

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1980

SUMARIO

América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo. <i>Centro de Proyecciones de la CEPAL</i>	7
La apertura al exterior de América Latina <i>Aníbal Pinto</i>	33
El fenómeno tecnológico interno <i>Ricardo Cibotti y Jorge Lucángeli</i>	61
El desarrollo económico y las teorías del valor <i>Armando Di Filippo</i>	81
Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia <i>Alexander Schejtman</i>	121
Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores? <i>Mario Movarec</i>	141
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación" Comentario de Gert Rosenthal Comentario de Isaac Cohen Comentario de Fernando Fajnzylber	163
Algunas publicaciones de la CEPAL	183

América Latina en la nueva estrategia internacional del desarrollo

Centro de Proyecciones de la CEPAL

Este documento fue preparado para el grupo de representantes permanentes de los países latinoamericanos ante la Sede de Naciones Unidas en Nueva York (GRULA).

Examina la evolución del desarrollo de América Latina durante el pasado decenio con el propósito de identificar la naturaleza y los alcances de los principales problemas con que se enfrenta la región en el umbral de esta nueva década, y estudiar algunas proyecciones económicas referidas al próximo decenio. Este análisis prospectivo plantea la necesidad que tienen los países de América Latina de impulsar la transformación de sus economías y acelerar intensamente su ritmo de crecimiento económico a fin de absorber la población económicamente activa que crecerá con mayor rapidez que en el pasado; establecida la necesidad de esos procesos, evalúa sus repercusiones sobre la estructura productiva, y sus exigencias en términos de ahorro, inversión, recursos externos relacionados con el financiamiento y necesidades de acrecentamiento de las exportaciones. En este contexto, destaca la naturaleza de los problemas que deberá considerar la nueva EID sobre la reestructuración de la economía mundial y la importancia que adquiere la cooperación regional y la cooperación con otras áreas o países en vías de desarrollo.

En su última parte el trabajo aborda, entre otros, dos aspectos de especial significación para la Estrategia. Por un lado, propone que las comisiones regionales elaboren y aprueben a través de sus órganos gubernamentales programas regionales de acción para la instrumentación y aplicación de la EID que adopte la Asamblea General y, por otro, enuncia las metas y objetivos de carácter cualitativo y cuantitativo que podrían incorporarse en el capítulo correspondiente de la Estrategia. Si bien no analiza las medidas de política ni fija metas cuantitativas al desarrollo de América Latina, proporciona elementos de juicio e información técnica para la discusión de estas materias.

I

El desarrollo económico y social durante la década de 1970. Experiencias y lecciones

1. *Ritmo y estructura del crecimiento económico: auge y declinación*

Durante la década de 1970 la evolución económica de los países latinoamericanos fue notablemente diversa y su ritmo y estructura experimentaron cambios de profunda significación. El proceso alcanzó un marcado dinamismo en algunos países, fue comparativamente más lento en otros, y, en general, evolucionó de un período de auge a una situación de especial debilitamiento, para avanzar, en los últimos años, por los cauces de una moderada recuperación, pero acentuando, al mismo tiempo, los problemas de balance de pagos, de la inflación y de las tensiones sociales, en la mayor parte de los países.

La región alcanzó un crecimiento económico de aproximadamente 6% por año, acercándose de esta manera a la meta mínima establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población se mantuvo relativamente alta (2.7% en promedio), de manera que el producto por habitante aumentó en 3.2% por año, alejándose de la meta de 3.5% que es otra meta complementaria de la estrategia de este decenio.

Estos indicadores globales ocultan marcadas diferencias en la evolución de los países. Más de la mitad de ellos no alcanzaron un crecimiento anual de 4.5% en su producto interno, y sólo seis países lograron un crecimiento igual o superior a la meta de 6%. También continuaron registrándose importantes disparidades en la evolución demográfica de los países. Y, de esta manera, se acentuaron durante esta década cambios notables en el plano regional en lo que se refiere a la importancia económica y demográfica de los países, su grado de industrialización y su capacidad económica, financiera y tecnológica.

La economía agropecuaria avanzó en su proceso de transformación con una creciente modernización y diversificación de las explotaciones y cultivos. Sin embargo, el crecimiento medio de la producción se mantuvo dentro de sus tendencias históricas. Los niveles alcanzados por la región en su conjunto en 1978 denotan una tasa media anual de crecimiento de algo menos de 3.5% con respecto a 1970, inferior a la meta de 4% postulada por la estrategia del decenio. Son ostensibles también aquí en este caso las diferencias en la evolución de los países, pues mientras la mayoría de ellos se alejó de esa meta, siete países lograron alcanzarla o superarla.

La región en su conjunto tampoco satisfizo la meta del 8% establecida para la producción manufacturera. Las fluctuaciones del ritmo de crecimiento industrial, su expansión durante los primeros años de la década y su debilitamiento en los últimos años, fueron más marcados que los registrados en el crecimiento global.

El nivel de la producción industrial de 1979 sólo representa poco más del 6.5% del crecimiento anual con respecto a 1970; y no más de tres países alcanzaron o superaron la meta del 8% establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En los primeros cuatro años del decenio el crecimiento fue mucho más acelerado, pues se elevaba al 8.6% anual, aunque esto se daba sobre todo en dos o tres países; pero en los últimos cuatro años la declinación del ritmo de crecimiento ha sido bien intensa. En suma, si se juzgan las tendencias a lo largo del período puede concluirse que el ritmo del desarrollo industrial fue relativamente lento para la mayoría de los países, en particular si se considera la etapa por la cual atraviesa el desarrollo latinoamericano.

El dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas que caracterizan el desarrollo económico durante la postguerra se aprecian con gran claridad en la elevación que ha experimentado el consumo de energía y en las transformaciones de sus fuentes primarias. A largo plazo (1950-1975) el consumo de energía total, de la región en su conjunto, creció a un ritmo que se aproxima a 5.5% por año, es decir acompañando el crecimiento del producto

bruto interno. Con todo, el consumo de la energía comercial y moderna experimentó un aumento mucho más intenso que el del producto interno, ya que su ritmo de crecimiento se acerca a 7% por año. Este proceso obedece a los importantes cambios ocurridos en las fuentes de energía, como consecuencia de su propio desenvolvimiento tecnológico, y, en particular, a los cambios estructurales en la producción y la demanda interna que ha traído consigo el desarrollo económico. En 1950, la producción de las fuentes tradicionales, no comerciales, representaba, para la región en su conjunto, cerca de 40% del consumo total y en 1976 sólo alrededor de 15%.

Contrariamente a lo ocurrido con el consumo, la producción de energía comercial sólo creció 4% anual en el período 1950-1975. Y como consecuencia de tan dispar evolución, la región vio disminuir, en términos relativos, sus saldos exportables. Así, en 1950, América Latina consumía en forma de derivados un 27% de su producción de petróleo y un 17% de su producción de gas natural; en 1975 esos porcentajes se habían elevado a 57 y 43% respectivamente. De esta manera, la región continuó siendo un exportador neto de combustibles, pero la tendencia muestra una rápida disminución de sus márgenes exportables. Con posterioridad esta situación tiende a modificarse, en cierta medida, con la aparición de nuevas corrientes de exportación procedentes principalmente de México. La situación y perspectivas difieren mucho de un país a otro, y en esto gravita particularmente la alta participación que tienen los hidrocarburos y el peso de las importaciones en el abastecimiento de las necesidades internas.

El curso de la economía mundial y en especial la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene el grueso de sus relaciones externas tuvo particular influencia en el movimiento de auge y declinación del ritmo del crecimiento económico de los países latinoamericanos. Y los acontecimientos y serios problemas que afectan a la economía mundial ejercen sus notorios efectos y repercusiones sobre la situación y perspectivas económicas de los países de la región. Recordarlo, aunque sea de manera esquemática y breve, resulta de particular interés para presen-

tar después ciertas reflexiones por lo que atañe a la elaboración de la estrategia para el próximo decenio.

En los primeros cuatro años de la década se intensificó el dinamismo del crecimiento económico y la región en su conjunto logró una tasa anual de aproximadamente 7.5%. Factores dinámicos de singular importancia fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a impulsar el crecimiento económico, y, por otro, la activa demanda externa que se originaba en la evolución favorable de las economías de los países desarrollados hasta 1973. Coadyuvaba en este proceso el mejoramiento de la relación externa de intercambio y una disponibilidad más flexible de financiamiento externo que la registrada en la década anterior.

En 1974 se modificó sustancialmente el panorama económico latinoamericano y la evolución de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un nuevo aumento de precios que incidió en la elevación de su ingreso real y en el acrecentamiento de su capacidad adquisitiva externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa por la recesión económica en los países desarrollados, al mismo tiempo que sufrían un deterioro en su relación externa de intercambio. Durante dicho año estos países continuaron todavía expandiendo su inversión y el producto interno, y acrecentando aún más sus importaciones; de esta manera, incurrieron en un cuantioso déficit en las cuentas corrientes de sus balances de pagos, el que fue atendido, en parte, con el uso de las reservas monetarias y, por otra, con financiamiento del exterior.

En 1975, el empeoramiento de las condiciones externas se tradujo en una significativa disminución de la capacidad de compra externa de los países latinoamericanos y no obstante la contracción que experimentaron las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó por sobre las cifras del año anterior. El ritmo del crecimiento económico se redujo en forma drástica pues sólo fue de 3%, es decir, prácticamente igual al aumento de la población de la región en su conjunto.

El trienio 1976-1978 se caracterizó por un proceso de recuperación; pero, con todo, el

ritmo del crecimiento económico que se cifra en alrededor de 4.5%,¹ por año, es uno de los más bajos de las últimas tres décadas. La evolución tampoco ha sido uniforme en los distintos países: se dieron situaciones de crecimiento comparativamente más alto, y otras con una evolución más desfavorable.

Durante este período muchos países afectados por los problemas de balance de pagos se esforzaron por ajustar o controlar su demanda interna. Promovieron y lograron acrecentar apreciablemente sus exportaciones; y contuvieron y hasta redujeron los niveles absolutos de sus importaciones en un intento por disminuir el desequilibrio externo. Estas medidas se tornan ahora de más difícil aplicación, pues tendrían efectos más severos sobre el ritmo de la inversión y de la producción interna, al mismo tiempo que la posición de los balances de pagos también se ha vuelto más inflexible, por el acrecentamiento de los servicios financieros y las remesas de utilidades del endeudamiento acumulado y de la inversión extranjera; a lo que se agrega el mayor costo de las importaciones, debido a la inflación que se registra en los países industriales y la elevación de los precios de los combustibles para los países importadores.

Las interrelaciones y el grado de dependencia que registran, en suma, las economías latinoamericanas con respecto al curso de la economía mundial, y en particular con el de los países industriales, se manifiesta en cierto modo en el paralelismo que muestra la evolución del ritmo de crecimiento económico de América Latina y del conjunto de los países industriales, sobre todo desde mediados de la década pasada. En efecto, los indicadores sobre el producto interno coinciden en señalar para los países industriales y para los distintos grupos de países latinoamericanos el proceso de relativo auge hasta 1973, la fuerte declinación en 1975, y la recuperación posterior. La comprobación de este hecho no tiene el propósito de insinuar una simple e inmediata relación de causalidad. Entre otros aspectos, hay poderosas fuerzas y factores autónomos en el proceso latinoamericano y las condiciones estructurales han variado considerablemente con respecto al

¹Cabe agregar que para 1979 el producto bruto interno aumentaría en alrededor de 6.5%.

pasado. Este mismo análisis comparativo destaca en el contexto de dichas interrelaciones la evolución singular de los países exportadores de petróleo, el retardo hacia 1975 de la incidencia de los factores externos desfavorables en el ritmo del crecimiento económico de América Latina, una declinación de dicho ritmo menor que la que se habría supuesto según los cánones del pasado, y el hecho de que en el marco de las fluctuaciones descritas, el ritmo del crecimiento económico de América Latina tendiera a mantenerse en un nivel más elevado que el de los países industriales, sin contracciones en sus niveles absolutos.

