nacionales de acuerdo con el criterio del desarrollo integral.

\*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

## I

## La coyuntura internacional y el escenario económico regional

### A. EL ESCENARIO ECONOMICO INTERNACIONAL

#### 1. *Los rasgos principales del decenio de 1970*

Hace dos años, en nuestra exposición de La Paz,<sup>1</sup> señalamos que el decenio de los años setenta sería recordado por dos rasgos fundamentales: la culminación de un ciclo de progreso sin precedentes que se había iniciado en los años cincuenta y la profunda inflexión que experimentó aquella tendencia expansiva al promediar la década pasada.

No es del caso recordar —ni mucho menos profundizar— aquí las indagaciones emprendidas desde los más variados ángulos, incluyendo por cierto a la CEPAL, en torno a las causas del fenómeno. Baste señalar lo que en diversas oportunidades dijéramos en el sentido de que no conviene convertir las alzas de los precios del petróleo ocurridas a partir de 1973 en el factor decisivo de ese quiebre. En efecto, no sería correcto exagerar su importancia ni olvidar otros elementos relevantes. De hecho, esas alzas —que sólo vinieron a corregir las distorsiones acumuladas durante un largo período en que el crecimiento económico mundial estuvo basado en una oferta artificialmente abundante y barata de petróleo— en parte vinieron a reforzar y en parte fueron la expresión de una serie de perturbaciones que se habían estado manifestando desde fines de los años sesenta en la evolución económica de los países industrializados —tanto en la esfera real como en la financiera—, y cuyas consecuencias golpearon con singular fuerza a los países en desarrollo. Más adelante analizaremos esos factores con mayor detención; de momento, quisiéramos limitarnos a recordar sus principales expresiones.

<sup>1</sup>Enrique V. Iglesias, "América Latina en el umbral de los ochenta", *Revista de la CEPAL*, N.º 9, diciembre de 1979.

Destaca en primer lugar la persistencia de la situación recesiva que ha caracterizado a la economía mundial a partir de 1974. Entre ese año y 1979 el ritmo del crecimiento económico mundial fue de alrededor de 3.5%, en tanto que en el período 1960-1972 se registró uno de aproximadamente 5.5%. Ese ritmo fue, además, sensiblemente inferior en el caso de los países desarrollados con economía de mercado. Naturalmente, esta desaceleración del crecimiento económico incidió negativamente en la evolución del comercio mundial, que había desempeñado un papel muy dinámico durante el período precedente y que en los años 70 sólo se expandió a una tasa de alrededor de 5.5% anual, en comparación con una de 8% durante el decenio precedente.

Paradójicamente, el descenso de dicho ritmo de crecimiento ha venido acompañado de una fuerte tendencia inflacionaria, cuya virulencia se aprecia al observar las tasas de variación del nivel de precios registradas en los países industrializados. Estos rompieron sus ritmos históricos de inflación, generalmente inferiores al 5% por año, para entrar en uno cercano al 10% anual a partir de 1974. La apariencia paradójica que presenta este fenómeno, al ir asociado a un período recesivo, se torna más comprensible si se tienen en cuenta algunas de las tesis que la CEPAL ha venido planteando desde mediados del decenio pasado acerca del carácter estructural de algunas causas de los procesos inflacionarios. En efecto, además de las alzas encaminadas a determinar en forma más realista el verdadero costo social del petróleo y de otros productos básicos, entre las causas de la mayor intensidad y persistencia de los procesos inflacionarios deben contabilizarse la facilidad con que los productores han podido trasladar los aumentos de sus costos a los precios pagados por los consumidores, las imperfecciones de que adolecen los mecanismos de formación de precios en numerosos sectores de la actividad económica, el insuficiente incremento de la productividad del capital y de la mano de obra, y el rápido crecimiento de la liquidez internacional durante los últimos años.

Esto nos lleva a señalar un tercer rasgo en la trayectoria económica del decenio que termina. En efecto, las dificultades económicas de

carácter estructural que comenzaron a hacerse sentir en algunos centros industriales a comienzos del decenio pasado, primeramente, y los ajustes del precio del petróleo, más tarde, generaron grandes desequilibrios en las cuentas corrientes de los balances de pagos de la mayor parte de los países del mundo a partir de 1974. Así, se estima que el superávit en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo en 1980 fue de aproximadamente 115 000 millones de dólares, en tanto que los países en desarrollo importadores de petróleo y las economías industrializadas registraron déficit de alrededor de 70 000 millones y de 50 000 millones de dólares, respectivamente. Cabe recordar que después de las alzas iniciales en el precio del petróleo, éste decreció en términos reales entre 1975 y 1978, para ajustarse nuevamente en los dos últimos años, con lo cual los países petroleros han logrado restablecer un excedente en cuenta corriente de dimensiones semejantes al máximo que ellos registraron en 1974.

Estos desequilibrios han dado lugar a un importante proceso de redistribución de los excedentes y déficit en cuenta corriente entre los países de la OPEP, las economías industrializadas y los países en desarrollo, proceso que no habría sido posible sin el extraordinario crecimiento de los mercados financieros internacionales, el cual fue impulsado, precisamente, por los desequilibrios mencionados. Ello no significa que esa redistribución de magnitud tan inusitada se haya verificado en forma automática o haya sido fácil. Por el contrario, para llevarla a cabo fue necesario resolver problemas muy complejos y muchas veces inéditos. En todo caso, los desequilibrios registrados en las cuentas externas de los distintos países y los mecanismos utilizados para promover una redistribución masiva de recursos financieros en el plano internacional, constituyeron otro de los rasgos dominantes del decenio que termina.

## 2. *Las perspectivas en la década de 1980*

La persistencia de los rasgos que determinaron la accidentada evolución de la economía internacional durante el decenio de 1970, así como su reciente agudización hacen que en el mejor de los casos las perspectivas para los años

ochenta sean mediocres e incluso, desde un punto de vista más realista, inquietantes. Basándose en las dos hipótesis más probables, un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup> prevé tasas anuales de crecimiento económico para el período 1980-1990 de 3.6% y 3.0%, según si el dinamismo de la economía mundial permanezca concentrado en los países industrializados o se difunda en mayor medida hacia los países en desarrollo. Por su parte el Banco Mundial tuvo que revisar en 1980 las estimaciones efectuadas el año anterior a este respecto, reduciendo a 3.7% anual el ritmo de crecimiento previsible para los años ochenta en la hipótesis más optimista o de 'crecimiento alto' y a sólo 3.0% la de 'bajo crecimiento', considerada por el Banco como la más probable. Estas estimaciones apuntan a que se mantendría el débil ritmo de expansión de la economía mundial del pasado decenio, e incluso a que habría una eventual desaceleración de su crecimiento.

Se explican estas proyecciones por la naturaleza estructural de los factores que están detrás de esta tendencia. Creemos que a estas alturas debería haberse despejado ya la perplejidad en torno al carácter cíclico o secular de las mismas. Se trata de tendencias originadas en dificultades que afectan a aquellos factores que hasta ahora han constituido el motor del crecimiento económico mundial y que, por ende, se dejan sentir fundamentalmente en los países industrializados. Así lo revelan la persistente caída de la productividad del trabajo y de las inversiones; el lento crecimiento del proceso de formación de capital; la declinante rentabilidad de las inversiones, expresada en una menor participación de las utilidades en el ingreso nacional; los obstáculos que en algunos países enfrenta el proceso de innovación tecnológica; y la aparición de capacidad ociosa en un creciente número de sectores industriales clave. En conjunto, estos factores están determinando una pérdida gradual de competitividad de algunos países industrializados relativamente a sus socios más eficientes e incluso frente a un

número cada vez mayor de países en desarrollo. Ellos los están obligando también a encarar un proceso de 'reindustrialización' encaminado a modernizar aquellas ramas productivas que han perdido competitividad y a ajustar sus economías a los nuevos costos de la energía y la protección del medio ambiente, lo que, a su vez, está impulsando a nivel mundial un proceso de rediseño industrial hacia algunos países de la periferia.

Aun cuando en las principales economías desarrolladas estas tendencias operaban con anterioridad a la crisis del petróleo, el alza de los precios y la inseguridad en el abastecimiento de este combustible y de otras materias primas estratégicas han contribuido a crear rigideces por el lado de la oferta que dificultan el funcionamiento de los sistemas productivos de los países industriales.

Esas rigideces se ven fortalecidas por el hecho ya aludido de que las economías de los países industrializados han estado sujetas a continuas presiones inflacionarias, pese a que su crecimiento ha sido lento y sus tasas de desempleo muy elevadas. Más aún, esas presiones inflacionarias se mantuvieron incluso durante el período 1975-1978 en que no hubo alzas en las cotizaciones reales del petróleo. Dichas presiones, a su vez, han introducido una mayor cautela en el manejo de esas economías, lo que se traduce en una renuencia general a utilizar políticas encaminadas a recuperar los niveles normales de actividad económica.

El carácter estructural de esta situación queda aún más de manifiesto si se observa que estas tendencias hunden sus raíces en los condicionamientos políticos, sociales y culturales creados en el curso de la propia expansión y desarrollo de las sociedades industriales y muy particularmente en el cambio de los valores o las preferencias del público, los trabajadores y consumidores. Así, es evidente que el énfasis en la calidad de vida en comparación con el progreso puramente material, la búsqueda de una mayor realización personal y comunitaria, y la preocupación por la preservación del medio ambiente en las sociedades industriales influyen fuertemente en la dirección e intensidad de sus procesos de desarrollo.

En estas circunstancias, no es de extrañar que un quiebre tan profundo en el curso que

<sup>2</sup>*Facing the Future*, Informe Final del Proyecto Inter-futures de la OCDE.

había seguido la economía mundial a partir de la postguerra plantea problemas que no pueden ser adecuadamente explicados a la luz de la sabiduría económica convencional y que ha dado lugar a desconcertantes perplejidades, enconados debates y corrientes revisionistas surgidas desde ángulos muy encontrados.

De acuerdo con algunas de estas escuelas, estaríamos viviendo un período postkeynesiano, en que los problemas de las economías industrializadas ya no podrían ser resueltos mediante prescripciones orientadas a incrementar la demanda efectiva por medio de políticas macroeconómicas que supondrían una vasta intervención del Estado. Así, recientemente han surgido escuelas que ponen el acento en los aspectos relacionados con la oferta, ya se trate de los mayores costos asociados con el uso de recursos no renovables como el petróleo y con la preservación del medio ambiente, o de las rigideces introducidas por las nuevas preferencias de la fuerza de trabajo, o bien, por último, de las limitaciones a la movilización de recursos para inversión que derivan del aumento de los salarios y de la necesidad de asignarlos, precisamente, a actividades relacionadas con la energía, el desarrollo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Desde otro ángulo, observamos el desarrollo de una controversia de alcance mundial, que se da con singular viveza en el caso latinoamericano, en torno a la justificación, áreas y límites que deberían asignarse a la gestión pública en la economía *vis à vis* el papel de los mecanismos del mercado.

El surgimiento y la pugna de diferentes escuelas de pensamiento económico son la natural reacción frente a un período marcado por transformaciones, turbulencias e incertidumbres desconocidas, a lo menos durante los últimos 25 años. El hecho de que más allá del síndrome recesivo o inflacionario asociado con los ingentes desequilibrios financieros que caracterizaron el pasado decenio se encuentran en acción tendencias estructurales, como las que acabo de reseñar, hacen pensar que no se trata de un proceso cíclico, sino secular, cuya comprensión y manejo no es posible a partir de las categorías de análisis y las prescripciones convencionales. De ser ello así, en el mejor de los casos el turbulento decenio que termina

habría de ser seguido por un período de transición, en que la economía mundial deberá enfrentar cambios estructurales muy profundos.

## B. EL ESCENARIO ECONOMICO REGIONAL

Las sombrías e inciertas perspectivas que se vislumbran en el escenario internacional, plantean un difícil desafío para el desarrollo de América Latina en el decenio que se está iniciando y, en especial, durante su primera mitad.

Con todo, al analizar las opciones que se abren a la región en ese lapso, es preciso evaluar tanto los factores externos e internos que tenderán a restringir su evolución económica y social como aquellos que facilitarán su avance. En efecto, es indudable que para progresar en la triple y fundamental tarea de lograr un proceso de desarrollo que sea a la vez más equitativo, dinámico y autónomo, América Latina cuenta en la actualidad con activos mayores que en el pasado pero se ve limitada también por la subsistencia o acentuación de antiguas restricciones y por el surgimiento de nuevos problemas.

Naturalmente, obvias limitaciones personales y de tiempo impiden realizar en esta ocasión un balance sistemático de los factores que favorecen u obstaculizan el progreso de la región hacia estadios más avanzados de desarrollo económico y social. Y obviamente también cualquier recuento de esta naturaleza tendría que tomar debidamente en cuenta la distinta incidencia o ponderación que aquellos elementos positivos o negativos tienen en cada una de las muy diversas situaciones nacionales que se presentan en la región.

No obstante estas limitaciones —de las cuales estamos muy conscientes—, permítase-nos presentar algunos antecedentes y juicios sobre cuatro aspectos principales de la trayectoria reciente de América Latina que, junto con otros que consideramos en mayor detalle al final de nuestra exposición, incidirán, a nuestro juicio, muy fuertemente en la evolución de la región durante la década que estamos iniciando. Estos cuatro aspectos se refieren a las características ambivalentes del desarrollo social alcanzado; al dinamismo económico y sus efectos sobre la capacidad de América Latina para

adaptarse a las contingencias externas; al proceso de expansión y diversificación de las exportaciones y al problema que suscitan la acentuación y generalización de los procesos inflacionarios en la región.

### 1. *Las ambivalencias del desarrollo social*

Hace dos años, al analizar los grandes desafíos que, en nuestra opinión, debería enfrentar América Latina durante esta década (véase nota 1) señalé, en primer lugar, el de mejorar la irradiación social del crecimiento económico a fin de avanzar en la indispensable tarea de erradicar la pobreza crítica y de conformar sociedades donde la distribución del ingreso y, sobre todo, de las oportunidades fuese más equitativa.

Deseo ahora reafirmar ese juicio y reiterar también mi convicción, ya expresada entonces, de que en economías que han alcanzado un grado de desarrollo material como las latinoamericanas, la superación de la pobreza extrema constituye una 'misión posible' y que, por lo tanto, no existe, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, justificación para que perduren irritantes situaciones de carencia y para que no se satisfagan necesidades básicas como las de alimentación, salud y educación.

Misión posible no significa, por cierto —y conviene reiterarlo— misión fácil. Muy por el contrario. Ingenuo sería, en efecto, olvidar los ingentes esfuerzos organizativos que habría que realizar en todos los planos y la firme voluntad política que sería necesario tener y mantener para reorientar el proceso de desarrollo de modo tal que se lograra avanzar con rapidez y persistencia en la gran tarea de eliminar tanto las manifestaciones más acuciantes de la pobreza extrema como las causas principales que la generan.

La enorme magnitud de ese desafío resulta, por otra parte, más evidente si se tienen en cuenta la antigua raigambre histórica y compleja naturaleza de los factores causantes de la pobreza y la desigualdad en nuestros países. En efecto, preciso es recordar que, con muy pocas excepciones, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado tradicionalmente por situaciones de aguda inequidad en la dis-

tribución del ingreso y la riqueza y en el acceso a las oportunidades. Y necesario es recordar también que las raíces primordiales de esa desigualdad se vinculan con fenómenos históricos tan trascendentales y distantes, pero de efectos tan perdurables, como fueron el surgimiento y la consolidación —durante la conquista y en el transcurso del largo período colonial— de sociedades profundamente estratificadas y estructuralmente inequitativas.

Naturalmente, las causas y manifestaciones de la desigualdad heredada de la Colonia se fueron modificando lentamente en el siglo que siguió a la Independencia, durante el cual se atenuó la incidencia de las formas serviles de trabajo y se eliminó la esclavitud, y en cuyo transcurso la mayoría de nuestros países fue integrándose a la nueva economía internacional y recibiendo con mayor o menor provecho el impulso de las fuerzas dinámicas generadas por la Revolución Industrial. Esos cambios se acentuaron durante los últimos cincuenta años, al modificarse el patrón de desarrollo de esas sociedades, al acentuarse el ritmo de la migración rural-urbana, al ampliarse y diversificarse notablemente la acción económica y social del Estado en ellas, y al transformarse sus formas de inserción externa.

A pesar de estos y otros cambios que, en general, contribuyeron a aminorar las consecuencias de la desigualdad y que alteraron el nivel y las modalidades del desarrollo, la concentración del ingreso y la riqueza continuó siendo considerable. Así, de acuerdo a los cálculos más recientes que se refieren a siete países que representan en conjunto casi al 80% de la población y poco más del 90% del producto de América Latina,<sup>3</sup> se estima que en 1975 el 10% más rico de los hogares recibía algo más del 47% del ingreso total mientras que, en el otro extremo, el 40% más pobre no alcanzaba a captar siquiera el 8% de éste. El fuerte grado de desigualdad que revelan estas cifras resulta aún más evidente si se contrastan los ingresos medios de ambos grupos. En efecto, el ingreso medio del primero equivalía ese año a más de 24 veces el del segundo.

<sup>3</sup>Estos países son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Sin embargo, lo más grave que denotan esas cifras es que entre 1960 y 1975, la desigualdad, lejos de atenuarse, se agravó, al caer ligeramente la proporción del ingreso recibido por el 40% más pobre y aumentar también levemente la participación en él del 10% más rico y la del 20% de los hogares situada inmediatamente por debajo de éste. (Véase el cuadro 1.)

Es cierto que como estos cambios hacia una mayor desigualdad ocurrieron durante un período de rápido crecimiento económico, ellos fueron acompañados de aumentos en el ingreso absoluto de todos los grupos, incluido el formado por las familias ubicadas en el extremo inferior de la escala distributiva. Pero estos incrementos fueron muy diferentes en cada caso. Mientras el ingreso medio del 40% más pobre de los hogares subió en ese lapso menos de 130 dólares (de 1970), el del 10% más rico se elevó en cerca de 4 700 dólares. Dicho en otros términos, mientras los pobres sólo fueron algo menos pobres en 1975 que en 1960, entre esos años los ricos se hicieron mucho más ricos.

Con todo, si deseamos tener una visión más completa del desarrollo social ocurrido en América Latina durante las últimas décadas es

necesario tener en cuenta algunos antecedentes adicionales. En efecto, preciso es recordar que si bien el ingreso constituye el principal factor determinante de los niveles de vida y de bienestar, éstos dependen también de otras variables que pueden evolucionar de manera independiente y aun divergente de la forma en que lo hace aquél. Entre estas variables, tres que condicionan decisivamente la calidad de vida y, sobre todo, las oportunidades que las personas tienen para mejorar sus condiciones de vida son la educación, la salud y la nutrición. Cualquier análisis del desarrollo social no podría, por tanto, dejar de examinar y ponderar la forma en que ellas han evolucionado.

