

Distr.  
GENERAL

LC/G.1488 (SES.22/3)  
14 de enero de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

Vigesimosegundo período de sesiones  
Rio de Janeiro, Brasil, 20 al 27 de abril de 1988



RESTRICCIONES AL DESARROLLO SOSTENIDO EN AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE Y REQUISITOS PARA SU SUPERACION



## INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION .....	1
I. LAS RESTRICCIONES AL DESARROLLO SOSTENIDO .....	3
1. Las características y el alcance de la crisis .....	3
2. Restricciones de origen externo .....	3
3. Restricciones de origen interno .....	4
4. Cambios en el patrón de comportamiento de las economías ...	8
II. PERSPECTIVAS PARA EL PERIODO 1988-1992 .....	10
1. Consideraciones generales .....	10
2. Supuestos macroeconómicos del escenario .....	11
3. Los márgenes del crecimiento económico .....	13
4. Resultados del ejercicio .....	15
III. REQUISITOS PARA LOGRAR EL DESARROLLO SOSTENIDO .....	27
A. CONSIDERACIONES GENERALES .....	27
1. Restricciones y potencialidades .....	27
2. La transferencia de recursos al exterior y los equilibrios macroeconómicos básicos: algunos dilemas de política económica .....	29
B. EL CRECIMIENTO, EL AHORRO Y EL SERVICIO DE LA DEUDA .....	34
1. Introducción .....	34
2. El crecimiento, el ahorro y la transferencia de recursos .....	35
3. La deuda y el mercado .....	37
4. Las opciones de los acreedores y de los deudores .....	38
5. Las opciones unilaterales y las soluciones de hecho ....	41
C. CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA .....	42
1. Reinserción internacional y transformación productiva ..	42
2. Competitividad y progreso técnico .....	43
3. Equidad y progreso técnico .....	44
4. Capacidad empresarial y progreso técnico .....	46
5. Lineamientos para la reestructuración productiva .....	46

	<u>Página</u>
D. CRECIMIENTO Y EQUIDAD .....	49
1. Desigualdad, conflictos sociales y crecimiento .....	49
2. Equidad y política económica .....	50
3. Equidad y política social .....	52
4. El aumento y la reorientación del gasto público social .	53
5. La equidad y algunos sectores especiales .....	55
E. CRECIMIENTO Y CONTROL DE LA INFLACION .....	57
1. Naturaleza y alcance del problema .....	57
2. Políticas de control de la inflación .....	60
F. CRECIMIENTO E INTEGRACION ECONOMICA .....	64
Notas .....	70

## PRESENTACION

Los países de América Latina y el Caribe vienen enfrentando desde inicios de la presente década un conjunto de restricciones al crecimiento sostenido, en el marco de una crisis económica singularmente prolongada. Por su parte, la Secretaría ha venido sosteniendo que no es realista, ni conveniente, esperar que la solución a dicha crisis provenga de fuera. / Más bien, aún frente a condiciones adversas, los países de la región no pueden resignarse a una perpetuación de la misma, y deberán abordar, fundamentalmente a través de su propio esfuerzo, los múltiples obstáculos a la recuperación y el desarrollo.

Con todo, mientras persistan en forma simultánea precios deprimidos de los productos básicos de la región, elevadas cargas asociadas al servicio de la deuda, y reducidos niveles de nuevo financiamiento externo, todo reflejado en la transferencia de recursos financieros hacia el exterior que afecta a muchos de los países de la región, el margen de autonomía en la formulación e instrumentación de las políticas económicas, si bien susceptible de ampliarse a través de esfuerzos de cooperación intrarregional, es, de todas maneras, sumamente estrecho. Más grave aún, ese estado de cosas plantea nuevos y difíciles dilemas, ya que la principal respuesta que los países de la región pueden adoptar para cambiar cualitativamente su inserción en la economía mundial —la de diversificar y modernizar su capacidad productiva— y de lograr un desarrollo equitativo a base de una satisfacción dinámica de las necesidades básicas, precisa en última instancia de nuevas inversiones cuyo financiamiento se ve limitado por las restricciones externas aludidas.

Por eso, la manera de enfrentar el conjunto de las restricciones que se reflejan en el fenómeno de la transferencia negativa de recursos, tanto a través del esfuerzo propio y regional, como en el marco de la cooperación multilateral, constituyen la preocupación central de la presente nota. Trátase de una perspectiva peculiar desde la cual abordar, de nuevo, el contexto más amplio de opciones para superar la crisis en el corto plazo y retomar los desafíos del desarrollo en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, son tres las conclusiones principales a que se llega en la presente nota. En primer lugar, que el servicio de la deuda externa, sin ser el único problema que enfrenta el desarrollo en la región, sí se ha constituido en el mayor impedimento para lograr un ajuste expansivo y una estabilización sostenible, condiciones indispensables para superar el marasmo en que la mayoría de las economías de la región se han debatido durante la presente década. En segundo lugar, que superar ese impedimento es condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente, para retomar la senda del desarrollo. A este fin se requiere un conjunto de transformaciones cuyos rasgos centrales apenas se esbozan en las páginas que siguen, a partir de

trabajos elaborados con anterioridad.<sup>2/</sup> Finalmente, que la superación de la crisis requiere una combinación juiciosa de políticas económicas de corto plazo con transformaciones de mediano y largo plazo, lo cual, a su vez, demanda una mejor articulación entre la gestión de los equilibrios macroeconómicos y la planificación de la actividad pública.<sup>3/</sup>

## I. LAS RESTRICCIONES AL DESARROLLO SOSTENIDO

### 1. Las características y el alcance de la crisis

A partir de 1981, y tal como la Secretaría lo ha consignado en numerosos documentos, se han ensayado en América Latina y el Caribe diversas fórmulas --algunas de corte ortodoxo, otras más bien heterodoxas-- para ajustar las economías y superar la crisis, entre cuyos rasgos se encuentra la incapacidad de crecer en forma sostenible y en el marco de una razonable estabilidad. No obstante algunos progresos registrados a partir de 1985 en lo que todavía es una minoría de países --progresos que, en todo caso, las más de las veces han sido parciales e insuficientes, y logrados a costa de grandes sacrificios sociales-- la crisis no ha cedido.

Así, no obstante la gran heterogeneidad de situaciones que se presenta hoy en la región, la mayoría de los países --grandes y de dimensión reducida, de mayor o menor desarrollo relativo, e independientemente de la mezcla de políticas económicas adoptadas-- no han logrado crecer sostenidamente desde principios de la década; muchos ni siquiera han crecido.<sup>4/</sup> Entre aquellos que lo hicieron, ello casi siempre se logró a costa de un eventual agravamiento del desequilibrio externo, de un repunte de las presiones inflacionarias, o de ambos. Por añadidura, lejos de acercarse al cumplimiento del objetivo de acceder a un crecimiento más equitativo, los países se han ido distanciando de él, ya que en general los efectos de la crisis han sido marcadamente regresivos. Dicho de otra manera, la crisis ha sido sumamente rebelde a soluciones de diverso alcance y contenido, debido fundamentalmente al enorme peso de los obstáculos y restricciones a la recuperación; lo que es peor, pareciera que éstos tienden a agravarse en el tiempo debido a su carácter acumulativo.

### 2. Restricciones de origen externo

Entre dichas restricciones, las de origen externo, que históricamente han influido de manera decisiva sobre el comportamiento de las economías de la región, adquirieron dimensiones particularmente adversas en los años ochenta. Como se sabe, entre esos rasgos se distinguen: primero, el alto grado de incertidumbre e impredecibilidad del régimen comercial y financiero internacional, relacionado en parte con tensiones no resueltas en la coordinación de las políticas económicas de los principales países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y que se reflejan, entre otros factores, en tasas de cambio fluctuantes, la intensificación de presiones proteccionistas y ritmos de expansión económica

relativamente pausados; segundo, el notable debilitamiento en la transmisión de los impulsos dinámicos del intercambio comercial a nivel mundial hacia los países latinoamericanos y del Caribe: en el período 1980-1987, la región en su conjunto amplió en 32% el volumen de sus exportaciones, volcando parte apreciable de sus esfuerzos en ese sentido, pero con el saldo neto de una reducción del 1% en el valor de las mismas; tercero, el creciente peso del servicio de una abultada deuda externa, magnificado por los niveles excepcionalmente elevados de las tasas de interés internacionales durante la mayor parte del período; y, finalmente, la abrupta caída en los niveles de financiamiento externo, agravada por el comportamiento pro-cíclico del capital privado (contracción en la inversión extranjera directa y, especialmente durante el período 1981-1984, fuga de capitales privados de la región).

Un reflejo elocuente de cómo esos rasgos interdependientes —sobre algunos de los cuales los países de la región ejercieron escaso o ningún control— afectaron a la América Latina y el Caribe, se encuentra en el hecho de que, en 1986, cuando el índice de precios de intercambio promedio había alcanzado sus niveles más bajos de las últimas décadas,<sup>5/</sup> el conjunto de los países de la región simultáneamente transfirió recursos financieros al exterior por montos en promedio cercanos al 4% de su producto interno bruto.<sup>6/</sup> En vista de que la región en su conjunto históricamente recibía recursos netos del exterior por un monto equivalente al 2% del producto interno bruto, el vuelco en la transferencia de recursos ha sido mayúsculo, convirtiéndose en el hecho central que condicionó el desempeño económico de muchos países de América Latina y el Caribe. (Véase gráfico 1.)

### 3. Restricciones de origen interno

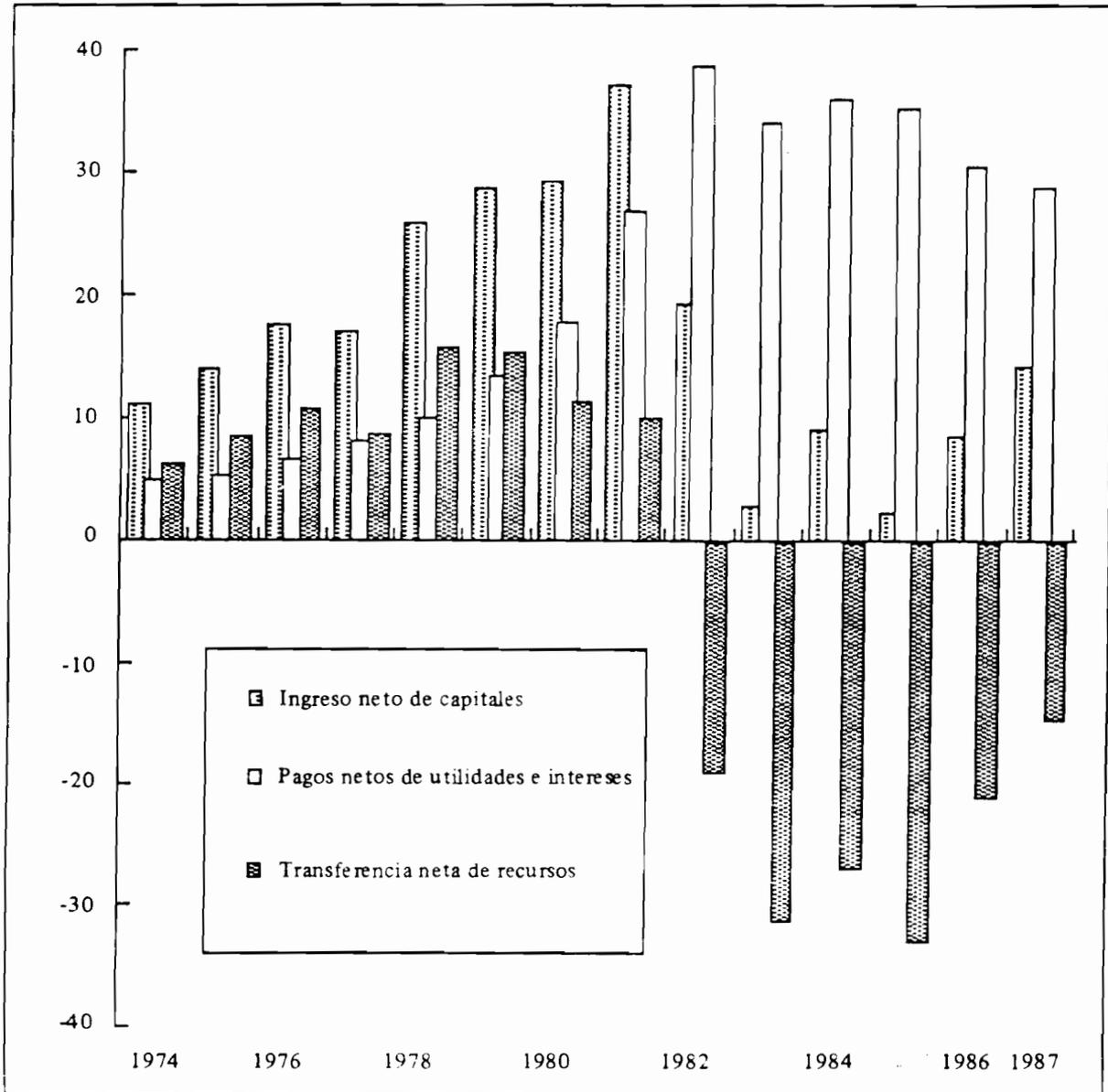
Las restricciones de origen interno, por su parte, se encuentran indisolublemente ligadas a fenómenos de origen externo. Algunos son de viejo cuño y otros, propios de la coyuntura. Estos últimos se reflejan en la persistencia de desequilibrios económicos básicos, no obstante los denodados esfuerzos llevados a cabo a partir de 1981 en materia de ajuste y estabilización de las economías de la región. El vuelco de la situación secular de déficit en la cuenta comercial a una superavitaria para la región en su conjunto, con el propósito de cubrir, entre otros, el servicio de la deuda externa, se logró en gran medida a través de una contracción violenta de las importaciones, a ritmos aún superiores al de la evolución del producto interno bruto, lo cual se refleja, por consiguiente, en los niveles deprimidos de la demanda interna, y en especial de los estratos mayoritarios de la población.

En el mismo orden de ideas, no obstante los avances importantes logrados en 1985 en cuanto a reducir la inflación, hacia finales de 1987 las presiones inflacionarias habían recrudecido en muchos países, y, en todo caso, en general eran muy superiores a las registradas con anterioridad a la crisis. En parte, las mismas políticas de ajuste adoptadas, y en especial aquellas en el dominio cambiario, contribuyeron a reavivar aquellas presiones. En síntesis, dada la complejidad de las restricciones que las economías de la región enfrentan, éstas no han sido capaces de lograr crecimiento, equilibrio externo y estabilidad de precios de manera simultánea.<sup>7/</sup>

Gráfico 1

**AMERICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y  
TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS**

(Miles de millones de dólares)



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

De otra parte, los declinantes niveles de la inversión y del ahorro se han convertido en claros límites para el potencial de crecimiento. Entre 1981 y 1986 la proporción del producto dedicada a la inversión se redujo de cerca de 24% a 16%; los rubros más afectados por la disminución en la formación de capital han sido los relacionados con la infraestructura física o industrial. La postergación por períodos prolongados de inversiones en estos rubros suele generar un deterioro que luego hace más costosa la recuperación. De otro lado, la recuperación del nivel del producto, o la superación lograda por algunos países, se ha efectuado combinando el uso de la capacidad instalada y las inversiones en sectores de baja densidad de capital. Esta vía tiende a agotarse con rapidez a medida que transcurren los años. Así, todo intento de crecer exigirá inicialmente apreciables montos de capital muy por arriba de los requisitos que estas mismas tasas hubieran supuesto en las circunstancias de 1981.

Por último, la escasa capacidad actual del Estado para la movilización de recursos reales y financieros para el desarrollo, constituye también una restricción para el crecimiento. El Estado en la mayoría de los países ha debido afrontar un incremento de sus gastos para financiar el pago de los intereses de la deuda. En muchas ocasiones también asumió las crisis financieras que sufrieron el sistema bancario privado y muchas empresas productivas. De otro lado, sus ingresos tributarios se vieron limitados por la reducción del nivel de actividad económica. Así, en términos presupuestarios los gobiernos han restringido su capacidad de maniobra a niveles mínimos, en particular como agentes económicos responsables por la inversión pública, que ha sido el componente de gasto fiscal más afectado por los programas de ajuste aplicados. Asimismo, esas restricciones contribuyeron a la desarticulación de las instituciones y empresas públicas a que se alude más adelante.