2. *Cambios en la estructura de las relaciones económicas externas*

Durante esta década se han transformado profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial y se ha intensificado el proceso de internacionalización y de vinculación con los países industriales de economía de mercado. Las empresas transnacionales han desempeñado un papel preponderante en este proceso, así como la banca privada internacional por la importancia que ésta ha logrado como fuente de financiamiento externo de los países latinoamericanos. Por su parte, los gobiernos han impulsado políticas de mayor apertura externa en los diversos aspectos económicos, financieros y tecnológicos. Manifestaciones específicas de las nuevas relaciones estructurales se dan en el ritmo y composición de las exportaciones e importaciones que configuran cambios significativos en la estructura del crecimiento económico; cambios en las fuentes de financiamiento y en los elevados montos del endeudamiento externo.

Las empresas transnacionales tienen una importante participación en la producción manufacturera. Dominan en sectores estratégicos, de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular, en las industrias químicas, metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. Menor es su participación en las industrias tradicionales donde gravitan las empresas nacionales. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno y en menor medida a las exportaciones. A través de este sector de las empresas transnacionales

se canaliza una significativa proporción de las importaciones, del financiamiento externo y de la incorporación tecnológica que realizan los países de la región.

Se estima que en 1975 la inversión acumulada de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en América Latina se aproximaba a los 40 mil millones de dólares y que las ventas de las empresas transnacionales representaban unos 80 mil millones de dólares.

El ritmo del crecimiento de las exportaciones tendió a elevarse desde mediados de la década pasada; en esto influyeron las políticas deliberadas de promoción de los gobiernos latinoamericanos y en especial el curso de la demanda externa. Sin embargo, la región en su conjunto estuvo lejos de lograr durante esta década la meta de algo más de 7% establecida para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las exportaciones experimentaron un proceso de doble diversificación. Se acrecentaron las de bienes industriales que, para la región en su conjunto, llegaron a representar el 20% de las exportaciones totales, aunque esto no tuvo un alcance uniforme, y tendió a concentrarse en los países grandes y en algunos de tamaño mediano. Y, al mismo tiempo, se desarrolló un proceso de diversificación de las exportaciones nacionales de productos primarios o de nuevas corrientes de productos agropecuarios y mineros, que estuvieron adquiriendo significativa importancia. De esta manera, han comenzado a proyectarse sobre las exportaciones latinoamericanas los efectos de la industrialización y de los cambios productivos que venían produciéndose desde tiempo atrás en las economías nacionales.

Desde fines de la década pasada se hace evidente un movimiento hacia una mayor liberalización de las importaciones, lo cual configura en muchos países una nueva etapa de la política económica, distinta, por cierto, de la que imperaba en los años cincuenta y en los primeros de la década pasada. Las importaciones se desarrollaron con un gran dinamismo y su coeficiente con respecto al producto interno tendió a aumentar. Estas tendencias se interrumpieron en estos últimos años como resul-

tado de los serios problemas de balance de pagos.

La composición de las importaciones exhibe características de especial significado para los análisis prospectivos. En primer lugar, se concentran en su mayor proporción en productos intermedios, combustibles y bienes de capital, por lo cual la demanda global de importaciones está íntimamente vinculada con el curso de la producción y de la inversión internos. En segundo lugar, el valor de las importaciones de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo, ha aumentado apreciablemente en la mayor parte de los países como consecuencia de los mayores abastecimientos externos y de la elevación de costos, y representa proporciones crecientes de los ingresos corrientes de divisas.

En el contexto inflacionario que viene dominando la economía mundial, la evolución de los precios de los bienes primarios y manufacturados ha distado mucho de ser uniforme entre esos distintos rubros y entre las ramas que los componen, con lo cual el efecto de las variaciones de la relación externa de intercambio ha incidido con diferente intensidad y con resultados notoriamente distintos entre los países latinoamericanos. Los países exportadores de petróleo consiguieron acrecentar, como es sabido, durante esta década su relación promedio de precios con respecto a los niveles marcadamente deprimidos que se registraban en la década pasada. Los países no exportadores de petróleo han registrado una evolución distinta. La relación externa de precios ha sido claramente desfavorable para algunos países medianos y pequeños y menos desfavorable para otros países. Si se considera el conjunto de los países no exportadores de petróleo, se comprueba que el mejoramiento de la relación de intercambio los favoreció durante un período relativamente breve, especialmente en el bienio 1972-1973; en cambio la posición de este conjunto de países tendió a deteriorarse con posterioridad y el índice de la relación de intercambio de los bienes y servicios registra un nivel similar al promedio de la década pasada, el que, a su vez, representaba un desmejoramiento con respecto a los niveles de los años cincuenta.

Se han producido cambios de vastos alcances en el financiamiento externo de América Latina. Esto atañe al monto del financiamiento

y a su composición según las fuentes de donde procede. El déficit en cuenta corriente de balance de pagos del conjunto de los países no exportadores de petróleo se estuvo ensanchando considerablemente hasta representar, en promedio, durante esta década, 3.2% del producto bruto interno, relación muy superior a la registrada en la década anterior, que fue de 1.9% en promedio.² Las entradas de fondos extranjeros tendió a superar en muchos países los déficit en cuenta corriente y contribuyeron al acrecentamiento de las reservas de divisas.

El otro hecho notable es el cambio trascendental producido en las fuentes de financiamiento. En efecto, en los años cincuenta y a principios de la década pasada el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen oficial a largo plazo y, en parte, corrientes de inversión directa; en cambio en estos últimos años corresponden en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas a corto y a mediano plazo y con intereses crecientes. Se ha elevado, en consecuencia, el grado de compromiso que representan los servicios financieros externos con respecto al ingreso nacional y al valor corriente de las exportaciones.

La naturaleza de estas corrientes financieras y las situaciones de endeudamiento creadas conforman factores de incertidumbre e inestabilidad con respecto a sus perspectivas futuras, sobre todo si se toma en cuenta que ellas han permitido hasta el presente atender las necesidades de importación que, de otra manera, se hubieran visto más limitadas con sus efectos ulteriores sobre el ritmo del crecimiento económico y de la inversión.

El resultado de ese proceso ha sido un aumento apreciable de la deuda externa, que, de unos 10 mil millones de dólares en 1965 se ha elevado a unos 100 mil millones de dólares a principios de 1979. En suma, ha tendido a configurarse una situación de vulnerabilidad externa que adquiere una especial significación para los análisis de las perspectivas y de la orientación de la política de desarrollo.

Los acuerdos de integración económica, con excepción del Grupo Andino, han tropezado

²Porcentajes estimados a base de cifras expresadas en dólares de 1975.

do con dificultades y no han alcanzado, en la mayoría de los casos, las metas y objetivos propuestos. No obstante, se han hecho avances de gran significación en inversiones multinacionales de infraestructura, particularmente en el campo de la energía, así como también progresos importantes en la expansión y diversificación del comercio intrarregional.

Ha estado aumentando la proporción de las exportaciones totales que se destinan a los países de la región. El comercio recíproco tiene un mayor contenido de bienes industriales: productos intermedios y bienes de capital. En algunos rubros estas corrientes representan un factor dinámico de significación.

Asimismo se han promovido ciertas corrientes tecnológicas entre los países de la región, aunque ello está lejos de representar un cambio en la fuerte dependencia tecnológica que se da con los países industriales.

3. *La persistencia de los problemas sociales*

En la mayoría de los países se mantuvo el alto ritmo de expansión poblacional, aunque la tasa de crecimiento tendió a disminuir en los últimos años; en cambio se acentuó el crecimiento de la fuerza de trabajo a consecuencia de la evolución demográfica de las décadas anteriores y de una mayor participación de la mujer en las actividades económicas. Continuó el proceso de las migraciones rurales y se intensificó la concentración urbana, con sus efectos inmediatos sobre la disponibilidad de la fuerza de trabajo y el acrecentamiento de la presión sobre la infraestructura física y social de las ciudades.

La heterogeneidad que ha caracterizado la conformación y evolución de las economías latinoamericanas, y en particular la estructura del proceso de industrialización, no parece haberse atenuado durante esta década. La incorporación de la tecnología moderna contribuyó sensiblemente a aumentar la producción, pero ha tenido una difusión limitada, de manera que han tendido a mantenerse, cuando no a aumentar, en esta etapa del desarrollo latinoamericano las diferencias de productividad entre distintos segmentos de la producción. A esta heterogeneidad propia del medio urbano se ha venido agregando una creciente diferenciación de la productividad en el medio rural. En éste, el desenvolvimiento de las empresas agrícolas

modernas en un medio donde la economía campesina tradicional se modifica lentamente, se ha traducido en grandes desigualdades de productividad entre las distintas formas de explotación con las consecuencias distributivas que es fácil imaginar.

En el contexto de ese proceso económico y social, los problemas ocupacionales y la magnitud de las situaciones de pobreza tampoco se han atenuado, e incluso, todo parece indicar que pueden haberse agravado, sobre todo como consecuencia del debilitamiento del ritmo del crecimiento económico registrado en muchos países durante estos últimos años. Diversas investigaciones referidas hacia 1970 indican que la subutilización total de mano de obra puede estimarse en un equivalente de cerca del 30% de la población económicamente activa total y que una quinta parte de esta subutilización corresponde a desempleo abierto. Por otra parte, son impresionantes las diferencias que se aprecian en los ingresos familiares entre los distintos sectores sociales, y es muy exigua la participación de una gran masa de la población en el ingreso nacional.

Esto se pone de manifiesto en la magnitud de la pobreza que según estimaciones referidas también a principios de esta década indican que, con importantes diferencias entre países, la región en su conjunto registra un 40% de familias afectadas por situaciones de extrema pobreza y que casi la mitad de éstas podrían considerarse indigentes.

En consecuencia, podría sintetizarse la evaluación del proceso social predominante en América Latina con los conceptos expresados en la Resolución 386 aprobada en el decimotavo período de sesiones de la CEPAL. En efecto, allí se dice que "los cambios y las transformaciones sociales que han acompañado al proceso de crecimiento económico prevaiente en la región han incidido en la configuración de sociedades inequitativas y altamente polarizadas con una creciente diferenciación social y una distribución muy desigual de los frutos de ese crecimiento".

4. *Consideraciones finales*

El examen del desarrollo económico y social de América Latina, algunos de cuyos rasgos principales han sido aquí brevemente expuestos,

estimula ciertas reflexiones que es útil destacar en relación con la discusión que se lleva a cabo en torno a aspectos importantes de la nueva EID. En este documento esquemático se alude en particular al potencial del desarrollo económico, a las necesidades de expansión del comercio, aspectos esenciales de la vulnerabilidad externa y, finalmente, a la equidad y contenido social del proceso de desarrollo.

La región en su conjunto demostró poseer una capacidad efectiva de crecimiento que le permitió expandirse a un ritmo promedio de 7.4% durante el período 1970-1974; si bien cabe reconocer que se comprueban diferencias importantes entre países. Sin embargo, si se toma en cuenta que muchos países crecieron a tasas reducidas sin duda inferiores a las que podrían haber logrado, no resulta arriesgado asegurar que la región tiene un considerable potencial de crecimiento económico.

La experiencia de este período demostró que cuando existen condiciones externas favorables, la región es capaz de impulsar un proceso dinámico de inversión y crecimiento económico de vastos alcances. Esto no es un hecho nuevo, pero adquiere un significado especial en esta nueva etapa del desarrollo económico que ha logrado América Latina, por las proyecciones que éste puede alcanzar en el marco de una nueva estructura de la economía internacional y por la capacidad que puede desplegar para profundizar la orientación social del proceso de desarrollo.