Al realizar esta tarea indispensable, preciso es concluir que en la gran mayoría de nuestros países ha habido avances que, si bien no fueron todo lo rápidos que uno hubiese deseado, han sido importantes y cuyas implicaciones distributivas han sido, asimismo, favorables.

Consideremos, en primer lugar, la trayectoria de algunos de los indicadores básicos que describen la realidad educativa en América Latina. Como puede verse en el cuadro 2, en el conjunto de la región la tasa de escolarización de los niños de 6 a 11 años era de poco más de

Cuadro 1

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN EL CONJUNTO DE LA REGION EN 1960 y 1975<sup>a</sup>

Estratos de ingreso	Participación en el ingreso total		Ingreso por hogar <sup>b</sup> (dólares de 1970)	
	1960	1975	1960	1975
20% más pobre	2.8	2.3	334	394
20% siguiente	5.9	5.4	707	902
40% más pobre	8.7	7.7	520	648
30% posterior al 40% más pobre	18.6	18.1	1 483	2 023
20% anterior al 10% más rico	26.1	26.9	3 110	4 497
10% más rico	46.6	47.3	11 142	15 829
Total	100.0	100.0	2 389	3 348

<sup>a</sup>Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales para siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela).

<sup>b</sup>Corresponde al concepto de ingreso disponible por hogar, estimado a partir de las cuentas nacionales de cada país.

57% en 1960; dos décadas más tarde ella sobrepasaba ya el 82%. Entre esos años el avance fue aún mucho más rápido en el caso de los adolescentes de entre 12 y 17 años, cuyo coeficiente de escolaridad casi se dobló en esos dos decenios, subiendo de 35 a 63%. Pero donde el progreso tuvo características explosivas fue en la tasa de escolaridad de los jóvenes de entre 18 y 23 años que realizan estudios de educación superior; en efecto, entre 1960 y 1980 esa tasa más que se cuadruplicó, al pasar de poco más de 6% a 26%.

Conviene insistir en que este aumento de las tasas de escolarización no sólo fue rápido, sino que también generalizado, ya que tuvo lugar en los tres niveles y en todos los países de la región.

Gracias a esos avances, la escolarización de los niños de 6 a 11 años es en la actualidad casi total no sólo en Argentina, Barbados y Guyana —en todos los cuales era ya muy alta en 1960—, sino también en Costa Rica, Cuba, Chile y Jamaica, donde hace veinte años ella fluctuaba en torno a 75%. El progreso fue aún más rápido en términos relativos en países como Bolivia, Brasil, Colombia y Honduras —donde más de la mitad de los niños de 6 a 11 años no estaban matriculados en la educación básica en 1960 mientras que hoy están incorporados a ella entre el 70 y el 77%—, y tuvo dimensiones todavía más notable en Panamá —que subió su coeficiente de 68 a 96%— y, sobre todo, en México que lo incrementó de 58 a 94%.

El análisis de las tasas de escolarización de

Cuadro 2

## TASAS DE ESCOLARIDAD POR EDADES EN 1960 Y 1980

(Porcentajes)

	6 - 11 años		12 - 17 años		18 - 23 años	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Argentina	91.2	99.9	48.1	72.7	13.2	36.7
Barbados	93.5	98.5	50.5	65.2	1.3	8.6
Bolivia	45.1	76.6	29.0	54.2	5.0	17.1
Brasil	47.7	76.2	29.6	58.6	4.7	32.0
Colombia	47.9	70.0	28.8	63.8	4.4	32.9
Costa Rica	74.4	97.5	35.7	54.7	8.0	21.4
Cuba	77.7	100.0	43.0	83.4	6.6	29.9
Chile	76.4	100.0	54.7	86.5	7.2	22.2
Ecuador	66.3	80.0	30.3	60.8	5.1	28.5
El Salvador	48.7	69.2	40.3	58.1	8.5	18.9
Guatemala	32.0	53.3	17.7	33.8	3.6	10.1
Guyana	90.5	95.6	62.8	65.9	4.7	10.9
Haití	33.6	41.4	16.4	21.9	1.9	4.3
Honduras	49.5	71.3	24.6	44.7	3.2	14.8
Jamaica	74.7	94.8	57.3	71.6	2.7	10.4
México	58.4	94.2	37.4	67.3	4.7	18.2
Nicaragua	42.9	60.8	29.7	53.7	3.6	18.6
Panamá	68.3	95.7	50.3	83.2	12.7	43.3
Paraguay	69.7	80.0	44.8	51.9	5.8	13.3
Perú	56.7	83.9	43.2	84.0	13.0	32.6
Rep. Dominicana	66.8	82.2	39.4	64.4	3.7	20.6
Trinidad y Tabago	66.1	77.5	51.8	47.6	3.3	7.6
Uruguay	89.9	...	53.2	67.2	14.1	24.3
Venezuela	68.8	83.2	49.0	60.9	8.6	24.0
<i>Promedio</i>	<i>57.3</i>	<i>82.3</i>	<i>35.4</i>	<i>63.3</i>	<i>6.3</i>	<i>26.1</i>

Fuente: CEPAL sobre la base de antecedentes de la UNESCO.

los adolescentes de 12 a 17 años y de los jóvenes de 18 a 23 años revela adelantos igualmente significativos que omitiré por razones de espacio, pero que las cifras del cuadro 2 prueban claramente.

Hay sin embargo, dos consideraciones adicionales que estimo indispensable formular para que se pueda aquilatar el significado profundo que tiene el avance rápido y generalizado que denotan estos registros estadísticos.

La primera de ellas es que el apreciable aumento de todos estos coeficientes tuvo lugar en un período en que la población joven de nuestra América se multiplicó vertiginosamente. Por esta razón, el solo mantenimiento de las tasas de escolaridad hubiese requerido una ampliación muy considerable del monto absoluto de los recursos asignados al sector educativo. Que en esas circunstancias aquellos coeficientes hayan subido marcadamente en casi todos los países revela la magnitud por cierto encomiable del esfuerzo realizado, no sólo por los gobiernos de la región, sino por la sociedad latinoamericana toda.

La segunda observación no es menos importante y se vincula con los aspectos redistributivos de esta expansión del sistema educativo y en especial con sus implicaciones para la igualdad de oportunidades. En efecto, este significativo aumento de la cobertura educativa tiene implicaciones claramente favorables desde el ángulo distributivo, ya que ella beneficia mayoritaria y en ciertos casos exclusivamente a los sectores medios y a los grupos relativamente más pobres de la población. La razón por que esto es así es simple, pero fundamental: desde hace mucho tiempo la abrumadora mayoría de los hijos de los ricos ha completado su educación básica, una proporción muy alta ha cursado toda la educación media y una fracción mucho mayor de ellos que de los hijos de los hogares con ingresos medios y, sobre todo, bajos, ha ingresado a la educación superior. En consecuencia, la ampliación de la cobertura del sistema educacional favorece sistemáticamente a los que antes no tenían acceso al mismo, los cuales, según las circunstancias nacionales y los niveles educativos considerados, son principalmente los hijos de las familias pobres o de ingresos medios.

Consideraciones muy similares son pertinentes con respecto a la participación de los grupos de ingresos altos, medianos y bajos en el avance social que denota la evolución de un indicador básico de la salud como es la mortalidad infantil. En efecto, una vez más se constata un progreso a un tiempo significativo y generalizado que ha hecho que en el conjunto de la región la tasa de mortalidad infantil haya caído de 105 por mil en la primera mitad de los años sesenta a 73 por mil en la segunda parte del decenio pasado. (Véase el cuadro 3.) Y una vez más también resulta evidente que este avance se origina preferente y casi exclusivamente en el mejoramiento de la situación de los grupos más pobres, ya que desde mucho tiempo antes los sectores de mayores ingresos, e incluso los de ingreso medio, disponían de los recursos para evitar que sus niños muriesen antes de cumplir un año.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: MORTALIDAD INFANTIL  
(Tasas por mil nacidos vivos)

	1960-1965	1975-1980
Argentina	54	41
Barbados	-	-
Bolivia	225	142
Brasil	112	82
Colombia	85	59
Costa Rica	80	45
Chile	107	62
Ecuador	132	83
El Salvador	123	79
Guatemala	128	89
Guyana	-	-
Haití	171	121
Honduras	137	95
Jamaica	-	-
México	86	60
Nicaragua	137	96
Panamá	67	38
Paraguay	81	49
Perú	161	109
Rep. Dominicana	110	74
Trinidad y Tabago	-	-
Uruguay	49	42
Venezuela	77	45
Promedio	105	73

Fuente: CELADE, sobre la base de información oficial.

Si en aras de la brevedad consideramos por último un indicador principal de la nutrición, cual es el suministro de calorías como porcentaje de las necesidades medias, el cuadro que emerge es similar y también lo son, en alguna medida, sus implicaciones sociales. En efecto, como puede verse en el cuadro 4, entre comienzos del decenio de 1960 y mediados de la década pasada los coeficientes respectivos subieron en los 19 países latinoamericanos para los cuales se dispone de información y en 11 de ellos su valor fue de más de 100% durante el último período mencionado. Por cierto, como todos los promedios, éste nada dice sobre las diferencias que pueden existir en un momento dado entre los coeficientes correspondientes a

los distintos estratos socio-económicos. Sin embargo, su incremento a lo largo del tiempo tiene que haber sido causado primordialmente por la elevación de los coeficientes de los grupos situados en la mitad inferior de la escala distributiva, ya que, por una parte —y reiteramos una observación anterior— es razonable suponer que los demás satisfacían desde hace mucho tiempo sus necesidades básicas de calorías y, por otra, el aumento del consumo de éstas más allá de ciertos límites choca contra obvias restricciones de tipo biológico.

Naturalmente, reconocer los avances que muestran los registros estadísticos analizados y mostrar sus favorables efectos de distribución no significa de manera alguna —y conviene subrayarlo— que el progreso realizado en campos como la educación, la salud y la nutrición sea suficiente; mucho menos implica afirmar que la situación actual sea satisfactoria. Nada más lejos tanto de nuestra intención como de nuestra visión del problema. En efecto, como lo señalamos al comienzo de nuestras observaciones, seguimos pensando que el logro de una mejor distribución social de los frutos del crecimiento económico constituye el principal objetivo que deben perseguir las políticas de desarrollo en América Latina. Y esta convicción nace del examen de la realidad socio-económica que prevalece en nuestros países, la cual en la mayoría de los casos —y no obstante el progreso alcanzado— muestra carencias y desequilibrios que no sólo son éticamente inaceptables, sino que en la América Latina de hoy carecen también de justificación económica.

## 2. El crecimiento y transformación de la economía y la mayor capacidad de defensa de la región

En nuestras exposiciones en Puerto España, Guatemala y La Paz hemos analizado el importante crecimiento y la considerable transformación experimentada por la economía de América Latina durante los últimos treinta años, y hemos señalado cómo esos procesos contribuyen a explicar lo que calificamos como la mayor capacidad de defensa que hoy posee la región para enfrentar las contingencias provenientes del exterior.

Cuadro 4

### SUMINISTRO DE CALORIAS COMO PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES MEDIAS

(Porcentajes)

	1961-1963	1975-1977
Argentina	137.9	143.1
Barbados	—	—
Bolivia	69.5	91.0
Brasil	102.8	108.8
Colombia	94.3	98.4
Costa Rica	93.2	107.2
Cuba	—	—
Chile	110.1	114.1
Ecuador	80.4	92.0
El Salvador	78.9	90.7
Guatemala	82.5	93.9
Guyana	—	—
Haití	85.0	88.4
Honduras	95.6	102.4
Jamaica	—	—
México	110.9	116.8
Nicaragua	95.8	107.6
Panamá	100.3	102.1
Paraguay	108.4	122.3
Perú	96.8	99.2
Rep. Dominicana	81.9	92.1
Trinidad y Tabago	—	—
Uruguay	124.9	132.7
Venezuela	95.6	109.8
Promedio	104.8	110.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de antecedentes de la FAO y la OMS.

Para juzgar la magnitud y entidad de aquel proceso de crecimiento y transformación basta reiterar que en el curso de los tres decenios pasados el producto global de América Latina se quintuplicó, en términos reales, en tanto que el de la industria manufacturera más que se sextuplicó. Al mismo tiempo —y especialmente a lo largo de la década pasada— se registró un avance considerable y una importante diversificación en la agricultura, se ampliaron y modernizaron las actividades financieras y se elevó gradualmente, pero con persistencia, el coeficiente de inversión. Lo que es, empero, aún más importante, es que en el correr de esos treinta años —y nuevamente con mayor fuerza en los períodos recientes— mejoraron marcadamente tanto el nivel educativo como la estructura de calificaciones de la fuerza de trabajo en prácticamente todos los países de la región.

Como resultado de estos avances y cambios, América Latina posee en la actualidad una base productiva más amplia, diversificada y flexible que en el pasado. Y, a su vez, como efecto de esta transformación estructural, ha aumentado la capacidad de la región tanto para hacer frente a los embates de la coyuntura externa como para aprovechar las oportunidades que brinda el cambiante escenario internacional.

Dado que en nuestras exposiciones anteriores hemos señalado algunos de los numerosos antecedentes que reflejan estas nuevas y más favorables características estructurales de la economía de América Latina, en esta oportunidad deseo subrayar tan sólo el significado que tienen dos hechos ocurridos en años recientes y que constituyen, a nuestro juicio, nuevas e importantes manifestaciones de aquella acrecentada capacidad de defensa y adaptación de que hoy dispone la región.

El primero de ellos es el dinamismo económico relativamente alto mostrado por América Latina en el último bienio. En efecto, como puede verse en el cuadro 5, el ritmo de crecimiento económico global de la región, luego de caer a un nivel de sólo 3.3% en 1975 a raíz de la crisis internacional de ese año y de oscilar en torno a 4.8% en los tres años siguientes, fue de casi 6% en el período 1979-1980.

Es cierto que esta tasa se logró en parte gracias a la marcada elevación del endeudamiento externo en la mayoría de los países la-

tinoamericanos; y es cierto, asimismo, que ella fue algo más de un punto menor que la muy alta tasa de crecimiento económico alcanzada por la región, en promedio, durante el período 1970-1974.

Sin embargo, para aquilatar su significado real, es preciso tener en cuenta las muy distintas circunstancias que prevalecían en el escenario económico internacional a comienzos del decenio pasado y en los dos últimos años. En efecto, en aquel período, tanto la producción de las economías industrializadas como el comercio mundial se encontraban en plena expansión, circunstancias éstas que suministraban un poderoso estímulo al crecimiento de las economías de la periferia.

Por el contrario, y como ya señalamos, durante el bienio 1979-1980 la situación ha sido muy distinta. En efecto, por una parte, la actividad económica se incrementó en los países industrializados en apenas algo más de 3% en 1979 y en sólo 1.5% en 1980, y su aumento fue aún mucho más lento en el caso de la economía de Estados Unidos, la cual, como es bien sabido, tiene una especial gravitación sobre las posibilidades de exportación y, por ende, sobre el crecimiento económico de numerosos países de la región. De otra parte, este letargo de las economías industrializadas y las marcadas tendencias proteccionistas discernibles en no pocas de ellas contribuyeron a reducir perceptiblemente el dinamismo del comercio mundial, limitando de este modo las posibilidades de una mayor expansión de las exportaciones de América Latina. Así, luego de aumentar a un ritmo medio de aproximadamente 5.5%, durante el período 1977-1979, el volumen del comercio mundial se incrementó apenas 1% en 1980.<sup>4</sup> Aunque la causa principal de esta marcada reducción del ritmo de crecimiento del comercio mundial fue la caída de 10% del volumen de las exportaciones de petróleo, ella reflejó también la expansión, mucho más lenta, que tuvieron en 1980 las exportaciones tanto de manufacturas como de productos agropecuarios.

En realidad, la notable merma del dinamismo de la economía mundial ocurrida en 1980 se manifestó de manera elocuente en el

<sup>4</sup>Véase GATT, *Press Release*, 10 de marzo de 1981, p. 1.

Cuadro 5  
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO  
 (Tasas anuales de crecimiento)

	1970-1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>a</sup>
Argentina	4.1	-0.9	-0.2	6.0	-3.9	6.8	1.1
Bolivia	5.8	5.1	6.8	3.4	2.8	1.4	1.0
Brasil	11.5	5.7	9.0	4.7	6.0	6.4	8.0
Colombia	6.9	4.3	4.2	4.8	8.8	5.1	4.1
Costa Rica	7.1	2.1	5.5	8.9	5.7	4.3	1.7
Cuba <sup>b</sup>	8.7 <sup>c</sup>	12.3	3.5	3.1	8.2	1.9	1.4
Chile	2.6	-14.4	3.8	9.7	8.3	8.2	6.5
Ecuador	8.6	6.8	9.3	7.5	5.4	5.4	5.3
El Salvador	4.9	5.6	4.0	5.9	4.4	-1.6	-9.9
Guatemala	6.4	1.9	7.4	7.8	5.0	4.5	3.4
Haití	4.7	2.2	5.3	1.3	4.4	4.7	5.2
Honduras	3.5	-2.0	7.0	5.8	7.9	6.8	1.3
México	6.2	4.1	2.1	3.3	7.3	8.0	7.4
Nicaragua	5.3	2.2	5.0	6.3	-7.2	-25.1	10.7
Panamá	5.2	0.6	-1.1	1.6	4.1	5.7	4.9
Paraguay	6.4	6.3	7.0	12.8	10.8	10.7	11.0
Perú	4.8	4.5	2.0	-0.1	-0.7	3.4	3.1
Rep. Dominicana	10.1	5.2	6.7	5.5	2.2	4.8	5.2
Uruguay	1.3	4.8	4.2	1.8	6.2	8.7	4.5
Venezuela	5.2	5.9	8.4	6.8	3.1	0.7	1.6
<i>América Latina<sup>d</sup></i>	<i>7.1</i>	<i>3.3</i>	<i>5.0</i>	<i>4.8</i>	<i>4.7</i>	<i>6.0</i>	<i>5.7</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup>Estimación preliminar sujeta a revisión.

<sup>b</sup>Las tasas de crecimiento corresponden al producto material.

<sup>c</sup>1971-1974.

<sup>d</sup>Excluye Cuba.

hecho que durante ese año cuatro variables clave como son la producción total, la producción industrial, el comercio total y el comercio de manufacturas se incrementaron a las tasas más bajas registradas en el último cuarto de siglo, con las solas excepciones de las correspondientes a los años 1958 y 1975.

Es, pues, en este marco externo, caracterizado por el crecimiento más lento tanto de la actividad económica en los países centrales como del volumen del comercio mundial, que debe considerarse el avance económico del orden de 6% anual que logró la región durante el período transcurrido desde nuestra reunión en La Paz a comienzos de 1979.