En cuanto a las restricciones seculares, no obstante la diversidad de situaciones que se dan en la región, se han registrado algunos fenómenos que, con diferencia de grado, afectan a la mayoría de los países. En ese sentido, cabe mencionar, en primer término, el aparente agotamiento de las principales fuentes de impulsos dinámicos del largo período de posguerra. Ya se mencionó cómo la demanda externa, lejos de cumplir su papel de estímulo al crecimiento, hoy se ha convertido en banda transmisora de recesión. Ese fenómeno se debe a complejos factores propios de cada país y de la economía internacional, entre los que se destaca la elevada dependencia del sector exportador latinoamericano y del Caribe de bienes primarios cuya demanda en los mercados mundiales ha evolucionado a ritmos decrecientes. Por añadidura, el imperativo de los países de la región de generar divisas los ha llevado, en muchos casos, a elevar el volumen de la exportación de bienes primarios convirtiéndose así en uno de los elementos que contribuyeron a la notable caída en sus precios unitarios. Al mismo tiempo, el proceso de industrialización empezó a revelar ya en la década de los setenta claros síntomas de pérdida de dinamismo, fenómeno que se aceleró en la presente década.<sup>8/</sup>

En segundo lugar, como es sabido, aun durante los decenios en que las economías de la región crecieron en forma dinámica y sostenida, ese crecimiento se caracterizó por su sesgo concentrador, y por la persistencia de importantes contingentes de población que seguían viviendo en condiciones de

extrema pobreza.<sup>9/</sup> Durante los años ochenta, marcados por bajos ritmos de crecimiento o incluso retroceso, elevados niveles de desempleo y especialmente subempleo, así como restricciones salariales, ese panorama sin duda se ha agravado. En muchos países, la entrega de servicios sociales se ha deteriorado —en calidad y cantidad— ante las restricciones financieras que han afectado a los gobiernos, mientras que importantes grupos de la población que habían accedido a niveles de ingreso medio en épocas pretéritas sintieron un marcado retroceso en su nivel de bienestar material ante la eliminación de subsidios, rezagos salariales y, en algunos casos, mayores cargas impositivas. Este fenómeno agravó aún más la contracción en la demanda interna, sobre todo para los bienes de consumo.

Así, en la presente década ha ido creciendo el cúmulo de insuficiencias en materia de bienestar de las mayorías, justamente cuando la capacidad de diferentes grupos de la población para reivindicar demandas mejoró, ante el surgimiento de procesos políticos crecientemente democráticos y participativos. La magnitud de esas demandas, que el PREALC acertadamente ha llamado la "deuda social",<sup>10/</sup> se ha constituido en una fuente adicional de tensión para conciliar crecimiento, equilibrio externo, estabilidad de precios, y mayor equidad, todo en el contexto de una consolidación de los procesos democráticos en la región.

Además de las restricciones de carácter económico mencionadas, cabría referirse a otras de distinto orden. En materia de conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, por ejemplo, la imperiosa necesidad de generar divisas ha intensificado el uso de determinados recursos naturales, sin considerar la sobreexplotación o la contaminación derivada de los procesos productivos. En consecuencia, se han agravado en años recientes diversos procesos negativos, como la erosión del suelo, la deforestación y los distintos tipos de contaminación que amenazan seriamente las posibilidades de crecimiento económico a futuro.

En materia institucional, seis años de crisis han minado la capacidad operativa del Estado, ya muy disminuida en muchos países a comienzos de los años ochenta, y la mayoría de los agentes económicos se han organizado ante todo para afrontar problemas financieros y han relegado los problemas productivos a un segundo plano. En el terreno socio-político, se hereda la presión de sectores mayoritarios que han visto reducidos sus ingresos en forma sustancial y luchan por recuperarlos, y los de más altos ingresos que procuran no ver reducidos su influencia general ni sus niveles de vida.

Por último, justamente cuando la cooperación intrarregional debería ofrecer su mayor potencial para vencer obstáculos originados en el sector externo, comunes a todos los países de América Latina y el Caribe, las relaciones de interdependencia económica entre esos países, al menos medidas a través de su comercio recíproco, tendieron a debilitarse. Dicho de otra manera, la integración comercial no surtió el efecto compensador de las restricciones del comercio con terceros países que se le suponía. Más bien, las restricciones de origen externo y las medidas de política adoptadas por los países para enfrentarla contribuyeron a que en todos los procesos subregionales de integración, y en la región en su conjunto, el comercio intrarregional disminuyera a ritmos aún superiores al comercio total.<sup>11/</sup> Con todo, cabe consignar que durante los últimos dos años se han producido avances

importantes en materia de adquisición de nuevos compromisos integradores, sobre todo entre pares de países. Así, los arreglos bilaterales entre Argentina y Brasil, por un lado, y Uruguay y cada uno de esos países, por el otro, ofrecen la oportunidad de dar un renovado impulso a la integración.

#### 4. Cambios en el patrón de comportamiento de las economías

De todo lo anterior, se deriva que los países de América Latina y el Caribe enfrentan un cúmulo de obstáculos y restricciones para retomar el crecimiento sostenido que, con diferencias de grado, caracterizó la evolución de las economías de la región en las tres décadas que siguieron a la guerra. Tan solo el hecho de que la exportación de productos básicos ha dejado de ser una fuente de impulsos dinámicos de crecimiento, y de que la región se haya convertido en exportadora neta de recursos financieros, anuncian que cualquier reactivación deberá lograrse sobre bases distintas que antaño. De otra parte, los cambios y retrocesos operados en las economías de la región en los últimos años incluso han cambiado su modalidad de funcionamiento con relación a la situación que regía a comienzos de los años ochenta.

Así, durante la crisis se invirtieron las tendencias de la estructura sectorial de la producción y del empleo, al igual que la relación entre la producción y el comercio exterior. El sector industrial, que ya en el último quinquenio de los años setenta venía perdiendo su papel central en el crecimiento económico de muchos países, vio disminuir entre 1980 y 1986 su participación relativa en el producto, e incluso en no pocos casos el valor absoluto del producto industrial cayó, gestándose un proceso de desindustrialización.<sup>12/</sup> Por contraste, el sector agropecuario vio incrementar su participación debido a que mantuvo una tasa anual de crecimiento cercana al 2.5%, la que siendo inferior a la de los años setenta sobresalió frente al deterioro de los ritmos de crecimiento de otros sectores.

La magnitud del cambio se comprueba al analizar las cifras disponibles sobre el nivel y la estructura del empleo. Entre 1980 y 1985 el empleo global no cayó en forma proporcional a la contracción en el nivel de la actividad económica, con lo cual se alteraron las relaciones producto-empleo históricas. Este efecto se logró a través de una degradación del empleo, esto es de una reducción de la productividad. Así, la ocupación del sector manufacturero se redujo en términos relativos al total del empleo y en algunos países incluso en términos absolutos. Por contraste, en el sector de los servicios, incluyendo las actividades informales, el empleo aumentó --hasta 20% en algunos países para el período 1980-1985-- pero fue acompañado de notables caídas de la productividad.

También ocurrieron importantes cambios estructurales en el sector externo de las economías, que se reflejan en alteraciones en los coeficientes de importación y exportación, consistentes con el reducido nivel del consumo interno y de la inversión, así como de las actividades que requieren más insumos importados. Esta nueva forma de funcionamiento se ha sustentado, a la vez, en apreciables cambios de los precios relativos. Las devaluaciones y las políticas restrictivas del gasto interno han definido una nueva relación de precios que favorece a los productos transables en perjuicio de los no transables, y además privilegia una elevada tasa real de interés frente a

salarios reales reducidos. Ante todo, como ya se dijo, una región que históricamente movilizaba ahorro externo en montos equivalentes a alrededor del 2% de su producto interno bruto, abruptamente se convirtió en exportadora neta de recursos financieros.

## II. PERSPECTIVAS PARA EL PERIODO 1988-1992

### 1. Consideraciones generales

A primera vista, los mismos factores externos que impidieron el crecimiento sostenido durante la mayor parte de la presente década perdurarán e incluso podrían agravarse para lo que resta de los años ochenta y más adelante. En primer lugar, el panorama de incertidumbre que viene caracterizando la economía internacional se agrava ahora con la probabilidad de un periodo de expansión muy pausada de las principales economías industrializadas del mundo --e incluso de un riesgo de recesión-- como consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos de la mayor de esas economías, sumados a la repercusión que tendrá sobre las relaciones económicas internacionales la manera en que se responda a dichos desequilibrios.<sup>13/</sup> En segundo lugar, aún bajo el escenario más optimista, todos los observadores coinciden que las perspectivas de la demanda de los bienes primarios, con contadas excepciones, son poco halagadoras.<sup>14/</sup> De especial importancia relativa en este sentido es la evolución de los precios de los hidrocarburos.

Tercero, debido al bien conocido comportamiento pro-cíclico del capital privado y las restricciones financieras que afectan a los organismos multilaterales, es altamente improbable que la región en su conjunto amplíe de manera importante su acceso a nuevos recursos de capital, sean éstos públicos o privados, ni parece ser realista que la repatriación de capitales nacionales pueda llegar a magnitudes que compensen la previsible caída del financiamiento externo. Finalmente, como lo ha reiterado la Secretaría en numerosos documentos, el problema de la deuda externa sigue presente, restringiendo la capacidad de crecer en el corto plazo y la capacidad de canalizar ahorros hacia la inversión con miras a crecer en el futuro.

Con todo, la incidencia de este último obstáculo es la que admitiría mayor variación durante el próximo quinquenio en relación con el anterior. Como es sabido, entre 1980 y 1983, la mayoría de los países de la región tendieron a subordinar el cumplimiento de determinadas metas de crecimiento económico al servicio de la deuda externa. Conforme esta práctica condujo inexorablemente a tensiones, se procuró conciliar una meta de crecimiento económico mínimamente aceptable con el servicio ininterrumpido de la deuda, mediante reestructuraciones periódicas y préstamos "forzosos" para financiar parte de los intereses vencidos, lo cual mitigó pero no permitió superar la restricción dominante a la cual se subordinaron las metas del desarrollo: la transferencia de recursos.

Hoy existe mayor conciencia sobre la necesidad de invertir el proceso, supeditando el servicio de la deuda al logro de metas de crecimiento, estabilidad de precios y satisfacción de las necesidades básicas de la población, convirtiendo la transferencia de recursos en una variable del ajuste, en lugar de la restricción dominante. El objeto del ejercicio prospectivo que se presenta a continuación es explorar los escenarios alternativos que enfrentan los países de la región. Como resultado de ese ejercicio, se confirman los análisis previos realizados por la Secretaría, que han puesto de relieve que el servicio de la deuda externa en las condiciones originalmente acordadas en la mayoría de los países constituye una restricción mayúscula para el logro de tasas de crecimiento aceptables y para la generación de niveles de inversión capaces de lograr la transformación de los sectores productivos que viabilizaría el crecimiento futuro sobre nuevas bases.

De otra parte, aún en el caso de eliminarse la transferencia de recursos financieros al exterior, subordinando el servicio de la deuda a otros objetivos, las perspectivas del desarrollo de la vasta mayoría de los países de la región en su actual modalidad de funcionamiento son poco promisorias, lo cual refleja el peso relativo de las demás restricciones enumeradas en el capítulo precedente. Ello subraya el hecho de que si bien la reversión de las tendencias de años recientes en materia de servicio de la deuda externa es condición indispensable para rescatar la capacidad de crecer, de ninguna manera constituye condición suficiente.

## 2. Supuestos macroeconómicos del escenario

La actual modalidad de funcionamiento de la economía, descrita sucintamente en páginas precedentes, limita el crecimiento económico en un grado apreciablemente mayor que en periodos anteriores a la crisis. Con el propósito de evaluar el actual potencial de crecimiento se procedió a examinar el tema, adoptando supuestos que tratan de captar y cuantificar las apreciaciones vertidas en el plano macroeconómico.

El ejercicio se preparó para el período 1988-1992, con base en un modelo de experimentación numérica de la CEPAL.<sup>15/</sup> Se apoya en los siguientes supuestos. Primero, en cuanto al entorno externo, se postuló que se producirá un crecimiento anual entre 2% y 3% para el conjunto de las economías de los países de la OCDE y de 4% para el comercio mundial. Segundo, la tasa real de interés se mantendrá alta y se reducirá gradualmente hasta alcanzar en 1992 dos puntos porcentuales menos que en el segundo semestre de 1987. Cabe recordar, en este sentido, que los países tienen estructuras disímiles de la deuda y se aplican tasas de interés distintas a sus componentes. El promedio ponderado para la mayoría de los países, con base en la estructura de su deuda y el supuesto de las tasas de interés comerciales, incluidas las comisiones y demás costos, oscilará entre 7 y 9% en 1992. Tercero, en lo que se refiere a los precios del comercio exterior —importaciones y exportaciones—, éstos crecerán a ritmos algo más altos que los de los años recientes (entre 3% y 4%), aunque se excluyó el comercio de hidrocarburos de este supuesto para respetar la importante diferenciación que existe entre distintos países. Ello equivaldría a mantener constante el índice de los precios de intercambio (excluido el petróleo), aun cuando la relación entre tasa nominal e índices de

precios del comercio exterior influye apreciablemente sobre la importancia relativa de la deuda.16/

En cuarto lugar, y en lo que se refiere a la variable crítica del volumen de las exportaciones, se partió del entendido que ésta no se incrementará a costa de nuevas reducciones de la demanda interna logradas, por ejemplo, mediante devaluaciones y con contención del salario real, ni que se persistirá en aumentar el volumen de ventas de los productos básicos en detrimento de los precios, como ocurrió en el periodo 1980-1986. Por consiguiente, la mayor parte de la expansión de las exportaciones tendrá que originarse en una incorporación de nuevos productos. Así pues, se postula un crecimiento del volumen de las exportaciones que según los países oscila entre 2.8% y 4.6%, lo cual resulta un supuesto relativamente optimista en relación con los pronósticos de las otras fuentes anteriormente citadas sobre la evolución del comercio mundial.

Como se dijo, para el volumen y el precio de las exportaciones de petróleo se han formulado hipótesis separadas. En cuanto al precio, se ha supuesto para 1987 un valor de 18 dólares por barril, alzas de 5% para 1988 y 1989 y mantención posterior del precio hasta 1992, mientras las tasas de crecimiento del volumen de exportación oscilan entre 2.5% y 3.0% para los países exportadores de petróleo.

En quinto lugar, las restricciones que provienen del endeudamiento externo se han tratado de forma tal que tanto la relación entre la deuda y las exportaciones, como la existente entre los intereses y el producto, no aumenten de manera significativa. Esta condición se ha aplicado con mayor rigor en aquellos países en que la primera de esas relaciones es superior a 4 y en la segunda a 5. La posibilidad de mantener estos valores lleva implícito el hecho de que si en un país la expansión del valor exportado admite un mayor endeudamiento neto, éste le será otorgado en la generalidad de los casos por la vía de los préstamos no voluntarios o por préstamos de organismos oficiales.

Con respecto al funcionamiento interno de las economías, se supone, en sexto lugar, que las restricciones de la oferta interna y la situación de deterioro en que se encuentran muchos sectores, afectará apreciablemente la demanda de importaciones, la cual está estrechamente asociada al crecimiento del producto en general y a la inversión en particular. En este sentido, cabe señalar que una cabal manifestación de las limitaciones internas a la oferta es lo acontecido en 1986 con los seis países que crecieron a tasas anuales superiores a 5%, pues el volumen de las importaciones subió en todos los casos a más de 10%, y en tres de ellos superó el 25%. Las posibilidades de controlar ese crecimiento son dispares, aunque como es dable esperar los países que tienen una estructura industrial más desarrollada tienen más probabilidades de éxito. En la mayoría de los países, aún en presencia de tipos de cambio muy elevados, es notable la dinámica de las importaciones frente a cualquier signo de reactivación. Más aún, si otros objetivos de política llevan a reducir el tipo de cambio real, y no se controlan o seleccionan las importaciones con instrumentos adicionales de política, este efecto adquiriría gran impulso, como ha quedado demostrado en los países en que se ha mantenido el tipo de cambio en presencia de fenómenos inflacionarios.

Para situarse en las hipótesis apoyadas en supuestos más conservadores, se ha proyectado un crecimiento de las importaciones que simula una expansión inicial alta pero controlada, evitando así tasas en relación con el ritmo de crecimiento del producto de tres o más a uno, como las verificadas en años recientes. En los años posteriores, el crecimiento se parecería más al de los patrones históricos de más largo plazo. A la vez, el hecho de que sólo se lograrían tasas moderadas de crecimiento del producto, hace posible suponer que la demanda interna no reducirá las exportaciones, como ha sucedido en más de un caso en los años recientes cuando se alcanzaron tasas elevadas de crecimiento.

Por otro lado, en los intentos de reactivación emprendidos hasta ahora, los países que han logrado crecer han utilizado un instrumental de política que ha fomentado una expansión simultánea de los ingresos de los diferentes estratos sociales. Al respecto, cabe señalar que si bien en los casos de mayor crecimiento se ha producido una expansión del salario real y una reducción del desempleo, los grupos de altos ingresos también han disfrutado de significativos incrementos de sus ingresos.<sup>17/</sup> Así, pues, la hipótesis de un crecimiento inicial alto pero controlado de las importaciones supone algún grado de control sobre este fenómeno, pero no entraña cambios sustanciales en la orientación general de las políticas. De otra parte, tampoco debe olvidarse que desde 1982, muchos países redujeron los inventarios a niveles mínimos. De allí que los procesos de reactivación agregan demandas adicionales a las que se utilizan efectivamente en la producción del período, expresadas en términos de una elevación de los niveles de inventarios, lo que a su vez se traduce en una presión sobre las importaciones.