Se pusieron de manifiesto la naturaleza y extensión de los efectos que tiene sobre el crecimiento económico de los países de la región el curso de la economía mundial, y en especial el ritmo de crecimiento de los países industriales. Esto se explica por la importancia que poseen, en el marco de la estructura y de los factores del crecimiento económico, la demanda externa, la relación de precios, los abastecimientos de productos esenciales que la economía requiere para su expansión y la disponibilidad de financiamiento para acrecentar la capacidad de compra externa. Se plantea, por lo tanto, la necesidad de fijar objetivos muy claros en esta materia, y la experiencia demostró la necesidad que existe de establecer un mecanismo internacional que atienda adecuadamente las situaciones creadas por factores ex-

ternos desfavorables que los países no pueden controlar, como son los efectos adversos de la recesión y de las fluctuaciones de la economía mundial. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo no consideró este aspecto, porque fue concebido más bien basándose sobre la premisa de un crecimiento sostenido de la economía mundial.

Es evidente que la región necesita una expansión del comercio y del financiamiento externo en consonancia con sus metas de desarrollo económico. En el contexto de la estructura de las relaciones externas, adquiere particular importancia el desenvolvimiento de un comercio activo con los países desarrollados, con los cuales se registran actualmente las dos terceras partes del comercio total de la región. Depende de esos países en materia de abastecimientos de insumos básicos, de bienes de capital y de tecnología, imprescindibles para llevar adelante el proceso de transformación productiva y en especial los planes de industrialización. De esta manera, el acceso, en condiciones satisfactorias, a los mercados de los países desarrollados que facilite el acrecentamiento de las exportaciones de productos primarios, semi-manufacturados y manufacturados, es un requisito esencial para acelerar el crecimiento. Por supuesto, que la cooperación regional y la expansión del comercio recíproco es también otra condición esencial, pero esto último no puede considerarse como un sustituto de aquello. Ambas estrategias deben concebirse como objetivos complementarios, sobre todo en el lapso que corresponde a la década de 1980.

Estos objetivos, que coinciden de manera coherente, con las políticas nacionales que se han venido consolidando en el sentido de promover una estrategia de desarrollo con un creciente grado de apertura externa, se enfrentan con tendencias y políticas opuestas o decididamente desfavorables que prevalecen en el panorama internacional y sobre todo en los países industriales centrales. Se trata de la inflación de carácter general y de la inestabilidad que se registra en los precios de los productos primarios que terminan incidiendo en un deterioro de los términos del intercambio en la medida que no son contrarrestadas por alzas en los precios de las exportaciones latinoamericanas; de las políticas restrictivas y de las pers-

pectivas de recesión o de lento ritmo de crecimiento económico en los países industriales que limitan la demanda externa, y del recrudecimiento de medidas proteccionistas que obstaculizan o impiden el adecuado acceso a los mercados de dichos países, a lo que se agrega el alza de los precios de los combustibles para los países importadores.

Esta situación se hace todavía más compleja, porque muchos países de la región han acumulado cuantiosos montos de endeudamiento externo y sus servicios representan elevados porcentajes del valor de las exportaciones, por lo cual, en algunos casos, será difícil traspasar ciertos límites de la deuda, si no se incrementan apreciablemente los ingresos corrientes de exportación. Es evidente, por lo tanto, que la aceleración del desarrollo económico latinoamericano enfrentará serias dificultades si persisten esas tendencias en el panorama económico mundial. Y en estas circunstancias vuelve a plantearse, en un nuevo contexto, la necesi-

dad de una vigorosa política de cooperación regional.

Las evaluaciones gubernamentales realizadas en el seno de la CEPAL (Quito, Chaguanaramas, Guatemala y La Paz) expresaron reiteradamente dos observaciones fundamentales sobre los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. Una, que el proceso de desarrollo no consigue incorporar a toda la masa de la población, y la otra, que los frutos del crecimiento económico no se distribuyen equitativamente. Esto tenderá a agravarse a consecuencia de la aceleración que está experimentando la expansión de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, será necesario plantear las estrategias y políticas en un plano más integral y promover los cambios estructurales e institucionales que incidan en una nueva orientación del proceso de desarrollo para que éste logre una mayor difusión social, se acreciente el empleo, se mejore la distribución del ingreso y se erradiquen en plazos prudenciales las situaciones de extrema pobreza.

II

Las proyecciones del desarrollo económico para la década de 1980: ritmo de crecimiento y sector externo

1. *El crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo y las necesidades de acelerar el crecimiento económico*

La evolución futura de la población, su composición y localización, y sus proyecciones sobre la fuerza de trabajo, revisten una importancia particular en el examen de los objetivos básicos de la estrategia de desarrollo, sobre todo por la magnitud que se registra en la desocupación y subutilización de la fuerza de trabajo, la extensión de las situaciones de pobreza y la muy desigual distribución del ingreso que prevalece en los países de la región.

La tasa de crecimiento demográfico se estuvo acelerando durante las últimas tres décadas para culminar a principios de la del setenta. En los años recientes se inicia una decli-

nación del alto dinamismo demográfico que alcanza magnitudes apreciables en algunos países. Esto es el resultado de los cambios y transformaciones económicas y sociales que caracterizan esta etapa del desarrollo latinoamericano y que se dan al mismo tiempo que se desenvuelven actitudes oficiales y privadas más favorables hacia la adopción de políticas poblacionales. Se estima que la tasa actual de 2.7% por año con que se multiplica la población, se reducirá paulatinamente, acentuándose esa tendencia hacia fines de siglo, cuando todavía se mantendrá bastante alta, probablemente en algo más del 2% por año. Puede anticiparse, así, que la población de la región aumentará en más de 100 millones de habitantes durante la próxima década, pasando de 360 a 470 millones para aproximarse a los 580 millo-

nes de habitantes hacia el año 2000, según estimaciones disponibles.

En los próximos veinte años se acusarán aún más las notables diferencias demográficas que se están registrando entre los países de la región. Un grupo de países, formado por Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, continuarán desacelerando su crecimiento demográfico; experimentarán un aumento de la población que variará de 1.5% a 0.9% por año. Para estos países, la población rural se reducirá en sus cifras absolutas y, en cambio, la fuerza de trabajo se expandirá a un ritmo sensiblemente mayor que la población total, tendiendo a declinar hacia el año 2000.

Otro grupo de países, integrado éste por Ecuador, México y la mayoría de los centroamericanos, persistirá en su intenso dinamismo demográfico, con ritmos anuales de 3% y más para la población total, aun cuando en algunos de ellos esas tasas serán inferiores a las de los años recientes. Estos países continuarán experimentando intensos crecimientos en la población urbana y rural y la fuerza de trabajo también se expandirá más rápidamente que la población total.

Finalmente, un tercer grupo de países, que incluye Brasil y Colombia, entre los de mayor tamaño demográfico, revelan una evolución intermedia. Sus tasas de crecimiento registrarán disminuciones apreciables, pero, en cambio, también se intensificará en ellos la expansión de la fuerza de trabajo según un ritmo cercano o superior al 3% anual.

Proseguirá transformándose con rapidez la distribución espacial de la población, imprimiendo nuevas características a los conglomerados humanos y a la estructura de las sociedades latinoamericanas. El ritmo de crecimiento de la población rural tenderá a disminuir, y en los países de menor dinamismo demográfico, la población rural se reducirá en sus magnitudes absolutas. Hacia el año 2000, para la región en su conjunto, cerca del 80% de la población será urbana, y dos tercios de la población total vivirá en ciudades de más de 20 mil habitantes. En todos los países la población rural será menos de la mitad del total, y el grado de urbanización será mucho más alto aun en los países del sur.

Esta expansión demográfica y su distribución tendrán serias repercusiones de carácter

económico, social y político. Primero, se expandirá considerablemente la demanda potencial y efectiva de bienes y servicios, y tanto más, si se trata de lograr determinadas metas de mejoramiento de las condiciones de vida de todos los sectores sociales y se intenta disminuir o erradicar, en un plazo razonable, las situaciones de pobreza e indigencia. Segundo, los cambios espaciales de la población incidirán en profundas modificaciones en la conformación, tamaño e importancia relativa de los estratos urbanos y rurales de las sociedades latinoamericanas; y, en particular, el aumento de la población urbana ejercerá una fuerte presión sobre la infraestructura física y social. Tercero, se desplazarán los problemas del desempleo y subempleo de las zonas rurales, acrecentando su impacto sobre la subocupación y las ocupaciones marginales o de baja productividad en las zonas urbanas, en la medida en que las estrategias y políticas de desarrollo no aborden satisfactoriamente estos problemas. Cuarto, también es evidente que este aumento poblacional ensancharía y diversificaría el mercado de las economías latinoamericanas si se consiguiera promover un proceso dinámico de absorción productiva de la fuerza de trabajo, elevar el ingreso por habitante y mejorar su distribución social.

El crecimiento explosivo que se registrará en la población económicamente activa representa, esto es indudable, un desafío excepcional para las estrategias y políticas de desarrollo. Tasas anuales de crecimiento de la fuerza de trabajo cercanas y aun superiores a 3% que se derivan de la estructura por edades de la población y de la mayor participación de la mujer, y que no se modificarán en el futuro inmediato, aunque la declinación del crecimiento demográfico resultara mayor que el previsto, son extremadamente elevadas y conforman un problema ocupacional muy difícil de resolver, el que se agrava por la importante masa que representa la desocupación y subocupación actual de la población activa.

Se requerirá, por lo tanto, un dinamismo del desarrollo económico sustancialmente más intenso que el antes registrado en la región en su conjunto, y mucho más, por cierto, del que se está obteniendo durante estos últimos años. No debe olvidarse que con la aceleración del cre-

cimiento económico también se acelera el incremento del producto por persona ocupada, debido a los avances que deben registrarse en la transformación productiva y en la incorporación de nuevas formas de producción. Como es sabido, se acrecienta el capital requerido por hombre ocupado, así como aumenta fuertemente el volumen de producción necesaria para absorber una misma cantidad de fuerza de trabajo.

2. Los requerimientos de la aceleración del crecimiento económico

a) Escenarios del crecimiento económico latinoamericano. Las necesidades de ahorro e inversión y la estructura sectorial

Con el propósito de avanzar en el análisis de las estrategias y políticas de desarrollo, la CEPAL está llevando adelante un programa de estudios prospectivos que abarca el próximo decenio, y que en algunos aspectos se prolonga hacia el año 2000. En esta etapa, el estudio se realiza tomando como base un análisis macroeconómico que abarca la mayor parte de los países de la región. En este análisis se consideran tres escenarios de crecimiento económico: uno, que corresponde a las tendencias históricas; otro, de moderada aceleración; y un tercer escenario, de aceleración progresiva.

Para la región en su conjunto resultan de estos escenarios ritmos de crecimiento económico que van de 6.3% a 8% por año. Corresponde señalar con toda claridad que no se trata de formular pronósticos, sino de un estudio que tiene como finalidad esencial aportar elementos de juicio para el análisis de los problemas y el esclarecimiento de ciertos aspectos relacionados con la naturaleza y magnitud de los objetivos que deben perseguir las estrategias de desarrollo en correspondencia con el ritmo de crecimiento para el decenio.

El escenario de tendencias (6.3%) representa un promedio ponderado de los ritmos históricos de crecimiento del producto bruto interno registrados por cada uno de los países latinoamericanos durante el período de la posguerra. Por su parte, el escenario de mayor dinamismo (8%) ha sido diseñado para examinar principalmente las necesidades de crecimiento

económico y transformación productiva que exigirían la meta de industrialización de Lima³ y una mayor absorción de la fuerza de trabajo. En este contexto, el escenario que se ha llamado de aceleración moderada es un planteamiento intermedio y es el que se estudia a continuación.