Y es también en el contexto de ese escenario internacional muy cambiante y en general más desfavorable que el que prevaleció hasta 1973 que corresponde analizar el segundo he-

cho principal al cual deseamos referirnos, a saber, la notable expansión y creciente diversificación que han experimentado en el transcurso del último decenio las exportaciones de América Latina.

### 3. La expansión y diversificación de las exportaciones

En 1970 la región exportó bienes por un valor total de 14 300 millones de dólares; en 1980 estas ventas se habían sextuplicado con holgura y su monto se aproximó a los 92 000 millones de dólares. Naturalmente, este aumento refleja en parte los efectos de la inflación internacional —la cual contribuyó a elevar los precios en dólares de numerosos productos exportados por la región—, y en parte derivó de las repetidas y considerables alzas que tuvieron a partir

de 1973 los precios internacionales del petróleo. Con todo, constituye también una clara demostración de la cada vez mayor capacidad de América Latina para colocar sus productos en el mercado mundial. En efecto, si del conjunto de la región excluimos los países exportadores de petróleo y si en lugar del valor de las ventas consideramos su volumen, esto es, si analizamos el *quántum* de las exportaciones de los países no exportadores de petróleo, observamos que a lo largo del decenio pasado éste se incrementó en 111%. Lo que es, sin embargo, más significativo es que el ritmo de crecimiento del volumen de las exportaciones de esos países subió de un promedio de 4.8% en el quinquenio 1971-1975 a uno de 8.7% en los cinco años siguientes. Dicho en otros términos, la intensidad de la expansión de las ventas reales externas de las economías no petroleras de la región se incrementó en forma muy marcada precisamente durante el período en que se debilitó el dinamismo de las economías industrializadas que han constituido tradicionalmente los principales mercados para las exportaciones latinoamericanas.

Por otra parte, el significativo y persistente aumento de las ventas externas de la región ha ido acompañado de una progresiva y considerable diversificación de su estructura. Un indicador elocuente de esta tendencia ha sido la creciente participación de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados en las ventas externas totales de América Latina. Así, en 1965 dicha participación era de sólo 8.5%; cinco años más tarde había subido ya a 15% y en 1978 —el último año para el cual se dispone de cifras— ella ascendió una vez más en forma sustancial, acercándose al 26% del valor total de las exportaciones de bienes.

La tendencia a la diversificación de las exportaciones se revela asimismo de manera clara si se atiende, por una parte, a la evolución de la importancia relativa del principal producto de exportación en el total de las ventas externas de cada país y si se considera, por otra, la participación en éstas de las exportaciones no tradicionales. En efecto, al tiempo que el peso relativo del principal producto de exportación ha ido disminuyendo en la gran mayoría de las economías de la región, ha ido aumentando la fracción de sus ventas externas totales repre-

sentada por las exportaciones de un número considerable de bienes que otrora sólo se vendían en el mercado interno o que ni siquiera se producían localmente.

Ejemplos notables de este doble y simultáneo proceso se encuentran en las experiencias exportadoras de economías tan disímiles como son las de Brasil, Chile, República Dominicana y Uruguay.

En el primero de esos países, el café proporcionaba todavía en 1970 más del 34% de las exportaciones totales de bienes, en tanto que los productos industrializados aportaban ese mismo año menos de una cuarta parte. En 1980, en cambio, la participación del café había caído a aproximadamente 12.5% mientras que la de los bienes industrializados había subido a cerca de 57%.

A comienzos del decenio pasado, el cobre generaba tres cuartas partes de las ventas externas totales de Chile mientras que las denominadas exportaciones no tradicionales contribuían con menos de 8%. Diez años más tarde la importancia relativa del metal rojo había disminuido a alrededor de 45% en tanto que el valor de las exportaciones no tradicionales se había multiplicado casi 19 veces y representaba más de un tercio del valor total exportado.

En 1970, más del 70% de los ingresos de exportación de la República Dominicana provenían de las ventas de azúcar, café y cacao y el primero de esos productos aportaba por sí solo casi la mitad del valor total de las exportaciones. Las ventas de productos no tradicionales generaban, en cambio, sólo 12% del valor exportado. En 1980, el cuadro se había modificado radicalmente. En efecto, gracias a la incorporación a la pauta de exportaciones del oro, el ferróniquel y otros productos, la importancia relativa de las exportaciones no tradicionales había subido a más de 45% y sobrepasaba así ligeramente la participación conjunta del azúcar, el café y el cacao.

Por último, en Uruguay, los productos tradicionales de exportación como las carnes, lanas, cueros y aceite de lino aportaban en 1970 casi el 80% del valor total de las exportaciones, mientras que las demás exportaciones generaban el quinto restante. Un decenio más tarde la participación de los productos tradicionales se había reducido a menos de 40% y era así supe-

rada holgadamente por la de 60% correspondiente a las exportaciones no tradicionales.

#### 4. *La acentuación y generalización de la inflación*

Sin embargo, junto a avances como los registrados en el nivel y composición de las exportaciones, ha habido en años recientes retrocesos de importancia. Entre éstos, uno de los más graves ha sido la intensificación y generalización del problema inflacionario, cuyas perturbadoras consecuencias para el manejo de la política económica a corto plazo y efectos negativos sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, y aun la estabilidad política y la paz social, no cabe, por cierto, subestimar.

Como es bien sabido, en el transcurso de la última década la inflación se ha tornado más persistente, intensa y rebelde en prácticamente todo el mundo. En los países industrializados se ha originado así el desconcertante fenómeno de la estanflación, el cual no ha podido ser ni satisfactoriamente explicado en el plano teórico ni mucho menos enfrentado con éxito en la práctica por la política económica. Naturalmente, esta acentuación de los procesos inflacionarios de las economías centrales y las marcadas alzas en los precios internacionales de los combustibles ocurridas a mediados y al término del decenio pasado, han incidido decisivamente sobre el ritmo de aumento de los precios en la mayoría de los países de la región. En esta forma, los procesos inflacionarios continuos y virulentos han pasado a constituir en años recientes un rasgo característico de la escena económica latinoamericana.

Todo esto es bien conocido. Sin embargo, a menudo se olvida cuán distinta es la situación que en este aspecto enfrenta la región en la actualidad en comparación con la que prevalecía en ella hace tan sólo diez años.

En efecto, hasta comienzos del decenio pasado las inflaciones altas y persistentes afectaban sólo a las economías del Cono Sur y, en menor medida, a la del Brasil. En el resto del continente los procesos inflacionarios eran o moderados —como en Colombia, México y Perú—, o virtualmente inexistentes, como sucedía en Venezuela y en la mayoría de las econo-

mías de Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo, en 1970, 13 países, esto es más de la mitad de los 22 para los que se dispone de información, tuvieron aumentos de precios que no alcanzaron a 4.5% y en otros cinco el nivel de precios se incrementó menos de 10%. De hecho, en ese año sólo Brasil y los países del Cono Sur tuvieron una inflación de dos dígitos y el aumento máximo de los precios en la región —que se registró en Chile— fue de 35%. El promedio simple de la inflación de América Latina —sin considerar a los tres países australes— fue así de apenas algo más de 4%.

Cuatro años más tarde, el panorama inflacionario había cambiado radicalmente como consecuencia de la acentuación de la inflación en los países industrializados y al considerable reajuste de los precios del petróleo adoptado por los países de la OPEP a fines de 1973. Así, en 1974 ya no hubo país alguno en América Latina donde los precios subieran menos de 10%, generalizándose de esta manera en forma absoluta la inflación de dos dígitos. Es más, en la mitad de las economías latinoamericanas el ritmo de la inflación fluctuó entre 15 y 30% mientras que en otras cinco los precios se incrementaron entre 30 y 40%. El promedio simple de la inflación en América Latina —excluyendo una vez más los países del Cono Sur, en todos los cuales los precios subieron con mucho mayor intensidad— fue ese año de 22%, y en esta forma exactamente quintuplicó el registrado en 1970.

En los años siguientes el ritmo de aumento de los precios tendió a moderarse pero estuvo lejos de retornar a los bajos niveles prevalecientes hasta comienzos del decenio. Por ejemplo, en 1978 el promedio de la inflación fue de 17.5%, tasa que si bien fue bastante más baja que la correspondiente a 1974, casi cuadruplicó la de 1970.

Pero esta mejora, además de modesta, fue precaria. En efecto, la situación se agravó otra vez en 1979, al recrudecer la inflación en las economías centrales y elevarse nuevamente el precio internacional de los hidrocarburos en términos reales. De este modo, durante ese año y también en 1980 el panorama inflacionario fue similar al de 1974. De hecho, durante el año pasado la inflación fue de menos de 10% en sólo tres países, en tanto que en otras 11 eco-

nomías —todas ellas caracterizadas en el pasado por la notable estabilidad de sus niveles de precios— el alza de los precios al consumidor fluctuó entre 14 y 24%. La intensidad del proceso inflacionario fue aún mayor en Colombia, Jamaica, México y Chile —donde los precios

subieron alrededor de 30%— y todavía más alta en Uruguay (43%) y Perú (61%). Con todo, las tasas máximas de inflación se registraron en Argentina y Brasil, países donde los precios al consumidor se elevaron aproximadamente 90% a lo largo del año.

## II

### Las relaciones centro-periferia y el proceso de industrialización en el marco de la realidad actual

La apreciación del escenario mundial y regional que acabo de esbozar abre complejas interrogantes respecto al curso futuro del desarrollo de la región y a las directrices y medios más apropiados para encararlo.

Para responder a esas interrogantes creemos que será útil tomar como guía las que se han considerado ideas-fuerza del enfoque de la CEPAL. Lo haremos con vista a las cuestiones de hoy y de mañana, sin detenernos en consideraciones retrospectivas, sobre las cuales existe amplia documentación.

Por lo demás, cualesquiera sean nuestros puntos de vista, creemos que ante todo deben estar regidos por una buena dosis de humildad. Las grandes transformaciones en desarrollo y su incierta cristalización eventual, aconsejan prudencia y rechazo de toda pretensión dogmática. Sin embargo, no sería excusable que la cautela inhibiera el deber de levantar hipótesis y sugerir orientaciones para aventurarnos en la 'tierra incógnita' que se vislumbra.

Como es bien sabido, el meollo de la reflexión institucional estriba en sus concepciones sobre el sistema centro-periferia y sobre la industrialización, entendida ésta en su más amplia acepción. Ambas están estrechamente relacionadas y sus características e influencias recíprocas son elementos indispensables tanto para tener una apreciación global del desarrollo económico como para comprender la cuestión más decisiva: el grado de irradiación social de ese proceso.

#### A. EL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

##### 1. *Conceptos y relaciones básicas*

Respecto al primer asunto, parece evidente que sigue habiendo centro y periferia en la constelación mundial, diferenciados por sus estructuras internas y por el carácter y consecuencias de su relacionamiento.

Ya he destacado los cambios y progresos que han tenido lugar en la estructura productiva de nuestros países y en la forma como ellos han alterado sus modalidades de relacionamiento externo. Sin embargo, hay que reconocer que en buena medida continúan inscritos en el esquema de división internacional como productores de bienes primarios, que aún representan más del 70% de sus exportaciones. De allí deriva la que se ha llamado asimetría estructural de las pautas de exportación y de importación, ya que en estas últimas pesan decisivamente —cuantitativa y cualitativamente— los bienes industriales, disociación que por cierto difiere manifiestamente de la observable entre las estructuras de las exportaciones e importaciones en las economías centrales.

Así, el esquema mundial de intercambio continúa exponiendo a la región a desequilibrios recurrentes de sus cuentas exteriores, al comportamiento errático de la oferta y la demanda de sus exportaciones primarias, a las restricciones de nuevas y viejas modalidades de proteccionismo en las economías centrales,

y a la evolución desfavorable o mezquina de la relación de precios del intercambio.

Respecto a los últimos, el alza del petróleo —que sólo benefició a pocas economías del área— y el de otros productos básicos a comienzos de la década de los años setenta, hicieron pensar a algunos que se abría un futuro de mejoramiento sostenido de esas relaciones en favor de nuestras exportaciones principales. Pero eso, en verdad, no ha ocurrido en la medida en que se esperaba, y esas relaciones han continuado experimentando avances y retrocesos más o menos erráticos.

Por otro lado, no parecen haberse modificado sustancialmente otros reflejos de la particular vinculación de América Latina con las economías centrales. La supeditación tecnológica es uno de ellos y el más durable, aunque también en este campo se discernan progresos, particularmente en los países donde avanzó más el proceso de diversificación productiva.

Asimismo, la afluencia de inversiones directas —que habitualmente se considera un mecanismo primordial para la difusión del progreso técnico— ha continuado centralizándose en las economías industrializadas, contribuyendo a acentuar la 'brecha de productividad' establecida por las dispares posibilidades de acumulación e innovación de los dos universos. Por otra parte, en los últimos años esa brecha se ha cuestionado debido a la crisis industrial y declinación del ritmo de aumento de la productividad en un creciente número de actividades en los países industriales. En todo caso, entre mediados de los años sesenta (1966-1967) y de los años setenta (1975), la inversión directa acumulada subió de unos 70 000 millones de dólares a 186 500 millones en los países desarrollados y de 18 400 a 37 600 en América Latina, de los cuales la mitad se radicó en Brasil y México.

Sin perjuicio de estas realidades manifiestas, no está demás reiterar que ellas se plantean con referencia a una economía regional que se ha transformado y robustecido sustancialmente en las últimas décadas. Si bien esta afirmación tiene muy distintos grados de validez para los diferentes países y está expuesta a reservas de variada naturaleza, parece meridiano que la mutación engloba tanto a la mayoría de ellos

como a la mayor parte de la población latinoamericana.

Ello se debe en medida decisiva a las consecuencias estructurales del período caracterizado por el llamado 'desarrollo hacia adentro' y particularmente a los avances de la industrialización. Este factor, por otro lado, también ha incidido directa o indirectamente sobre los logros alcanzados en cuanto a diversificación de las pautas del comercio exterior y en especial sobre la representación de las exportaciones manufactureras o agro-industriales.

Reside en este fenómeno una de las razones primordiales de la colocación aventajada de América Latina dentro de la constelación periférica. De acuerdo a antecedentes de las Naciones Unidas, ella puede sintetizarse en el hecho de que su producto por habitante a fines de los años setenta estaba cerca de cuadruplicar el correspondiente al resto del mundo en desarrollo. Sin embargo, no es menos significativo que el nivel regional en la materia era poco menos de la quinta parte del correspondiente a las economías industrializadas. En otras palabras, aunque en razón de las transformaciones anotadas el centro se había vuelto menos monolítico que en el pasado y los países en desarrollo menos periféricos, no hay duda de que las economías de América Latina seguían estando más cerca de la periferia que del centro, si bien esta realidad exige nuevos esclarecimientos respecto a la condición de algunos países o grupos sociales determinados.

Desde otro ángulo, deberíamos reiterar la apreciación que ya formulamos en el sentido de que todo ello ha contribuido a conformar una mayor capacidad de defensa de la región frente a las contingencias exteriores. En efecto, es indudable que a pesar de la repercusión significativa y en general dañina de las turbulencias del escenario internacional, América Latina ha conseguido precaverse en un grado que —sin duda y por lo menos— no tiene parangón con las traumáticas consecuencias que ellas solían imponer en el pasado.

En pocas palabras —y para resumir— si bien las economías latinoamericanas continúan siendo Periferia en el esquema de división del trabajo mundial, ya no son las mismas —estructuralmente— que en el período de 'crecimiento

hacia afuera', incluso en lo que respecta a su grado de autonomía (o dependencia) frente al exterior.

## 2. *El esquema centro-periferia y el nuevo escenario del diálogo mundial*

Pero a lo largo del último decenio no sólo ha cambiado América Latina; también el mundo ha cambiado y, por lo tanto, las formas de interacción entre los países centrales y los países periféricos. Ello nos obliga a estudiar con mayor atención esas transformaciones.

Entre las modificaciones más importantes ocurridas en ese lapso cabe señalar:

— el creciente proceso de multipolaridad que ha tenido lugar entre los centros. Este ha sido acicateado por la progresiva dispersión del poder económico en el interior del mundo capitalista occidental —en donde se afirma un liderazgo compartido por los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón, en lugar de la clara hegemonía de uno de ellos que imperó desde la postguerra hasta fines del decenio de 1960, y por la creciente diversificación que se observa dentro de la esfera socialista;

— el término de la persistente y notable tendencia expansionista que vivieron los países industrializados a partir de la postguerra y el comienzo de un período de turbulencias, incertidumbre y transición originado en causas estructurales a las cuales ya nos referimos;

— la reducción del ritmo de crecimiento, otrora muy alto, de las economías centralmente planificadas;

— la creciente importancia que han adquirido los países periféricos para asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía internacional en su conjunto;

— el fortalecimiento de las relaciones de interdependencia entre todos los países del mundo en un escenario caracterizado por un creciente proceso de transnacionalización.

Quisiera destacar especialmente este último fenómeno. El hecho de que esta cada vez mayor interdependencia pueda ser utilizada —y de hecho lo sea— por los países industrializados para difundir imágenes favorables a la

promoción de sus propios intereses no debe llevarnos a desconocer el hecho de que es ésta una tendencia real en el sistema internacional contemporáneo. Se trata de un fenómeno que, aunque represente una interdependencia entre desiguales, ha dado lugar a nuevas formas de relacionamiento no sólo entre las economías industrialmente avanzadas, sino también entre éstas y los países periféricos.

Si nos limitamos a examinar estas últimas, preciso es concluir que, como consecuencia de estas nuevas realidades, han cambiado tanto las modalidades de dichas relaciones como los agentes encargados de encauzarlas y los problemas que ellas implican.

En primer lugar, se han modificado las modalidades de las relaciones centro-periferia porque hemos pasado del tipo de vinculación externa que prevalecía en los años cincuenta —que se manifestaba fundamentalmente en la exportación de bienes primarios, la inversión extranjera radicada en la industria extractiva y la ayuda externa— a un esquema distinto, donde un número creciente de países en desarrollo, no obstante continuar siendo exportadores de materias primas han alcanzado una participación significativa en el comercio de productos manufacturados, se han vinculado estrechamente a los mercados financieros internacionales y buscan nuevas formas de relacionarse con las empresas transnacionales y de adquirir tecnología externa.

También han cambiado los agentes del proceso. En los años cincuenta, los principales interlocutores de los gobiernos de los países en desarrollo eran los organismos financieros internacionales y las empresas extranjeras, radicadas fundamentalmente en las actividades productivas de bienes básicos. Hoy muchas de esas empresas han sido nacionalizadas, y han surgido nuevos interlocutores vinculados a las actividades financieras y al sector manufacturero.

Por último, ha cambiado la naturaleza de los problemas en torno a los cuales giran esas relaciones. En efecto, a los problemas que tradicionalmente afectaron las relaciones centro-periferia se han agregado, sin restarles importancia, los de la energía, del proteccionismo y del acceso a los mercados de los países indus-

trializados, del redesplicue industrial, de la fluidez y predictibilidad de los mercados financieros internacionales, de la capacidad de absorción y adaptación de tecnología externa y del mejoramiento de las condiciones de contratación con las empresas transnacionales.