### 3. Los márgenes del crecimiento económico

La metodología utilizada para identificar las posibilidades de crecimiento consistió en agregar un conjunto de restricciones macroeconómicas —de origen interno y externo— que procuran cuantificar los factores que limitan el dinamismo económico. De este modo, una o algunas de esas restricciones determinan el nivel del crecimiento en la medida que sean más limitantes que el resto.

Hoy la restricción externa más importante que enfrentan los países es el alto nivel de endeudamiento alcanzado. El esfuerzo llevado a cabo por los países de la región de pagar al menos un porcentaje significativo de los intereses, ha traído aparejado severas consecuencias en la balanza de pagos, e incluso recientemente en el campo patrimonial. En efecto, en muchos casos se ha conseguido generar un superávit comercial que ha sido utilizado fundamentalmente para transferir recursos financieros al exterior. Por otro lado, en algunos países se han establecido mecanismos para transformar los pagarés de la deuda en títulos de capital nacional.

En la medida que el nivel relativo del endeudamiento es más elevado, las presiones son mayores, o visto desde otro ángulo, se requieren esfuerzos mayores en términos del superávit comercial o conversión de pagarés para compensar al menos en parte el efecto del pago de los intereses. En los países que están en situación de elevado endeudamiento y no logran generar un superávit comercial apreciable el endeudamiento se transforma en la primera

restricción al crecimiento. En esta situación, sólo es posible expandir las importaciones en porcentajes reducidos y se crean inmensos obstáculos al financiamiento de la inversión por la vía de la transferencia de ahorros. Asimismo, el crecimiento del producto se ve restringido a los estrechos márgenes que crea la expansión del valor de las exportaciones, o la transferencia de la propiedad del capital nacional al exterior.

Para los países cuyo endeudamiento no está en los niveles más altos y que tienen superávit comercial, la restricción externa al crecimiento está dada por el margen en que pueden eliminar su superávit comercial y aportar nuevos recursos reales al crecimiento. También pueden incorporarse a esta categoría los países que toman decisiones unilaterales de condicionar el pago de la deuda al crecimiento económico. En estos casos, generalmente los países optan por aumentar sus importaciones a ritmos superiores a los que les permitiría el crecimiento del valor de las exportaciones, o el uso de otros mecanismos de corto plazo como la liquidación de reservas. En todo caso, es evidente que si bien la banca puede estar dispuesta a incrementar en algún grado sus préstamos no voluntarios (capitalización de intereses), no parece ser realista que eleve sus préstamos voluntarios. De allí que el límite máximo que tendrán las importaciones estará dado en gran medida por la eliminación del superávit comercial. Este límite al crecimiento es importante, pues también sirve para evaluar en el mediano plazo y en la actual modalidad de funcionamiento de las economías el dinamismo que puede alcanzarse en el caso de aquellos países que optaran por moratorias unilaterales.

Para aquellos países endeudados y que acusan déficit comercial, la restricción externa tiene otra naturaleza, y constituye un tercer tipo de limitante al crecimiento. La mayoría de los países latinoamericanos tienen escaso acceso a los préstamos voluntarios, salvo algunos, entre los cuales merecen mención especial los de menor dimensión económica. Esto es así, porque esos países han tenido mayor acceso a fuentes de financiamiento oficial, tanto multilateral y en especial bilateral. Entre los criterios para otorgar este último tipo de financiamiento, a veces se tiene en cuenta un componente extraeconómico. En el examen prospectivo se han adoptado para cada país supuestos en torno al margen que podría alcanzar este tipo de financiamiento. Naturalmente, en la medida que desapareciera la posibilidad de financiar el déficit sería necesario restringir las importaciones, con las consiguientes influencias negativas sobre el crecimiento.

En los tres casos de restricción externa considerados, se ha partido de una estimación del crecimiento del volumen de las exportaciones y de un supuesto acerca de la probable evolución de los precios de las exportaciones e importaciones. Si se modificara la estimación del volumen o de los precios, pero manteniéndose en el marco de los estudios prospectivos antes mencionados, el problema de balanza de pagos cambiaría de nivel, aunque no de naturaleza.

Existen restricciones de carácter interno que, en ciertas circunstancias, pueden sumarse a las de naturaleza externa anteriormente expuestas, e incluso sobrepasarlas. Una primera, aplicable al menos al año 1988, se relaciona con los países en que la inflación ha superado el 100%. Sin embargo, todo indica que en algunos países la necesidad de reducir la inflación en circunstancias externas adversas, obligará a limitar el

crecimiento más allá de lo que imponen las restricciones externas, o a la par con ellas.

Una segunda restricción está dada por la capacidad de la política económica para establecer una tasa de interés capaz de sustentar la inversión productiva. No resulta sencillo lograrlo, teniendo presente que se han establecido mecanismos financieros formales e informales que facilitan la transferencia de ahorro al exterior. De este modo, puede suceder que los gobiernos deban enfrentar fuertes presiones sobre el tipo de cambio cuando intentan mantener tasas de interés que faciliten el nivel de actividad e inversión internas.

Se han definido el resto de las restricciones internas, incluido el margen de crecimiento de las inversiones, en función de la posibilidad sociopolítica de ampliar los márgenes de maniobra internos y regionales. En efecto, de modificarse la composición de la demanda, establecerse políticas selectivas de comercio exterior, y ampliarse el intercambio comercial regional, las restricciones a las importaciones podrían verse alteradas en márgenes apreciables. De otro lado, la posibilidad de delimitar la inflación o de ampliar el ahorro interno, y por tanto de eliminar las claras restricciones que hoy presentan los porcentajes del producto que se pueden invertir, dependen, en sistemas democráticos, de que se logre alcanzar un acuerdo político que amplíe el margen de maniobra de los gobiernos.

Otro tanto podría decirse de la capacidad regional de negociación, cuya ampliación podría mitigar las restricciones externas descritas. En resumen, se trata de la medida en que se puede levantar una restricción para ampliar el margen de maniobra interna como una forma de enfrentar el actual contexto externo, e incluso de modificarlo en algún grado. Para algunos de los países esta restricción resulta una limitante tan importante como las externas, las que en muchos sentidos se refuerzan mutuamente.

#### 4. Resultados del ejercicio

El examen de los resultados pone de manifiesto la dificultad que enfrentan hoy los países para poder alcanzar con un margen razonable de continuidad tasas moderadas de crecimiento en el mediano plazo. Simultáneamente se advierte que el conjunto de escollos que se deben sortear afectan de manera muy diferente a los países de la región.

Un primer grupo de países está constituido por los que han conseguido generar y mantener en los últimos años un superávit comercial. Se trata en la mayoría de los casos de los países grandes y medianos de la región. Son a la vez los países que concentran un alto porcentaje de la deuda externa latinoamericana.

Los tres países de mayor tamaño económico y demográfico constituyen evidentemente el grupo cuyo grado de cumplimiento del servicio de la deuda afecta más al sistema financiero internacional. Durante los últimos años han logrado un superávit en el comercio exterior de bienes que alcanzan en ocasiones al 50% de sus exportaciones de bienes, con lo que han logrado cubrir altos porcentajes del pago de sus intereses. De otro lado, sus endeudamientos

relativos son muy elevados y representan entre 4 y 6 veces el valor de las exportaciones. En el último trienio, se han producido tensiones entre estos países y la banca acreedora, pues al intentar crecer o al afrontar abruptas caídas de los precios de exportación, se les ha hecho difícil mantener tales superávits comerciales.

En los ejercicios de proyección se ha puesto en evidencia el efecto de este conflicto. En efecto, si se aplica la restricción de mantener los actuales márgenes relativos del endeudamiento, estos países podrían alcanzar en el próximo quinquenio una tasa anual promedio de 3.7%. (Véase el cuadro 1.) Por lo contrario, si se les permitiera equilibrar su balanza comercial, lo que supondría una expansión de los préstamos forzados y una ampliación de sus importaciones, ese crecimiento podría ser de 4.9%. Se definió un escenario —que se utilizará como foco del análisis de resultados— consistente en una distensión parcial de los obstáculos externos al crecimiento, que se sitúa en el ámbito de los mejores acuerdos logrados por los países en sus negociaciones externas. En el caso de los países grandes supuso aplicar para dos de ellos los valores límites de 1986 y para el tercer país el límite de la balanza comercial; debido a que su actual nivel de exportaciones se sustentaba en una estructura productiva más amplia, a que su tipo de cambio está en niveles más normales y a que los intereses representan un porcentaje menor del producto. De este modo, el crecimiento anual del grupo se situaría en un 4.4%. En cualquier caso este escenario supone para los dos primeros países una reducción relativa del actual superávit comercial, pues de mantenerse esas proporciones la tasa de crecimiento sería aún menor.

La situación de los países medianos se diferencia de la del primer grupo, en que el superávit comercial actual es sustancialmente menor en relación con las exportaciones —transformándose en 1987 en déficit en uno de ellos— y en que el nivel de endeudamiento promedio es también relativamente menor. Como consecuencia, en todos los casos el margen de expansión que significa utilizar parte del actual superávit comercial en importaciones es restringido y en un caso de déficit el equilibrio comercial supone el efecto contrario.

De otro lado, teniendo presente el menor grado de evolución de las estructuras productivas de estos países con relación a los grandes, resultan más sensibles a las variaciones del comercio exterior, y en especial al uso de insumos intermedios importados para mantener su nivel de actividad. Las restricciones internas planteadas anteriormente desempeñan también un papel más importante en algunos de estos países, con lo que sus posibilidades de crecimiento son también limitadas. La aplicación estricta de los actuales niveles de endeudamiento como restricción al crecimiento permitiría un crecimiento promedio anual en 1988-1992 de apenas 0.2%, en tanto que con equilibrio comercial esa cifra subiría, pero sólo a 1.8%. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Para conformar el escenario de distensión parcial de los obstáculos externos se procedió a liberar la restricción del límite del endeudamiento en los dos países menos endeudados, se supuso factible el mantenimiento de un déficit comercial relativo a las exportaciones similar al de 1986 en uno de los países y en el otro —donde se está aplicando una política de transformación de pagarés de la deuda en títulos de capital nacional—

Cuadro 1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PROYECCION DE ALGUNAS VARIABLES  
MACROECONOMICAS SEGUN DISTINTOS ESCENARIOS, 1992**

	Tasa anual de crecimiento del PIB (porcentaje) 1988-1992	Saldo comercial como porcentaje de las exportaciones	Deuda externa	
			Miles de millones de dólares	Porcentaje de las exportaciones
<b>Mantención de la relación deuda externa-exportaciones al nivel de 1986</b>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	2.9	10.1	540	394
Países grandes <sup>a</sup>	3.7	11.8	361	434
Países medianos <sup>b</sup>	0.2	10.5	114	319
Países pequeños sudamericanos <sup>c</sup>	0.9	10.6	32	377
Países pequeños centro-americanos y del Caribe <sup>d</sup>	0.8	-5.6	33	348
<b>Balance comercial en equilibrio</b>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	+4.2	0	594	435
Países grandes <sup>a</sup>	+4.9	-	406	488
Países medianos <sup>b</sup>	+1.8	-	130	362
Países pequeños sudamericanos <sup>c</sup>	+2.1	-	36	426
Países pequeños centro-americanos y del Caribe <sup>d</sup>	+1.5	-	22	247
<b>Distensión parcial de los obstáculos externos</b>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	4.1	0.3	600	437
Países grandes <sup>a</sup>	4.4	5.6	384	462
Países medianos <sup>b</sup>	2.8	-5.3	141	390
Países pequeños sudamericanos <sup>c</sup>	2.9	-5.4	37	442
Países pequeños centro-americanos y del Caribe <sup>d</sup>	3.1	-20.5	38	397

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil y México. <sup>b</sup> Colombia, Chile, Perú y Venezuela. <sup>c</sup> Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. <sup>d</sup> Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana.

se mantuvo el funcionamiento de ese mecanismo en márgenes similares a los actuales. De ese modo, el crecimiento promedio anual alcanzaría en el grupo niveles cercanos al 3%.

La situación más dramática es la de los países pequeños, cuyas economías en la mayoría de los casos funcionan hoy con déficit en la balanza comercial. Son los países más sensibles y vulnerables al comercio exterior y en el caso de los países centroamericanos enfrentan además los efectos económicos de los conflictos políticos en la subregión. La mantención de los actuales niveles de endeudamiento exigiría obtener un superávit comercial con lo que se debería reducir las importaciones y se produciría estancamiento o recesión en la mayoría de ellos. El intento de lograr el equilibrio comercial tiene los mismos efectos, aunque atenuados. Así, para conformar el escenario de distensión parcial de los obstáculos externos utilizado en este trabajo se supuso que en la mayoría de los casos se mantendrán los actuales márgenes de déficit comercial, lo que implica el otorgamiento de créditos oficiales o transferencias de cierta magnitud. De este modo estos países podrían alcanzar una tasa promedio cercana también al 3%. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Se conforma así un escenario que se caracteriza por ser una exploración relativamente optimista de las posibilidades de crecimiento al mantenerse en lo fundamental los parámetros con arreglo a los cuales se están desarrollando los países de la región en la actualidad.

Si se examina el contenido de los resultados mencionados en términos del ingreso per cápita, el panorama es desalentador. En cualquiera de los escenarios de los dieciocho países considerados, en 1992 doce tendrían un producto per cápita inferior al de 1980, uno alcanzaría ese nivel y sólo cinco lo superarían. Los dos países que en 1986 habían sobrepasado el producto per cápita de 1980 serían los únicos que en 1992 tendrían niveles claramente superiores, aunque muy modestos para un período de doce años (equivalen a tasas promedios de 1 y 1.6% anual).

La obtención de estas tasas entraña, a la vez, un crecimiento de los coeficientes medios de las importaciones y de la inversión. (Véase el cuadro 2.) La relación entre importaciones y producto crecería y alcanzaría valores más elevados que los de 1986, pero en la mayoría de los casos continuarían siendo aún sustancialmente más bajos que los alcanzados en 1980. Algo similar sucede con los coeficientes de inversión, sólo que teniendo en cuenta que en algunos países el crecimiento con respecto a 1986 fue muy pequeño debido a las restricciones que se explicaron anteriormente. En la medida en que el crecimiento sea lento y que los coeficientes de inversión sean relativamente reducidos, no será posible que la mayoría de los países de la región recuperen el atraso que vienen acumulando con respecto a las economías desarrolladas. Esta situación afecta especialmente a países medianos y pequeños, donde los coeficientes de inversión se mantienen en niveles muy bajos. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

Para ilustrar el significado de este escenario se han explorado también los resultados en términos de la estructura sectorial de producción, empleo y productividad.

Cuadro 2

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO  
POR HABITANTE, INVERSION, IMPORTACIONES  
Y EXPORTACIONES, 1986-1992**

	PIB por habitante (1980 = 100)		Porcentajes del producto interno bruto					
			Inversión		Importaciones		Exportaciones	
	1986	1992	1986	1992	1986	1992	1986	1992
<b>Mantenimiento de la relación deuda-exportaciones al nivel de 1986</b>								
<b>América Latina y el Caribe</b>	95	99	16.0	18.6	10.4	11.5	14.4	15.0
Países grandes <sup>a</sup>	96	105	15.9	19.2	7.0	8.3	11.9	12.1
Países medianos <sup>b</sup>	92	84	16.0	16.7	20.2	23.0	21.5	25.4
Países pequeños sudamericanos <sup>c</sup>	89	79	15.3	15.3	22.6	24.4	23.9	27.3
Países pequeños centroamericanos y del Caribe <sup>d</sup>	88	81	18.1	17.4	25.8	26.5	23.9	28.5
<b>Balance comercial en equilibrio</b>								
<b>América Latina y el Caribe<sup>e</sup></b>	95	106	16.0	20.2	10.4	12.0	14.4	14.1
Países grandes <sup>a</sup>	96	111	15.9	21.1	7.0	8.8	11.9	11.4
Países medianos <sup>b</sup>	92	91	16.0	17.3	20.2	23.4	21.5	23.3
Países pequeños sudamericanos <sup>c</sup>	89	84	15.3	14.1	22.6	25.8	23.9	25.7
Países pequeños centroamericanos y del Caribe <sup>d,e</sup>	90	86	17.1	16.8	24.3	25.1	25.1	28.8
<b>Distensión parcial de los obstáculos externos</b>								
<b>América Latina y el Caribe</b>	95	105	16.0	19.7	10.4	12.0	14.4	14.2
Países grandes <sup>a</sup>	96	109	15.9	20.3	7.0	8.4	11.9	11.7
Países medianos <sup>b</sup>	92	96	16.0	17.4	20.2	23.7	21.5	22.2
Países pequeños sudamericanos <sup>c</sup>	89	88	15.3	17.8	22.6	26.0	23.9	24.7
Países pequeños centroamericanos y del Caribe <sup>d</sup>	88	90	18.1	18.1	25.8	27.0	23.9	25.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales

<sup>a</sup> Argentina, Brasil y México. <sup>b</sup> Colombia, Chile, Perú y Venezuela. <sup>c</sup> Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

<sup>d</sup> Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. <sup>e</sup> No incluye Nicaragua.