Este escenario establece para la región en su conjunto una meta de crecimiento del producto bruto de aproximadamente 7.5% por año. Representa, en consecuencia, un mayor crecimiento que el de las tendencias históricas a largo plazo, para cada uno de los países considerados, pero en su conjunto significaría una expansión económica relativa aproximadamente igual a la registrada por América Latina en los primeros cuatro años de este decenio. Sin embargo, cabe insistir en el hecho de que durante ese período el crecimiento se concentró principalmente en dos o tres países, mientras que el escenario que se estudia contempla una aceleración del ritmo de crecimiento que abarca a todos los países.

El logro de esta meta de crecimiento exigiría un alto dinamismo de las inversiones y su coeficiente, con respecto al producto, tendría que elevarse a más del 25%. En principio, se estima que esto no representaría un escollo insalvable, porque la región ha dado pruebas, sobre todo en el período de auge, de su capacidad para promover un proceso de inversiones de cuantiosa magnitud. El ahorro interno tendría que aumentar apreciablemente si, tal como sería deseable, el financiamiento externo se limitara a proporciones razonables con respecto a la inversión, el producto y las exportaciones.

Sin embargo, debe hacerse notar que las condiciones y trayectorias configuradas por este escenario, varían de unos países a otros; y son frecuentes los casos en que la aceleración del ritmo de crecimiento exige aumentos relativos de la inversión y del ahorro interno mucho mayores, y, por lo tanto, un esfuerzo más intenso que en otros casos. Asimismo, es evidente que la importancia relativa del financiamiento

³"Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de Desarrollo Industrial y Cooperación", Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Lima, marzo de 1975.

externo, en comparación con los niveles del producto y de la inversión, sería también significativamente diferente de unos países a otros.

En este escenario de crecimiento, la industrialización adquiriría un dinamismo relativamente intenso; su tasa de crecimiento anual sería de algo más de 8.5%. Esto significa un proceso de industrialización mucho más rápido y profundo que en el pasado. Se tendrán que encarar nuevas actividades de mayor contenido tecnológico y que exigen grandes inversiones de capital en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de producción. En esta nueva etapa, la industrialización tendrá que realizarse en las mejores condiciones de eficiencia económica, ya que la materialización de este escenario de crecimiento exige una expansión considerable del intercambio de productos manufacturados entre los países de la región y exportaciones a los mercados de los países desarrollados y a otras áreas en vías de desarrollo.

También el sector agrícola tendrá que expandirse con mayor rapidez. Las proyecciones macroeconómicas elaboradas tomando como base las relaciones históricas por países entre el producto del sector agropecuario y el producto bruto interno indican, para la región en su conjunto, una tasa anual de aproximadamente 4.2% por año. Y según estudios más específicos y detallados realizados en la División Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de la metodología y de información técnica proporcionada por la FAO, resultaría también una tasa similar de 4.3% por año, en relación con el ritmo de crecimiento del producto interno de aproximadamente 7.5% y determinadas hipótesis sobre el comercio exterior de productos agropecuarios.

Por su parte, el Proyecto 2000 de la FAO presenta para América Latina un escenario normativo de desarrollo económico que postula para la región en su conjunto un ritmo de crecimiento del producto de 6.9% para la próxima década y un aumento para la producción bruta agropecuaria de 4.1%. Como es natural, esta tasa sería algo mayor si se empleara un escenario de crecimiento económico de mayor dinamismo, como el que se está considerando en este estudio.

No es fácil aclarar con precisión el grado de comparabilidad de las proyecciones que arroja el modelo macroeconómico con las otras dos proyecciones mencionadas y que se refieren a la producción bruta sectorial. Sin embargo, todas ellas coinciden en señalar que el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria (bruta) coherente con el escenario de desarrollo económico examinado tendría que ser algo superior a 4% por año. Esto significa una aceleración de cierta magnitud con respecto a las tendencias históricas y a las de la pasada década, las cuales, según las estadísticas de las cuentas nacionales, reflejan un crecimiento de aproximadamente 3.5% por año. Las series de la FAO sobre la producción bruta denotan un crecimiento más reducido: los niveles de producción de 1978 suponen una tasa acumulativa anual de 2.9% por año con respecto al promedio del trienio 1969-1971.

Este incremento de la producción agropecuaria de la región se hace imprescindible para atender la expansión de la demanda interna que lleva consigo el crecimiento del ingreso postulado y que se intensificaría aún más si se establecieran metas de erradicación de la pobreza extrema o de las situaciones de indigencia, y satisfacer, simultáneamente, los objetivos de acrecentamiento de las exportaciones de productos agropecuarios y de reducción de las importaciones de fuera de la región.

Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran la viabilidad de la aceleración del crecimiento de la producción agropecuaria. El mayor dinamismo tendrá que lograrse recurriendo más que antes a la elevación de la productividad de la tierra cultivada; sin embargo, la ampliación de las áreas continuará constituyendo un factor importante en la expansión de la producción de este sector.

El análisis de las necesidades de energía constituye un problema de especial preocupación, por la gran incidencia que tiene en las estrategias tecnológicas y de política económica del proceso de desarrollo. En las circunstancias presentes se trata, como es sabido, de un aspecto clave que incluso debe tomarse en cuenta para juzgar acerca de la factibilidad de los mismo escenarios, dada la naturaleza básica y complementaria que tiene la energía como factor de producción de bienes y servicios, a tal

extremo que es una de las características del estilo de desarrollo de esta era industrial.

Como es natural, este examen tendría que referirse a las situaciones concretas de cada uno de los países latinoamericanos. En este sentido son escasos los estudios prospectivos integrales de carácter tecnológico y económico, y los análisis globales de proyecciones que ha emprendido la secretaría aún están en curso de elaboración. Con todo pueden formularse algunas apreciaciones de carácter general para ilustrar acerca de la naturaleza y magnitud del problema de la energía en relación con el crecimiento económico latinoamericano.

Según se explicó en el capítulo anterior, el consumo global de energía medido en términos de la utilización de fuentes primarias, creció a largo plazo, durante el período de posguerra, según una tasa promedio cercana al 5.5% por año, o sea, que para la región en su conjunto los requerimientos de energía acompañaron al crecimiento del producto interno. Mucho mayor fue el crecimiento registrado en la energía comercial (casi 7% por año), debido a la sustitución de fuentes tradicionales.

A consecuencia de los aumentos que se están registrando en los precios reales de los hidrocarburos que representan para la región en su conjunto más del 60% de los abastecimientos totales de energía, cabría esperar que la elasticidad de la demanda con respecto al producto tendiera a disminuir y que se aplicaran políticas deliberadas para contener los consumos de energía en ciertos sectores o para determinadas finalidades. Pero, al mismo tiempo, es evidente que el ritmo de crecimiento económico y el dinamismo de la transformación productiva y tecnológica que llevaría consigo el escenario de desarrollo económico que se está considerando, implica de hecho un aumento apreciable del producto por persona ocupada y un mayor insumo de energía de acuerdo con las pautas tecnológicas conocidas. En consecuencia, salvo que se concibieran otros estilos o escenarios de desarrollo, puede suponerse que las necesidades de energía, no obstante las economías que puedan realizarse, aumentarán a un ritmo más intenso que en el pasado y tenderán a duplicarse en un período de 10 a 12 años en relación con la hipótesis de crecimiento económico de 7.5% anual.

Frente a las perspectivas inciertas que se vislumbran en relación con los abastecimientos de energía corresponde preguntarse cuáles son las condiciones que se ofrecen en los países de la región en esta materia para satisfacer los requerimientos señalados. Con referencia a este tema, sólo se puntualizarán aquí algunos aspectos de carácter general.

Cabe hacer notar que la región, considerada en su conjunto, es exportadora neta de energía hacia el resto del mundo. Sin embargo, y tal como se señaló en el Capítulo I, los saldos exportables estuvieron disminuyendo. En los últimos años esta situación tiende a modificarse en cierta medida con nuevas corrientes de exportación, principalmente de México. Es necesario actualizar estos estudios, pues hay mucha incertidumbre con respecto a estas apreciaciones. Al presente, no más de cinco países son realmente exportadores netos de hidrocarburos, mientras que todos los demás son importadores netos, si bien registran diversos grados de dependencia externa.

En efecto, en el plano nacional se presentan situaciones muy distintas. Por un lado, los países exportadores de petróleo han fortalecido su capacidad de financiamiento y en la medida en que continúen mejorando su relación de intercambio se ampliarán aún más sus posibilidades de acelerar su desarrollo económico. Por el otro lado, el conjunto de países no exportadores de petróleo presenta perspectivas de variada naturaleza. En algunos, la importancia de los abastecimientos externos de combustibles, con respecto a las proyecciones de la demanda total, y la gravitación de sus costos en los ingresos corrientes de divisas, son relativamente bajos; y su demanda de importaciones de hidrocarburos tenderá a crecer en distinta magnitud según la evolución de la producción nacional y los resultados de las medidas y políticas energéticas que adopten. Pueden agravarse sus problemas de balance de pagos, pero, muy probablemente, éstos no lleguen a representar un obstáculo insalvable que limite más severamente que otros factores el objetivo de acelerar el ritmo del crecimiento económico. En cambio, se identifica otro grupo numeroso de países, de diversos tamaños, donde el grado de dependencia y la importancia relativa de los costos de las importaciones son mucho mayores y cre-

cientes. En este grupo se observan numerosos casos en que el problema energético adquiere una gran importancia y en los cuales el planteamiento de escenarios de crecimiento económico no puede desvincularse de las perspectivas y programas energéticos. En estos países, la economía de energía, la sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas convencionales y no convencionales, la disminución de la dependencia de las importaciones de petróleo y el incremento de las exportaciones para acrecentar las disponibilidades de poder de compra externo, deben considerarse como objetivos ineludibles de las estrategias y políticas de desarrollo. La necesidad de enfrentar en un marco de cooperación regional los problemas de balance de pagos y de acceso a un suministro estable de energía que enfrentan los países más afectados por los déficit energéticos ha sido recogida por la Reunión Extraordinaria de Ministros de la OLADE (Costa Rica, 6 a 8 de julio de 1979) en la "Declaración de San José": "Una solución duradera de la actual crisis requiere de esfuerzos inmediatos y permanentes para incrementar la oferta y diversificar las fuentes de energía, así como para racionalizar la demanda. Sin embargo, por las propias características del sector, estas acciones sólo podrán rendir frutos a mediano y largo plazo. Por ello, hay una imperiosa necesidad de encontrar mecanismos para que, en el corto plazo, se garantice un suministro estable de energía a los países en desarrollo actualmente importadores".⁴

"A corto plazo, es urgente que se atiendan los problemas derivados de la grave situación de balanza de pagos por la que atraviesan algunos países de la región importadores de petróleo. Sin embargo, ésto no debe implicar el descuido de los programas de largo plazo a fin de atacar las raíces estructurales de la actual coyuntura, fundamentalmente el escaso avance en la explotación de fuentes propias de energía tanto en países de menor grado de desarrollo relativo como en los de nivel intermedio."⁵

Este escenario de crecimiento supone una acentuada transformación sectorial y tecnológica de las economías de los países latinoamericanos. La participación del sector agropecuario

disminuiría apreciablemente, al mismo tiempo que aumentaría la del sector manufacturero. El dinamismo de este proceso y los niveles de los índices de la composición sectorial del producto variarían entre países y se continuarían registrando importantes diferencias entre ellos en su grado de desarrollo durante los próximos veinte años.

Este escenario se caracteriza además por un fuerte aumento del producto por persona ocupada, lo cual señala el intenso proceso de transformación tecnológica que se difundiría en las economías nacionales; aspecto éste de carácter casi general para los distintos grupos de países. Muestra mayor intensidad en el sector manufacturero en comparación con el sector agrícola y con el conjunto de la economía. Esta disparidad en el crecimiento de la productividad entre los sectores económicos, y dentro de estos sectores, plantea serios problemas que deberán considerarse en la formulación de políticas de mejoramiento de la distribución del ingreso nacional.