Dicho en otras palabras, si bien el esquema centro-periferia continúa siendo válido, particularmente como categoría de análisis, el mismo debe aplicarse hoy a una estructura internacional diferente a la del pasado. Ello exige una reinterpretación de las relaciones entre los dos segmentos del sistema, a la luz de la cual probablemente los centros presenten una imagen menos monolítica y algunos países en desarrollo ocupen una posición menos periférica. Este fenómeno, que cada día vemos con mayor claridad, ya fue intuido por uno de los más recordados pensadores de la CEPAL, don José Medina Echavarría, cuando, refiriéndose a “un tema obsesivo en los últimos años”, planteaba “la posibilidad de que alguna vez quede anticuado el esquema actual de la dependencia, por la modificación rápida o lenta de su naturaleza, como dependencia hegemónica unilateral”, o cuando sugería el surgimiento de “una forma inédita de esa dependencia como relación pluri-lateral”.

Nosotros también percibimos que, bajo el impacto del proceso de transnacionalización, se ha transformado aquella forma unidireccional de dependencia externa a que estábamos acostumbrados, cediendo paso a la aparición de múltiples circuitos de poder que vinculan a los países desarrollados y en desarrollo de diversas maneras, según los intereses o los agentes que operen en cada uno de ellos. Existen, por ejemplo, el circuito del petróleo y el vinculado a otros minerales de importancia crucial a largo plazo, así como el circuito de la alimentación, el tecnológico y el financiero. Cada uno de ellos gira en torno a distintos intereses, es operado por diversos agentes e implica a diferentes grupos de países con una relación de fuerzas asimismo distinta. Todo ello ha contribuido a alterar las relaciones centro-periferia y así estamos hoy frente a un mundo mucho más complejo, cuya nueva dinámica urge comprender si queremos fortalecer nuestras formas de inserción internacional.

## B. SIGNIFICADO Y PRIORIDAD DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

Como señalábamos antes, la jerarquía otorgada al proceso de industrialización ha constituido otro pilar del enfoque cepalino. Antes de entrar directamente a examinar su papel y requisitos en el escenario que tenemos frente a nosotros, conviene esclarecer brevemente algunos puntos generales.

Desde luego, no se podría desconocer que se ha debilitado sensiblemente lo que otrora se denominó ‘mística de la industrialización’.

Sin duda ha contribuido a ello el deterioro de su imagen en las economías centrales, aquejadas por los problemas que la industrialización ha traído aparejados, por la obsolescencia que enfrentan algunas de sus ramas productivas y por los desafíos que plantea el tránsito hacia una sociedad ‘post-industrial’.

Pero a esa reflexión de la experiencia foránea se ha sumado —con mayor incidencia— la apreciación crítica dentro de la propia región. En ella concluyen vertientes de encontrados signos y argumentos.

Para unos, las censuras a la industrialización se deducen de las insuficiencias o fracasos en lo que respecta a la transmisión social de sus frutos y a la creación de oportunidades de empleo; a la incapacidad para estructurarse internamente y establecer lazos firmes de complementariedad con los otros sectores; al no poder asegurar un desarrollo menos dependiente de distintas influencias del exterior.

Para otros, en cambio, el muestrario de errores destaca, entre otros, los altos costos de producción, la falta de competencia y la protección excesiva, el desprecio de las ventajas comparativas, la desmedida e ineficiente intervención estatal, y la desconsideración de las transacciones externas.

La CEPAL acude a este debate con una visión a la vez crítica y positiva que, sin desconocer —como es fácil comprobar en su documentación— la pertinencia de muchas de esas censuras, las subordina al significado y razón de ser históricos del proceso de industrialización. En definitiva, estamos persuadidos de que si hoy podemos hablar de “otra América Latina” en comparación con la existente décadas atrás, ello se debe esencialmente a las

transformaciones estructurales ocurridas, las cuales han tenido como eje al despliegue de dicho proceso.

### 1. *Un concepto integral de la industrialización*

Como es bien conocido, en el pasado la CEPAL tuvo en vista un proceso de industrialización que rebasaba el ámbito sectorial y tenía como horizonte a la 'sociedad industrial', esto es, un tipo histórico de sociedad —en su sentido más lato— condicionado por la dinámica del conocimiento y la racionalidad técnico-científica aplicada primordialmente a la producción industrial, la cual operaba como impulsor primario de su expansión y transformación modernizadoras.

Ese rol dinámico de la industrialización implica mutaciones sustanciales en los patrones de organización de la comunidad y el Estado, en las formas de producción y consumo, en la estructuración de las clases y estamentos sociales, en la acción e institucionalización políticas, en la inserción internacional de las sociedades nacionales y en la personalidad social básica de los individuos.

En suma —como se exponía en uno de los documentos más importantes elaborados sobre el asunto en la CEPAL—, no sería apropiado "interpretar el proceso desde el ángulo restringido de la ampliación de una capacidad productiva y una producción creciente de manufacturas sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que por fuerza debe ir asociado".<sup>5</sup>

### 2. *Industrialización, progreso técnico e intercambio externo*

El *Estudio Económico de América Latina de 1949* sostuvo que en el 'esquema pretérito' de crecimiento hacia afuera el progreso técnico se concentraba en los sectores destinados a producir alimentos y materias primas a bajo costo destinados a los grandes centros industriales. Sin embargo, en el grado en que aquél se di-

funde y profundiza —se argumentaba— "el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en ésta se van empleando en las actividades industriales, los transportes y el comercio, como lógica consecuencia de la expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción". Dentro de este proceso, "mejoramiento agrícola y desenvolvimiento industrial son, por consiguiente, dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico" y "así como el desarrollo de la industria, los transportes y del comercio, lo mismo que el de los servicios requiere la gente que no se necesita en la producción primaria, ésta, a su vez, no podría aumentar sin desarrollo correlativo de aquellas otras actividades". Por todo esto —como se afirmaba en otro texto de ese período—<sup>6</sup> "la industrialización es la forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico en los países latinoamericanos".

Queda en claro, pues, la amplitud y entrelazamiento dinámicos que concibe la perspectiva cepalina y el fundamento básico del fenómeno.

Asociado con la visión anterior se perfila un raciocinio complementario que introduce las relaciones entre el proceso de industrialización y el relacionamiento exterior, en el cual sin duda gravitan las circunstancias que caracterizaron el comercio mundial desde la gran depresión hasta el inicio de los años sesenta.

Se arguye desde este ángulo que la declinación absoluta o relativa de los impulsos que provenían del intercambio externo —y que habían impuesto y dinamizado el 'crecimiento hacia afuera'— debía ser contrapesado por la movilización de recursos humanos y materiales hacia el abastecimiento y la consiguiente expansión del mercado interno. Se trata, en síntesis, de la proposición rotulada como 'desarrollo hacia adentro'.

Aunque volveremos después sobre el asunto, tal criterio, lejos de ignorar el papel del intercambio exterior, reconocía su estratégica importancia pese a que su jerarquía y función

<sup>5</sup>CEPAL(E/CN.12/716/Rev.1), Naciones Unidas, Nueva York, 1965. *El proceso de industrialización en América Latina*.

<sup>6</sup>Véase Raúl Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951). Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, 1973.

ya no fueran las mismas que en el esquema pretérito.

Pero al margen de la controversia sobre esas relaciones y las políticas adoptadas al respecto por distintos países, creemos firmemente que esas dos consideraciones principales continúan siendo válidas, aunque las realidades concretas en que se plantean hoy sean muy diferentes y obliguen a una reformulación creativa de los medios de enfrentarlas.

A la luz de aquellas ideas y teniendo en cuenta las transformaciones ocurridas tanto en la región como en el resto del mundo ¿cuáles son las razones capitales que justifican el papel central del proceso de industrialización en el probable escenario de los años ochenta?

### 3. Las oportunidades de empleo

No debe extrañar que abramos este esquemático análisis atendiendo a los problemas y requerimientos del sujeto primordial de nuestras preocupaciones: la población latinoamericana, y particularmente de aquella amplia fracción que ha quedado en gran medida o absolutamente al margen de los frutos del desarrollo logrado.

Por de pronto, tengamos en cuenta que en este decenio la población de la región se acrecentará en poco más de 100 millones de personas, enterando alrededor de 455 millones en 1990. Más de un 90% de los nuevos habitantes se radicará en núcleos urbanos, en tanto que sólo unos 10 millones se sumarán al contingente rural. La población ocupada, por su lado, se estima que debería crecer en 37 millones de personas, de las cuales 33 millones corresponderían al medio urbano.<sup>7</sup>

Desde un ángulo socio-económico estricto esas cifras nos plantean ciertas preguntas ineludibles: ¿cómo podrán satisfacerse sus necesidades vitales? ¿dónde encontrarán empleos que les permitan producir y tener acceso a los bienes y servicios que harán falta?

Para entrar al tema debe considerarse que hacia fines del decenio pasado (1977) se calculaba que aproximadamente un tercio de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la

'línea de pobreza', y que un porcentaje algo superior estaba desempleado u ocupado en actividades de bajísima productividad y nivel de ingreso. Hagamos notar, eso sí, que esos registros envolvían un modesto progreso con respecto al panorama del inicio de la década, aunque las magnitudes absolutas de los afectados no se habían modificado.<sup>8</sup>

Si nos concentramos de entrada en la decisiva cuestión del empleo, investigaciones que realiza PREALC permiten tener una visión de lo ocurrido durante las tres últimas décadas. (Véase el cuadro 6.)

Definida en un sentido amplio, la esfera industrial (incluyendo la manufactura, la construcción, la electricidad y el transporte) ocupaba un 22% de la población económicamente activa en 1950 y un 27% de la misma en 1980. Esto implicó tasas de crecimiento del 2.7% anual entre 1950 y 1970 y de 3.8% durante el período 1970-1980. Si a lo anterior adicionamos los efectos indirectos sobre las otras actividades, la industrialización incidía sobre un 35% de la fuerza de trabajo en 1950 y sobre un 47% en 1980.<sup>9</sup> En otras palabras, cerca de la mitad de la ocupación regional a fines del último decenio estaba vinculada a ese proceso global.

Estos registros contrastan significativamente con la evaluación más bien pesimista que ha prevalecido sobre la materia, en la cual parecen haber predominado varios factores principales.

De un lado, la apreciación aislada del sector industrial *strictu sensu*, aunque éste en verdad subió su cuota en el empleo total del 14 al 16% entre 1950 y 1980, elevó su tasa de absorción de fuerza de trabajo del 2.2% anual entre 1950 y 1970 a 3.8% entre 1970 y 1980, y en esta última década ofreció empleo a más del 21% del incremento de la población económicamente activa.

Se modifica sensiblemente ese cuadro si se considera, como ya hicimos, su proyección más general y dinámica del proceso. Pero, sin duda, el elemento primordial en la subestimación deriva de que pasa por alto la incidencia capital de

<sup>7</sup>Véase CELADE, *Boletín demográfico*, año XII, N.º 23, Santiago de Chile, 1979.

<sup>8</sup>CEPAL-PNUD, *¿Se puede superar la pobreza?*, 1980.

<sup>9</sup>Se consideran solamente los efectos 'hacia atrás' para evitar duplicaciones contables.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1950, 1960 Y 1970

Sectores	Miles de personas			Porcentajes			Tasas de crecimiento		
	1950 <sup>a</sup>	1970	1980	1950	1970	1980	1950-70	1950-80	1970-80
<i>Total</i>	51 969	78 874	103 094	100.0	100.0	100.0	2.1	2.3	2.7
Agropecuario	27 982	33 163	36 110	53.8	42.1	35.0	0.9	0.9	0.9
Minería	672	994	1 098	1.3	1.3	1.1	2.0	1.7	1.0
Industria	7 311	11 338	16 523	14.1	14.4	16.0	2.2	2.8	3.8
Construcción	1 861	4 244	6 706	3.6	5.4	6.5	4.2	4.4	4.7
Transporte	2 009	3 280	4 220	3.9	4.1	4.1	2.5	2.5	2.6
Electricidad	155	300	385	0.3	0.4	0.4	3.4	3.1	2.5
Comercio	4 115	7 949	12 285	7.9	10.1	11.9	3.4	3.7	4.5
Servicios	7 864	17 516	25 767	15.1	22.2	25.0	4.1	4.0	3.9

*Fuente:* Estimaciones preliminares del PREALC sobre la base de censos nacionales de población (ajustados) y encuestas (ajustadas).

*Nota:* Los totales incluyen información de 14 países que representan alrededor del 95% de la población económicamente activa de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>a</sup>En Perú, Uruguay y Venezuela los datos corresponden a 1960, por carecerse de información sobre 1950.

los ritmos de crecimiento de la población, la fuerza de trabajo y la acelerada migración hacia los centros urbanos y metropolitanos. Cada uno de esos elementos representa un 'divisor' que reduce sensiblemente el alcance y, sobre todo, la apreciación social de los avances registrados.

Aunque es un hecho bien conocido de que en todos esos aspectos la evolución de América Latina (salvo la de muy pocos países) ha sido excepcional, no siempre ellos han sido relacionados debidamente con las críticas o insatisfacción respecto a la disponibilidad de empleo productivo o a la marginalidad urbana.

Por esto es útil considerar algunos antecedentes primordiales sobre el asunto.

Por de pronto, como se señaló en un documento reciente, entre 1950 y 1975, la población de América Latina creció más rápidamente que la de cualquier otra región del mundo. En esos 25 años ella se duplicó, en tanto la población mundial aumentó poco menos de 60% y la de los países desarrollados apenas un poco más del 30%. Asimismo, la tasa de crecimiento de la población urbana (en ciudades de más de 20 000 habitantes) fue superior al 5% anual,

acrecentándose su cuota en la población total del 26% al 45% en ese período.<sup>10</sup>

El contraste de circunstancias se aprecia con mayor relieve si se tiene a la vista la evolución de América Latina *vis à vis* la registrada en los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) respecto a algunas variables clave del problema en el decenio de los años sesenta —de gran dinamismo e inmigración de mano de obra en esta segunda área. Como puede verificarse en el cuadro 7, la ocupación industrial en la CEE se incrementó sólo en 0.5% anual, pero así y todo esa tasa excedió holgadamente el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo y puede cotejarse con el ritmo de aumento de la población de 1.2%. En América Latina, en cambio, mientras el empleo manufacturero se acrecentó anualmente en 3.5%, ello fue de la mano con un incremento de la población de un 3.1% y de la fuerza de trabajo de un 2.9%.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta*. (E/CN.12/G.1106), noviembre de 1976.

<sup>11</sup>Nótese que el período 1960-70 no está considerado específicamente en el cuadro 6 y que la metodología y

Cuadro 7

## AMERICA LATINA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION Y EL EMPLEO (1960-1970)

	Población	Fuerza de Trabajo	Empleo Industrial
América Latina	3.1	2.9	3.5
CEE	1.2	0.2	0.5

Fuente: OIT, *Anuario de estadísticas de trabajo*.

Estas realidades primordiales para el asunto que se examina seguirán gravitando en las próximas décadas —como ya lo indicamos— a despecho de las pequeñas reducciones que se anticipan en los ritmos de expansión demográfica y urbana. Conviene acentuar este aspecto para colocar en su debido lugar las expectativas exageradas o interesadas que a veces se cifran en las políticas moderadoras del crecimiento poblacional, lo que no significa negar su trascendencia y necesidad como directiva a largo plazo. Valga anotar al respecto que este propósito se aprecia hoy con bastante más objetividad que en el pasado, cuando predominaban prejuicios de signo opuesto.

Sea como fuere, lo expuesto permite reafirmar con solvencia que el proceso de industrialización continuará siendo decisivo para la creación de oportunidades de trabajo de la población latinoamericana.

#### 4. *El proceso de industrialización y el desarrollo social*

No es menor, a nuestro juicio, la solidez del argumento que asocia ese fenómeno con la prioridad que se desea otorgar al desarrollo social, la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad y la erradicación de la extrema pobreza.

Sobre esta materia, la preocupación de los gobiernos y de los círculos representativos del

sentir regional ha sido recogida y analizada en trabajos de organizaciones de la familia de Naciones Unidas que han permitido un esclarecimiento considerable acerca de la naturaleza y las opciones existentes para un abordaje eficaz y a plazo razonable de este problema.<sup>12</sup>

No cabe repasar aquí los lineamientos del diagnóstico y las políticas planteadas. Nos limitaremos, pues, a ciertos aspectos que inciden más directamente en la cuestión bajo escrutinio.

Al respecto, ya hemos afirmado que se trata de 'una misión posible', avalada por los avances en la dimensión y contextura productiva de la región, aunque evidentemente hay notorias diferencias entre las situaciones nacionales o entre sectores o grupos específicos. En el nivel global y desde el ángulo de las transferencias y reasignación de ingresos, por ejemplo, ella requeriría dedicar a la eliminación de los déficit esenciales en nutrición, salud, educación y vivienda, entre el 3.5 y el 5.5 del producto regional bruto.<sup>13</sup> Es obvio, sin embargo, que aun esa exigencia mínima y aparentemente viable encierra difíciles y conflictivos reajustes políticos, institucionales y también estrictamente económicos.

Entre los últimos —que son los que privilegiamos ahora— sobresalen los cambios en los niveles y estructura del sistema productivo que exige aquel objetivo prioritario. En pocas palabras, no sólo se precisa una tasa satisfactoria de crecimiento, sino que la expansión dé lugar a

antecedentes empleados por las dos fuentes (PREALC y OIT) pueden diferir en algún grado. De todos modos, las diferencias son lo bastante acusadas como para poner de relieve las situaciones cotejadas.

<sup>12</sup>Véase, en especial, CEPAL/PNUD, *¿Se puede superar la pobreza?*, 1980.

<sup>13</sup>*Ibidem*.

un incremento preferente de los bienes y servicios de consumo básico y que, a la vez, las inversiones alcancen la magnitud y la composición adecuadas para servir ese propósito y para absorber la fuerza de trabajo disponible.

Estos reajustes no pueden, obviamente, desconocer las diferencias que existen entre los países de la región tanto por su tamaño como por la dimensión de sus mercados, su dotación de recursos o su potencialidad para insertarse en los mercados internacionales.

En todo caso, esta contrapartida 'real' del empeño por modificar la distribución del ingreso directa o indirectamente, es un elemento cardinal para esa estrategia. Y bien se sabe que la desconsideración de esas dos dimensiones ha sido una de las causas sobresalientes de la frustración —y las erupciones inflacionarias— de las políticas meramente redistributivistas o populistas.