Durante la crisis, junto con alterarse la estructura sectorial del producto, cambió significativamente la composición sectorial del empleo y de la productividad. La participación del sector industrial en el producto se redujo en cerca de dos puntos porcentuales en el período 1980-1985.18/ Simultáneamente, la participación del empleo industrial bajó sustancialmente, con una caída promedio de alrededor de dos y medio puntos porcentuales, y hubo casos en que la reducción duplicó dos puntos. (Véanse nuevamente los cuadros 3 y 4.) En contraste, el incremento de la participación del empleo en el sector servicios fue altísimo, originándose —en un elevado porcentaje— en actividades de muy baja productividad, con lo que el valor de esta última variable cayó aceleradamente en el sector.

En los ejercicios se adoptó el supuesto que el desempleo abierto registrado en 1985 no aumentará, pues a pesar que el dinamismo contemplado en el escenario es reducido, en los países se vienen creando empleos de baja productividad para enfrentar la desocupación. En estas circunstancias cabe esperar que ante un crecimiento insuficiente para generar una absorción por la vía de empleos de alta productividad se repitan —aunque atenuadamente— las tendencias ocupacionales del período de crisis. En efecto, el dinamismo supuesto, aunque moderado, traerá consigo incrementos en la productividad industrial que dan como resultado una nueva reducción en la participación industrial en el empleo para la mayoría de los países.

La mano de obra redundante se ocupará en el sector servicios, con lo que la participación de este sector en la estructura del empleo absorberá en algunos países más del 60% del empleo total. En aquellos países en que no se llega a ese porcentaje, se incrementará la participación del sector servicios en el empleo en cifras que superan los tres puntos porcentuales para el período 1987-1992, exceptuándose de esta tendencia muy pocos países. Las consecuencias que estos fenómenos tienen sobre las relaciones entre las productividades sectoriales son notables, pues la productividad media de los servicios se reduce significativamente en relación con la productividad promedio de la economía. Esta evolución lleva implícito un fuerte desafío en términos de distribución del ingreso, la que tendería a deteriorarse. Se estarían así conformando sociedades crecientemente inequitativas, donde la proporción de personas incorporadas a los circuitos de alta productividad se reduciría, ampliándose la distancia que los separa de las grandes mayorías de la población. (Véanse los cuadros 3 y 4.)

La influencia de los factores externos que representan escollos para el crecimiento económico es de tal importancia que resulta imprescindible examinar los efectos que podrían tener las variaciones sobre los supuestos básicos adoptados en torno al contexto externo.

Siguiendo esta línea, un primer conjunto de proyecciones se dedicó a analizar el efecto que tendría una caída de la tasa de interés. (Véase el cuadro 5.) Se recordó anteriormente la muy distinta composición de la deuda de los países de la región. Por ello, al plantear una reducción de dos puntos porcentuales de la tasa de interés para el total del endeudamiento, se supone una reducción que puede ser mayor para los préstamos de la banca transnacional en los casos que se mantengan las tasas del resto de los préstamos, hecho muy razonable en el caso de los créditos oficiales otorgados con tasas de interés fijas y reducidas. Como es de esperar, el efecto sobre el

Cuadro 3

**AMERICA LATINA (CINCO PAISES)<sup>a</sup>: ESTRUCTURA DEL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEL EMPLEO,  
E INDICES DE PRODUCTIVIDAD**

*(Porcentajes)*

Sectores	1980	1985	1992
	Histórico		Proyecciones
<b>Producto interno bruto</b>			
Agricultura	11.0	12.2	11.6
Manufactura	25.4	23.8	24.4
Otras actividades	63.6	64.0	64.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Empleo</b>			
Agricultura	29.0	28.9	25.4
Manufactura	19.9	17.6	16.0
Otras actividades	51.1	53.4	58.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Producto por persona ocupada</b>			
Agricultura	37.9	42.2	45.7
Manufactura	127.6	135.2	152.5
Otras actividades	124.5	119.9	109.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: 1980, Datos censales; 1985, cifras preliminares sobre la base de información de encuestas nacionales y del documento del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Ajuste y deuda social, un enfoque estructural*, Santiago de Chile, PREALC, 1987; 1992, proyecciones de la CEPAL.

<sup>a</sup> Argentina, Brasil, México, Colombia y Perú.

Cuadro 4

**AMERICA LATINA (TRES PAISES)<sup>a</sup>: ESTRUCTURA DEL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEL EMPLEO,  
E INDICES DE PRODUCTIVIDAD**

*(Porcentajes)*

Sectores	1980	1985	1992
	Histórico		Proyecciones
<b>Producto interno bruto</b>			
Agricultura	6.5	7.8	7.5
Industria <sup>b</sup>	42.2	41.0	41.3
Servicios	51.1	51.2	51.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Empleo</b>			
Agricultura	17.1	16.8	14.3
Industria <sup>b</sup>	29.1	24.9	21.4
Servicios	53.8	58.3	64.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Producto por persona ocupada</b>			
Agricultura	38.1	46.4	52.4
Industria <sup>b</sup>	145.7	164.7	193.0
Servicios	95.0	87.8	79.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: 1980, Datos censales; 1985, cifras preliminares sobre la base de información de encuestas nacionales de hogares y del documento del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Ajuste y deuda social, un enfoque estructural*. Santiago de Chile, PREALC, 1987; 1992, proyecciones de la CEPAL.

<sup>a</sup>Chile, Costa Rica y Venezuela. <sup>b</sup>Incluye los sectores productores de bienes no agrícolas.

Cuadro 5

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PROYECCION DE ALGUNAS  
VARIABLES MACROECONOMICAS SEGUN ESCENARIOS  
BASADOS EN VARIACIONES DE SUPUESTOS  
BASICOS DEL CONTEXTO EXTERNO, 1992**

	Tasa anual de crecimiento del PIB (porcentaje) 1988-1992	Saldo comercial como porcentaje de las exportaciones	Deuda externa	
			Miles de millo- nes de dólares	Porcentaje de las exportaciones
<b>Reducción de las tasas de interés, con relación deuda-exportaciones del escenario con distensión parcial de los obstáculos externos<sup>a</sup></b>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	5.0	-8.8	599	437
Países grandes <sup>b</sup>	5.4	-4.5	384	462
Países medianos <sup>c</sup>	3.7	-12.8	140	390
Países pequeños sudamericanos <sup>d</sup>	3.8	-14.5	37	442
Países pequeños centro- americanos y del Caribe <sup>e</sup>	3.9	-27.0	38	397
<b>Disminución del ritmo de crecimiento del volumen de las exportaciones con relación deuda-exportaciones del escenario con distensión parcial de los obstáculos externos</b>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	2.1	8.0	545	437
Países grandes <sup>f</sup>	2.5	14.4	348	462
Países medianos <sup>g</sup>	0.9	-	128	390
Países pequeños sudamericanos <sup>d</sup>	0.9	2.9	34	442
Países pequeños centro- americanos y del Caribe <sup>e</sup>	-0.2	-12.5	35	397
<b>Recuperación en 1988 (al nivel de 1981) de los precios de los productos básicos con relación deuda-exportaciones del escenario con distensión parcial de los obstáculos externos</b>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	4.7	-1.3	606	426
Países grandes <sup>b</sup>	5.1	3.9	385	446
Países medianos <sup>c</sup>	3.1	-7.9	147	395
Países pequeños sudamericanos <sup>d</sup>	3.9	-9.5	38	436
Países pequeños centro- americanos y del Caribe <sup>e</sup>	2.9	-14.7	36	361

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Véase el cuadro 1. <sup>b</sup>Argentina, Brasil y México. <sup>c</sup>Colombia, Chile, Perú y Venezuela. <sup>d</sup>Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. <sup>e</sup>Costa Rica, El Salvador, Haití, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. <sup>f</sup>Excluido el petróleo.

crecimiento económico de una reducción como la propuesta sería dispar, dependiendo de los países, y beneficiaría más a aquellos que encuentran en el endeudamiento su principal obstáculo al dinamismo. Para la región en su conjunto permitiría aumentar la tasa de crecimiento en cerca de 1% anual. Se trata, pues, de un efecto importante especialmente para los países más agobiados por las consecuencias del endeudamiento externo en los cuales, en algunos casos, el efecto supera 1.5 puntos porcentuales la tasa anual de crecimiento. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

Un segundo conjunto de proyecciones examinó el efecto que tendría una caída de dos puntos en la tasa anual de crecimiento del volumen de las exportaciones para situarlas en un nivel más cercano a los de algunos estudios prospectivos preparados en los países desarrollados. (Véase nuevamente el cuadro 5.) Cabe recordar que en el escenario examinado se utilizó una hipótesis relativamente optimista a este respecto. Las consecuencias son en este caso de un sentido opuesto y más importantes que aquellas generadas por el alza de la tasa de interés. En efecto, bajo estas circunstancias, el crecimiento se reduciría para la región en dos puntos porcentuales, alcanzando sólo una tasa anual promedio de 2%. Las repercusiones serían especialmente graves para los países centroamericanos y del Caribe, cuyo crecimiento se reduciría en tres puntos porcentuales, lo que supondría un virtual estancamiento.

Por último, se estudiaron las consecuencias que tendría un cambio en los precios de los productos primarios, excluido el petróleo. Al respecto, cabe destacar que el petróleo representa un porcentaje importante de las exportaciones e importaciones latinoamericanas, el cual alcanzó en promedio cerca del 40% y del 20% del total respectivamente en el período 1980-1985. En cuanto al resto de los productos primarios, se trata de bienes que a la vez son importados en grados menores por países de la región, de forma que --en general-- es necesario examinar ambos efectos. En los ejercicios prospectivos se situaron los precios en los niveles de 1981. Los efectos de esta opción son poco importantes para países como Ecuador, México y Venezuela, donde el peso del petróleo es muy alto. Por lo contrario, en aquellos países donde cayeron sustancialmente los precios de los productos de exportación, como Argentina y República Dominicana, se lograrían incrementos significativos en los ingresos de divisas. Se configuraría así una situación en que el aumento de la tasa de crecimiento que se podría conseguir si se restablecieran los precios de 1981 para los productos antes mencionados oscilaría entre cero y dos puntos porcentuales.

Los resultados del escenario de distensión parcial de los obstáculos externos ponen de manifiesto que la actual modalidad de funcionamiento de la economía impone obstáculos de gran envergadura al crecimiento y hace prever un agravamiento de la situación socioeconómica.

Es entonces imprescindible eliminar, al menos en cierta medida, esos obstáculos. Debe por tanto, explorarse un escenario que signifique alterar las formas actuales de funcionamiento de la economía y del conjunto de parámetros que conforman el contexto externo en que se desenvuelve la región.

Ese escenario alternativo de transformación debe tener algunas características que se deducen de los resultados recién expuestos. En primer

lugar debe consolidarse la posibilidad de suprimir los actuales límites que se fijan para el endeudamiento externo, de forma tal que los países con superávit comercial puedan utilizarlo para ampliar sus importaciones y retomar de ese modo la situación de absorbedores de recursos reales. Se pondría así fin a la transferencia de recursos financieros al exterior. En la actual situación de América Latina esta condición permitiría —en el caso de los países grandes— ampliar el crecimiento hasta una tasa promedio de 5% anual. A la vez, los montos globales necesarios para aumentar el actual déficit de los países pequeños serían relativamente reducidos, si se les sitúa en un marco global, y permitirían a estos países incrementar sus tasas de crecimiento a valores cercanos al 4%, nivel a partir del cual obstaculizarían el crecimiento otros factores de carácter interno. En el capítulo que sigue se exploran alternativas de solución en torno al alivio de la deuda y al fortalecimiento de la capacidad de negociación regional que permitirían reducir las restricciones externas.

En segundo lugar, si se postula que las perspectivas del contexto externo son especialmente negativas en cuanto a la exportación de bienes primarios y de otros que están más expuestos al deterioro de la relación de intercambio, es necesario alterar la naturaleza y la composición del comercio exterior. En este sentido, es evidente que sin una profunda transformación productiva es imposible participar en las líneas más dinámicas del comercio mundial. Surge, pues, el dilema de cómo hacer un esfuerzo de inversión en un período de restricciones financieras y de limitaciones a las importaciones. Postergar el esfuerzo, hará que en unos pocos años las condiciones se tornen peores aún. De allí que el manejo selectivo de los recursos externos e internos, imposible sin una comprensión del consumo de los grupos de ingreso más alto, constituye un cambio ineludible para llevar adelante esa transformación, cuyos frutos de todas maneras sólo se darán en el mediano plazo. En los capítulos siguientes se examinan las características de una transformación productiva y de políticas de crecimiento menos inequitativas y de cooperación regional, que ilustran estos aspectos en el escenario alternativo.

En tercer lugar, los vínculos comerciales y financieros con el exterior deben establecerse de forma tal, que las economías puedan sustraerse en un grado apreciable de los vaivenes de la economía internacional, y de los efectos de algunas variables claves como la tasa de interés y las paridades cambiarias. En la medida que no se logre evitar estos fenómenos, se dificulta el cálculo económico de mediano y largo plazo y se hace muy difícil canalizar el ahorro interno hacia inversiones productivas, pues se compete con un sistema financiero que ofrece tasas de interés reales muy elevadas y que cuenta además con garantías públicas y exenciones tributarias.

Por último, en la definición de las políticas debe desempeñar un papel central la búsqueda de una mayor equidad. El escenario exige sacrificios apreciables y requiere un sustento político que amplíe la capacidad de gobernar. La restructuración del gasto interno, tanto público como privado en favor de los grupos más afectados por la crisis es imprescindible, tanto por motivos políticos como económicos. Políticos, porque quienes han soportado con mayor dureza el impacto de la crisis sólo apoyarán una opción que desde sus inicios demuestre una distribución más equitativa de los costos, hecho indispensable para el funcionamiento de la democracia. Económicos, porque el fortalecimiento de los mercados nacionales y regionales como complemento y

sustento de una inserción externa competitiva en el largo plazo debe considerarse una tarea prioritaria, pues la región no puede continuar postergando decisiones en este sentido a la espera de una evolución más favorable del contexto externo.

El escenario alternativo de transformación tendría así las siguientes características. Se lograría una tasa de crecimiento más alta pero moderada que en una primera etapa quinquenal estaría en el entorno del 5%. La expansión de la inversión traería aparejado un cambio en la estructura del empleo, volviendo a fortalecerse y difundirse aquellas ramas de más alta productividad. De ese modo la expansión del ingreso de las grandes mayorías se lograría en el mediano y largo plazo por la vía del empleo, y en el corto plazo, por la reestructuración del gasto interno, tanto público como privado. De otro lado, sería imprescindible que una parte apreciable del ingreso de los grupos más favorecidos pudiera canalizarse al ahorro y la inversión, limitándose simultáneamente el consumo. Los mercados nacionales y regionales desempeñarían un papel complementario al de los externos, al recuperar al menos en parte una estructura más apta para la producción en escala, en vez de una vasta gama de importaciones capaces de dar flexibilidad a la oferta, tal como lo requiere el consumo de grupos reducidos.

### III. REQUISITOS PARA LOGRAR EL DESARROLLO SOSTENIDO

#### A. CONSIDERACIONES GENERALES

##### 1. Restricciones y potencialidades

En los capítulos precedentes se han examinado algunos de los factores determinantes de la falta de crecimiento sostenido en la vasta mayoría de los países de la región, y se ha concluido que es probable que éstos se mantengan, al menos en un horizonte temporal previsible. Las dolorosas consecuencias de la crisis, cuya magnitud y alcance hubieran sido inimaginables hace tan solo unos años, podrían prolongarse en el tiempo, y en algunos casos, incluso podrían agravarse. Con ello no sólo se terminaría por anular parte de los considerables avances económicos y sociales registrados en la región en decenios anteriores, sino que también se pondrían en entredicho la consolidación y la ampliación de los procesos políticos encaminados hacia sistemas democráticos plurales y participativos.

Ni los gobiernos ni las sociedades pueden contemplar impasibles un panorama semejante. La región dispone de activos importantes, entre ellos la dimensión de su mercado (considerado en conjunto), sus recursos humanos y naturales, y su capacidad creativa, que habrán de permitirle revertir la tendencia de la crisis y enfrentarse al siglo XXI con esfuerzos sistemáticos y concertados de desarrollo marcados por renovado vigor y aliento. Ciertamente, América Latina y el Caribe ya demostraron, durante los treinta años posteriores a la guerra, su capacidad de transformarse y de crecer, no obstante las fallas e insuficiencias ya comentadas en otras partes de este documento.

Para ampliar el margen de maniobra de la política económica, la región dispone además de otro importante activo, actualmente muy subutilizado: la cooperación intrarregional, y, en especial, los procesos subregionales de integración. Hoy, más que nunca, esos procesos podrían influir poderosamente en la superación de las principales restricciones al desarrollo. Por eso, más adelante se retoma el tema para explorar formas de aprovechar más cabalmente sus amplias potencialidades.

Para movilizar los activos regionales ante el cúmulo de restricciones ya comentadas en los capítulos anteriores, es sin embargo necesario cumplir con ciertos requisitos. El más inmediato, al menos para muchos de los países de la región, consiste en ampliar el estrechísimo margen de maniobra que imponen a la política económica las restricciones de origen externo, sobre todo en el

ámbito del financiamiento de la futura expansión de la capacidad productiva. Tal ampliación debería aprovecharse para impulsar, de manera persistente y duradera, transformaciones económicas y sociales que aseguren un crecimiento dinámico y equitativo en el futuro.