El mayor dinamismo de la economía, no obstante la elevación de los índices de productividad, se traduciría en una mayor absorción de la fuerza de trabajo que —para la región en su conjunto— alcanzaría a igualar al aumento que se produciría en la población económicamente activa. Con todo, esto no resolvería en plazos relativamente cortos el problema de la desocupación por la importante masa que representan la subocupación y la desocupación abierta; sin embargo, se promoverían mejores niveles en la productividad y de ingreso para ese segmento de la población. La estructura del empleo tendría que experimentar cambios importantes, no sólo por lo que respecta a su distribución sectorial, sino también por lo que hace a su composición en relación con la naturaleza de las ocupaciones y su grado de calificación. Se presenta, pues, el aspecto de las necesidades de capacitación de la población económicamente activa, que también habría que examinar.

b) *Las necesidades de importación*

Desde fines de la década y hasta 1974, el volumen de las importaciones creció rápidamente y en una magnitud mayor que la del producto interno en la mayoría de los países de

⁴Párrafo 6 de la Declaración de San José.

⁵Párrafo 19 de la misma Declaración.

la región. Esto se dio en el contexto de cambios estructurales hacia relaciones más abiertas con el exterior, diversificación de las exportaciones, mayor uso del financiamiento externo y una activa participación de las empresas transnacionales en la economía de los países de la región. En cambio, en los últimos cuatro años, con motivo de los graves problemas de balance de pagos en los países no exportadores de petróleo, disminuyó el dinamismo de las importaciones al extremo de que en algunos casos se contrajeron sus niveles absolutos, y esto particularmente en los países de mayor peso de la región.

En estos estudios prospectivos se examinan las proyecciones que podrían tener las importaciones en el contexto de un proceso dinámico de crecimiento, tomando en cuenta diversos elementos de juicio sobre sus características, y en especial sus relaciones con el producto y la inversión. De este análisis se deriva que las necesidades de importación tenderían a crecer para casi todos los países y para la región en su conjunto, según un ritmo algo más alto que el del producto interno. Así, en el escenario que estamos considerando, las importaciones crecerían a un ritmo de 8.0% anual durante el próximo decenio. De esta manera, el valor —a precio constante de 1975— de las importaciones de bienes y servicios sería hacia 1990 2.6 veces mayor que el promedio registrado en estos últimos años (1976-1978). Su estructura continuaría acentuando la importancia predominante de los productos intermedios y de los bienes de capital, y el mayor aumento relativo se registraría en las importaciones de bienes de capital.

c) *Las necesidades de exportación y el problema del balance de pagos*

Se ve con claridad por lo tanto, que el poder de compra externo de los países latinoamericanos tendrá que expandirse mucho más que en el pasado para poder satisfacer esa demanda de importaciones de bienes y servicios. Esta expansión dependerá de tres fuentes principales: i) volumen y diversificación de las exportaciones; ii) evolución de la relación de intercambio; y iii) magnitud que pueda alcanzar la inversión y el financiamiento externos. Así, por ejemplo, si se supusiera que la relación de in-

tercambio habría de mantenerse en los niveles de 1976 y que el financiamiento neto externo —equivalente al déficit en cuenta corriente del balance de pagos— continuará registrando durante la década una relación con respecto al producto interno similar a la que registraron los países durante el anterior decenio, resultaría que para la región en su conjunto los ingresos de exportación de bienes y servicios deberían aumentar según un ritmo similar al de las importaciones: 8% por año durante la década; al mismo tiempo que el financiamiento neto externo representaría en promedio el 2.8% del producto bruto interno, y alrededor de la quinta parte de esas exportaciones hacia 1990. Es evidente que las necesidades de exportación se reducirían si el financiamiento neto externo fuera mayor, lo mismo que ocurriría si mejorase la relación de intercambio. Así, se ha calculado que las necesidades de exportación de bienes y servicios crecerían 7% por año, si el financiamiento neto externo se incrementara aún más durante la década hasta representar 4.4% del producto bruto interno hacia 1990. Este coeficiente sería todavía mayor en la década siguiente si continuara el mismo ritmo de las exportaciones. De esta manera, los servicios y las utilidades del endeudamiento y de las inversiones externas tenderían a alcanzar relaciones muy elevadas con respecto a los ingresos corrientes de exportación y configurarían situaciones de difícil manejo en la práctica; esto supondría además una estructura de crecimiento económico donde el coeficiente de ahorro interno tendería a disminuir cuando se acelera el crecimiento económico. Por supuesto que este esquema podría mejorarse apreciablemente en la medida en que se introduzcan cambios favorables en las condiciones y términos de una efectiva transferencia de recursos reales hacia los países en desarrollo. En cualquier caso, es evidente que la expansión de las exportaciones y el mejoramiento de la relación de intercambio son factores fundamentales de este escenario de crecimiento económico.

Se plantea por lo tanto el problema de examinar las proyecciones de la demanda externa para satisfacer esas necesidades de exportación de América Latina y la naturaleza y alcances de los cambios estructurales que deberán promo-

verse en el orden internacional para impulsar la expansión del comercio de los países en vías de desarrollo. Existen varias proyecciones que responden a distintas hipótesis acerca del crecimiento económico mundial, y en particular acerca del ritmo del crecimiento económico de los países industriales.

La Secretaría también ha efectuado análisis sobre esta materia, cuyos resultados globales esenciales concuerdan por lo general con otras proyecciones si se hacen comparaciones en condiciones similares. Uno de los análisis, efectuado esencialmente a base de las relaciones históricas, muestra los siguientes resultados: si el comercio mundial se expandiera en la década a ritmos iguales o levemente superiores a 7% y la región mantuviera una tendencia análoga a la del pasado histórico, sus exportaciones crecerían también a ritmos similares a los del período histórico, aproximadamente en 5% anual. Este comportamiento implicaría que la participación regional en el comercio de productos básicos y combustibles seguiría haciendo, en tanto que los productos manufacturados aumentarían a un ritmo análogo al del comercio mundial (8 a 9% al año).⁶

Sin embargo, y tal como se ha destacado en páginas anteriores, durante la pasada década, los países latinoamericanos han realizado notables esfuerzos por alterar la tendencia histórica a través de políticas deliberadas de promoción y diversificación de sus exportaciones. Dichas tendencias han experimentado cambios importantes en ciertos aspectos. En este sentido, interesa anotar que durante el trienio 1977-1979 las exportaciones latinoamericanas, excluida

Venezuela, habrían crecido según un ritmo anual que se aproximaría a 10%.

Las proyecciones reflejan una gran disparidad entre las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones que arroja un cuantioso y creciente déficit en el balance comercial. Sin embargo, es necesario insistir en lo ya expresado acerca de que este resultado se deriva de proyectar para el futuro el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones primarias y su tendencia declinante en el comercio mundial; las tendencias de las exportaciones de combustibles que ahora pueden modificarse sensiblemente con la incorporación de México como exportador de petróleo, y las tendencias pasadas de participación de América Latina en las exportaciones manufactureras. Este cuadro estructural tendría necesariamente que modificarse en correspondencia con el acrecentamiento del tamaño y los cambios en las condiciones de producción y oferta de las economías de los países latinoamericanos que supone el escenario que se está considerando, y con los cambios estructurales que deben promoverse en la economía mundial hacia la conformación de un nuevo orden económico internacional.

Se han hecho diversos análisis cuantitativos acerca de las posibilidades y de las políticas para reducir ese déficit potencial del balance comercial y de sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico. Es notorio que el financiamiento externo no puede ser la fuente principal para resolver ese déficit, al que todavía habría que agregar los egresos que se originen en las utilidades y servicios de la inversión y del endeudamiento externos. Esto no sería viable por la magnitud del déficit, y tampoco sería lógico por las razones que se acaban de expresar en relación con el significado de ese déficit y por la frustración del ahorro interno que una política de ese tipo lleva aparejada.

En términos generales los aspectos complementarios de carácter global que cabe considerar son: i) el aumento y diversificación de las exportaciones más allá de lo que resulta de las proyecciones de tendencia; ii) el mejoramiento de la relación de intercambio; iii) las posibilidades de comprimir las importaciones con respecto a las proyecciones formuladas; y

⁶Los estudios prospectivos cuantitativos preparados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DIESA) de la Sede basándose en la experiencia de un período más reciente, la variante 4, que es la de mayor crecimiento económico, proyecta una tasa de 5.7% por año para las exportaciones de bienes y servicios de América Latina y el Caribe. El Banco Mundial, en el *World Development Report, 1979*, da a conocer los resultados de tres proyecciones alternativas sobre la evolución de la economía mundial durante la década que denomina respectivamente: 'básica' (*base*), 'alta' (*high*) y 'baja' (*low*). En la proyección 'básica' el comercio mundial de bienes crece al 6% y las exportaciones de los países en vías de desarrollo al 6.5%; en la alternativa 'alta' esos guarismos son 7.3% y 7.6% respectivamente. Cabe destacar que el ritmo del crecimiento del producto bruto interno de los países industrializados es de 4.2% y 4.9% respectivamente.

iv) el uso de un financiamiento externo mayor que las metas propuestas en estos estudios prospectivos.

El crecimiento de las exportaciones deberá examinarse en relación con su composición y con los mercados de acceso. Véase en primer lugar el aspecto relacionado con su ritmo y estructura. Se anotó ya en el Capítulo I que durante los años setenta se acentuó el proceso de diversificación de las exportaciones que se venía operando desde fines de la década anterior, y esto ocurrió en los rubros de productos primarios y merced a la creciente incorporación de productos manufacturados. Con todo, para la región en su conjunto, las exportaciones de productos industriales sólo representan alrededor de 20% del total y se concentran en los países grandes y en algunos medianos. Como es natural, esta estructura de las exportaciones deberá cambiar en favor de una mayor participación de los productos industriales, donde participen rubros de más avanzado contenido tecnológico, y todo ello de manera congruente con la transformación productiva y tecnológica que implica el proceso de desarrollo económico, y con una estrategia de desarrollo que trata de mantener cierto grado de apertura externa para favorecer la asignación más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad. Un razonamiento similar, y especialmente en relación con la dotación de recursos, debiera hacerse con respecto al mayor dinamismo que deberán lograr las exportaciones de productos primarios con un creciente grado de elaboración; dándose en este caso además el hecho material de la gran magnitud que representan estos rubros en las exportaciones totales de la región, y sobre todo en los países medianos y pequeños.

El aumento sustancial que se requiere en las exportaciones latinoamericanas para la década deberá abarcar, por lo tanto, los diversos rubros de productos primarios con el mayor grado de elaboración, nuevas corrientes de exportación, y el acrecentamiento y diversificación de los productos industriales que representan las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Es sabido que en el campo de los productos primarios América Latina ha estado perdiendo su participación en el comercio mundial. En estos estudios cuantitativos se de-

muestra que bastaría que la región mantuviera una determinada proporción en ese comercio mundial y que se le facilitara el acceso a los mercados de los países industriales para que estas exportaciones aumentaran, en su conjunto, a un ritmo significativamente mayor que en el pasado. Con todo, son los productos industriales los que deben constituirse en las corrientes más dinámicas de las exportaciones latinoamericanas.

En estos últimos años el valor de las exportaciones totales de América Latina se distribuyó en cerca de dos tercios a los países desarrollados, en algo menos del 20% a los mismos países latinoamericanos, algo menos del 10% a los países socialistas y 4% a otras áreas en desarrollo. En estas condiciones, es evidente que el logro de las metas de exportación que exige el crecimiento económico de la región dependerá mucho, sobre todo en una primera etapa, del acceso y acrecentamiento de dichas exportaciones a los países industriales que absorben actualmente una proporción tan alta como la señalada. Y esto dependerá, a su vez, de la evolución de la demanda externa de esos países y en especial de las políticas deliberadas que tiendan a eliminar las conocidas restricciones de todo orden que limitan el acceso a sus mercados y de políticas de reestructuración de su actividad económica interna que promuevan las condiciones básicas para una nueva inserción expansiva de los países en desarrollo en la economía mundial.