El recuerdo de esos fenómenos debería advertirnos en contra de la tentación de buscar aquellos cambios que sería necesario introducir en las estructuras productivas 'reales' de nuestros países a través de políticas que, desde uno u otro ángulo, rompan el delicado equilibrio o contrapunto que debe existir entre la planificación y el mercado. También debería ponernos en guardia frente a la posibilidad de buscar esos cambios al amparo de un exagerado proteccionismo. En efecto, necesario es tomar en cuenta también el caso de aquellos países que, en razón de sus dimensiones o estructuras económicas, se ven obligados a perseguir estrategias externas orientadas a obtener a través del comercio internacional una parte de los bienes de consumo necesarios para atender las necesidades esenciales de sus sociedades. Por último, no podría dejar de aludir al importantísimo papel que corresponde al sector agrícola en la satisfacción de esas necesidades, un tema al que me referiré en la tercera parte de este informe.

##### 5. *La industria como eje del progreso tecnológico*

La jerarquía del proceso de industrialización se perfila también con relieve acentuado si se considera su papel como principal instrumento del progreso tecnológico. La trascendencia de

esa faceta del problema —a menudo subestimada— obliga a una consideración más detenida.

Así se configura uno de los roles sustantivos que juega el sector: el de portador básico del conocimiento técnico y, en etapas avanzadas, el de exigente demandante de ese mismo conocimiento. El grado de interacción entre la estructura científico-técnica y la producción industrial constituye de hecho una medida reveladora del grado de desarrollo económico.

De estas consideraciones de carácter general se desprenden otras más específicas al examinar la situación regional. Existen análisis que muestran la existencia de una clara asimetría en la estructura industrial de América Latina, la cual se manifiesta especialmente en el insuficiente desarrollo de la elaboración de equipo productivo. Aunque esa estructura varía en los distintos países, la observación es, en alguna medida, válida para todos ellos y, sin duda, para la región en su conjunto.

El calificativo de portadora del conocimiento científico-técnico que hemos dado a la actividad industrial se aplica especialmente a la elaboración de bienes productivos. Las razones para ello son múltiples, pero subrayaremos aquí sólo dos: primero, que la fabricación del equipo productivo exige un dominio más completo del proceso al cual se aplica que el requerido para su uso, y segundo, que las exigencias de calidad, precisión y confiabilidad para los bienes de capital son en general más altas que las que deben cumplir los productos de consumo.

El ser o no productor de equipo constituiría pues, no ciertamente el único, pero sí un sustantivo indicador del grado de desarrollo industrial alcanzado. Este indicador incluye consideraciones de tipo cualitativo que no aparecen en la simple apreciación del volumen de producción manufacturera.

Naturalmente, al examinar país por país la situación latinoamericana, encontramos situaciones muy diferentes. Los de mayor mercado han logrado una fabricación propia de bienes de equipo que alcanza a cubrir porcentajes altos de las necesidades nacionales en numerosos sectores; en cambio, los países medianos y pequeños tienen, en general, sólo actividades incipientes en este campo. Esta diferencia entre ambos grupos, unida al carácter que la pro-

ducción de equipo tiene como instrumento de estímulo tecnológico obliga a referirse, aunque sea de pasada, al caso de los países de menor mercado. ¿Es que ellos deben renunciar a toda pretensión de elaborar sus propias herramientas de trabajo? No lo creemos así y divisamos para ellos al menos tres posibles caminos:

a) La acción conjunta que, mediante acuerdos de integración formal, establezca un mercado de magnitud suficiente. Sobre este tema se han realizado profundos estudios y serios esfuerzos políticos; su viabilidad, sin embargo, ha sido cuestionada, no sólo en términos regionales sino también subregionales, por lo menos a corto plazo. Pero esta verificación no refuta por sí sola que la integración continúe siendo un instrumento sustantivo para el desarrollo de los países de mercado limitado.

b) El aprovechamiento cuidadoso de su propio mercado, aún reducido, para hacer progresar tecnológicamente a la industria metal-mecánica. En efecto, preciso es tener en cuenta que los bienes productivos tienen distintos grados de complejidad. Por ejemplo, las tuberías de presión o las compuertas de una central hidroeléctrica, pueden ser ejecutadas por unidades fabriles que existen en la mayoría de los países medianos y pequeños mediante inversiones complementarias menores y siempre que el proyecto haya contemplado esa posibilidad. La realización de ese esfuerzo puede capacitar a la respectiva empresa para abordar otras fabricaciones de eventual mayor exigencia y permitirle mejorar la calidad de su producción normal.

c) El abastecimiento y mantenimiento de los equipos requeridos por la producción primaria abre un tercer campo de actividades que, aparte de atender la demanda propia, puede llevar a una especialización que sea capaz de proyectarse sobre el comercio internacional.

#### 6. La falaz disyuntiva entre apertura al exterior e industrialización

Debemos resaltar por último las relaciones cruciales entre el proceso de industrialización y las modalidades de inserción de las economías latinoamericanas en el marco internacional. Asociamos así este análisis con el esbozado antes sobre los problemas Centro-Periferia.

En esta materia —conviene decirlo derechamente— ha reaparecido en los últimos años un criterio otrora dominante respecto a una supuesta alternativa entre un crecimiento basado en la movilización de recursos para la exportación y otro que privilegia su orientación hacia la satisfacción de los mercados internos. Se trataría, pues, de optar entre crecimiento 'hacia afuera' y desarrollo 'hacia adentro' o entre sustitución de importaciones y producción de exportaciones.

No es esta la oportunidad para repasar el cuerpo teórico y las circunstancias que han inspirado ese planteamiento, pero sí subrayaremos con énfasis que el pensamiento de la CEPAL y sus derivaciones normativas han rechazado invariablemente ese falso dilema y, por el contrario, han sustentado la indispensable complementariedad del intercambio con el exterior y del aprovechamiento de los recursos en función de los mercados nacionales.

Esa fusión de objetivos se impone, a nuestro juicio, por dos órdenes de consideraciones que expondremos someramente.

De un lado, porque la configuración histórico-estructural de América Latina registrada en sus coeficientes actuales y prospectivos de apertura al exterior determinan que su desarrollo dependa *primordialmente* de la utilización de la mayor parte de sus recursos humanos y materiales en actividades orientadas hacia el mercado interior.

Como es obvio, esa premisa general se encuentra condicionada por las realidades particulares de cada economía, variando según ellas la importancia relativa del destino 'hacia afuera' o 'hacia adentro' de la producción generada. Sin olvidar otros factores gravitantes, ha sido y será mayor la significación del comercio exterior en los países de menor y mediano tamaño que en los países de vasto mercado interno actual o potencial; y a la inversa, en estos últimos predomina claramente el papel del mercado doméstico.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> En tanto la representación de las exportaciones en el PIB alcanzaba en 1980 a cerca del 8% en los tres países mayores, la de un grupo de economías medianas y pequeñas llegaba, respectivamente, a un 15% y a un 24%. Véase, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1978 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.80.II.G.1), Tercera parte.

Por otro lado, un relacionamiento exterior expansivo y sostenido resulta vital tanto para mantener ese 'desarrollo hacia adentro' como para satisfacer otros requisitos esenciales del crecimiento global. Esquemáticamente, recordemos los siguientes aspectos prioritarios.

a) La provisión de los abastecimientos importados que es materialmente imposible producir internamente o cuya producción enfrenta obstáculos manifiestos (definitivos o transitorios) establecidos por la dimensión de los mercados nacionales, la constelación de recursos disponibles, las exigencias tecnológicas y otros factores conocidos;

b) La existencia de actividades primarias o manufactureras destinadas básicamente al mercado exterior y que son, por otra parte, las que deben suministrar el grueso de las divisas para financiar las importaciones del país;

c) El hecho adicional de que hay actividades —principalmente industriales— cuyo desarrollo está supeditado a una complementación de la demanda interna con la exterior para lograr niveles adecuados de productividad y costos, aparte de que también deben suplementar la disponibilidad de divisas.

Mirada esta cuestión desde la perspectiva del examen anterior sobre el Sistema Centro-Periferia y la naturaleza y opciones respecto a la inserción internacional de las economías latinoamericanas, resulta aún más patente la significación capital del proceso de diversificación productiva que tiene como eje al 'complejo industrial'.

En efecto, y destacando sólo el aspecto primordial de nuestra tesis, parece ilusorio imaginar un nuevo patrón de relacionamiento exterior más dinámico, estable y provechoso para los desarrollos nacionales sin ese proceso de mutaciones internas, que se proyecta hacia el exterior y se apoya en los incentivos y suministros que depara el intercambio con otras economías.

Esta posición, por otra parte, está respaldada empíricamente por la evidencia indiscutida de que el vigoroso despliegue del comercio mundial en la postguerra se ha debido en lo principal a las transacciones de bienes industriales, fenómeno que continuará gravitando en el futuro según las previsiones más autorizadas.

En resumen, pues, el término o atenuación

de la dicotomía Centro-Periferia es inconcebible sin las transformaciones internas que conlleva el fenómeno global de la industrialización y, a la vez, sin que éste coadyuve a lograr y se beneficie con un nuevo esquema de inserción en la economía mundial.

### 7. Las lecciones de la experiencia

Esa realidad y el cariz de las nuevas circunstancias, potencialidades y restricciones, nos obligan a una reformulación creativa de la estrategia del proceso de industrialización y de sus variantes nacionales. Y para ello debemos escrutar su pasado y otear su porvenir.

Sería vano intentar aquí esa urgente y difícil tarea. Permítasenos, sin embargo, sintetizar algunos requisitos que sin duda habrá que tener en cuenta para delinear aquella estrategia y que están estrechamente relacionados. Ellos se congenian, por otra parte, con los objetivos centrales del estilo de desarrollo que se ha preconizado en las conferencias de la organización, esto es, uno que asegure el crecimiento dinámico y regular de nuestras economías, mayor equidad en la distribución social de sus frutos y un grado satisfactorio de autonomía frente a las influencias del exterior.

Estos serían los requisitos que consideramos prioritarios para un nuevo ciclo de industrialización latinoamericana:

a) Asegurar el avance junto con una mayor selectividad de este proceso, en contraposición al despliegue extensivo o indiscriminado de esfuerzos pretéritos. La profundización de este proceso implica, por una parte, la búsqueda de una mayor complementariedad del espectro industrial y la de éste con los otros sectores productivos;

b) Intensificar y racionalizar la absorción, adecuación y creación del progreso tecnológico, otorgando preferencia a las actividades —como la fabricación de equipos y maquinaria— que constituyen sus focos de aprendizaje e irradiación y a la base científica de investigación y desarrollo que lo genera o asimila;

c) Elevar sustancialmente la prioridad asignada a los rubros destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población y tener asimismo en vista todos los elementos que con-

tribuyen a elevar el nivel de empleo y la productividad e ingreso de la fuerza de trabajo.

d) Evaluar con realismo y anticipación los vínculos cruciales entre el proceso de industrialización y el sector externo, admitiendo que su descuido constituyó en el pasado el flanco más vulnerable para su prosecución y solidez. Reiteremos, pues, que la dinámica del crecimiento y de la propia industrialización exige un aumento sostenido del intercambio con el exterior y que éste, a su vez, dependerá en grado decisivo de la contribución de dicho proceso.

e) Tomar en cuenta explícitamente en la política general y en las iniciativas concretas su gravitación decisiva sobre el entorno ambiental, la concentración urbana o metropolitana y los desequilibrios espaciales. Esta preocupación, evidentemente descuidada en el pasado, ha adquirido un relieve singular en las actuales circunstancias.

f) Esclarecer las normas orientadas respecto a la siempre controvertida cuestión del proteccionismo o la liberalización de las transacciones externas. Han sido por demás diagnosticadas las distorsiones a ultranza que perduraron más allá de las contingencias que pudieron imponerlas en el pasado. Pero no es menos patente que las experiencias de liberalización radical también revelan con nitidez los inconvenientes que traen aparejadas. Se requiere, pues, superar estas oscilaciones pendulares y definir los criterios generales y los adecuados a situaciones específicas. Ellos deben conjugar los indispensables resguardos de las economías nacionales —justificadas por la estructura y nivel de su desarrollo— con las providencias destinadas a aprovechar los beneficios y estímulos de una distinta y bien estudiada división internacional del trabajo.

Reiteramos, por último, nuestra antigua convicción de que el avance de este proceso no puede subordinarse —como a veces se plantea— a otra errada alternativa: la que enfrenta, de un lado, la preeminencia radical del mecanismo de mercado, y del otro, la abrumadora omnipresencia del Estado o la gestión pública.

No es posible ahondar aquí en esta controvertida y actual discusión. Nos limitaremos a reproducir el meollo de lo sostenido desde ha-

ce mucho tiempo (en 1961) al respecto y que todavía se mantiene vigente:

“...Se ha venido haciendo referencia a la necesidad de una acción consciente y deliberada para influir sobre las fuerzas de la economía [v. gr., en los términos de hoy, sobre el mercado] llevándolas hacia el logro de ciertos objetivos económicos y sociales... Pero hay que precaverse de extraer conclusiones equivocadas de esta tesis. No se trata de sofocar esas fuerzas —que son de un enorme potencial dinámico— sino de establecer por la acción del Estado las condiciones indispensables para que ese potencial pueda aprovecharse en favor del desarrollo económico”.<sup>15</sup>

La traducción concreta de esa postulación de principios —que sobrepasa y fusiona los términos de aquella engañosa disyuntiva— se encuentra, como bien se sabe, en nuestro tenaz patrocinio de modalidades eficaces de planificación, capaces de encarar racionalmente los distintos problemas antes esbozados.

Pese a todas las vicisitudes y limitaciones de los esfuerzos latinoamericanos en esa dirección, difícilmente podrían negarse los sustanciales progresos obtenidos por ese camino, tanto en el ámbito institucional como en el de realizaciones específicas y en la formación de una tecnocracia numerosa y competente.

No pretendemos que estas reflexiones encierren mayor novedad. En la práctica ellas se desprenden de preocupaciones que han estado siempre presentes en los análisis de la CEPAL como es fácil comprobarlo. Sin embargo, el momento parece propicio para profundizarlas y reformarlas a la luz de los cambiantes escenarios y perspectivas que tenemos frente a nosotros.

Por otro lado, creemos que el testimonio de los hechos y de las tareas que debemos emprender ha superado el debate puramente académico o ideológico del asunto. Bastaría tener presente como ejemplo conspicuo la realidad del desafío energético y de las políticas destinadas a encararlo, y sobre las que volveré más adelante. *Urbi et orbi*, ellas están obligando a una definición explícita de fines y medios

<sup>15</sup>CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.

—a corto, mediano y largo plazo—, esto es, a la planificación. Y en ésta resulta tan indispensable la presencia orientadora y realizadora del

Estado como su conjunción con las fuerzas del mercado y con la empresa privada, nacional y extranjera.

### III

## Problemas estratégicos de la nueva década

Los cambios que están ocurriendo en la economía mundial se han generado, fundamentalmente, por las tendencias registradas en las economías desarrolladas y por las políticas adoptadas por los países de la OPEP. Su impacto sobre la mayor parte de los países periféricos ha sido particularmente intenso e inmediato, debido a que la economía internacional se ha vuelto más interdependiente, esto es, a que las tendencias generadas en los segmentos más dinámicos del sistema contienen mecanismos que actúan como poderosas poleas de transmisión de esos fenómenos hacia el resto del mismo.

Entre esos mecanismos de transmisión se cuentan la inflación registrada en los países centrales, que se propaga a la periferia a través del aumento de los precios de los bienes de capital y de las manufacturas, reforzando los factores inflacionarios que ya operaban dentro de ella; la recesión en los países industrializados y la consiguiente reducción de sus importaciones, factores que han contribuido a abatir la tendencia expansiva registrada con anterioridad a 1974 por el comercio internacional, el que se había convertido así en un poderoso motor de crecimiento para los países en desarrollo; el proteccionismo, por medio del cual los países industrializados reaccionan frente a estas tendencias recesivas, con el objeto de defender no ya únicamente su producción agrícola sino también un creciente número de ramas industriales, limitando las exportaciones de los países de la periferia; el aumento de los precios del petróleo, cuyo consumo éstos no pueden comprimir ni sustituir a corto plazo sin amagar sus tasas de crecimiento económico, precisamente en razón de las etapas en que se encuentran sus procesos de desarrollo y, por último, la adopción por parte de la periferia de estilos de

desarrollo acuñaos en los centros industriales y que refuerzan los requerimientos energéticos y otras rigideces que afectan sus procesos económicos y sociales.

Dentro de este contexto, quisiera destacar especialmente cuatro áreas de preocupación para los países de la periferia al inicio de esta nueva década, a saber, el comercio internacional, el financiamiento internacional, la transición energética y la seguridad en el abastecimiento de alimentos.

#### 1. *El comercio internacional*

En cuanto a la primera de estas áreas, debe reiterarse que el mantenimiento o el aumento del ritmo de expansión de las exportaciones de los países de la periferia constituye un requisito fundamental para que éstos puedan alcanzar una tasa de crecimiento satisfactorio. En el caso de América Latina, que en medio de una situación internacional profundamente recesiva mantuvo una tasa relativamente alta de expansión de su comercio externo, no se trata de una propuesta utópica. Naturalmente, el dinamismo del sector externo depende, por una parte, de la generación de una corriente cada vez mayor y más diversificada de productos exportables y, por la otra, de la posibilidad de contar con un creciente acceso a los mercados internacionales. El primero de estos requisitos está vinculado con el fortalecimiento y la ampliación de la estructura productiva de los países latinoamericanos y muy en especial con el proceso de industrialización, elementos a los cuales ya me referí. En cuanto al acceso a los mercados internacionales, éste depende fundamentalmente del ritmo de expansión del comercio mundial y del éxito que se alcance en la lucha contra el proteccionismo que en los últi-

mos años ha resurgido con vigor en los países industrializados.

Lamentablemente, las perspectivas que se divisan con respecto a ambos frentes en los comienzos de los años ochenta no son nada promisorias. En efecto, se estima que en el trienio 1980-1982 el crecimiento del comercio internacional será algo superior al 4% anual, en comparación con un ritmo de poco menos de 6% durante el decenio de 1970 y uno de alrededor de 8% en la década anterior.

La Secretaría ha sido clara y persistente en su esfuerzo por denunciar los ingentes perjuicios que está ocasionando el proteccionismo de los centros, no sólo al frenar el crecimiento de los países de la periferia, sino, y muy principalmente, al postergar el ajuste y la recuperación de la economía internacional en su conjunto, y con respecto a la cual el crecimiento de los países de la periferia se reveló como un factor dinámico de la mayor importancia durante el prolongado período de recesión que se inició a mediados del decenio pasado. También lo ha sido al subrayar el carácter más sistemático, insidioso y selectivo que ha adquirido el fenómeno proteccionista, pues al lado de las medidas arancelarias que discriminan contra los productos exportables de la periferia adquiere gravitación creciente un conjunto de medidas no arancelarias tales como la introducción de cuotas, derechos compensatorios, restricciones 'voluntarias' y acuerdos de 'organización de mercados', adoptados con los mismos propósitos de limitar las exportaciones de nuestros países, y con más eficaces resultados.