En consecuencia, en el presente capítulo se exploran, primero, las opciones para subordinar el servicio de la deuda externa al cumplimiento de objetivos mínimos de desarrollo nacional. Con ello se ampliaría la disponibilidad de divisas que permitiría financiar las transformaciones que se precisan y para cumplir metas mínimas de expansión económica.

Acto seguido, se examinan algunas orientaciones generales sobre el tipo de transformación necesaria para poder acceder al desarrollo en el mediano y largo plazo, reconociendo las especificidades de cada país. En ese sentido, no sólo se plantea la interrogante de cómo moverse en la dirección de una estructura productiva con mayor dinamismo sostenible, sino también cómo tomar el camino de un crecimiento signado por la equidad. Estos temas se presentan en los tres apartados siguientes.

En primer lugar, se examinan la transformación y la modernización de la estructura productiva de la región, poniendo el acento en la necesidad de modificar la estructura exportadora y en la capacidad de sustituir importaciones con razonable eficiencia. Por cierto lo anterior no disminuye la importancia de continuar insistiendo en un régimen comercial internacional más transparente y menos discriminatorio para los bienes y servicios originarios en la región,<sup>19/</sup> pero los países de América Latina y el Caribe no pueden aspirar a retomar un crecimiento sostenido y sustentable desde el punto de vista ambiental, sin introducir cambios importantes a sus estructuras productivas.

En segundo lugar, se examina el tema de la necesidad de un crecimiento con equidad. Este se desprende de consideraciones éticas --el bienestar material de amplios estratos de la población latinoamericana es tal que no admite mayor deterioro-- y también de consideraciones económicas y políticas, ante el imperativo de preservar y consolidar sistemas democráticos.

En tercer lugar, se estudian los desequilibrios macroeconómicos básicos que existen, y que de persistir harían difícil retomar el camino de la expansión económica: el ajuste y el control de la inflación, en el marco de esquemas más equitativos, constituyen sin duda requisitos para retomar el desarrollo.

Queda, finalmente, la interrogante sobre qué agentes se harán cargo de impulsar e instrumentar las transformaciones que se postulan. En ese sentido, la tendencia en favor de sistemas democráticos y plurales, además de tener valor intrínseco como objetivo del desarrollo, puede desempeñar un papel funcional de primera importancia, al facilitar una amplia concertación a nivel nacional tendiente a aglutinar a los distintos sectores de la sociedad en torno a un proyecto nacional de desarrollo.<sup>20/</sup> Todos los países que han logrado impulsar de manera intensa y prolongada un desarrollo basado en una amplia modernización técnico-productiva poseen una gran capacidad de acción colectiva organizada. Cualquiera sea el signo doctrinario que sirva de

orientación, no habrá desarrollo de ese tipo si no existe una considerable organización de la sociedad en su conjunto.

Los países de la región han procurado alcanzar esa capacidad. Sin embargo, causas de muy diversa índole, algunas enraizadas en lo más profundo de la estructura social, han obstaculizado dicho esfuerzo o no han permitido mantenerlo por períodos prolongados. El hecho decisivo que se desea subrayar es que la crisis, entre sus muchos efectos, ha contribuido también a debilitar los logros en cuanto a capacidad de acción colectiva organizada, desbaratando en muchos casos los esfuerzos realizados durante varios decenios. Así, por ejemplo, en muchos países se han exacerbado los conflictos de intereses entre los grupos sociales. Estos lógicamente contribuyen a debilitar los mecanismos de articulación entre los agentes económicos, los que constituyen un fundamento muy importante de la capacidad de acción colectiva organizada.

De otra parte, dicha capacidad se ve afectada también por la disminución de la "capacidad de gobernar", que consiste en la aptitud que tienen los gobiernos para diseñar y ejecutar su política de desarrollo. Muchos factores contribuyen a esa disminución: entre ellos, la existencia de estructuras institucionales que impiden al aparato estatal llevar a cabo una acción coordinada; el aumento de las demandas de la sociedad al gobierno y la agudización de los conflictos políticos en circunstancias que los sistemas de partidos no logran cumplir su función de articulación e integración de intereses; y la influencia de factores de origen externo que debilitan la capacidad fiscal y obstaculizan, por su alto nivel de variabilidad, el mantenimiento de una política de desarrollo estable.

La experiencia de los años recientes pone de relieve que no cabe subestimar la capacidad de acción colectiva organizada: ésta constituye una condición necesaria para llevar adelante una política de desarrollo estable y equitativa. En consecuencia, es preciso revertir la tendencia a su debilitamiento, mediante una acción a largo plazo por parte de los agentes sociales y del gobierno. Tal acción debe procurar establecer mecanismos institucionales de articulación entre los agentes sociales, así como entre ellos y el gobierno, con el objeto de alcanzar un grado cada vez mayor de organización colectiva. Se trata de una tarea larga y difícil, que se vería muy favorecida si la política de desarrollo diera especial relieve a la dimensión equitativa, a fin de reducir la desigualdad social y los conflictos consiguientes.

## 2. La transferencia de recursos al exterior y los equilibrios macroeconómicos básicos: algunos dilemas de política económica

Antes de examinar los requisitos que deben cumplirse para revertir las tendencias recesivas de años recientes, conviene examinar brevemente ciertas interacciones entre las restricciones al desarrollo descritas en capítulos precedentes, y en especial la transferencia de recursos financieros al exterior, y los equilibrios macroeconómicos básicos.

El hecho central que condicionó el desempeño económico de muchos países de América Latina y el Caribe en el último lustro ha sido, como se dijo, el

vuelco en la transferencia de recursos. La región recibía recursos netos del exterior equivalentes a alrededor de 2% del producto interno bruto en los años ochenta; entre 1982 y 1987, ha debido transferir al exterior recursos equivalentes a un promedio del orden de 4% del producto. Aun aquellos países que no registraron una transferencia negativa de recursos (generalmente, los de menor dimensión económica) sufrieron un marcado deterioro en la movilización neta de ahorro externo.

Transferir recursos al exterior implica llevar a cabo un ajuste interno y externo por medio de políticas de gasto, reasignación y conversión a divisas. Cualesquiera sean los instrumentos elegidos, el ajuste interno requiere reducir el gasto respecto al producto; o sea, elevar el ahorro interno. A su vez, como no todo ahorro interno es convertible en divisas, se presenta también un problema de transformación, o de ajuste externo, para poder convertir los recursos ahorrados en divisas, por la vía de la reasignación del gasto interno hacia bienes y servicios no transables y de recursos hacia la producción de bienes transables.

La interrelación entre la transferencia de recursos y los problemas de ajuste y control de inflación puede ilustrarse someramente a través de un examen de cuatro dilemas de política económica, todos relacionados entre sí: elevar el producto o contraer el gasto; aumentar las exportaciones o reducir las importaciones; incrementar el ahorro o disminuir la inversión; y elevar la tributación, incluyendo el llamado "impuesto inflación", o reducir el gasto público.

El primer dilema se plantea en relación con las restricciones de origen externo en circunstancias como las que caracterizaron la evolución de numerosos países de la región en años recientes. Al mantenerse el pago de los intereses sobre la deuda externa, y al mismo tiempo disminuir o desaparecer la entrada neta de capital, el financiamiento sostenido de la transferencia de recursos consiguiente exige la generación de un superávit comercial equivalente. Es allí donde surge este primer dilema, pues el superávit puede lograrse mediante un aumento de las exportaciones, una reducción de las importaciones o una combinación entre ambas. Para ello son necesarias tanto la reducción del nivel o el ritmo de crecimiento del gasto interno como su reasignación de bienes no transables a bienes transables.

Como se sabe, los países de América Latina y el Caribe se vieron obligados a efectuar en los años ochenta un vuelco extraordinariamente rápido de una situación deficitaria a una superavitaria en materia comercial. La misma celeridad del proceso impidió que se diera la posibilidad de aumentar las exportaciones y de comprimir sólo las importaciones prescindibles. Más bien, dadas las conocidas rigideces que existen para diversificar y ampliar las exportaciones, y puesto que menos del 15% de las importaciones de la región son bienes de consumo —muchos de ellos consumo básico—, no resulta sorprendente que el grueso del ajuste se haya efectuado mediante la compresión (y no la sustitución) de insumos intermedios y maquinaria (cuyo volumen disminuyó en aproximadamente un 40%). Con ello se generó un ajuste recesivo, que además comprometió el crecimiento futuro.

Este fenómeno plantea un segundo dilema, íntimamente vinculado con la restricción del gasto global. El vuelco descrito en la transferencia de

recursos tuvo como contrapartida ineludible una reducción del gasto público en relación al producto, en vez de un aumento en el producto. Esta última opción no se concretó, en la mayoría de los países, por cuanto el considerable financiamiento externo con que se contó hasta 1981 no se utilizó en elevar la capacidad productiva mediante nuevas inversiones. A partir de 1982, entonces, prevaleció en la región una reducción del gasto, con sus consecuencias de carácter recesivo.

De otra parte, si bastara sólo con reducir y reasignar el gasto en un monto equivalente al superávit comercial, el costo podría haber sido elevado, pero acaso soportable. Sin embargo, el intento de bajar y reasignar el gasto hizo caer el producto, con lo cual se hizo necesaria a su vez una caída aún mayor en el gasto para lograr el superávit comercial aludido. En efecto, una reducción del gasto total suele recaer no sólo sobre los bienes internacionalmente transables, sino también sobre los no transables. Se logra así el ajuste, pero a un alto costo en términos de una caída de la actividad económica y de sus repercusiones sobre la convivencia político-social, pues la merma de la producción de no transables permite ahorrar o generar divisas sólo en la medida en que en ella se ocupan insumos transables.

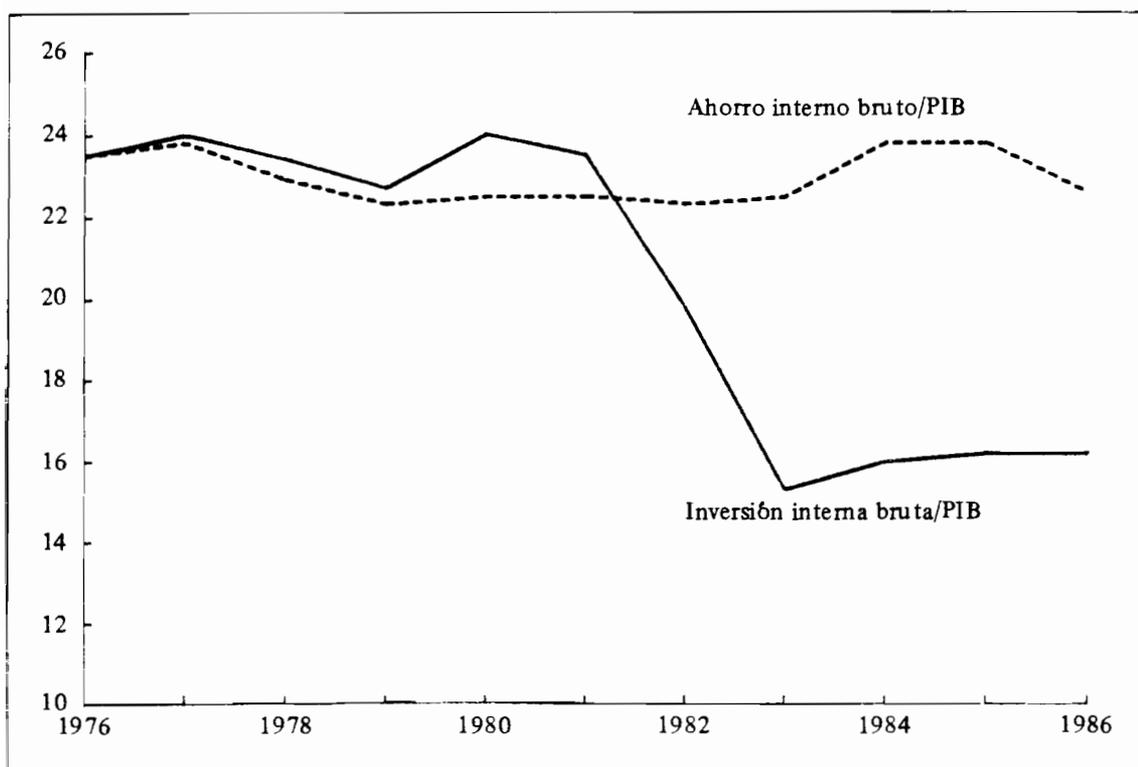
En principio, podría obviarse una caída en el producto si los recursos liberados por la reducción de la producción de bienes y servicios no transables pudiesen ocuparse de inmediato en la expansión de la producción de transables. Sin embargo, además de las restricciones de la demanda externa y de otras internas de carácter estructural, las velocidades de ambos procesos son muy diferentes: una reducción del gasto interno y de la producción de bienes transables puede ser tan intensa y rápida como parezca necesario; un aumento de la producción de bienes transables, en cambio, exige tiempo, por cuanto los recursos liberados en el sector de bienes no transables deben ser reasignados a la producción de bienes exportables y de sustitutos de importaciones. Dicho en otros términos, es más fácil frenar con rapidez la demanda que reorientar la producción.

El aumento en el superávit comercial, frente a un producto constante o incluso en contracción, redundará por fuerza en una reducción del consumo, o de la inversión, o de ambos, planteando así un tercer dilema. Por lo tanto, la única manera de evitar un mayor sacrificio en el crecimiento es que la reducción en el gasto necesaria para compensar la transferencia de recursos al exterior se origine en un mayor ahorro interno.

Para apreciar los alcances de esto último, cabe recordar que la transferencia de recursos hacia el exterior equivale a alrededor de la quinta parte del ahorro interno. De ahí que el vuelco en la transferencia de recursos, de una magnitud positiva a una negativa, no sólo significó que el ajuste haya sido recesivo, sino que se hiciera en su casi totalidad a costa de la inversión. Esta, como se señaló en el capítulo precedente, cayó en la mayoría de los países en un monto equivalente al vuelco en la transferencia de recursos. (Véase el gráfico 2.) Como el ahorro externo se redujo fuertemente con la crisis y el ahorro interno tuvo que destinarse en una considerable proporción al servicio de la deuda, de hecho quedaron mucho menos fondos disponibles para invertir.

Gráfico 2

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTES DE AHORRO E INVERSION

*(Porcentajes respecto al producto interno bruto)*

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Un cuarto dilema se relaciona con la restricción de las finanzas públicas. Como se sabe, la mayor parte de la deuda externa es pública o con garantía pública (70% antes de la crisis, más de 80% actualmente). En consecuencia, corresponde al gobierno el grueso de la transferencia de recursos. Como cualquier otro agente, el gobierno puede movilizar estos recursos reduciendo sus gastos, endeudándose internamente o elevando sus ingresos. Además, puede acudir al expediente de la emisión. En la medida en que los mercados de capital nacionales no sean muy desarrollados, o puedan absorber sólo con dificultad un financiamiento adicional del orden del 4% del producto interno bruto, el financiamiento deberá provenir de aumentos equivalentes en los ingresos o de reducciones en el gasto; de lo contrario, provendrá de la emisión.

Dado que el ingreso o gasto del gobierno central es una pequeña fracción del producto en la mayoría de los países (10-20%), un vuelco en la transferencia de recursos de 4% del producto puede significar tener que elevar el ingreso o reducir el gasto en porcentajes sustanciales (hasta de 40%). De ahí que no ha de sorprender que buena parte de esta transferencia se haya financiado en el pasado con emisión. Como la base monetaria también es baja en la mayoría de los países de la región (5-10% del producto), una emisión equivalente a pocos puntos de éste puede fácilmente acelerar las presiones inflacionarias.

Cabe hacer notar que esta fase de financiamiento y movilización de recursos hacia el sector público es más difícil en países en los que este sector tiene normalmente un déficit de divisas, pues la devaluación que requiere el ajuste externo empeora el déficit público (expresado en moneda nacional). Por ello, para evitar una creciente presión inflacionaria, las devaluaciones en aquellos países deberían ir acompañadas de esfuerzos adicionales para controlar la demanda.

A su vez, el efecto de la disminución del déficit público depende de si ésta se logra mediante reducción del gasto público o a través de un aumento en sus ingresos. En la medida en que se baje el gasto, es preferible que dicha disminución se concentre en el consumo, y sobre todo de bienes transables. Sin embargo, con ello suele plantearse un conflicto, ya que el grueso del gasto público (salvo la parte de la inversión pública constituida por bienes de capital importados y otro renglón importante, cual es el de armamentos) es en bienes no transables. De ahí que la alternativa que se enfrenta sea difícil de resolver: en efecto, si se centra el recorte del gasto público en los egresos corrientes, se arriesga una caída en la producción, pues el ahorro en divisas es pequeño; por otra parte, si la reducción se concentra en los bienes transables, ello implica reducir la inversión, lo que no sólo afecta la parte compuesta por equipos importados, sino muy a menudo también las obras de construcción complementarias.