Al mismo tiempo, estos estudios también demuestran con toda claridad que no obstante los resultados positivos que puedan lograrse en cuanto a acrecentar y diversificar las exportaciones a los países desarrollados, la expansión del comercio intrarregional aparece también como una condición necesaria de la aceleración del desarrollo de los países latinoamericanos. Este comercio estuvo aumentando a un ritmo más alto que el comercio con el resto del mundo. A principios de la década de los años sesenta las exportaciones a la región representaban sólo 8% del total y ahora llegan a 17%;⁷ y además, estas corrientes de bienes tienen una

⁷Estas cifras no incluyen los países y territorios del Caribe, con excepción de Haití y República Dominicana.

composición distinta al comercio con el resto del mundo, pues predominan en ellas ramas nuevas de productos intermedios industriales y de bienes de capital.

Es evidente, por otra parte, que la expansión del comercio con los países socialistas y con otras áreas en vías de desarrollo debiera ser asimismo el otro objetivo complementario, para aprovechar el extraordinario potencial que ofrecen dichas áreas. Por lo demás, estos objetivos figuran en las políticas nacionales y la CEPAL adelanta estudios básicos sobre la materia.

Las fluctuaciones y el deterioro de la relación externa de precios tienen efectos importantes, favorables y desfavorables, sobre los resultados de los balances de pagos y en el curso de la inversión y del ingreso real de los países latinoamericanos. En estos estudios prospectivos se ha supuesto una relación externa de precios constantes al nivel del año 1976; y se describió en el Capítulo I la posición relativa que alcanzaron los índices durante la década de 1970. Convendría agregar que con respecto a 1976, la relación de intercambio tendió a mejorar en 1977, pero se deterioró en 1978 y 1979. Las perspectivas sobre la evolución de dicha relación distan mucho de ser alentadoras sobre todo a corto y a mediano plazos, debido al costo creciente de las importaciones procedentes de los países industriales, al alza del precio de los combustibles y a la inestabilidad e incertidumbre con respecto a los precios de los productos primarios. En la medida en que se deterioren las relaciones externas de precios se agravarán los problemas de balance de pagos; de donde la importancia capital que asignan los países latinoamericanos y los países en vías de desarrollo a los objetivos de lograr una estabilidad de los precios reales de los productos primarios a niveles remuneradores en el mercado internacional.

El modelo de estos escenarios de desarrollo económico supone un crecimiento de las importaciones relativamente más alto que el del producto interno. La elasticidad que registran las importaciones proyectadas con respecto al producto es menor que la registrada durante los primeros años de la década del setenta; sin embargo, los modelos presentan una estructura de crecimiento relativamente abier-

ta si se la compara con la que operaba en la etapa de décadas pasadas cuando predominaba el llamado modelo de sustitución de importaciones.

Cabría preguntarse ante el déficit potencial que se está examinando, si no sería posible lograr el crecimiento económico propuesto con una elasticidad de las importaciones inferior a la que resulta de estos estudios. Esta interrogación adquiere una importancia trascendental en estos momentos frente a la acentuación del proteccionismo y a la resistencia de los países desarrollados para adoptar medidas efectivas en favor de la expansión del comercio con las áreas en desarrollo en el contexto de un proceso de reestructuración de la economía mundial. Si bien no puede pretenderse una contestación técnica precisa basada sobre el instrumental analítico global que se está considerando, caben algunas observaciones de carácter general sobre este punto. En primer lugar, diversos elementos de juicio indican que en el marco del estilo de desarrollo vigente, la elasticidad de las importaciones que resulta de estos estudios cuantitativos puede considerarse como razonable desde el punto de vista de una determinada estructura de eficiencia económica. Sin embargo, podría concebirse otra estructura de crecimiento relativamente menos abierta, con cierta compresión del coeficiente de importaciones, y en este sentido podría pensarse que al menos los países grandes y algunos medianos están en mejores condiciones que en el pasado, por la capacidad industrial lograda y la mayor amplitud de los mercados nacionales, para avanzar en la sustitución de importaciones de bienes intermedios esenciales y de bienes de capital y lograr un efecto neto de contracción relativa de las necesidades de importación.

La experiencia en estos últimos cuatro años de contracción y lento crecimiento de las importaciones podría tomarse como una indicación de su 'exagerada' expansión en años anteriores y de la factibilidad de comprimir el coeficiente de importaciones al menos durante una próxima etapa del proceso de desarrollo económico. Sin embargo, es evidente que la experiencia de este período es relativamente breve, y estuvo dominada por situaciones especiales, y no se presta, por lo tanto, para deducir conclusiones acerca de los resultados a más largo

plazo de esa clase de políticas. Por lo demás, es indudable que una política de esta naturaleza debiera concebirse en el contexto de la expansión del comercio intrarregional, pues éste facilitaría una solución más eficiente que una 'contracción' del coeficiente de importaciones en el plano nacional.

Finalmente, en este examen sobre la reducción que podrían experimentar las importaciones con respecto a los niveles proyectados, cabría formular otras consideraciones relacionadas con los efectos de cambios esenciales en las estrategias de desarrollo que incidan en la redistribución del ingreso y en orientaciones sociales muy distintas a las prevalecientes. Se

suele considerar que en estas situaciones las necesidades de importaciones podrían disminuir en relación con determinados ritmos de crecimiento económico global. Sin duda esto sería el resultado de cambios sustanciales en las formas de vida y en los estilos de desarrollo. Se necesita profundizar más en el examen de este punto y referirlo a situaciones concretas, porque también podría suponerse que estrategias de desarrollo distintas a las vigentes incidieran principalmente en cambios importantes en la composición de las importaciones y en su destino social, pero en menor medida en su volumen total.

III

Metas y objetivos del desarrollo latinoamericano y la nueva EID

1. *El esquema preliminar de la nueva Estrategia y las necesidades de incorporar un mecanismo de ejecución regional*

a) *El esquema preliminar de la nueva Estrategia*

La nueva EID deberá formularse, en cuanto a su contenido conceptual, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 33/193 "dentro del marco del nuevo orden económico internacional". Esta misma resolución señala asimismo los objetivos fundamentales que la Estrategia debe perseguir en el plano mundial, de la cooperación económica internacional, de la cooperación entre países en desarrollo y en la esfera del desarrollo económico y social de los países en desarrollo.

Aunque todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre el esquema de la Estrategia, y tanto los aspectos formales cuanto los conceptuales son objeto de intensas discusiones y negociaciones de carácter técnico y político, según los planteamientos que se están formulando en el Comité Preparatorio, podría tomarse como referencia el siguiente esquema preliminar:

- I. Preámbulo
- II. Metas y objetivos
- III. Medidas de política
- IV. Instrumentación de la aplicación de la Estrategia
- V. Examen y evaluación de objetivos y medidas de política
- VI. Movilización de la opinión pública

El Comité Preparatorio en su última reunión discutió un esquema preliminar del preámbulo que mantiene pendientes de aprobación importantes aspectos conceptuales de la nueva Estrategia. No es fácil establecer un criterio claro para decidir acerca de las metas y objetivos que debieran incluirse en la sección II sin repetir en parte las proposiciones que podrían considerarse en la Sección III sobre medidas de política y reformas de carácter institucional; y estas dificultades se presentan sobre todo cuando los objetivos tienen más bien una formulación de carácter cualitativo. En este documento se sugerirá una solución de carácter pragmático tomando como referencia la experiencia de la Estrategia de la década anterior y las disposiciones de la Resolución 33/193.

La sección IV sugiere para considerar tres instrumentos fundamentales para la aplicación

de la Estrategia, a saber: i) programas regionales de acción para la instrumentación de la Estrategia; ii) las negociaciones que se han propuesto realizar en el seno de las Naciones Unidas, los organismos especializados y en otros organismos; y iii) los planes o programas nacionales de desarrollo. La sección V tratará sobre los mecanismos que se establecerán para el examen y evaluación periódica de los objetivos y medidas de política que constituye un tema que tendrá que examinarse a la luz de la experiencia de este decenio para lograr la mayor eficacia práctica que sea posible. Finalmente, se considera que por ser la movilización de la opinión pública de trascendental importancia debe destacarse en un capítulo especial.

En este documento se tratarán las metas y objetivos desde el punto de vista latinoamericano y se harán algunas sugerencias sobre aspectos nuevos de la puesta en práctica a que se refiere la sección III. Se empezará por este último aspecto ya que las ideas que se habrán de plantear tienen repercusiones sobre todos los demás temas, particularmente sobre la determinación y formulación de las metas y objetivos.

b) *Tres mecanismos fundamentales para instrumentación y aplicación de la Estrategia*

Se ha planteado el interesante problema acerca de la consideración que debiera darse en la nueva EID a los aspectos y temas peculiares de las regiones y países, particularmente en relación con el desarrollo social, la cooperación regional, la cooperación entre distintas áreas o países en desarrollo, la movilización de los recursos nacionales, los planes regionales o subregionales de infraestructura y los problemas vinculados con la preservación del medio ambiente. Esto adquiere especial importancia, si se reflexiona en las fundadas críticas que se han expresado a la anterior Estrategia por el carácter global de sus metas y objetivos y por la generalidad de sus formulaciones de políticas. Todo ello la torna en muchos aspectos de limitada eficacia práctica, al mismo tiempo que tampoco proporciona en muchos casos elementos

de referencia adecuados para efectuar los exámenes y evaluaciones periódicas de su cumplimiento, en virtud de las diversas situaciones y perspectivas que se dan en los países y las regiones del mundo en desarrollo.

Una solución práctica, que representaría un avance considerable con respecto a la experiencia de la anterior Estrategia, podría consistir en que, una vez aprobada la nueva por la Asamblea General, las comisiones económicas regionales prepararan programas regionales de acción para el cumplimiento de la Estrategia en el área regional correspondiente. De esta manera las comisiones económicas regionales, al nivel de sus órganos gubernamentales, podrían ampliar y especificar las formulaciones de carácter general, tomando en cuenta las condiciones particulares y las prioridades de cada región, sobre todo en lo que atañe a las políticas nacionales de desarrollo, sus objetivos y metas básicas, a la cooperación regional y a la cooperación con otras áreas en vías de desarrollo, así como otros temas que se estimara conveniente incorporar. Además, las comisiones económicas regionales podrían considerar proyectos importantes de carácter regional o subregional.

A este respecto es muy importante subrayar el pensamiento del Comité de Planificación del Desarrollo, que se recoge en el párrafo 117 del informe de su decimoquinta reunión (marzo y abril 1979) donde se expresa que "la aprobación de una estrategia internacional de desarrollo para el tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo por parte de la Asamblea General, en 1980, no debe ser un acto aislado. Más bien, debe ser seguido por una continua evolución de estrategias regionales y subregionales, con el fin de formular metas y medidas de políticas más efectivas en relación con las necesidades y las circunstancias regionales. Los diálogos que con este fin sostengan los gobiernos en los foros regionales y subregionales deben preparar el camino para una mayor cooperación económica y técnica entre los miembros de los organismos regionales o subregionales respectivos. Los foros intergubernamentales de las comisiones econó-

micas regionales de las Naciones Unidas tienen ya este propósito. Deberían constituir uno de los principales instrumentos para el diseño y la ejecución de programas regionales y subregionales de acción, aumentando de este modo el contenido operativo del tercer decenio para el desarrollo".⁸ El Comité de Planificación del Desarrollo señala asimismo la necesidad de seleccionar un número limitado de grandes proyectos regionales y subregionales, con la participación de las comisiones económicas regionales.