Con todo, no se debe malinterpretar el significado que el recrudecimiento del proteccionismo de los centros tiene a largo plazo. Hasta hace no más de 15 años las preocupaciones de la periferia giraban en torno a su pretendida incapacidad para participar en un grado significativo en el intercambio de manufacturas —que constituía el elemento dinámico del comercio internacional—, y su fuerza negociadora se concentraba en la obtención de tratamientos preferenciales que le permitieran llegar con ese tipo de bienes a los mercados de los países industrializados. El resurgimiento del proteccionismo en estos últimos constituye en parte una reacción al fuerte aumento que ha experimentado la capacidad competitiva de un

número cada vez mayor de países en desarrollo en estos rubros, y en parte una expresión de la crisis por la que atraviesan los países industrializados. Al persistir en el proteccionismo, éstos no hacen sino limitar el papel que podrían desempeñar los países en desarrollo como elemento dinámico del sistema internacional y, al mismo tiempo, postergan el ajuste y la modernización de sus propias economías.

Por último, no podría dejar de mencionar que algunas circunstancias tienden a reforzar una de las tesis y proposiciones más consubstanciadas con el ideario de la CEPAL: las que privilegian la integración regional.

A despecho de sus vicisitudes, el objetivo no ha perdido nada de su fundamental razón de ser sino que, por el contrario, ésta parece reforzada. Como sostiene un informe reciente del Banco Interamericano, en el contexto internacional que se perfila: "Debe subrayarse la importancia de los procesos de integración para los países en desarrollo, no sólo porque éstos estimulan sus economías por medio del comercio recíproco, sino también porque les permiten operar en una escala más amplia y mejorar la eficiencia de sus economías".

Evaluando las probables repercusiones negativas del estancamiento de las economías centrales sobre el comercio mundial y el crecimiento de la periferia, el Profesor A. Lewis (en el discurso que pronunció al recibir el Premio Nobel de Economía) subrayó asimismo la trascendencia que hoy reviste ese camino. Tras afirmar que los países en desarrollo disponen de un instrumento importante para encarar ese problema "acelerando su intercambio entre ellos", destacó las oportunidades que últimamente se han abierto en tal sentido y los medios formales e informales de materializarlas. Y conviene meditar sobre uno de sus juicios medulares: "Si un número suficiente de países en vía de desarrollo logra un crecimiento autosustentado, se habrá iniciado una nueva era. Porque ello implicará que, en lugar de que el comercio determine el ritmo de crecimiento de la producción de los países en vía de desarrollo, será el crecimiento de la producción de éstos el que determine la evolución de su comercio y serán fuerzas internas las que determinarán el ritmo de crecimiento de su producción".

## 2. El financiamiento externo

Dos hechos básicos han caracterizado el proceso de endeudamiento externo de América Latina durante el decenio pasado. El primero fue su vertiginoso crecimiento; el segundo, la radical modificación de las fuentes del crédito externo. Estos cambios han tenido efectos ambivalentes sobre el desarrollo de la región. Empero, antes de examinar sus ventajas y limitaciones, conviene recordar las dimensiones básicas de este proceso simultáneo de expansión cuantitativa y cambio cualitativo de la deuda externa.

### a) La expansión de la deuda externa

En 1970 la deuda externa pública a mediano y largo plazo y con garantía oficial de América Latina era de 16 000 millones de dólares. Diez años más tarde ella se había multiplicado casi por ocho y se estimaba en alrededor de 125 000 millones de dólares. Sin embargo, y a pesar de su extraordinaria magnitud, este crecimiento subestima el aumento del endeudamiento global de América Latina con el exterior. Dado que, especialmente en la segunda mitad del decenio pasado, las modalidades de

crédito externo que se expandieron con mayor rapidez fueron los préstamos otorgados sin garantía oficial por los bancos internacionales privados, la deuda externa global de la región es en la actualidad mucho mayor que la deuda con garantía oficial. De hecho, se estima que a fines de 1980 aquella ascendía a una suma de alrededor de 195 000 millones de dólares. Dicho en otros términos, entre 1974 —el primer año para el cual se cuenta con información confiable sobre los créditos bancarios no garantizados— y 1980, la deuda externa global bruta de América Latina más que se triplicó, en tanto se cuadruplicó en términos netos (véase el cuadro 8).

Naturalmente, esta elevación excepcional del monto nominal de la deuda refleja en parte los efectos de la inflación mundial. Por otra parte, aquel aumento debe ser considerado teniendo en cuenta también el crecimiento relativamente rápido del producto total de la región y el considerable incremento del valor de sus exportaciones de bienes y servicios que ocurrieron al mismo tiempo.

Con todo, aun si se tienen en cuenta estos factores, el aumento del endeudamiento durante el decenio pasado fue notable. Así, por ejem-

Cuadro 8

### AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA GLOBAL<sup>a</sup> (Miles de millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 <sup>b</sup>
Deuda externa pública y con garantía oficial	16.1	18.3	21.5	27.4	36.6	44.6	57.9	72.5	94.5	111.3	125.0
Deuda bancaria no garantizada	—	—	—	—	18.8	25.2	32.6	34.6	39.4	54.3	70.0
Deuda global bruta <sup>c</sup>	—	—	—	—	55.9	70.7	92.4	109.0	135.3	167.2	195.0
Reservas internacionales brutas <sup>d</sup>	4.3	5.2	8.6	13.0	17.0	17.4	22.4	26.9	23.8	40.8	29.0
Deuda global neta	—	—	—	—	38.9	53.3	70.0	82.7	101.5	126.4	156.0

Fuente: Banco Mundial, *World Debt Tables*, 15 de noviembre de 1980. Bank of International Settlements, *Annual Report*, junio de 1980; Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, abril de 1981; y estimaciones de la CEPAL.

<sup>a</sup>Deuda pendiente efectivamente desembolsada.

<sup>b</sup>Estimación preliminar sujeta a revisión.

<sup>c</sup>Incluye la deuda con el FMI.

<sup>d</sup>Excluye oro.

plo, si se consideran en términos reales tanto la deuda externa con garantía oficial como el producto nacional, se encuentra que la relación entre ambas magnitudes, luego de incrementarse de 11% en 1960 a casi 14% en 1970, subió a cerca de 28% en 1978. La relación entre el servicio de la deuda externa con garantía oficial y el valor global de las exportaciones de bienes y servicios muestra, asimismo, una tendencia similar. En efecto, entre comienzos de los años sesenta y mediados del decenio pasado, los pagos por concepto de amortizaciones e intereses absorbieron persistentemente alrededor del 13.5% del valor de las exportaciones; con posterioridad, dicha relación se elevó, en cambio, bruscamente y así ya en 1978 el servicio de la deuda equivalió al 26% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios.

Así, pues, cualquiera sea el indicador que se utilice, la conclusión que emerge es la misma: durante el decenio pasado y en especial en su segunda mitad el endeudamiento externo de América Latina se incrementó a un ritmo excepcionalmente alto y sostenido.

#### b) *Los cambios en las fuentes del financiamiento externo*

Como adelantamos, esa expansión sin precedentes del endeudamiento externo fue acompañada, además, por un profundo cambio en sus fuentes y modalidades. En esencia, dicha mutación obedeció al aumento extraordinariamente rápido que tuvieron durante el decenio pasado los préstamos de origen privado, cuyo ritmo de crecimiento superó muy holgadamente el de los créditos oficiales. Así, mientras en el período 1960-1970, los préstamos de fuentes privadas proporcionaron en promedio sólo un tercio del financiamiento externo total de América Latina, en 1979 ellos aportaron las tres cuartas partes de aquél.

A su vez, la causa principal de este brusco aumento de la participación relativa del financiamiento de origen privado fue la expansión explosiva de los préstamos otorgados por los bancos comerciales internacionales, cuya importancia a comienzos del decenio pasado era, en cambio, muy limitada. Durante el quinquenio 1966-1970 el financiamiento neto proveniente de estas instituciones fue de apenas 300

millones de dólares anuales, monto equivalente a sólo un tercio de los préstamos otorgados por entidades oficiales y a menos de la mitad de la inversión extranjera directa efectuada en esos años. En 1979 la participación relativa de estos tres componentes del financiamiento externo se había modificado en forma dramática. Así, los créditos suministrados por los bancos comerciales internacionales ascendieron ese año a 17 000 millones de dólares y casi sextuplicaron tanto al monto del financiamiento de origen oficial como al de la inversión directa. (Véase el cuadro 9).

#### c) *Excedentes petroleros, reciclaje y endeudamiento*

Naturalmente, cambios de la envergadura de los ocurridos a lo largo de los últimos diez años en el monto, composición y términos de la deuda externa de América Latina no pueden explicarse tan sólo por factores ligados al desarrollo interno de la región, sino que deben ser analizados teniendo en cuenta las profundas transformaciones que tuvieron lugar al mismo tiempo en el escenario económico internacional.

Desde esta perspectiva, es preciso partir recordando dos hechos bien conocidos pero fundamentales. El primero de ellos es que el rápido y masivo aumento de la deuda externa latinoamericana durante el decenio pasado constituyó a la vez una causa y una consecuencia de los elevados déficit en cuenta corriente registrados simultáneamente en el balance de pagos de la región.

El segundo es que esos saldos negativos —que ascendieron a un monto global de 122 mil millones de dólares en el período 1970-1980— constituyeron, especialmente a partir de 1974, la contrapartida de una fracción de los excedentes financieros acumulados durante ese lapso por algunos de los principales países exportadores de petróleo. En efecto, éstos, disponiendo, por una parte, de los cuantiosos recursos financieros provenientes de sus ventas de hidrocarburos y estando, por otra, imposibilitados de utilizar internamente la totalidad de los mismos tanto por factores estructurales como por circunstancias coyunturales, colocaron una proporción importante de sus excedentes

Cuadro 9

PAISES DE AMERICA LATINA NO EXPORTADORES DE PETROLEO:<sup>a</sup>  
FINANCIAMIENTO EXTERNO  
(Miles de millones de dólares)

	Promedio anual				
	1966-1970	1974-1976	1977	1978	1979
I. Utilización de financiamiento externo (1+2)	2.4	14.3	11.8	18.1	24.0
1. Déficit en cuenta corriente <sup>b</sup>	-2.0	-13.6	-7.9	-10.5	-18.0
2. Variación de reservas	0.4	0.7	3.9	7.6	6.0
II. Financiamiento externo (3+4+5)	2.5	13.6	12.7	16.3	24.4
3. Inversión directa	0.7	2.1	2.3	3.0	3.0
4. Donaciones	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
5. Préstamos netos <sup>c</sup>	1.7	11.4	10.2	13.1	21.2
a) Préstamos de fuentes oficiales	0.9	2.0	2.2	2.9	3.0
Multilaterales	0.4	0.9	1.2	1.5	1.5
Bilaterales	0.5	1.1	1.0	1.4	1.5
b) Préstamos de fuentes privadas	0.8	9.5	8.0	10.2	18.2
Proveedores	0.4	0.5	1.2	2.2	2.0
Bancos comerciales	0.3	8.0	4.7	5.8	17.0
Bonos	-	0.3	2.0	2.2	2.0
SalDOS no asignados	0.1	0.7	0.1	-	-2.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*; Banco Mundial *World Debt Tables*, noviembre de 1980; Banco de Pagos Internacionales, *Anuario*, junio de 1979 y *Suplementos*; y estimaciones de la CEPAL.

<sup>a</sup> Incluye a México y Perú.

<sup>b</sup> Definido excluyendo las donaciones oficiales.

<sup>c</sup> Incluye préstamos autónomos y compensatorios a largo, mediano y corto plazo.

en los bancos e instituciones financieras internacionales privadas. Estas, a su vez, vieron restringidas sus posibilidades de ampliar significativamente sus créditos en los países industrializados, inicialmente a causa de la recesión en que ellos entraron a mediados de la década pasada, y luego en razón de su lenta e irregular recuperación.

En estas circunstancias, resultó naturalmente atractivo para los bancos comerciales internacionales canalizar una proporción importante de sus nuevas y mucho más abundantes disponibilidades financieras hacia las economías relativamente más avanzadas del Tercer Mundo, entre las cuales se encuentran una buena proporción de las latinoamericanas.

A su vez, la existencia de esta fluida oferta de fondos provenientes de los bancos comerciales internacionales coincidió con la necesi-

dad de la mayoría de las economías latinoamericanas de captar con rapidez mayores recursos externos a fin de poder financiar los incrementos en el costo de sus importaciones causados por las considerables alzas en el precio internacional del petróleo y por la aceleración de la inflación en los países industrializados.

Así pues, la causa principal —aunque por cierto no única— del excepcional crecimiento y marcado cambio en la composición de la deuda externa global de América Latina fue la peculiar constelación de circunstancias que prevaleció en el escenario económico mundial a lo largo del decenio pasado, y en especial después de la primera gran alza del precio internacional de los hidrocarburos. En efecto, dichas circunstancias multiplicaron, por una parte, enormemente los excedentes financieros de los países petroleros y, por otra, acrecentaron tam-

bién en forma considerable los requerimientos de recursos externos de la mayoría de las economías latinoamericanas. Esas circunstancias incrementaron, asimismo, los fondos en poder de los bancos comerciales internacionales, los cuales pudieron cumplir así la función de intermediación financiera que era indispensable para que los excedentes acumulados por las economías petroleras superavitarias fuesen transferidos a los países cuyos déficit en cuenta corriente se habían elevado fuertemente tanto por el deterioro de la relación de precios del intercambio como por la estanflación de las economías industrializadas.

#### d) *Ventajas y limitaciones del nuevo endeudamiento externo*

Como señalamos en un comienzo, el cuantioso aumento de la deuda externa de América Latina durante los últimos diez años implicó tanto beneficios como restricciones para su desarrollo.

Entre aquéllos es preciso subrayar, en primer lugar, el hecho evidente de que fue fundamentalmente gracias a los nuevos e ingentes créditos obtenidos por la región que ésta pudo financiar durante ese lapso los considerables saldos negativos que arrojó la cuenta corriente de su balance de pagos. Dicho en otros términos, el aumento de la deuda fue el mecanismo principal para efectuar la transferencia de ahorro externo que, por definición, implica todo déficit en cuenta corriente.

La abundante afluencia de crédito proveniente de los bancos internacionales privados fue especialmente decisiva para los países latinoamericanos importadores de petróleo. En efecto, enfrentados simultáneamente a la brusca alza del costo de sus importaciones a raíz del aumento en el precio internacional de los hidrocarburos y de la aceleración de los procesos inflacionarios en las economías industrializadas, muchos de ellos pudieron, a través de la contratación de nuevos préstamos, efectuar en forma más gradual el inevitable y difícil ajuste que exigía el agudo deterioro de su relación de intercambio con el exterior.

Por otra parte, necesario es reconocer también que, al menos hasta mediados del decenio

pasado, el costo real del nuevo endeudamiento fue reducido, ya que con frecuencia las tasas nominales de interés cobradas no anticiparon suficientemente el aumento del ritmo de la inflación internacional.

Finalmente, es preciso recordar dos características favorables que distinguieron en general al financiamiento proveniente de fuentes privadas.

La primera de ellas fue la rapidez con que el mismo se obtuvo, rasgo éste especialmente importante dadas las apremiantes exigencias generadas por los bruscos cambios ocurridos en la economía mundial y que contrastó marcadamente con los prolongados plazos requeridos a menudo para obtener la aprobación y el desembolso de los préstamos otorgados por las entidades financieras oficiales.

La segunda ventaja del financiamiento bancario privado fue su flexibilidad. En efecto, a diferencia de los créditos otorgados por los proveedores y por algunos organismos financieros gubernamentales, los préstamos suministrados por los bancos comerciales internacionales fueron 'sin ataduras' y no establecieron restricciones respecto de los mercados donde ellos podían utilizarse. Esa flexibilidad se manifestó, asimismo, en la ausencia casi total de control que aquéllos ejercieron sobre la forma y sectores en que los prestatarios gastaron los fondos obtenidos. En especial —y salvo en casos excepcionales— los gobiernos —que fueron a menudo los principales receptores de estos préstamos— pudieron manejar con independencia su política económica, sin tener que someter aspectos decisivos de ella a la aprobación previa o control periódico de las entidades proveedoras de los fondos.

Con todo, el sostenido aumento de la deuda externa y la participación cada vez mayor en ella de los créditos provenientes de los bancos comerciales internacionales también trajo consigo elementos desfavorables para el desarrollo de la región.

En efecto, dicho financiamiento se obtuvo a tasas de interés considerablemente más altas que las cobradas por las entidades oficiales bilaterales o multilaterales de crédito, incrementándose, por ende, el costo real de la deuda. El costo de ésta también tendió a aumentar al ge-

neralizarse en las operaciones financieras efectuadas por los bancos internacionales privados la práctica de fijar una tasa de interés variable que se ajusta semestralmente de acuerdo a las fluctuaciones experimentadas por la tasa LIBOR. Puesto que, como la experiencia del año pasado lo demostró claramente, las oscilaciones de esa tasa pueden alcanzar magnitudes enormes y en razón, también, de que las nuevas tasas se aplican no sólo a los nuevos créditos, sino asimismo a los contraídos en el pasado, dicha práctica introduce un pronunciado elemento de incertidumbre con respecto al monto a que puede ascender en un determinado período el servicio de los intereses de la deuda. Además, en la medida en que la tasa de referencia va incorporando correctamente las expectativas de inflación, se reduce la posibilidad de que las tasas reales de interés cobradas por los préstamos caigan a niveles muy bajos o aun se hagan negativas.

Una tercera consecuencia adversa de la creciente importancia relativa adquirida por los préstamos bancarios privados en el total del financiamiento externo ha sido la reducción del plazo medio de la deuda. En esta forma, ha ido acentuándose el desajuste entre los plazos requeridos para financiar adecuadamente los programas de desarrollo y proyectos de inversión —que a menudo tienen largos periodos de gestación— y los plazos bastante más breves que caracterizan a la mayoría de los préstamos otorgados por los bancos comerciales internacionales. Esta discrepancia ha conducido, a su vez, a la necesidad de refinanciar constantemente los préstamos ya obtenidos al tiempo que el acortamiento de los de plazos medios de vencimiento de la deuda ha contribuido a recargar su servicio.

Finalmente, el predominio de las fuentes privadas de crédito en el financiamiento externo de la región plantea la limitación de que él propenda al uso de criterios de rentabilidad privada antes que sociales con respecto al uso de los fondos. Y, como se sabe, esos dos criterios pueden diferir considerablemente, sobre todo en países que procuran seguir nuevas estrategias de desarrollo que se orientan a favorecer a los sectores sociales marginados de los beneficios del crecimiento económico tradicional.

e) *La necesidad de buscar nuevas modalidades de financiamiento internacional*

Lo anterior pone de manifiesto la imperiosa necesidad de buscar nuevas formas de financiamiento internacional que permitan superar o al menos reducir las limitaciones que éste posee en la actualidad.