Por estas razones, en principio sería preferible elevar los ingresos públicos, pues éstos suelen tener una mayor incidencia sobre la demanda de bienes transables. Sin embargo, por razones administrativas y políticas —y con las importantes excepciones del impuesto a los productos energéticos y los precios de otros bienes y servicios producidos por empresas estatales—, la mayoría de los países no han logrado elevar significativamente los ingresos públicos durante el periodo de crisis, con lo cual el esfuerzo para servir la

deuda externa ha conducido principalmente a la reducción del gasto o al aumento de la emisión.

## B. EL CRECIMIENTO, EL AHORRO Y EL SERVICIO DE LA DEUDA

### 1. Introducción

En páginas precedentes, se ha aludido al creciente peso que la deuda externa ha adquirido entre los factores que han limitado el crecimiento y la inversión en los años ochenta. La naturaleza y el alcance del problema han ido cambiando a lo largo de la década conforme han evolucionado las circunstancias y las actitudes de los principales actores --gobiernos deudores, bancos acreedores, gobiernos de los países acreedores y organismos multilaterales.<sup>21/</sup> Durante todo el período, sin embargo, ha sido patente el carácter asimétrico del costo que ha entrañado su servicio, así como la persistencia del problema, que ha limitado la capacidad de crecer en el corto plazo y la capacidad de invertir en una nueva base productiva para reestructurar las economías y hacerlas más competitivas internacionalmente en el mediano y largo plazo.

En efecto, el nivel de ahorro interno de la región en relación al producto no ha variado en mayor grado, manteniéndose una proporción de ahorro poco inferior a la registrada en los años previos a la crisis. Pero tal como se desprende del gráfico 2, los pagos del servicio de la deuda han absorbido prácticamente un tercio de dicho ahorro entre 1983 y 1987, forzando una caída de la inversión productiva y debilitando las posibilidades de crecimiento futuro.

La manera en que los gobiernos de la región han reaccionado a este fenómeno ha condicionado fuertemente su política económica. Al subordinar metas de crecimiento al servicio de la deuda, algunos países --generalmente los de mayor dimensión económica-- procuraron generar superávits comerciales mediante las políticas recesivas de ajuste descritas en páginas precedentes. En los primeros años de la década, esta estrategia se apoyó en dos supuestos que a la postre no resultaron acertados: primero, que la economía internacional pasaba por una recesión cíclica, la cual daría paso eventual a una reactivación, cuyos beneficios se extenderán luego al sector exportador latinoamericano y del Caribe; segundo, que las políticas de ajuste conducirían rápidamente a restablecer el acceso de los países de la región a los mercados de capital, con lo cual se volvería a la situación "normal" de importadores netos de recursos financieros. En los hechos, el superávit comercial (logrado a través de un aumento en las exportaciones, pero también de una compresión mucho más espectacular en las importaciones) tuvo los elevados costos sociales y económicos tantas veces mencionados en éste y en otros documentos de la CEPAL.

El superávit comercial aludido, y las políticas recesivas que generalmente lo acompañaban, ponen en evidencia el insólito esfuerzo realizado por muchos gobiernos de la región para mantener la normalidad en el pago del servicio de su deuda externa, demostrando con ello que conciben su relación con los mercados financieros y comerciales internacionales en una perspectiva

de largo plazo, a pesar de las actuales dificultades. Sin embargo, con el transcurso de los años y su efecto acumulativo, el servicio de la deuda se ha constituido en una barrera insalvable: es evidente que, para la mayoría de los países, no se puede crecer y a la vez pagar la deuda en los términos inicialmente pactados.

## 2. El crecimiento, el ahorro y la transferencia de recursos

El problema central consiste en reducir sustancialmente los pagos por servicio de la deuda al exterior, y en obtener a la vez un flujo neto de financiamiento externo. Tales pagos de servicios, unidos a una paralización del financiamiento externo voluntario, han significado entre 1983 y 1987 una transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores de unos 150 000 millones de dólares.

Esta transferencia es contraria a la lógica. Por una parte, se esperaría que los recursos fluyesen de los países más altamente capitalizados hacia los demás, como de hecho ocurrió históricamente. Por otra, se esperaría que los países más ricos contribuyesen a financiar el desarrollo de los menos favorecidos, complementando con parte de sus propios ahorros los ahorros de éstos, y facilitando así una mayor inversión. En cambio, la crisis de la deuda obligó a los países deudores en desarrollo a destinar parte considerable de su ahorro a complementar el de países más desarrollados.

Ciertamente, se han registrado avances en las negociaciones sucesivas llevadas a cabo a partir de 1983. Se han reducido los márgenes de recargo sobre las tasas de referencia, habiéndose modificado en el sentido de utilizar las más bajas en el mercado; los plazos se han extendido; los periodos de gracia se han hecho más largos; se ha comenzado a utilizar mecanismos que vinculan el servicio de la deuda con los precios de ciertos productos de exportación; se ha iniciado la utilización de la tasa de crecimiento de la economía como un factor para determinar la necesidad de recursos adicionales, y se ha experimentado con la utilización de "bonos de salida" que simplifican el proceso de negociación. Además, se ha avanzado en el plano conceptual, pues todas las partes han reconocido la necesidad de adoptar un enfoque de más largo plazo en el problema del ajuste; se ha aceptado el principio de corresponsabilidad de países e instituciones acreedoras y de países deudores en el problema de la deuda, y también la necesidad de crecer para poder enfrentar tal problema.

Todo ello, sin embargo, ha sido insuficiente ante el continuo deterioro de la relación de precios del intercambio, la debilidad de la economía mundial, las elevadas tasas de interés y el creciente proteccionismo, así como ante las violentas fluctuaciones cambiarias que han afectado a las mayores economías del mundo y la retracción brusca del financiamiento externo voluntario. La participación relativa del servicio de la deuda externa en el valor de las exportaciones para la mayoría de los países disminuye levemente, o bien no disminuye. (Véase el cuadro 6.)

Resulta indispensable, por lo tanto, examinar los términos bajo los cuales sería posible servir la deuda sin que este servicio se constituya en una limitante insalvable del crecimiento. Las proyecciones presentadas en el

Cuadro 6

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: RELACION ENTRE LOS INTERESES TOTALES  
PAGADOS Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS<sup>a</sup>**

*(Porcentajes)*

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>b</sup>
<b>América Latina y el Caribe</b>	17.6	20.4	28.0	41.0	36.2	35.7	35.2	36.0	30.5
<b>Países exportadores de petróleo</b>	15.7	16.8	22.6	35.6	31.4	32.5	32.2	35.3	25.2
Bolivia	18.6	25.0	34.6	43.4	39.9	50.0	46.8	42.6	40.0
Ecuador	13.6	18.3	22.8	30.3	27.4	30.7	27.0	30.9	31.1
México	24.5	23.3	29.0	47.2	37.5	39.0	36.0	37.9	27.9
Perú	15.5	18.4	24.1	25.1	29.8	33.2	30.0	26.7	22.4
Venezuela	6.9	8.1	12.7	21.0	21.7	20.1	26.2	32.8	26.3
<b>Países no exportadores de petróleo</b>	19.3	23.9	33.8	46.8	41.0	38.7	37.8	36.3	33.0
Argentina	12.8	22.0	35.5	53.6	58.4	57.6	51.1	53.0	56.2
Brasil	31.5	34.1	40.4	57.1	43.5	39.6	40.0	41.4	34.5
Colombia	9.9	11.8	21.9	25.9	26.7	22.8	26.3	19.7	25.2
Costa Rica	12.8	18.0	28.0	36.1	33.1	26.7	27.3	21.2	19.3
Chile	16.5	19.3	38.8	49.5	38.9	48.0	43.5	38.6	26.7
El Salvador	5.7	5.9	7.8	11.9	12.2	12.3	12.9	12.5	13.2
Guatemala	3.2	5.3	7.6	7.8	8.7	12.3	14.9	16.5	16.3
Haití	3.2	2.1	2.7	2.4	2.4	5.2	7.4	3.4	4.6
Honduras	8.6	10.6	14.4	22.4	16.4	15.8	16.2	15.5	16.5
Nicaragua	9.7	24.3	37.4	41.8	45.5	11.9	13.3	8.9	69.9
Paraguay	10.7	13.5	14.8	13.5	14.3	10.2	8.5	18.5	14.8
República Dominicana	14.3	19.9	19.1	22.7	24.5	18.1	15.4	19.0	19.6
Uruguay	9.0	11.0	12.9	22.4	24.8	34.8	34.3	24.7	24.0

Fuente: 1979-1987: CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup>Incluye los intereses devengados así como los correspondientes a la deuda de corto plazo. Los servicios excluyen los factoriales. <sup>b</sup>Estimaciones preliminares.

capítulo anterior sugieren que, para crecer y servir la deuda, se requeriría una reducción sustancial en las tasas de interés aplicables o en el nivel de la deuda vigente. Concretamente, en las condiciones de mercado previsibles, sería necesario que para la región en su conjunto se aplicaran tasas de interés sobre la deuda de no más de un 1% en términos reales, y que la deuda aumentara a un 3% anual, para que las economías pudiesen crecer a tasas modestas, de entre 3 y 5% por año según los países. Para conseguir igual efecto sin reducir la tasa de interés, el principal inicial de la deuda debería reducirse, en promedio, entre 30 y 40%, para luego crecer a partir del nivel más bajo alcanzado. Como ya se dijo, estos cálculos podrían resultar optimistas si continuaran prevaleciendo condiciones adversas en la economía mundial, lo que dificultaría aún más el incremento de las exportaciones de los países deudores.

### 3. La deuda y el mercado

El mercado ha reconocido estas dificultades. Por una parte, los bancos acreedores han elevado sus provisiones para afrontar eventuales pérdidas generadas por su cartera de préstamos. Esto implica sacrificar utilidades presentes para fortalecer su situación patrimonial y sus utilidades futuras. Un efecto secundario de tal fortalecimiento es la posición más dura de algunos bancos frente a las demandas de financiamiento adicional, y también frente a presiones ejercidas en tal sentido por parte de sus gobiernos o los organismos multilaterales de financiamiento. Otro efecto secundario, aún no suficientemente manifestado, es la mayor capacidad de los bancos acreedores para reducir intereses cobrados a deudores con dificultades de pago y para borrar de sus libros, en forma total o parcial, aquellas deudas que no se espera poder recuperar. Tomados en conjunto, estos efectos secundarios podrían conducir a una situación en que, desaparecido el financiamiento adicional, la reducción de los intereses y del principal de la deuda se convirtiese en la vía primordial de solución del problema. Unos pocos bancos han iniciado ya esta vía, sea mediante la negociación con determinadas empresas deudoras (sin garantía pública), o mediante fórmulas más generales.

Por otra parte, los documentos que representan deuda con garantía pública de los países latinoamericanos tienen precios de mercado considerablemente inferiores a su valor nominal. Esto implica que, a las tasas de interés y otras condiciones vigentes hoy, el mercado estima que sólo una fracción de la deuda podrá ser recuperada por los acreedores (o pagada por los deudores).

Los deudores se han beneficiado muy poco hasta ahora de esta diferencia de precio en el mercado. Sólo en la medida en que pueda transformarse deuda en capital de riesgo, y en que esta transformación ocurra en el país deudor a valores inferiores al valor nominal de la deuda, habrá un alivio del peso de la deuda en el largo plazo. De otro modo, si bien se transforma una obligación fija en otra eventual, sería de esperar que la tasa de retorno deseada sobre la inversión fuese más alta que la tasa de interés sobre los préstamos, como ha sido lo normal en el pasado. Por esto, la transformación de deuda en capital no podrá constituir la base de una solución al problema de la deuda, aunque tiene un papel que desempeñar, según las políticas de los países, si logra contribuir al incremento de la inversión.<sup>22/</sup>

Tal como en el pasado, se presenta hoy una situación que el mercado, por sí mismo, sólo puede resolver en forma muy ineficiente. Es preciso, más bien, reducir tasas de interés mediante acción directa de los acreedores, reducir el nivel inicial de la deuda, y al mismo tiempo continuar proporcionando financiamiento a los países deudores para permitir el crecimiento de su economía. La acción del mercado llevaría a paralizar el financiamiento, como ha ocurrido, y no a acrecentarlo, a pesar de los persistentes esfuerzos de los organismos financieros multilaterales por empujar a los bancos a prestar más.

De ahí que es preciso pensar en un conjunto de soluciones complementarias. La revisión necesaria en las tasas de interés aplicables, o en el principal de la deuda vigente, es de gran importancia. Por ello parece poco probable que las soluciones de mercado resuelvan por sí solas el problema, o que se encuentre una solución única para aliviar el peso de la deuda, sobre todo en circunstancias en que existe creciente incertidumbre acerca del crecimiento de la economía mundial.

#### 4. Las opciones de los acreedores y de los deudores

Los bancos acreedores utilizan cada vez más, para abordar el problema, una lista (o "menú") de opciones de mercado, elaborada según sus intereses y conveniencias; esperan que los deudores elijan entre las opciones que ésta ofrece. Por su parte, los deudores han logrado ampliar gradualmente su propia lista de opciones, para reflejar en ella, en alguna medida, sus intereses.<sup>23/</sup> Entre las ampliaciones recientes de la lista se cuentan la reprogramación del pago de intereses sobre una base anual en vez de semestral, y la vinculación del monto del nuevo financiamiento con ciertos indicadores de los ingresos por exportaciones.

Los bancos acreedores no tienen una posición monolítica frente al problema de la deuda. En realidad, a medida que se prolonga la crisis, sin claras expectativas de solución, han comenzado a marcarse cada vez más diferencias de enfoque y de énfasis entre tales bancos. En algunas ocasiones, las negociaciones entre éstos y los deudores se han prolongado más allá de lo razonable por la oposición de un solo banco (o de unos pocos) a aceptar determinados planteamientos del deudor, que resultan satisfactorios para la gran mayoría de los acreedores. En otras, se ha demorado largamente la provisión efectiva de los fondos comprometidos, porque algunos acreedores sólo habían aceptado con gran renuencia los términos del acuerdo.

A pesar de todo esto, la lista de opciones de mercado que prefieren los acreedores dista mucho de ser suficiente para resolver el problema. Como se requiere reducir por vía directa las tasas de interés aplicables a la deuda vigente, o disminuir dicha deuda, es necesario ir más allá en la elaboración de opciones que logren tal efecto.

Así, la lista de opciones de los deudores habría de incluir, al menos, los siguientes elementos:

a) La reducción directa de las tasas de interés aplicables a la deuda ya existente, tanto por parte de la banca comercial como del resto de los

acreedores institucionales. Tal reducción es factible, como lo demuestran acciones ya tomadas por ciertas instituciones en unos pocos casos.

b) Un financiamiento externo adicional provisto por la banca comercial que sea al menos igual a la tasa de inflación internacional aplicada al principal de la deuda con dichos bancos. Con ello se evitarían difíciles negociaciones destinadas sólo a mantener el nivel real de la deuda.

c) La revisión de las normas aplicables a las provisiones y castigos que realiza la banca comercial acreedora, con el fin de facilitar el reconocimiento en sus carteras del valor de mercado de la deuda y de extender en el tiempo los efectos de tal reconocimiento sobre las utilidades o el capital de la banca, incluyendo, cuando corresponda, la condonación total o parcial de la deuda en algunos países.

d) La aplicación, por parte de los gobiernos de los países de sede de los bancos acreedores, de normas contables y de supervisión bancaria que faciliten la venta de cartera por parte de la banca comercial. Tales normas deberían tomar más en cuenta que la reducción de los pasivos de un deudor determinado mejora la calidad (la probabilidad de pago) de la deuda remanente.

e) La adopción de medidas explícitas por parte de los gobiernos acreedores para aliviar el peso de la deuda de fuente oficial, que no se transa en el mercado. Tales medidas, a su vez, reducirán el esfuerzo que corresponda hacer a la banca comercial acreedora para contribuir a la solución del problema.

f) El establecimiento (o fortalecimiento, en su caso) de mecanismos que amortigüen para los deudores el efecto negativo de ciertas políticas de los países acreedores, especialmente aquellas vinculadas a incrementos de la tasa de interés o a pérdidas en la relación de precios del intercambio. Estos mecanismos podrían establecerse en los organismos multilaterales de financiamiento. Algunos países acreedores han expresado ya su apoyo a este respecto.

g) La constitución, en organismos multilaterales, de fondos especiales para la compra de carteras bancarias a precios negociados en relación con los precios de éstas en el mercado. Los mismos organismos podrían luego encargarse de la cobranza de la deuda, una vez reducida ésta a su valor de mercado. Los recursos para constituir estos fondos serían aportados en préstamo por países acreedores, en condiciones concesionarias, y los préstamos serían luego pagados con el producto de la cobranza de los títulos de deuda adquiridos. Como alternativa, para financiar la operación, los organismos podrían emitir bonos, con respaldo de la deuda adquirida y su propia garantía.

h) El fortalecimiento de los recursos de capital de los organismos multilaterales y regionales de financiamiento, con una condicionalidad revisada que facilite el otorgamiento de apoyo financiero anticíclico a los países deudores. Tales organismos han contribuido en muchos países a producir un flujo perverso de recursos, al exigir pagos de amortización e intereses que exceden los nuevos préstamos que otorgan.

i) La emisión de bonos por parte de los países deudores, con garantía de países acreedores, para recomprar su deuda a precios relacionados con el mercado, con el fin de reducir el nivel de la deuda a un tamaño manejable.<sup>24/</sup>

La importancia relativa de los distintos elementos en un conjunto de soluciones debería variar de un país a otro, según las circunstancias de la economía, la estructura de la deuda, y la relación del país con sus acreedores.