Por su parte, la CEPAL ya ha tomado decisiones sobre esta materia durante su último período de sesiones. La Resolución 386/XVIII, sobre los preparativos y contribuciones de la CEPAL a la nueva Estrategia, formula diversas recomendaciones a los gobiernos y encarga a la Secretaría la realización de varios trabajos. Entre esas disposiciones cabe destacar particularmente las siguientes:

a) Que la Secretaría prepare un programa de acción regional destinado a instrumentar la aplicación de la Estrategia que adopte la Asamblea General;

b) Que se convoque al CEGAN antes de finalizar 1979 y durante 1980 para examinar la marcha de las actividades en la preparación de la nueva Estrategia que se lleve adelante en el Comité Preparatorio, así como también las actividades de la Secretaría de la CEPAL sobre esta materia;

c) Que los gobiernos miembros de los países en desarrollo de la región preparen planes y programas que incluyan la formulación de objetivos y metas de desarrollo económico y social, así como sus correspondientes estrategias y políticas, para el próximo decenio, vinculados con la instrumentación y la aplicación de la Estrategia por lo que respecta a los países de América Latina; y

d) Que en el decimonoveno período de sesiones de la CEPAL, que se realizará a principios de 1981, se considere un programa de acción regional destinado a instrumentar y a aplicar la nueva EID que se adopte en la Asamblea General, y que se pro-

clame la década del desarrollo de los países de América Latina.

En la medida que pudiera lograrse cierto grado de compatibilidad entre la estrategia internacional de desarrollo en el plano mundial, el programa de acción en el plano regional, y los programas o planes nacionales de los gobiernos se habría creado un mecanismo de gran eficacia práctica. Sería, indudablemente, de gran utilidad examinar los alcances que deberían tener los programas de acción regional y los programas o planes que deberían adoptar los gobiernos, a los efectos de asegurar esa congruencia entre los tres niveles.

Por lo demás, se sugiere incorporar en este capítulo de la Estrategia las decisiones que se adopten acerca del programa de negociaciones sometido a consideración de la Asamblea General de acuerdo con el proyecto de Resolución del Grupo de los 77. En suma, habría, entre otros, tres elementos importantes que servirían para llevar a la práctica la Estrategia y formular sus evaluaciones periódicas, a saber: i) el programa de negociaciones; ii) los planes de acción regional que prepararían las comisiones económicas regionales; y iii) los planes o programas nacionales de desarrollo. Si se concibe la nueva Estrategia en el marco de este contexto, indudablemente se podrían simplificar y facilitar las discusiones técnicas y políticas en el seno de la Asamblea General.

2. Enunciación preliminar de metas y objetivos de la nueva Estrategia en relación con el desarrollo latinoamericano

a) El problema de la determinación de metas y objetivos

En el contexto de las interrelaciones existentes entre la diversidad de materias que debe considerar la EID, no es fácil discernir un criterio claro para identificar lo que debe incorporarse en el capítulo de metas y objetivos en relación con lo que debiera tratar el capítulo sobre medidas de política. Así, por ejemplo, puede considerarse que el objetivo fundamental de la EID es el de acelerar el desarrollo económico y acrecentar el bienestar social de toda la población de los países en desarrollo y que todo lo demás, como la inversión, el ahorro,

⁸E/1979/37.

las producciones sectoriales, el comercio exterior, las transferencias de recursos y otros aspectos, constituyen restricciones que hay que tomar en cuenta, medios, instrumentos o instituciones requeridos para lograr esa finalidad esencial. Es evidente que planteamientos con este elevado grado de abstracción limitarían la utilidad práctica de la estrategia, ya que es imprescindible establecer metas y objetivos en distintos planos o dimensiones que sirvan al triple propósito de señalar los alcances de los cambios y el dinamismo que se trata de lograr, anticipar la naturaleza de las medidas de política y reformas institucionales que deben introducirse y proporcionar un esquema básico, lo más congruente posible, para apreciar los avances que se vayan realizando y evaluar la eficacia de las medidas de política propuestas.

La estrategia de este decenio, en la sección correspondiente, presenta dos clases de metas y objetivos: i) metas cuantitativas para el conjunto de los países en desarrollo sobre el crecimiento del producto interno, global y por habitante, la producción agrícola, la producción manufacturera, el ahorro interno, y, asimismo, metas sobre las exportaciones e importaciones; y ii) objetivos de naturaleza cualitativa sobre el desarrollo social en relación con la distribución del ingreso y la riqueza, el empleo, educación, salud, nutrición, vivienda, bienestar de los niños, participación de la juventud e integración de la mujer. Se habría seguido, en consecuencia, el criterio de considerar únicamente metas y objetivos que corresponden a aspectos económicos y sociales que deben caracterizar el dinamismo y las transformaciones que se postulan para los países en desarrollo. Otras metas y objetivos, como por ejemplo la meta cuantitativa sobre la transferencia de recursos, figuran en el gran capítulo de las medidas de política.

Cabría, por tanto, considerar varias soluciones; una de ellas consistiría en reservar esta sección para incorporar únicamente metas cuantitativas sobre el crecimiento económico y objetivos sobre el desarrollo social de los países en desarrollo e introducir, cuando se estime conveniente, otras metas y objetivos, de carácter cualitativo o cuantitativo, en relación con otras materias, en el capítulo de la Estrategia que trate sobre las medidas de política.

Otro procedimiento estribaría en seleccionar los aspectos más significativos de la estrategia en la esfera mundial, regional y nacional, para lo cual convendría definir esas metas y objetivos con el triple propósito que se enunció en el párrafo anterior. Este procedimiento es indudablemente el más adecuado, sobre todo en las presentes circunstancias cuando la estrategia se propone introducir reformas estructurales e institucionales que incidan en la conformación de un nuevo orden económico internacional; todo ello señala una diferencia fundamental con la estrategia del segundo decenio concebida como un programa de acción que se llevaría a la práctica en el contexto de un orden preexistente.

En el marco de esta concepción más amplia sobre el significado de las metas y objetivos, y tomando en cuenta la experiencia del pasado decenio y especialmente las disposiciones de la Resolución 33/193, se formula más adelante un esquema que muestra las distintas áreas para las cuales se considera conveniente definir metas cuantitativas u objetivos de carácter cualitativo en la nueva estrategia. En este sentido se identifican seis áreas, a saber: i) desarrollo económico; ii) desarrollo social y humano; iii) autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales; iv) reestructuración de la economía mundial; v) cooperación regional; y vi) cooperación entre áreas y países en desarrollo.

Las metas y objetivos sobre desarrollo económico son, principalmente, de carácter cuantitativo y se refieren en principio a áreas bien conocidas según se describe más adelante. Entre ellas se sugiere incorporar objetivos o metas sobre energía en virtud de la importancia trascendental que ha adquirido este sector con respecto al dinamismo y estructura del proceso económico social. En este punto, el objetivo podría referirse a los diversos aspectos de la producción, la conservación y economía, y a la necesidad de promover nuevas fuentes energéticas. Habría que considerar la posibilidad de establecer ciertas metas cuantitativas que podrían referirse, en algunos aspectos, al nuevo decenio y en otros a un horizonte más amplio.

Sobre desarrollo social y humano se sugieren cinco clases de proposiciones: i) un objetivo global acerca de la finalidad social que

debe tener el desarrollo económico y sobre los cambios sociales y el mejoramiento de la distribución del ingreso que deben producirse; ii) un objetivo sobre la erradicación de las situaciones de pobreza extrema; iii) objetivos particulares sobre empleo, nutrición, educación, salud, y vivienda, iv) objetivos sobre el bienestar del niño, la participación de la juventud y la integración de la mujer; y v) objetivos sobre preservación del medio ambiente.

Como es natural, se trata de temas donde es difícil establecer metas cuantitativas que tengan sentido práctico para todo el mundo en desarrollo, dada la diversidad de las situaciones y perspectivas que se presentan, así como las notables diferencias en las estrategias y políticas nacionales que se siguen en esta materia. Sin duda la estrategia debiera indicar el objetivo o la finalidad que debe perseguirse en cada una de estas áreas y señalar, en términos generales, el período dentro del cual tendrían que lograrse las aspiraciones propuestas. Al mismo tiempo se indicaría expresamente que las comisiones económicas regionales, con la cooperación de los organismos especializados, y sobre todo los países, deberían definir con mayor precisión en sus programas y planes el contenido conceptual de esos objetivos y el período de realización. En las conferencias regionales e internacionales se han hecho formulaciones cuantitativas de carácter muy general sobre objetivos en esta materia y son muy similares en el sentido de referir su realización al curso de la próxima década o del decenio subsiguiente. A pesar de esta generalidad, esas proposiciones tienen la gran utilidad de señalar la orientación que debe guiar la acción para satisfacer finalidades esenciales del desarrollo.

Sobre autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales se sugieren las siguientes proposiciones: i) un objetivo cualitativo sobre la identidad cultural y el desenvolvimiento de formas y estilos propios de vida; ii) la plena movilización de los recursos humanos y materiales; iii) la aceleración de la inversión y de la formación de infraestructura y, eventualmente, el establecimiento de una meta en términos del coeficiente de inversión con respecto al producto; y iv) el objetivo sobre la elevación de la productividad de la economía, la contención del consumismo y el acrecentamiento del aho-

ro para impulsar la acumulación, lo cual también podría traducirse en una meta sobre el coeficiente de ahorro o de los cambios que éste debiera experimentar.

Las proposiciones sobre metas y objetivos en relación con la reestructuración de la economía mundial fueron formuladas con el propósito de completar el cuadro de conjunto de acuerdo con el criterio que se está siguiendo y con la finalidad de incorporar en esta sección buena parte de las disposiciones sobre objetivos que establece la Resolución 33/193. Así, se sugieren, en principio, proposiciones sobre los siguientes temas: i) sobre la necesidad de reestructurar la economía mundial en relación con las finalidades indicadas más adelante; ii) sobre el comercio internacional de los países en desarrollo, estableciendo metas sobre sus exportaciones e importaciones, y objetivos sobre diversificación de las primeras y en relación con el mejoramiento y estabilidad de los precios reales de los productos primarios; iii) sobre transferencia de recursos hacia los países en desarrollo; y iv) sobre transferencia de tecnología, que es otro tema al que alude la Resolución 33/193. Es claro que este tema, y también otros, como por ejemplo los relacionados con las empresas transnacionales y el sistema monetario internacional podrían considerarse en su totalidad en el capítulo correspondiente a las medidas de política.

La cooperación regional, y la cooperación entre áreas y países en desarrollo, están llamadas a desempeñar un papel muy importante en la realización de la nueva estrategia. Su desenvolvimiento -dinámico contribuirá poderosamente a la conformación de un nuevo orden económico internacional. Según se explica en el Capítulo II de este documento, para América Latina la expansión del comercio y la cooperación económica en la región y con otras áreas en desarrollo constituye una condición necesaria de la aceleración de su desarrollo económico. Por su parte, la Resolución 33/193 subraya que la nueva EID "debe contribuir a la promoción del objetivo de autosuficiencia nacional y colectiva de los países en desarrollo, en particular mediante el fomento de la cooperación económica y técnica entre ellos y el apoyo a esa cooperación". Estos temas serán considerados, indudablemente, en la sección de la Estrategia

correspondiente a medidas de política, pero en virtud de su señalada importancia y de la vinculación directa que tienen con los planes regionales de acción propuestos, se considera conveniente incorporar objetivos cualitativos de carácter general, sin perjuicio de que en los planes regionales de acción se especifiquen y eventualmente se establezcan metas cuantitativas, como, por ejemplo, con respecto a la expansión del comercio intrarregional o subregional.

b) Enunciación de metas y objetivos (esquema)

Sobre desarrollo económico:

i) objetivo general sobre la aceleración del dinamismo económico y acrecentamiento del bienestar social para toda la población;

ii) meta de crecimiento del producto bruto interno para el conjunto de los países en desarrollo: global y por habitante;

iii) meta especial de crecimiento económico para los países de menor desarrollo relativo;

iv) objetivo general sobre diversificación y transformación de las economías de los países en desarrollo;

v) meta sobre producción agropecuaria;

vi) meta sobre la producción manufacturera; y

vii) objetivos sobre energía: producción, conservación y economía, y diversificación de las fuentes energéticas. Eventual determinación de metas cuantitativas.