Como ya vimos, después de la primera ola de alzas de los precios del petróleo, el sistema bancario internacional efectuó con relativa eficiencia el proceso de reciclaje de los excedentes financieros desde los países petroleros hacia los países deficitarios. Sin embargo, frente al aumento experimentado por los desequilibrios de las cuentas externas de los países en desarrollo y a la continua y rápida elevación de su deuda externa resulta legítimo preguntarse sobre las perspectivas de que las instituciones que forman parte de ese sistema continúen cumpliendo aquel papel como hasta ahora.

Desde ciertos ángulos, estas perspectivas no parecen excesivamente sombrías. En efecto, los coeficientes de capital de los bancos internacionales privados no parecen constituir aún, en promedio general, una limitación seria a sus operaciones de préstamo, y la distribución de esas operaciones entre las economías industrializadas y los países en desarrollo continuará dependiendo de la rentabilidad relativa de los créditos en unas y otras. Por otra parte, la significación de los préstamos otorgados a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, como proporción de los activos brutos de los bancos sobre el exterior, se ha mantenido en una cifra de alrededor de 17% durante toda la última década. Finalmente, la deuda bancaria pendiente de este grupo de países en 1979 (unos 190 000 millones de dólares) equivalía a sólo un 4 ó 5% del total de los activos de los bancos.

Sin embargo, el sistema actual no está exento de problemas. Por una parte, algunos bancos podrían estar llegando a ciertos límites técnicos en sus relaciones con determinados países. Por otra parte, el monto de los créditos podría exceder la capacidad de servicio de la deuda de algunos países en desarrollo. También suelen perfilarse dudas —que merecen ser tenidas en cuenta— respecto al uso más o

menos eficaz y al destino final de los créditos y a su posible contribución al fomento de un consumo excesivo en vez de favorecer el fortalecimiento del proceso de inversión.

A nuestro juicio, para hacer frente a estos problemas se requerirá, a la vez, un conjunto coordinado de políticas macroeconómicas internas y facilidades de financiamiento externo que se correspondan con la magnitud y la envergadura del problema que deben enfrentar los países en desarrollo. En este sentido, cabe señalar que la reducción del financiamiento comercial no es el camino más adecuado para resolver los problemas anteriores, ni desde el punto de vista de los países prestatarios —cuyos programas de desarrollo se pueden ver seriamente afectados por estas medidas—, ni desde el punto de vista de las economías industrializadas, que verían contraerse el dinamismo de los mercados en los países en vías de desarrollo. De allí la necesidad imperiosa de buscar un marco más estable para estas transacciones y, sobre todo, de reforzar el papel de las instituciones financieras internacionales públicas, y en particular del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales.

De lo que se trata es de asignar a estas instituciones un papel más activo en el reciclaje de fondos, de modo que ellas puedan complementar la función que vienen cumpliendo los bancos comerciales. De hecho, la magnitud de los requerimientos financieros de los países deficitarios significa que, para proponer políticas de ajuste efectivas, los organismos financieros internacionales tendrán que estar en condiciones de aportar un volumen de recursos considerablemente superior a los que han canalizado en el pasado. Ellos tendrán que adecuar también el plazo de su financiamiento a la prolongación de los períodos de ajuste que requieren los países deficitarios. Por otra parte, esos procesos de ajuste no podrán depender exclusivamente del manejo de las políticas monetarias y financieras, sino que deberán estar encaminados a aumentar la oferta de recursos y la ampliación de la base productiva de los países deficitarios y formar parte de una estrategia a más largo plazo, destinada a fomentar el ahorro interno, la inversión y el crecimiento.

Como es lógico, para que dichos organismos aumenten considerablemente sus recursos

no sólo tendrán que obtener un mayor volumen de préstamos de los gobiernos de los países superavitarios o en los mercados financieros internacionales, sino que deberán imaginar también nuevos mecanismos institucionales que faciliten su participación en el proceso de recirculación de los excedentes petroleros.

### 3. La transición energética

Entre las principales preocupaciones que enfrentan los países de la periferia a largo plazo se cuenta, en tercer lugar, la energía. Hemos señalado en diversas oportunidades que el tipo de energía utilizado con preferencia por la humanidad durante los últimos decenios determinó profundamente el estilo de desarrollo de todos los países del mundo. También hemos señalado que la llamada 'crisis energética' que se plantea a partir de 1973 no constituye un fenómeno transitorio, sino que marca, por un lado, el fin de una etapa en que el crecimiento estuvo basado en un elevado consumo de energía abundante y barata, especialmente petróleo y, por otro, el inicio de una nueva era en que el crecimiento económico estará condicionado por la doble necesidad de revisar los estilos de desarrollo prevalecientes hasta ahora para reducir el consumo de energía y promover el desarrollo de nuevos recursos energéticos.

Es importante considerar esta situación en todas sus dimensiones y no solamente en función de su impacto sobre los balances de pagos de los países importadores de petróleo. Así, en primer lugar, estamos frente a un *problema técnico* toda vez que, a largo plazo, la crisis plantea el problema de determinar las opciones tecnológicas con que cuenta la humanidad frente al posible agotamiento de una fuente que hasta hoy ha sido fundamental en el balance energético. Estamos, en segundo término, frente a un *problema económico*, porque la viabilidad de esas opciones tecnológicas dependerá del costo de las diversas fuentes de energía y porque, en general, el costo de las fuentes alternativas que se puedan utilizar en el futuro será mucho más elevado que el de las fuentes tradicionales sobre las cuales la humanidad basó su desarrollo durante los últimos decenios. Y, finalmente, estamos frente a un *problema político*, ya que detrás de la crisis está el hecho

de que por primera vez el mundo en desarrollo se ha organizado para obtener la valorización de uno de sus recursos básicos determinando que, también por primera vez, las relaciones Norte-Sur se planteen no ya en términos de dependencia, sino de interdependencia.

Pero en medio de la multiplicidad de aspectos que presenta la crisis energética, tal vez su rasgo más importante sea la incertidumbre que esta situación ha creado en el ámbito mundial. Para reducir esa incertidumbre es necesario hacer un esfuerzo para definir aquellos elementos del problema que son relativamente previsibles.

En primer lugar la producción de hidrocarburos se está acercando a límites que podrían significar que hasta fines del presente siglo enfrentemos fuertes desequilibrios entre la oferta y la demanda, insinuándose el peligro de situaciones recurrentes de escasez de este recurso y de una creciente vulnerabilidad del sistema internacional frente al surgimiento de posibles conflictos.

En segundo término, a lo largo de ese período, los precios del petróleo continuarán subiendo para acercarse a los niveles a los cuales sería económicamente rentable explotar fuentes alternativas y hoy más costosas de energía.

En tercer lugar, este fenómeno continuará teniendo muy importantes repercusiones financieras. En efecto, por una parte, el aumento de los precios de la energía seguirá constituyendo una pesada carga financiera para los países consumidores; por la otra, en la medida en que los precios de los recursos energéticos suban más que la inflación mundial, los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo continuarán representando un fenómeno corriente. Ambas circunstancias implican que los mercados financieros internacionales conservarán, en líneas generales, los volúmenes y el dinamismo que alcanzaron en el decenio pasado, y que se continuará enfrentando el desafío de facilitar la redistribución de esos excedentes.

En cuarto lugar, el alza de los precios de la energía va a inducir políticas conservacionistas, las que, con todo, no resolverán los problemas de fondo y cuyos resultados sólo se apreciarán a largo plazo. Por otra parte, los márgenes dentro de los cuales los países en desarrollo

pueden comprimir su consumo de energía sin comprometer su crecimiento económico son mucho menores que los márgenes que se pueden alcanzar en el mundo industrializado.

En quinto lugar, la necesidad de poner en producción yacimientos de hidrocarburos sujetos a costos de extracción más altos que los que se han venido explotando hasta ahora y de incorporar fuentes alternativas de energía demandará un extraordinario crecimiento de las inversiones asignadas al desarrollo de este tipo de recursos. Serán considerables también las inversiones requeridas para incorporar las nuevas tecnologías asociadas con aquellas nuevas fuentes de energía.

Naturalmente, estos desafíos golpearán con mucho mayor intensidad a los países en desarrollo consumidores de petróleo, que poseen una limitada capacidad para incrementar sus ingresos externos expandiendo sus exportaciones, y cuyo consumo de energía por unidad de producto, como ya he señalado, es mucho más inelástico que en el caso de los países industrializados debido, precisamente, a la etapa en que se encuentran sus respectivos procesos de desarrollo.

En este sentido, es útil recordar que el valor de las importaciones de petróleo efectuadas por los países de la periferia se multiplicó casi diez veces entre 1970 y 1980, aumentando de poco más de 5 000 a alrededor de 50 000 millones de dólares, y se anticipa que el valor de esas importaciones se incrementará en más del doble, en moneda constante, hacia finales del presente decenio. Además, esos países tendrán que asignar al sector energético una proporción creciente de sus inversiones, con el objeto de disminuir su dependencia con respecto a la energía importada. Entre 1966 y 1975 esos países invirtieron, en promedio, alrededor de 12 000 millones de dólares anuales (en moneda de 1980) en la producción y transformación de energía, cifra que representó alrededor del 5% de su inversión total. Sin embargo, se estima que en los períodos 1981-85 y 1986-90 esos promedios alcanzarán a 54 000 y 82 000 millones de dólares, respectivamente. Esto los obligará a revisar sus planes de inversión a corto y largo plazo, tanto con el objeto de afrontar anualmente los mayores costos asociados con la importación de energía, como para acometer

las inversiones vinculadas al incremento de su producción energética interna.

La necesidad de conciliar la asignación de mayores recursos financieros para este sector y la aplicación de políticas de racionalización del consumo energético, de una parte, con la tarea de procurar ritmos aceptables de desarrollo, por la otra, plantea a esos países delicados problemas de política económica. La conciliación de esas contradicciones dependerá también, y muy fundamentalmente, de las actitudes que se adopten en el plano de la cooperación internacional.

Todas estas cuestiones se plantean con gran fuerza en el ámbito latinoamericano. En efecto, si bien el consumo de energía en la región no excede del 4% del consumo mundial, su crecimiento económico está estrechamente vinculado con el aumento en el uso de energía. Dicho uso se concentra en los sectores productivos y no en el consumo, por lo cual son escasas las posibilidades de disminuir su utilización sin comprometer la actividad económica. Por otra parte, a diferencia de otras regiones del mundo, la sustitución de las fuentes energéticas convencionales por otras ha sido limitada en América Latina, donde el petróleo aún abastece el 70% del consumo total de energía, en comparación con el 45% en todo el mundo. Además, en la mayoría de los países de la región el consumo de petróleo ha venido aumentando con mayor rapidez que el de otras fuentes de energía. Por último, para los países latinoamericanos importadores de petróleo, las importaciones de este producto representan una pesada carga financiera, equivalente al 3% de su producto interno bruto y al 26% de sus importaciones totales de bienes.

Mirando hacia el futuro, puede anticiparse que el petróleo continuará siendo la fuente predominante de energía para América Latina, pese a que las reservas comprobadas de petróleo no representan más del 16% de las reservas energéticas globales de la región y están fuertemente concentradas en dos países, lo que plantea la necesidad de intensificar considerablemente los esfuerzos destinados a la exploración de nuevos yacimientos. En muchos países de la región el potencial de hidroelectricidad es superior a las reservas de petróleo, pese a lo cual el aprovechamiento de este abundante re-

curso renovable ha sido aún muy limitado. La magnitud de las reservas de carbón no se encuentra bien determinada, pero se estima en más del triple de las reservas totales de petróleo, si bien su utilización demandaría tecnologías que permitan utilizar el bajo contenido energético del carbón que existe en la región y que, al mismo tiempo, minimicen su impacto ambiental. América Latina cuenta con otros recursos energéticos potencialmente importantes, entre ellos el uranio, los petróleos pesados y los esquistos bituminosos y, muy particularmente, el potencial derivado de la biomasa, que está llamada a hacer significativas contribuciones a la oferta energética regional en el futuro.

El aprovechamiento de esas posibilidades requerirá cuantiosas inversiones. Las inversiones totales en petróleo, gas natural, carbón, alcohol y electricidad, que deberá realizar la región en el período 1980-1990 se han estimado entre 240 000 y 280 000 millones de dólares, dependiendo de la hipótesis que se escoja con respecto al ritmo del crecimiento económico. Ello representa un volumen promedio de inversión anual de entre 22 000 y 26 000 millones de dólares durante ese período, de los cuales más de la mitad representarían gastos en divisas.

Ese esfuerzo de inversión exige ingentes recursos externos, que se agregarán a los cuantiosos pagos por concepto de importaciones de petróleo proyectados para el presente decenio. Debe tomarse en cuenta que esos pagos representarán hacia 1990 entre el 6 y el 7% del producto de los países latinoamericanos importadores de petróleo, en comparación con el 3% a fines del decenio pasado, incluso si la producción energética regional aumentara rápidamente. Cualquier reducción en los niveles de inversión proyectados para este sector daría lugar a un sensible aumento de las importaciones de petróleo, con el consiguiente efecto en los balances de pagos de los países importadores a la vez que limitarían sus posibilidades de crecimiento económico.

Este complejo panorama imprime tonos inquietantes a la pregunta ¿qué hacer? Creemos que la respuesta a la misma tiene que provenir de una combinación de esfuerzos realizados en los planos nacional, regional e internacional.

De las consideraciones ya expresadas sur-

ge claramente la necesidad de que los países de la región continúen perfeccionando las políticas aplicadas durante los últimos años para enfrentar la crisis energética en sus diversos aspectos. En primer lugar en lo referente a sus problemas inmediatos de pagos externos, segundo, en la implantación de severas políticas de racionalización en el uso de la energía; tercero, en el desarrollo de los recursos energéticos, con énfasis en la incorporación de fuentes alternativas de energía; cuarto, en la previsión de los requerimientos y los cambios que habrá que introducir en los planes nacionales de inversión para hacer frente a esos objetivos.

Por otra parte, en la consideración de estas políticas, es necesario recordar la fundamental diversidad que se observa entre los países latinoamericanos en cuanto al impacto que en ellos tiene la crisis energética. Esa misma diversidad es la que plantea en este campo la necesidad de encarar vigorosos programas de cooperación regional. El informe presentado por la Secretaría de la CEPAL a este período de sesiones sugiere algunos lineamientos de acción en esta materia.<sup>16</sup> Entre ellos se cuentan la posibilidad de que las empresas nacionales de energía mancomunen esfuerzos para realizar operaciones de prospección y explotación de nuevas fuentes de hidrocarburos; la concertación de las políticas de negociación externa de las empresas petroleras con miras a incrementar su gravitación frente a terceros, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo acciones conjuntas en el campo del transporte de combustible; la aplicación conjunta de recursos financieros y técnicos para la construcción de refinerías modernas.

Al considerar este tipo de medidas no debería relegarse a un segundo plano la cooperación regional en materia de abastecimiento de petróleo; el programa iniciado con la participación de México y Venezuela para facilitar el suministro de hidrocarburos a los países de Centroamérica y el Caribe constituye a la vez un ejemplo y un precedente promisorio en la materia.

El desarrollo de fuentes alternativas de ener-

gía que implican la utilización de nuevas experiencias tecnológicas representa otro campo propicio para organizar programas cooperativos en el ámbito regional. Estas perspectivas se ven fortalecidas por el hecho de que se haya avanzado apreciablemente en el establecimiento de las bases técnicas, políticas y jurídicas para el desarrollo de programas cooperativos dentro del marco de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) con la directa participación de los gobiernos interesados.

Pero la magnitud de los desafíos planteados por el problema energético y la medida en que su solución requiere de la colaboración de los países productores y consumidores —tanto desarrollados como en desarrollo— obligan también a encarar esas soluciones a través de la cooperación internacional. La aplicación de políticas de conservación de energía por parte de los países industrializados permitirá a los países del Tercer Mundo incorporar a sus procesos de desarrollo estilos más racionales de consumo energético; esas políticas permitirán, por otra parte, ganar tiempo y facilitarán la transición hacia una nueva era basada en el uso de otras fuentes de energía. En cuanto a la oferta mundial de estos recursos, es de interés común a toda la humanidad la gradual utilización del vasto potencial inexplorado de que disponen en este campo los países en desarrollo, tanto en materia de fuentes convencionales como de fuentes nuevas y renovables de energía. La existencia de fuertes intereses comunes en el campo energético proporciona una base sólida y promisoria para la cooperación internacional. Para que esa esperanza fructifique, es necesario ante todo comprender que la falta de entendimiento en este campo conduciría al caos económico y muy probablemente, lo que es peor, al conflicto político. En segundo lugar, la existencia misma de esos intereses mutuos debería llevar a la comunidad internacional a aceptar la tesis de los países en desarrollo en el sentido de que no es posible negociar el tema de la energía separadamente de los demás problemas que afectan sus relaciones económicas con los países industrializados. Por último, es necesario admitir que la cooperación internacional sólo será fructuosa en la medida en que se reconozca la existencia de responsabilidades que competen a toda la comunidad internacional, res-

<sup>16</sup>Véase *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, E/CEPAL/G. 1150, febrero de 1981 (versión mimeografiada).

ponsabilidades que son comprometientes en el caso de las naciones industrializadas. Entre estas responsabilidades están, ante todo, la necesidad de encontrar soluciones colectivas para asegurar el abastecimiento energético de los distintos grupos de países. Ellas se extienden, también, al manejo de los desequilibrios de balance de pagos que afectan a los países consumidores, particularmente si se trata de los países en desarrollo. La movilización de los ingentes recursos requeridos para las inversiones que se deberán efectuar en el campo energético constituye una de esas responsabilidades. En este sentido, estimo útil recordar que, según lo declarado por la Conferencia de Viena, el avance tecnológico es patrimonio común de toda la humanidad, concepto cuyas más urgentes aplicaciones se plantean, precisamente, en el sector energético.

#### 4. *La seguridad alimentaria*

El último de los problemas a que deseo referirme se refiere a la seguridad alimentaria. Según cifras de la FAO, el 15% de la población de América Latina —unos cincuenta millones de personas— estaría afectado por la mala nutrición, apreciación que puede calificarse como moderada si se tiene en cuenta que, conforme a estimaciones de la CEPAL, el 19% —unos sesenta y tres millones de personas— vive en condiciones de absoluta indigencia. Con todo, la extensión que presenta el fenómeno de la malnutrición en América Latina resulta paradójica si se consideran los progresos realizados en cuanto a la comprensión de las causas y dimensiones del problema alimentario.

En general, la seguridad alimentaria se refiere a la disponibilidad agregada de alimentos a nivel mundial, de la cual depende la posibilidad de aplicar medidas de emergencia en favor de países que atraviesan situaciones críticas, mediante el establecimiento de reservas mínimas adecuadas. Estimamos que ese concepto debe extenderse, a escala nacional, a las medidas destinadas a asegurar a todos los miembros de la comunidad el acceso regular a los alimentos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas y el desarrollo de sus potencialidades.