Hay, además, aspectos del problema de la deuda que no podrán ser resueltos sólo mediante la negociación entre deudores y bancos acreedores. Se trata por una parte de los problemas vinculados al funcionamiento mismo del sistema monetario y financiero internacional, y por otra, de aquellos en que el interés particular entra en conflicto con el interés colectivo, y se hacen entonces necesarias las acciones de alguna autoridad superior, garante del bien común. Son precisamente estos problemas los que exigen una negociación política, que incluya a los gobiernos de países acreedores y deudores, así como a la banca acreedora y a las instituciones financieras multilaterales.

En el mismo orden de ideas, la cooperación intrarregional entre países deudores —sea en el marco del Grupo de Cartagena, el llamado "Grupo de los Tres", el Grupo de Río u otros— tiene ventajas evidentes, y podría mejorar la capacidad de negociación de cada uno de los deudores frente a los acreedores.

Vale la pena destacar, asimismo, que no basta con refinanciar o postergar todos los vencimientos de capital de la deuda. Los cálculos realizados indican que, además de tal refinanciamiento o postergación, se requiere que el principal de la deuda continúe aumentando, aun a tasas de interés sustancialmente más bajas que las actuales. Si las tasas de interés no se redujesen, al crecimiento necesario de la deuda habría que agregar lo requerido para financiar el pago de intereses más elevados. Esto haría que la deuda creciese a una tasa de alrededor de 9% por año, más alta que la del crecimiento del producto o de las exportaciones. Si así sucediera, las relaciones deuda-producto y deuda-exportaciones continuarían incrementándose, augurando nuevos problemas futuros.

Por ello, la reducción de las tasas de interés es un componente indispensable de cualquier conjunto de soluciones. Naturalmente, dicha reducción puede reemplazarse por una rebaja en el nivel inicial de la deuda, cuya magnitud sea tal que logre disminuir los pagos por intereses en un monto equivalente al que se obtendría al reducir las tasas de interés.

El necesario aumento adicional del financiamiento tendrá que provenir de todas las fuentes tradicionales: bancos comerciales, organismos multilaterales y gobiernos. Sin embargo, es probable que las dos últimas deban inicialmente desempeñar el papel central. La experiencia demuestra que la banca comercial experimenta un largo retraimiento después de las crisis, y nada se ve en la actual que pueda reducir la longitud del período de retracción.

## 5. Las opciones unilaterales y las soluciones de hecho

A falta de fórmulas de alivio del peso de la deuda que provengan de un mejoramiento sustancial de la economía mundial (lo que, como se dijo, no se percibe en el horizonte previsible), de algunas de las fórmulas señaladas más arriba, o de otras de carácter similar, los países deudores enfrentarán la opción de acciones unilaterales por períodos prolongados. Ciertos deudores ya se han visto forzados a limitar de manera unilateral sus pagos de servicios de deuda, tanto en América Latina como en Europa y África. En períodos recesivos pasados de la economía mundial, tales limitaciones también se produjeron, y contribuyeron a aliviar la carga de los deudores. Tal como hoy, las limitaciones unilaterales de los pagos ocurrieron en general a falta de otras opciones, y no como el curso de acción preferido por estos últimos.

Forzados a adoptar acciones unilaterales, los deudores podrían incluir en su lista otras opciones tales como la moratoria, la fijación de límites específicos a los pagos por servicio de la deuda (tales como un porcentaje del producto o de las exportaciones), la capitalización forzosa (total o parcial) de los pagos por intereses, la conversión unilateral de la deuda a bonos de largo plazo e interés inferior al vigente en el mercado, el pago de la deuda en especie (pactado ya con algunos países acreedores de economías centralmente planificadas) y otras.

La experiencia histórica demuestra que el mercado se ve forzado a reconocer la realidad y a distribuir el costo de tal reconocimiento entre todas las partes interesadas. Sin embargo, la solución llega en ese caso después de un período largo de conflictos, paralización del crecimiento, quiebras de algunas instituciones acreedoras y desorden económico generalizado, todo lo cual es susceptible de evitarse mediante una acción oportunamente concertada.

Por otra parte, las soluciones de más largo plazo del problema de la deuda significan relacionar el servicio de ésta con la situación del sector externo de los países deudores, particularmente en lo que se refiere a vincular tal servicio con la expansión del comercio. Igualmente, esas soluciones implican buscar en la economía mundial mecanismos que distribuyan más equitativamente el peso del ajuste, para evitar que se lleguen a reproducir los niveles de desajuste interno y externo recientemente registrados. Tales desajustes, al incrementar las incertidumbres de la economía internacional, perjudican seriamente el proceso de desarrollo tanto de los propios países industriales como del resto de la comunidad internacional. Estas soluciones, por su naturaleza, sólo pueden lograrse mediante una negociación política, con participación de los gobiernos, tanto acreedores como deudores.

Por último, cabe recordar que el esfuerzo necesario para resolver el problema de la deuda se enmarca en un cuadro general de políticas económicas destinadas a lograr una aceleración y afianzamiento del ritmo de crecimiento de las economías de la región. Esto pone de relieve la responsabilidad que cabe a los gobiernos de los países latinoamericanos y del Caribe en cuanto a mejorar sus políticas económicas y sociales. Sobre estos aspectos se formulan algunas consideraciones adicionales en los acápites subsiguientes.

La seria preocupación latinoamericana por la deuda ha sido puesta nuevamente de manifiesto por la atención que los Presidentes de ocho países de la región han prestado recientemente a este tema. Los Presidentes han acordado un conjunto de pautas de acción destinadas a compatibilizar la necesidad prioritaria de crecimiento con un adecuado servicio de la deuda externa. El Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia contiene los lineamientos fundamentales para obtener dicha compatibilización, y propone una negociación política dentro de principios que han sido ya internacionalmente aceptados: la corresponsabilidad, la necesidad de reducir y revertir la transferencia perversa de recursos y la conveniencia de establecer mecanismos para amortiguar los efectos negativos de las políticas de los países económicamente más influyentes sobre las economías de aquellos en proceso de desarrollo. La manera de instrumentar esos lineamientos se encontrará en una lista de opciones que reflejen los intereses de los deudores.

### C. CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA

#### 1. Reinserción internacional y transformación productiva

El panorama de la economía internacional descrito en el primer capítulo de esta nota se conjuga con transformaciones profundas y de considerables proyecciones tecnológicas en que se apoya la producción mundial.<sup>25/</sup> Esos patrones tecnológicos que están emergiendo tienden, entre otros aspectos, a afectar las ventajas comparativas basadas en la explotación primaria de recursos naturales o energéticos y también las que resultan de la utilización de mano de obra de bajo costo. Pero asimismo tienden a tornar más dinámico el patrón de ventajas comparativas, en la medida en que éstas pasen a depender cada vez menos de las dotaciones naturales de recursos o de las capacidades tradicionales de cada país y cada vez más del desarrollo de recursos humanos y de la adquisición progresiva de nuevas capacidades tecnológicas e industriales.

De ahí que el tema de la transformación o modernización de la estructura productiva y la incorporación del progreso técnico se plantea con creciente urgencia tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. Ya se mencionó en capítulos precedentes que en el caso concreto de las diversas situaciones que se dan en América Latina y el Caribe, y en parte como consecuencia de los cambios que ocurren en el ámbito internacional, hay cada vez mayor conciencia de que las dos principales fuentes de dinamismo económico entre 1950 y 1980 —la exportación de bienes primarios y la industrialización, fundamentalmente para abastecer mercados nacionales— experimentaron un paulatino deterioro de esa capacidad.

De lo anterior se infiere que para que los países retomen la senda del crecimiento, es necesario que al menos la mayoría de ellos intenten transformar las estructuras productivas, tanto en el sector agropecuario como en la actividad manufacturera. Las páginas que siguen ponen el énfasis en una antigua preocupación de la CEPAL —la industrialización— en el contexto de los años ochenta y más allá.

La experiencia en América Latina y en otras regiones en desarrollo sugiere que para alcanzar los objetivos generales del desarrollo es preciso avanzar simultáneamente hacia la articulación económica interna y la inserción sólida en la economía internacional. Pretender lo mismo por la vía de la exclusión parcial y prolongada de sectores sociales y regiones resulta ilusorio ya que las tensiones latentes inexorablemente crean la incertidumbre y comprometen, en último término, la inversión y el crecimiento. Alternativamente, concentrar exclusivamente la atención en la articulación interna a expensas de la inserción internacional, resulta cada vez más frágil, tanto por la creciente transparencia en materia de comunicaciones y, por consiguiente de aspiraciones y patrones de conducta, como por el hecho aún más concreto de que la elevación del nivel de vida de la población se vincula al crecimiento de la productividad. Lo último se asocia, a su vez, al proceso de incorporación del progreso técnico, que requiere crecimiento, para el cual la inserción internacional es, al mismo tiempo, una vía de acceso y un estímulo.

## 2. Competitividad y progreso técnico

La perspectiva con que la reestructuración productiva se plantea en los países desarrollados y en América Latina y el Caribe es, sin embargo, radicalmente diferente. En los primeros, la motivación principal es la competitividad internacional; en los segundos, en la presente década, se ha tendido a la aplicación de políticas que, induciendo transformaciones productivas, persiguen el objetivo prioritario de generar superávit comercial. En su expresión más extrema se trata de la diferencia entre la competitividad con incorporación de progreso técnico y aquella basada en la reducción de ingreso.

A nivel nacional, y con una perspectiva de mediano y largo plazo, ser competitivo entraña tener capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. A ese fin se requiere aumentar la productividad y, por ende, incorporar progreso técnico. A corto plazo, la devaluación y otras políticas de estímulo a las exportaciones mejoran la posición relativa de las empresas de un país. Sin embargo, tratar de elevar la competitividad sobre la base de una secuencia de devaluaciones que sustituyan el aumento de la productividad y la incorporación del progreso técnico, conduce a erosionar la cohesión social, comprometiendo, en último término, la propuesta de favorecer la inserción internacional.

Los gobiernos de los países desarrollados impulsan programas de apoyo a los sectores de alto contenido tecnológico, readecuan y refuerzan el sistema educativo y de investigación y desarrollo, promueven programas preferenciales de apoyo a la pequeña y mediana industria, crean condiciones favorables a la cooperación entre empresas y de éstas con el sector público, impulsan la reforma del sistema de relaciones industriales y refuerzan programas públicos de inversión para la adecuación de la infraestructura, con énfasis en las telecomunicaciones.

Las empresas, por su parte, exploran nuevas formas de organización y de cooperación entre ellas, con el sector académico y el de la intermediación financiera (capital de riesgo), experimentan diversas modalidades de

relaciones industriales conducentes a estimular la cooperación y motivación de los trabajadores y desarrollan las más variadas modalidades de cooperación entre las empresas, y con los gobiernos y agrupaciones regionales. Lo anterior es especialmente pertinente en el ámbito de la investigación y desarrollo. Estos instrumentos de carácter sectorial suelen agruparse bajo la denominación genérica de "política industrial", generalmente en apoyo a la competitividad internacional de la industria en el contexto de un sistema productivo liderado y articulado, interna e internacionalmente, por sectores productores de bienes y servicios con elevado contenido tecnológico, desde los cuales éste difunde al resto del aparato productivo.

La tarea en América Latina y el Caribe es mucho más compleja, debido, entre otros factores, a la forma en que se difunde el progreso técnico en los países de la región. Ciertamente, se precisan acciones de corte sectorial tendientes a diversificar la estructura productiva, mejorar la eficiencia y la productividad, y, en general, reducir o eliminar los rezagos relativos de esas estructuras e integrarse a los intensos cambios tecnológicos del mundo.<sup>26/</sup> El panorama macroeconómico global, y sobre todo la adopción de acciones tendientes a evitar los excesos de la sobreprotección de actividades fabriles de dudosa rentabilidad social, también contribuyen al objetivo de transformación perseguido. Sin embargo, no basta con concentrar la atención en la gestión de los equilibrios macroeconómicos, que por definición son de corto plazo, esperando que el mercado resuelva espontáneamente las transformaciones de carácter estructural. Ello supone olvidar que los precios relativos actuales pueden y suelen diferir de aquellos que surgen en el curso de las transformaciones de largo aliento inspiradas y fundadas en objetivos y criterios de mayor complejidad que los que rigen el mercado.

La competitividad internacional también está ligada con la capacidad de los países para abordar en forma sistemática el diseño y aplicación de políticas integrales para los recursos naturales renovables y no renovables, y de aplicar el conocimiento científico y tecnológico a la prospección, extracción y procesamiento de los mismos. Formaría parte de este esfuerzo mantener esa explotación dentro de límites sostenibles, sobre todo si se toma en cuenta la necesidad de revertir la tendencia de los últimos años de sobreexplotación de algunos de los recursos naturales de la región, con el consiguiente costo, quizás elevado, que ésta ha tenido, por los daños que ha ocasionado en el orden ecológico y ambiental, poniendo a prueba los sistemas agro-ecológicos.<sup>27/</sup>

En síntesis, de adoptarse una noción restringida de competitividad, se podría afirmar que, en los años ochenta, los países de América Latina la han elevado significativamente. Desafortunadamente, en general, no fue eso lo que ocurrió.<sup>28/</sup> Si bien muchos de esos países generaron superávit comercial, se produjo asimismo una caída en el nivel de ingreso.

### 3. Equidad y progreso técnico

Modernizar la estructura productiva también se relaciona con otras variables críticas de la política económica vinculadas con transformaciones estructurales de largo plazo y que se refieren a los patrones de consumo, estructuras distributivas, esquemas de inversiones para la articulación

intersectorial, modalidades de inserción internacional, desarrollo empresarial y tecnológico, calidad y tipo de infraestructura física, y base de recursos naturales. En ese sentido, cabría maximizar el uso del patrimonio natural sobre la base de técnicas que permitan un desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental. A continuación, y simplemente a título ilustrativo, se esbozan algunas de las vinculaciones entre esas variables críticas.

El punto de partida se ubica en la transformación de la estructura agraria porque la transformación estructural del sector agrícola ha desempeñado un papel determinante en distintas experiencias de modernización. Es sabido que las modalidades que adopta esa transformación, así como los procesos sociales en que ella se inserta, han sido muy variados en la experiencia histórica, pero hay un elemento de convergencia: el hecho de que esa fase ha desempeñado una función crucial en el proceso de incorporación del campesinado a la sociedad moderna, en la modificación de las relaciones agricultura-industria y ha influido específicamente, en la elevación de los niveles de equidad --y, por lo tanto, sobre los patrones de demanda-- con que distintas sociedades enfrentaron la fase de gestación de sus estructuras industriales.

Un sistema industrial internacionalmente competitivo en un contexto social en que se ha superado un umbral mínimo de equidad (transformación agraria), puede tender a favorecer la equidad en el país correspondiente en virtud de una distribución relativamente más amplia de la propiedad, asociada a la creación de pequeñas y medianas empresas; la difusión de la calificación de la mano de obra; el crecimiento más rápido del empleo, vinculado al dinamismo del mercado internacional, elevación de la productividad y de las remuneraciones; la difusión del sistema educativo en una base social más amplia y más integrada, como requisito imprescindible para sostener la competitividad internacional y, finalmente, la difusión de la lógica industrial, tanto por vías formales como informales, al conjunto de la sociedad. Sin embargo, estas características no necesariamente se verifican en aquellos casos en que la competitividad se logra a expensas de las remuneraciones laborales y donde, además, los recursos generados en la fase inicial, en lugar de canalizarse hacia la incorporación del progreso técnico por la vía de la inversión, se desplazan hacia el consumo o hacia el exterior.

De otra parte, con base en distintas experiencias históricas de desarrollo, cabría postular que la mayor equidad en la distribución del ingreso es compatible con un consumo más austero y, por consiguiente, el crecimiento. Es necesario, sin embargo, que se apliquen políticas públicas que regulen el proceso de absorción de patrones de consumo imitativos si realmente se desea favorecer la articulación económico-social interna y elevar la competitividad del sistema industrial nacional. Los instrumentos adecuados para lograr lo anterior varían según los casos nacionales, pero en términos generales, los de mayor impacto parecen ser los arancelarios, los de regulación del financiamiento al consumo, los tributarios y uno de carácter extraeconómico que se relaciona con el grado de conciencia social respecto a la necesidad de compatibilizar el acceso a la modernidad, motivación permanente y legítima, con el crecimiento y la equidad.

La ampliación inicial del mercado interno en una gama cada vez mayor de bienes y servicios asociada al crecimiento constituye la base insustituible

del aprendizaje industrial-tecnológico, condición necesaria para la creciente inserción internacional. Este "círculo virtuoso" de crecimiento y competitividad —en el cual con frecuencia suelen omitirse los requisitos de equidad, austeridad, y aprendizaje tecnológico— constituye uno de los ejes centrales de las experiencias exitosas de "industrialización".