Sobre desarrollo social y humano:

i) objetivo general sobre el desarrollo social con la indicación de las finalidades esenciales del crecimiento económico: acrecentamiento del bienestar social de toda la población y su plena participación en el proceso de desarrollo. Mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza;

ii) objetivo sobre erradicación de las situaciones de pobreza extrema e indigencia;

iii) objetivos particulares sobre empleo, nutrición, educación, salud y vivienda;

iv) objetivos sobre el bienestar de la niñez, la participación de la juventud y la integración de la mujer; y

v) objetivos sobre la preservación del medio ambiente.

Sobre autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales:

i) objetivo general de carácter cualitativo sobre la identidad cultural y el desenvolvimiento de formas y estilos propios de vida;

ii) objetivo general sobre la plena movilización de los recursos humanos y materiales nacionales como principal base de sustentación del crecimiento propio;

iii) objetivo sobre el aceleramiento de la inversión, y formación de infraestructura, con la posible indicación de una meta cuantitativa en términos del coeficiente de inversión interna; y

iv) objetivo general sobre el aumento de la productividad, la contención del consumismo y el acrecentamiento del ahorro para impulsar la acumulación. Eventual establecimiento de una meta sobre el crecimiento del coeficiente de ahorro o sobre la magnitud que éste debe alcanzar al término de la década.

Sobre reestructuración de la economía mundial:

i) proposiciones de alcances generales sobre la necesidad de reestructurar la economía mundial indicando sus objetivos y finalidades, a saber:

— cambios en la estructura de la producción y acrecentamiento de la participación de los países en desarrollo;

— disminución de las diferencias en el ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo;

— modificación estructural de las relaciones de intercambio entre países desarrollados y en desarrollo;

— dinamismo y estabilidad de la economía mundial;

— asegurar el crecimiento sostenido de los países en desarrollo;

ii) proposiciones sobre el comercio exterior de los países en desarrollo para considerar los siguientes aspectos:

— meta sobre importaciones de los países en desarrollo;

— meta sobre exportaciones de los países en desarrollo;

— objetivo general sobre la diversificación y cambios que deben experimentar las

corrientes de exportaciones de los países en desarrollo;

— objetivo general sobre el mejoramiento y estabilidad a niveles remuneradores de los precios reales de los productos básicos;

iii) proposiciones sobre la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo:

— objetivo de carácter general acerca de la necesidad de lograr una transferencia efectiva y real de recursos para contribuir al crecimiento y a la transformación de la estructura productiva de los países en desarrollo, sin perjuicio de reconocer las situaciones especiales que puedan presentarse para atender otras finalidades esenciales de la población;

— indicación de metas cuantitativas;

iv) objetivo general sobre la transferencia de tecnología (este tema podría referirse en todos sus aspectos al capítulo sobre medidas de política).

Sobre cooperación regional:

La EID podría señalar los objetivos fundamentales que debieran lograrse en materia de cooperación económica, revitalización de los procesos regionales y subregionales de integración, proyectos multinacionales, expansión del intercambio recíproco, cooperación financiera, científica y tecnológica. Los programas regionales de acción que prepararían las comisiones económicas regionales detallarían con mayor precisión metas y objetivos de carácter cualitativo y cuantitativo acordes con las circunstancias particulares de cada región.

Sobre cooperación entre áreas y países en desarrollo:

Podría seguirse, en términos generales, el mismo criterio anotado para la cooperación regional.

3. Consideraciones finales sobre las metas normativas de los escenarios de desarrollo para el próximo decenio

Antes de reseñar algunas conclusiones principales acerca de las metas normativas de desarrollo económico que pueden derivarse de los estudios sobre los escenarios de desarrollo para el decenio corresponde formular dos acla-

raciones importantes, a saber: i) que los análisis efectuados en este documento no persiguen el propósito de determinar desde ahora la meta de crecimiento que debiera fijarse América Latina para el decenio, sino más bien la de contribuir, con información y análisis técnico a la discusión que se está realizando en estos momentos y anticipar con carácter muy provisional bases de referencia en algunos aspectos que pueden proporcionar órdenes de magnitud o límites acerca de las metas y objetivos cuantitativos; y ii) que toda meta agregada para la región en su conjunto, o para el mundo en desarrollo en su conjunto que interesa a la Estrategia, representa necesariamente un promedio ponderado de situaciones y perspectivas que, como es bien conocido, difieren entre sí, de modo que una meta agregada supone, en principio, países o grupos de países que pueden estar por debajo o por encima de ella.

De los tres escenarios de crecimiento económico examinados por la Secretaría, se utilizó el escenario de crecimiento intermedio que postula un ritmo de casi 7.5% para la región en su conjunto, para profundizar en el análisis prospectivo que se hace en el capítulo II de este documento. Se estimó que este escenario podría brindar un esquema ilustrativo para esclarecer la naturaleza de los cambios y el alcance de las políticas en el orden nacional e internacional que se requieren para acelerar el desarrollo económico, al mismo tiempo que podría proporcionar información técnica útil para cuando se discutan las metas normativas del crecimiento económico. Es conveniente, pues, sintetizar algunos aspectos del análisis cuantitativo para apreciar los alcances que tiene ese escenario según se hace a continuación:

i) El escenario representa una intensificación del dinamismo y de la transformación económica y tecnológica de la economía de la región con respecto a las proyecciones de su tendencia que, para la región en su conjunto, reflejan una tasa de crecimiento anual del producto bruto interno de 6.3%. Pero, al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que el ritmo de crecimiento postulado por este escenario (7.5%) ya fue alcanzado por la región en su conjunto en los primeros cuatro años de la década del setenta; y, si bien es cierto, que el mismo estuvo fuertemente concentrado en pocos países, y

que las perspectivas para algunos de ellos no aparecen hoy tan favorables como entonces, no es menos cierto que otros países han mejorado notablemente sus posibilidades futuras.

ii) Los planes nacionales de desarrollo de 15 países de la región, elaborados a mediados del decenio anterior se propusieron metas de crecimiento para el producto bruto interno, cuyo promedio aritmético simple es de 7.6% por año, y cuyo promedio ponderado tiene como resultado una tasa de crecimiento de 8.8% por año.

iii) Una tasa de crecimiento de 7.5% representaría la meta necesaria para incrementar la ocupación según un ritmo similar al que se registrará en la población económicamente activa, considerando siempre a la región en su conjunto. Este es el resultado que surge de los estudios prospectivos en la hipótesis de que se proyecten hacia el futuro las tendencias dinámicas de la transformación tecnológica y productiva que estuvo experimentando la economía de la región. Es decir que, en estas condiciones, no se alcanzaría a resolver en plazos prudenciales el problema del desempleo, dada la alta proporción que representa la desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo.

iv) El logro de la meta de crecimiento de este escenario para la región en su conjunto supondría un esfuerzo considerable para numerosos países, sobre todo a partir de las circunstancias desfavorables que predominan en estos últimos años y que se han traducido en un debilitamiento del dinamismo económico. Por otra parte, y según se examinó en el Capítulo II, se requerirían importantes cambios estructurales en la economía internacional que faciliten una expansión significativa de los ingresos de exportaciones de bienes y servicios.

v) El Comité de Planificación del Desarrollo en su *Informe sobre el 16º período de sesiones* (7 a 16 de enero de 1980), y sobre la base de los resultados provisionales de los estudios cuantitativos realizados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DIESA), de la Sede, ha propuesto una tasa de crecimiento de aproximadamente 7% anual para los países en desarrollo como grupo, y de aproximadamente 6% anual para todos los países de bajos ingresos, de manera que se duplicase el ingreso per cápita en estos países para fines del siglo.

Aunque no se efectuaron los análisis pertinentes, es muy probable que la tasa de 7.5% de América Latina pudiera situarse en las proximidades del límite máximo que pudieran registrar grupos de los países en desarrollo.

La meta normativa de crecimiento del sector agropecuario para América Latina parece ubicarse en algo más del 4% y alrededor de 4% si la meta se refiere al concepto de valor agregado. Esta es la conclusión preliminar que puede derivarse de los estudios prospectivos de la CEPAL y de la FAO. El Comité de Planificación en su *Informe* propone una meta de aproximadamente 4% anual para la producción bruta durante el decenio de 1980 tanto para los países de bajos ingresos como para los demás países en desarrollo.

La industria manufacturera tendría que crecer, para la región en su conjunto, a un ritmo de 8.5%, según las estimaciones provisionales; y esto significa una aceleración apreciable con respecto a las proyecciones de las tendencias estimadas en una tasa de 7.3%. El Comité de Planificación propone una aceleración del ritmo de crecimiento de la producción manufacturera hasta alcanzar un promedio del 9% anual para el decenio de 1980. Además, agrega que esto representa una importante contribución hacia el logro de la meta establecida en la declaración de Lima. Otro tanto podría decirse de las proyecciones para América Latina; aunque debe hacerse notar que dichas tasas no son estrictamente comparables.

Se necesitará invertir, en la región en su conjunto, algo más de la cuarta parte del producto bruto interno. Esta proporción resulta similar a la que registran las cuentas nacionales de la región en su conjunto de estos últimos años; sin embargo, debe hacerse notar que en numerosos países, de tamaño mediano y pequeño sobre todo, será muy importante el aumento que debe experimentar el coeficiente de inversión interna.

El coeficiente de ahorro bruto interno sería de alrededor de 23% del producto, para la región en su conjunto, si se mantuviera la relación registrada durante este decenio entre el financiamiento neto externo y el producto bruto interno. También aquí, como es natural, hay numerosos países que tendrían que hacer un

esfuerzo considerable para elevar sus respectivos coeficientes de ahorro.

Las importaciones de bienes y servicios tendrán que crecer a un ritmo superior al del producto. Para la región en su conjunto se estima una tasa anual de crecimiento de algo más de 8%, según cálculos provisionales. Puede inferirse, por lo tanto, el alto dinamismo que deberían alcanzar las exportaciones de bienes y servicios. En efecto, si se mantuviera durante el próximo decenio el coeficiente del financiamiento neto externo con respecto al producto bruto interno que se registró en promedio durante el pasado decenio, resultaría que las exportaciones de bienes y servicios tendrían que aumentar en cerca de 8% por año. Es evidente que este aumento sería menor si se elevara la participación del financiamiento externo; pero una solución de esta naturaleza podría no ser viable para muchos países, salvo que se alteraran apreciablemente las condiciones y térmi-

nos de dicho financiamiento. En todo caso las exportaciones de bienes y servicios tendrían que crecer mucho más que en el pasado. En este sentido es interesante destacar la notable recuperación operada en el ritmo de crecimiento de las exportaciones en el periodo 1976-1979. Estos estudios prospectivos muestran con claridad el problema que configura el sector externo en relación con la aceleración del ritmo de crecimiento para América Latina. Se comprueba en particular la necesidad de la reestructuración de la economía internacional para ampliar y diversificar el acceso a los mercados de los países desarrollados, de expandir el comercio con otras áreas no tradicionales y, de manera muy especial, la importancia trascendental que adquiere la cooperación económica y la expansión del comercio recíproco en el área latinoamericana y con otras áreas o países en vías de desarrollo.