A partir de la Conferencia Mundial sobre la

Alimentación ha crecido la preocupación en torno a estos problemas y se han redoblado los esfuerzos encaminados a estudiarla bajo distintos enfoques. Estos han incluido tanto los aspectos propiamente nutricionales como aquellos relacionados con la producción y disponibilidad de alimentos. A su vez, ello ha conducido a la elaboración de una amplia variedad de diagnósticos y políticas en este campo, que en parte obedecen a la variedad de enfoques ya mencionada y en parte a la necesidad de atacar al menos algunas de las manifestaciones más graves del problema.

Por otra parte la heterogeneidad de las estrategias económicas adoptadas por los distintos países de la región ha conducido a que mientras en unos se otorga alta prioridad al mayor grado de autoabastecimiento de alimentos, tanto por razones de seguridad nacional como específicamente alimentarias, en otros, la mayor apertura comercial y financiera de sus economías ha dado lugar a que se eleve el componente importado de su abastecimiento alimenticio.

Sin entrar a evaluar los méritos y limitaciones de estas dos opciones, es indudable que el grado en que deben combinarse la búsqueda de una mayor autosuficiencia alimentaria y la adquisición de alimentos baratos por la vía del comercio internacional constituye un problema cuya solución es esencial en las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

Recientemente ha surgido en México un enfoque integrador que permite poner de relieve no sólo los componentes más significativos, sino también las principales interrelaciones que presentan los distintos elementos del sistema alimentario. En efecto, el examen realizado dentro del denominado Sistema Alimentario Mexicano acerca del encadenamiento dinámico existente entre la producción, importación, transporte, distribución, apropiación y consumo de alimentos, llevó a importantes decisiones de política y a la adopción de acciones simultáneas en múltiples áreas para promover el mejoramiento sostenido de la situación nutricional de los sectores urbanos y rurales más desposeídos.

Desde otro punto de vista, es útil recordar que los problemas que se plantean hoy en América Latina en relación con la seguridad alimen-

taria obedecen fundamentalmente a dos razones: la inestabilidad del comercio internacional de productos agropecuarios y la insuficiencia que, no obstante los progresos realizados, muestra aún la agricultura en muchos de los países de la región, tanto en sus segmentos modernos como en el sector tradicional o campesino. En relación con el primero de los aspectos señalados, cabe recordar las conocidas y bruscas fluctuaciones que presentan los mercados internacionales de productos alimenticios. Así, por ejemplo, la crisis de los mercados alimenticios internacionales de 1973-74 fue el resultado de la convergencia coyuntural de varios factores entre los cuales cabe destacar las adversas condiciones climáticas que afectaron a algunas de las principales áreas productoras, las compras sin precedentes efectuadas por la Unión Soviética, los aumentos notorios en los precios del petróleo y sus derivados, y los cambios en las políticas de reservas de granos de los Estados Unidos y Canadá.

Algunas repercusiones principales de aquella crisis fueron el debilitamiento de la tendencia a aceptar pasivamente una creciente dependencia alimentaria externa y el análisis más profundo y cuidadoso del funcionamiento de los abastecimientos mundiales. Este último condujo, a su vez, a una posición más escéptica respecto a la confiabilidad en las importaciones como fuente de suministros complementarios de la producción nacional de alimentos básicos.

En parte estas nuevas posiciones derivan de la comprobación de que más allá de los fenómenos cíclicos —que tanto inciden sobre las disponibilidades coyunturales de alimentos— existe un fenómeno de tipo estructural que determina de modo decisivo el funcionamiento del mercado mundial y que contribuye a que un par de años de baja producción en los principales países exportadores conduzcan a agudas escaseces en el mercado internacional. Nos referimos al hecho de que tanto la oferta como la demanda mundial de granos depende, además de las variaciones climáticas, de las políticas seguidas por un reducidísimo número de países desarrollados. A ello debe agregarse el hecho de que para satisfacer la demanda predecible desde el punto de vista de los países importadores, la producción de los países exportadores debería aumentar por lo

menos 4% anualmente cuando el ritmo histórico de su crecimiento ha sido sólo de 2.5% al año.

Las desfavorables implicaciones que en materia de precios tendrá esa discrepancia son bien evidentes, sobre todo en un contexto en que las diversas fórmulas para la regulación multilateral de los precios y las existencias de los alimentos no han logrado ser aceptadas en el seno de la comunidad internacional.

Sin embargo, aun en el caso de que por la vía de las importaciones se pudiera disponer de los volúmenes de alimentos complementarios requeridos para satisfacer las necesidades nacionales, el acceso a esos productos importados por parte de los grupos cuya seguridad alimentaria es más precaria, plantea un cúmulo de problemas de muy compleja solución. Es por ello que muchos países latinoamericanos se encuentran empeñados en el diseño de estrategias destinadas a alcanzar un mayor grado de autosuficiencia alimentaria como una manera de aproximarse a la solución integral de este problema así como también de reducir el impacto interno de las bruscas oscilaciones que periódicamente experimentan los mercados mundiales de alimentos.

En el diseño de estas estrategias es necesario considerar, además, en forma cuidadosa, el hecho de que en varios países latinoamericanos la agricultura está pasando a desempeñar un papel importante como fuente de combustibles líquidos y examinar, asimismo, las consecuencias que esta nueva función tendrá con respecto al suministro de alimentos. En efecto, la utilización de la agricultura para producir al mismo tiempo cultivos alimentarios y energéticos plantea interrogantes y opciones aún no resueltas respecto a la asignación de los recursos agrícolas, la composición de la producción respectiva, las variaciones que pueden resultar en los precios relativos de los alimentos, y las innovaciones tecnológicas requeridas, los plazos en que se logrará producir comercialmente combustibles líquidos y las mermas que puedan ocurrir en la producción de alimentos.

Se trata, pues, de opciones complejas y difíciles, cuyos méritos relativos pueden ser muy distintos en los diversos países de la región.

En todo caso, es posible plantear por lo menos dos vías alternativas para el logro de la

seguridad alimentaria en el marco de un alto grado de autosuficiencia: la que se apoya en el segmento productivo constituido por las empresas de la agricultura comercial y la que se sustenta en el gran segmento campesino. Estas opciones tienen, como es de suponer, implicaciones muy diferentes.

En el primer caso, las diversas medidas de política económica deben ir encaminadas a asegurar tasas de ganancia competitivas en el cultivo de granos básicos y de otros productos alimentarios esenciales, a través de mecanismos que, por conocidos, es innecesario detallar. También son de sobra conocidos los instrumentos que es posible aplicar si se desea impedir que el incremento de las tasas de ganancia incidan en los precios de dichos productos para el consumidor urbano.

Dado el relativo dinamismo que el segmento moderno ha mostrado y sigue mostrando para responder a los estímulos de la demanda efectiva, el grado de autosuficiencia deseable podría alcanzarse en plazos relativamente breves. Sin embargo, algunos de los problemas derivados del tipo de modernización adoptado por los países que han transitado por ese camino persistirían, en particular la insuficiente participación de la masa campesina en los beneficios de una sociedad más moderna, con las consiguientes implicaciones sobre su capacidad para adquirir bienes esenciales y el creciente uso de técnicas que implican gran consumo de combustibles líquidos fósiles.

Por contraste, el fortalecimiento de la agricultura campesina plantea un desafío de gran envergadura que consiste en impulsar un tipo de modernización que incorpore y aumente la eficiencia de una enorme masa de pequeños agricultores que poseen un considerable potencial productivo.

Como es obvio, esta vía supone acciones de mayor complejidad y requiere mayores plazos de maduración —a veces, significativamente mayores—, en especial cuando los procesos de fragmentación y de descomposición han afectado una parte significativa de la agricultura campesina.

La implementación de esta estrategia depende también de las características que presentan las unidades campesinas, que vale la pena destacar. En primer lugar, ellas se encuentran en condiciones de valorizar —esto es, de emplear en tareas socialmente productivas— recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se tienen como tales: tierras de bajo rendimiento, fuerza de trabajo redundante, medios de producción de bajo costo, aunque también de ínfima productividad. En segundo término, los insumos energéticos que la agricultura campesina requiere para su funcionamiento son significativamente menores que los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial. Por último, el grado de intensificación que podría alcanzarse en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en la agricultura comercial y conduce, en igualdad de uso de otros recursos, a generar un producto mayor por persona ocupable aunque éste sea menor por persona efectivamente ocupada, lo cual es socialmente menos importante.

El hecho de que estas potencialidades de la agricultura campesina no se manifiesten —o que lo hagan en forma insuficiente— es consecuencia de la precaria articulación que existe entre aquélla y el resto de la economía y de la sociedad en muchos países. En consecuencia, tal articulación deberá fortalecerse considerablemente para que esta opción sea viable.

Con todo, es probable que en la práctica los países promuevan de una u otra manera combinaciones entre ambas opciones y que busquen el desarrollo general del sector agrícola a través del avance simultáneo de la agricultura campesina y de la agricultura comercial. Como es natural, empero, la proporción en que cada una de ellas participe y contribuya al desarrollo general del sector agropecuario variará en cada país, según sean el tamaño y estructura de cada uno de sus componentes y según sea también la orientación de su estrategia nacional de desarrollo.

## IV

## Reflexiones finales

En las secciones precedentes hemos procurado mostrar algunos de los rasgos sobresalientes que han caracterizado el comienzo de esta década.

Hemos visto que en lo internacional, la coyuntura actual es difícil e incierta y que ella está marcada por un signo generalizado: la pérdida de confianza. En estas circunstancias, ha tendido a resurgir el proteccionismo en algunas de las economías industrializadas y en ciertos círculos de las mismas se advierte la tendencia a volcar la atención de la política económica hacia adentro en lugar de procurar superar los problemas de la coyuntura actual en el marco de una reorganización más amplia y permanente de la economía internacional, en la cual los países de la periferia, y en especial los de América Latina, deben tener una mayor participación que en el pasado.

No creemos que esta 'tentación de soledad' marque el mejor camino para enfrentar los acuciantes problemas que todos enfrentamos en la actualidad. En especial, pensamos que una reacción de ese tipo sería frustrante para los países de América Latina, muchos de los cuales han venido realizando desde hace algún tiempo ingentes esfuerzos para expandir y diversificar sus exportaciones y para abrir sus economías a la competencia internacional. Si la respuesta de los países industrializados a estos esfuerzos fuese el aumento de las barreras arancelarias y para-arancelarias a las exportaciones de la periferia, y especialmente a las de manufacturas que ésta ahora produce en forma competitiva, el resultado no sería sólo perjudicial para los países en desarrollo, sino que, en último término, él obstaculizaría también el redespiegue que es preciso que ocurra en los propios países industrializados para que ellos puedan retomar con firmeza la senda del crecimiento económico.

En lo regional, América Latina inicia la nueva década con una base productiva más amplia y diversificada y con una experiencia más rica y variada en materia de experiencias

de política económica, pero también con problemas distributivos e insuficiencias sociales no resueltos y que es urgente superar. Tal tarea es, por otra parte, más apremiante hoy que ayer porque, como ya hemos señalado, en la actualidad la región tiene, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, mayor capacidad para resolverlos que en el pasado.

Es cierto que la desfavorable coyuntura internacional prevaleciente plantea una limitación seria a esta misión esencial. Pero estamos lejos de tener una visión pesimista o catastrófica sobre el particular. En este sentido, es significativa la forma en que América Latina ha enfrentado la crisis energética. En efecto, su reacción frente a los problemas planteados por ésta fue mucho más eficaz que lo que se supuso en los primeros análisis del tema. Es cierto que esta reacción fue facilitada en alguna medida por el mayor endeudamiento externo, el cual hizo posible un ajuste más suave y gradual. Pero es asimismo indudable que en ella influyó también de manera decisiva la mayor capacidad que la región tiene en la actualidad para enfrentar los embates de la coyuntura externa.

De allí nuestra íntima y firme convicción de que es en los esfuerzos internos donde reside y donde será preciso encontrar la base fundamental de nuestro avance y de que sería erróneo, a la vez que inútil, considerar que todos nuestros problemas se originan en los vuelcos desfavorables que han ocurrido en el escenario internacional.

Con todo, sería absurdo desconocer que éstos influyen también de manera decisiva. En este sentido, no dudamos que si la comunidad internacional en su conjunto, y los países industrializados en especial, realizaran un esfuerzo auténtico y persistente para modificar la actual división internacional del trabajo y para establecer un nuevo y más equitativo orden económico internacional, la región no sólo podría superar sus actuales problemas económicos con un costo social mucho menor, sino que se constituiría, además, en un factor de dina-

mismo y estabilidad para la economía internacional.

Sin embargo, aun si mejoraran las condiciones externas, la tarea que enfrentará la región si desea lograr en el transcurso de este decenio un desarrollo más dinámico y equitativo, no será fácil. En efecto, la política económica deberá lidiar en todos nuestros países con complejas y difíciles circunstancias. Sería, por cierto, una vana pretensión plantear en esta oportunidad la vasta gama de estos problemas, ya que, como bien se sabe, la variedad de las situaciones nacionales y la heterogeneidad de la región son muy grandes. No obstante, existen algunos frentes comunes que quisiéramos destacar y que en mayor o menor grado son pertinentes en la mayoría de nuestros países.

El primero de esos frentes lo constituye la conciliación que deberán tratar de lograr las políticas económicas nacionales entre la eficiencia económica y la eficiencia social. En este aspecto, la experiencia pretérita ha demostrado suficientemente tanto la imperativa necesidad de avanzar al mismo tiempo en estos dos campos como los riesgos que surgen si al pretender progresar rápidamente en uno de ellos se descuida en exceso el otro.

América Latina debe mirar a la eficiencia económica con la urgencia que reclaman las difíciles circunstancias regionales y mundiales que prevalecen en la actualidad. De hecho, ningún país puede escapar al imperativo de asignar y utilizar adecuadamente sus recursos humanos y productivos y de aprovechar plenamente su capacidad productiva.

Pero no basta con asegurar la asignación y uso eficiente de los recursos económicos. No menos imprescindible es que ellos se orienten a satisfacer las necesidades sociales más apremiantes. De allí que la región necesite complementar el avance por la senda de la eficiencia económica con el progreso en el campo de la eficiencia social.

Ambos requisitos son, a nuestro juicio, esenciales. Así, una política que favoreciera sólo la eficiencia social, sin tener en consideración la eficiencia económica, podría caer en mecanismos distributivistas de corte populista, cuyos efectos no sólo no alterarían las causas profundas de la desigualdad y las carencias sociales, sino que serían transitorios y fácilmente

reversibles. Del mismo modo, una política que maximizara la eficiencia económica sin tener en cuenta la irradiación social del crecimiento, podría acumular tensiones y frustraciones que, al cabo de algún tiempo, pondrían en jaque la vigencia y perdurabilidad del propio modelo económico.

En síntesis, pues, la conciliación del crecimiento económico y del eficiente uso de los recursos, por un lado, y de una equitativa distribución de sus frutos, por otro, es una de las tareas a la vez más complejas pero también de mayor prioridad que debe encarar la política económica en nuestros países.

Un segundo y fundamental campo de acción de la política económica es la modernización de los agentes económicos básicos que operan en la región, a saber, el Estado y la empresa privada.

Esta tarea de modernización es esencial, en primer lugar, para poder lograr aquella conciliación de la eficiencia económica y la eficiencia social a que antes nos referimos. Pero ella tiene, además, otro sentido y otro fundamento igualmente urgente: el de colocar a la región a la altura de las transformaciones notables que se han iniciado y que seguirán teniendo lugar en el mundo, especialmente en el campo tecnológico y en el energético.

Estamos enfrentados, en efecto, a un proceso de inflexión en el ámbito tecnológico que tiene raíces y proyecciones múltiples y que se empieza a manifestar en las formas más variadas. Recordemos tan sólo los cambios que se derivarán con el uso generalizado de los microprocesadores y con la 'robotización' de ciertas actividades industriales.

La empresa privada latinoamericana deberá enfrentar los efectos de este acelerado proceso de cambio tecnológico y para ello será imprescindible que realice un vigoroso y constante esfuerzo de modernización de sus formas organizativas y métodos de producción.

Pero no sólo habrá de modernizarse la empresa privada. No menos indispensable será la modernización del Estado, el cual deberá reactualizar sus medios e instrumentos de acción a fin de satisfacer en mejor forma los objetivos estratégicos esenciales de asegurar un desarrollo a la vez más dinámico, equitativo y autónomo.

En este sentido, es bueno recordar una vez más que no son necesariamente sinónimos la ampliación del tamaño del Estado con la eficacia de su acción. Sin perjuicio de reconocer el distinto papel que le cabe cumplir al sector público en cada país —aspecto que cae dentro del campo privativo de las decisiones relativas al modelo económico que cada país haya decidido o decida adoptar—, es preciso insistir en que en un régimen de economía mixta, como es el que prevalece en la mayoría de los países de la región, aquél debe buscar las formas más eficaces de lograr sus objetivos y de procurar promover, en lugar de debilitar el dinamismo de la iniciativa privada. Ello es, por otra parte, tanto más necesario si se tienen en cuenta las limitaciones propias del mercado para resolver algunos de los problemas sociales más apremiantes, cuya solución es indudablemente de la acción estatal.

Por último, el tercer frente común que deben considerar en una forma u otra todas las políticas nacionales es el del desarrollo integral.

Las Naciones Unidas en su definición del Desarrollo Integral y en la Estrategia Internacional del Desarrollo y la CEPAL en sus evaluaciones de ésta a lo largo del decenio pasado, han subrayado con particular énfasis la necesidad de mirar al desarrollo económico en su

amplia perspectiva social. En efecto, no se concebiría un esfuerzo de crecimiento que no estuviera orientado en última instancia hacia el logro de fines sociales que permitan la plena realización espiritual y material del hombre. Es por ello que una de las grandes interrogantes que se plantean en este período de cambios profundos y de notoria y generalizada incertidumbre exige preguntarnos, una vez más, acerca de los objetivos últimos de la sociedad que aspiramos a construir y del papel que en ella le cabe al hombre latinoamericano.

A nuestro juicio, y no obstante las turbulencias y la confusión típicas del tiempo que vivimos, esos objetivos siguen siendo los mismos que esta institución ha preconizado desde sus inicios; esto es, lograr un desarrollo que al mismo tiempo que cree más bienes y servicios en la esfera material permita la participación de todos los individuos en la construcción de la sociedad en la que les toca vivir y que asegure tanto la distribución equitativa de los frutos del progreso, como la libertad, ámbito supremo en el que puedan realizarse todas las personas.

Es hacia el logro de estos objetivos permanentes y concordantes con los mejores ideales de la región que, en nuestra opinión, deben confluir en último término y de manera sistemática y persistente, los esfuerzos de todos nuestros pueblos y de todos sus dirigentes.