#### 4. Capacidad empresarial y progreso técnico

La existencia de una base empresarial nacional, pública y privada, incluidas variadas posibilidades y modalidades de vinculación con la inversión extranjera, será sin duda un factor determinante en la posibilidad de construir un sistema agrícola e industrial internacionalmente competitivo. El tema de la capacidad empresarial también se vincula con el de la existencia del sector obrero, técnico y profesional y sus respectivas organizaciones sindicales. La naturaleza de las relaciones dentro de la empresa y de las ramas, además de incidir en la configuración institucional social y política, influye decisivamente sobre la evolución de la productividad y la absorción del progreso técnico, lo que explica las innovaciones institucionales en curso en los países desarrollados, a las que se hizo antes referencia.

La posibilidad de acceder al acervo de conocimientos tecnológicos disponibles en el ámbito internacional constituye otro factor que refuerza la posibilidad de consolidar sistemas productivos internacionalmente competitivos. Este acceso al acervo tecnológico internacional naturalmente tiende a reforzar la base empresarial nacional y viceversa, la existencia de la base empresarial nacional constituye un factor determinante para la absorción de este conocimiento. El limitado éxito alcanzado por las instituciones vinculadas al desarrollo científico y tecnológico en América Latina y el Caribe —que se multiplicaron en la década de los setenta en diversos países de la región con modalidades institucionales similares, aunque con recursos limitados— es parcialmente atribuible al contexto económico interno y a las limitaciones manifiestas de aquellos agentes económicos que debieron desempeñar el papel protagónico en la tarea de absorber, aplicar y demandar este tipo de conocimiento.

#### 5. Lineamientos para la reestructuración productiva

El reconocimiento de las especificidades nacionales así como las consideraciones generales anteriormente expuestas, resultan compatibles con la identificación de un conjunto de temas que orientarían la necesaria reestructuración productiva. A continuación se esbozan, en relación con algunos de ellos, criterios susceptibles de contribuir a la reflexión nacional y regional.

En primer término, y en lo que se refiere a las prioridades sectoriales, la reestructuración productiva incluye tanto la racionalización de la capacidad instalada, como la expansión productiva en sectores específicos. En aquellos países de industrialización más antigua, la primera será de mayor envergadura y tal vez enfrentará obstáculos más fuertes asociados a la eventual percepción de los grupos empresariales, laborales y gubernamentales directamente afectados en el corto plazo. En consecuencia, resulta vital

favorecer la concertación de voluntades respecto a la necesidad de proceder a esta reestructuración, tanto en lo que se refiere a los actores que participan directamente, como al conjunto de la sociedad. El proceso de racionalización productiva puede tener mayor alcance en los sectores de consumo duradero y no duradero donde, además, resulta imprescindible ampliar significativamente el mercado interno.

En cuanto a la creación de nueva capacidad productiva en el sector industrial, los tres ejes principales que, al parecer, ofrecen el mayor potencial dinámico serían los siguientes. En primer lugar, la elevación del grado de procesamiento y diseño de productos de consumo final que hacen uso intensivo de los recursos disponibles en la región (agricultura, pesca, forestales, minería, energía), que, además de responder a exigencias locales, cumplan con las especificaciones requeridas por el mercado internacional; en segundo lugar, el fomento selectivo de aquellas actividades productivas que cumplen dos requisitos simultáneamente: ser portadoras de progreso técnico y constituir el sustento principal de la articulación intersectorial (bienes de capital e industria química);<sup>29/</sup> y, tercero, la incorporación realista de las denominadas tecnologías de "punta" (que incluyen las tecnologías de información, nuevos materiales y bio-tecnología).

En este último aspecto, existe consenso respecto a la necesidad de que los países de la región acompañen el rápido desarrollo y difusión horizontal de estas tecnologías en un amplio y creciente espectro de actividades productivas de bienes y servicios. Las tecnologías de información (microelectrónica, comunicaciones y telecomunicaciones) se han difundido hasta ahora en algunos sectores productores de bienes (maquinaria, equipo, procesos de fabricación y bienes de consumo duradero, principalmente) y de servicios (redes de telecomunicación, servicios profesionales y de gestión y sistemas financieros, principalmente), con una vinculación creciente entre ambos (núcleo formado por los bienes y servicios con alto contenido de tecnologías de información).

En segundo lugar, resulta evidente la necesidad de combinar en términos sectoriales y temporales el mercado externo e interno y favorecer su apoyo recíproco. Es necesario tener presente, sin embargo, que las dificultades para penetrar en los mercados internacionales,<sup>30/</sup> especialmente de productos con mayor contenido tecnológico y en las actuales condiciones de la economía mundial, son mayores que las que se deben enfrentar para sustituir importaciones en los mercados internos protegidos. En la medida en que se busque una sustitución eficiente de importaciones, la diferencia en la dificultad de alcanzar ambos propósitos disminuye, pero persiste.

Para penetrar los mercados internacionales y consolidar la presencia de productos sensibles al cambio técnico, que constituyen una proporción creciente del comercio mundial, resulta vital desarrollar la capacidad institucional interna para acompañar el permanente proceso de innovación y modificaciones en la estructura de la demanda y la oferta mundial. Mientras menor sea el tamaño del mercado interno, mayor la relevancia del mercado externo pero, al mismo tiempo, más serios son los obstáculos para alcanzar la masa crítica productiva, tecnológica, comercial y financiera necesaria para impulsar la incursión en el mercado mundial, lo que reafirma la importancia de la integración subregional y regional. Asimismo, una opción de especialización

orientada fundamentalmente por el perfil de demanda de los países desarrollados puede, en los países de menor desarrollo, acentuar la exclusión económica y social interna y por esa vía, comprometer inclusive esa modalidad de inserción internacional.

En el pasado, diversos países de la región optaron, tácitamente, por una combinación de productos de "calidad internacional" subsidiados para la exportación y productos de "calidad nacional" vendidos en el mercado interno, a veces a precios elevados. Las condiciones económicas, internas y externas, sugieren la necesidad de avanzar hacia una combinación diferente: disminución de los subsidios para los productos de calidad internacional, cuya ponderación debería incrementarse, con elevación de la eficiencia en los productos menos complejos para los cuales, además, existe un potencial significativo de comercio sur-sur. El mercado latente para los bienes y servicios con un grado de complejidad tecnológica compatible con el ingreso prevaeciente en las tres cuartas partes de la población mundial, es significativo pero su materialización requiere, al igual que la penetración en los mercados de los países desarrollados, un esfuerzo importante de creatividad y organización interna.

En tercer lugar, el reforzamiento de las capacidades tanto en lo que se refiere a los grupos líderes, a la pequeña y mediana empresa y a la articulación entre ambos, constituye un requisito y a la vez un objetivo central de la reestructuración productiva. Resulta interesante incorporar a la reflexión latinoamericana las transformaciones que se encuentran en marcha en el ámbito empresarial, a nivel internacional. Por efecto de la intensificación de la competencia, la emergencia de nuevos patrones tecnológicos, y los cambios rápidos en las preferencias del mercado ha surgido una tendencia a innovar tanto dentro de la estructura organizativa empresarial, como en lo que toca al tipo de relaciones interempresariales; en ambos casos se tiende a sustituir las relaciones jerárquicas verticales por las de cooperación de carácter horizontal. El criterio básico es el de la flexibilidad, por una parte, para incorporar la innovación tecnológica y por otra, adaptarse a las cambiantes condiciones de la demanda, en un contexto de competencia internacional intensificada.

Esta visión panorámica sugiere la conveniencia de favorecer, en las más variadas instancias regionales, la presencia y establecimiento de vínculos entre los agentes empresariales, privados y públicos y el resto de los agentes sociales y políticos. En la actualidad, con excepción de los ámbitos sectoriales especializados, el conocimiento y contacto entre empresarios de distintos países y entre éstos y el medio sindical, académico, cultural y gubernamental es claramente insuficiente.

En cuarto lugar, la reestructuración productiva supone flujos de recursos de inversión que se desplazan entre los sectores productivos. En ese proceso participan empresas, el sistema financiero y el sector público, con ponderaciones y vinculaciones recíprocas que varían en los distintos países. El nivel de endeudamiento de las empresas respecto del sistema financiero, así como la solvencia de este último, difiere en las distintas situaciones, y, por ende, el tipo de relación entre las empresas productivas y la banca privada y el sector público, a lo que se agrega una diversidad de experiencias en cuanto al nivel de desarrollo y modalidades institucionales. Lo que interesa

destacar, sin embargo, es que la reestructuración productiva requiere financiamiento de largo plazo para lo cual resulta imprescindible establecer los mecanismos institucionales correspondientes.

En lo que se refiere a la infraestructura educacional y de investigación y desarrollo tecnológico, este aspecto constituye un requisito e ingrediente primordial de la reestructuración productiva con progreso técnico. Ello explica, por una parte, la intensificación en los recursos asignados a la investigación y desarrollo en los países industrializados desde fines de los años setenta hasta la fecha y, por otra, la intensificación del debate sobre la necesidad de readecuar el sistema educativo para adaptarlo a las nuevas exigencias. Lo anterior contrasta con la generalizada disminución de los recursos que se han venido destinando a estos objetivos en América Latina y el Caribe en la década de 1980. Además, sería preciso introducir modificaciones de envergadura en el sistema educativo y en el desarrollo de la actividad tecnológica en el plano de las empresas productivas, así como en la aplicación del conocimiento científico y tecnológico existente a la actividad productiva.

Es preciso innovar en cuanto a la valoración social de estas actividades, a su clara definición como inversión prioritaria y no como gasto corriente prescindible, al establecimiento de condiciones que permitan la recuperación del talento latinoamericano localizado en instituciones académicas y empresas líderes en los países avanzados y a los criterios de evaluación que otorgan mayor ponderación a ciertas áreas de investigaciones básicas de costo reducido y susceptibles de traducirse en publicaciones internacionales, en desmedro de la investigación básica o tecnológica con mayor costo, riesgo y plazos prolongados de maduración. La cooperación regional en estos ámbitos, como lo ha confirmado nitidamente la experiencia europea, constituye un imperativo inaplazable.

Por último, difícilmente podría materializarse una transformación de la envergadura que las circunstancias requieren, si no se comprende realmente cuán urgente es, o, lo que es equivalente, la repercusión que tendría para la mayor parte de la sociedad el hecho de postergarla o no hacerla. Lo anterior supone incorporar esta temática en la agenda política nacional y regional, tarea en la que pueden desempeñar un papel decisivo los medios de comunicación y el proceso educativo. Se trata, por tanto, de un desafío que requiere un período prolongado para encontrarle una solución y llevarla a la práctica. A ese fin resulta de vital importancia la profundidad, amplitud y estabilidad de los acuerdos políticos internos respecto a la necesidad de modernización de la estructura productiva.

#### D. CRECIMIENTO Y EQUIDAD

##### 1. Desigualdad, conflictos sociales y crecimiento

Numerosas publicaciones, tanto de la Secretaría como de diversos autores e instituciones, señalan entre las principales insuficiencias del desarrollo en América Latina y el Caribe durante las tres décadas de posguerra su estilo concentrador y excluyente.<sup>31/</sup> La distribución desigual del ingreso y la

persistencia del fenómeno de tener a importantes contingentes de la población viviendo en condiciones de extrema pobreza constituyen, en efecto, rasgos generalizados de dicho estilo de desarrollo.

La crisis de la presente década ha agravado esos rasgos, debido a crecientes niveles de desempleo y subempleo, menor acceso a los servicios sociales, una contracción en los salarios reales y por consiguiente en los niveles de consumo de los sectores medios y populares, y, en general, menores oportunidades de ascenso social. Al mismo tiempo, este período ha coincidido con una tendencia hacia regímenes políticos más plurales y participativos, con mayores posibilidades de que distintos grupos sociales se organicen en demanda de determinadas reivindicaciones. Así, se presenta en la actualidad una situación ambivalente relativa a la posible causalidad entre esquemas económicos y sociales inequitativos y la posibilidad de que éstos se desborden hacia tensiones políticas. Por un lado, la reconstrucción o la consolidación de sistemas democráticos acaso hizo más tolerables los sacrificios de la población en materia de bienestar. Por otro, la legitimidad de gobiernos puede verse minada por su incapacidad de responder a aspiraciones de amplios grupos de la población que ven afectadas sus expectativas de movilidad social.

Es evidente que las divisiones y conflictos políticos --algunos agravados por la crisis económica-- debilitan las bases de estabilidad y cohesión social necesarias para llevar adelante cualquier esfuerzo sistemático y permanente de desarrollo. Por ello, lo que interesa destacar aquí son las relaciones positivas existentes entre equidad y crecimiento. Un grado más alto de equidad en una determinada sociedad favorece la disposición social a participar en el esfuerzo necesario para emprender opciones de largo plazo que favorezcan el crecimiento. El crecimiento, a su vez, tiende a permitir que la desigualdad en materia de distribución del ingreso sea más fácilmente soportable que en situaciones en que predomina el estancamiento. Esto no significa que el crecimiento conduzca espontáneamente a la equidad (apreciación sistemáticamente refutada en la experiencia latinoamericana y de otras regiones) sino simplemente que la adopción de políticas que favorezcan la equidad se facilita en un contexto dinámico.

Por otro lado, el desarrollo equitativo aparece como el único que puede asegurar la cohesión social y la estabilidad política que constituyen el fundamento de todo desarrollo. En ese sentido, son múltiples los ensayos teóricos y las experiencias prácticas que demuestran como conceptualmente posible la armonización de los objetivos de crecimiento y equidad, e incluso la posibilidad de que ambos objetivos se refuercen mutuamente.<sup>32/</sup>

## 2. Equidad y política económica

Como se dijo, es conceptualmente factible reconciliar los objetivos de crecimiento y equidad, o, al menos, incorporar el objetivo de la equidad en la formulación y ejecución de la política económica, tanto de corto como de mediano y largo plazo. La preocupación por la equidad en la política económica de corto plazo debería combinar el control de los equilibrios macroeconómicos con el crecimiento y el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores mayoritarios de la población. Como lo muestra la experiencia reciente, la aplicación de tales políticas presenta dificultades

considerables; sin embargo, de su éxito depende la posibilidad de consolidar una opción heterodoxa, expansiva y equitativa, para afrontar la coyuntura.

La desigualdad distributiva se basa, en última instancia, no obstante, en factores ligados a las estructuras productiva, social e institucional. Entre ellos se cuentan los desniveles de productividad existentes, la desigual capacidad de los grupos sociales para defender su nivel de ingreso y la tendencia a una creciente concentración de la propiedad de los activos productivos. Este tipo de factores deberían ser considerados en las políticas económicas a mediano y largo plazo. En lo fundamental, se trataría de orientar el crecimiento de manera de revertir su persistente tendencia hacia la concentración y la exclusión. En este sentido, el criterio de equidad no sólo se vería favorecido por una distribución menos desigual de los activos, sino que también debería tomarse especialmente en cuenta al decidir la orientación del esfuerzo productivo. Esta debería poner énfasis en acciones destinadas a elevar el nivel de vida de los estratos de menores ingresos de la sociedad, mediante medidas que aumenten su productividad y producción. El apoyo a la agricultura campesina es un ejemplo particularmente promisorio en ese sentido, como también lo es el estímulo a la pequeña y mediana empresa, e incluso a las actividades informales.

El aumento del nivel de ingresos de los estratos más pobres de la población es un requisito para ampliar los mercados internos, y a su vez cumple una función en la expansión de la oferta. La experiencia histórica señala que la propensión marginal de consumo de esos estratos se concentra en bienes y servicios que no necesariamente demandan grandes insumos importados, y que además hacen uso intensivo de mano de obra. De esa manera, habría vinculaciones más favorables entre la producción, el empleo, el crecimiento y la equidad. Entre los ámbitos de la política económica que tienen evidente relación con el desarrollo equitativo se encuentran la política de ingresos y gastos del Estado, la política de precios —sobre todo para eliminar los sesgos en contra del desarrollo rural—, la política crediticia, la política salarial y la política de empleo.

Asimismo, las políticas que tiendan al doble propósito de crecimiento y equidad deberían considerar los aspectos ambientales y, en especial, aquellos que afectan a los sectores más desposeídos. En ese sentido, la calidad de vida de las poblaciones cada día se ve más afectada por problemas ambientales debidos a los crecientes procesos de contaminación, y por la pérdida de los recursos naturales.

Como lo han destacado varios gobiernos de la región, el éxito de medidas como las enunciadas, que implican una reorientación importante del esfuerzo de desarrollo, no depende sólo del diseño adecuado de la política económica, sino también de que ésta se base en un acuerdo entre los distintos grupos sociales. Un acuerdo de este tipo debe concebirse como el punto de partida de un esfuerzo sistemático para alcanzar un consenso político en torno al proceso económico-social, sobre la base de una participación democrática de todos los grupos, una transparencia plena del proceso decisorio y una distribución equitativa de los sacrificios y de los frutos del desarrollo. En el camino hacia ese objetivo, la concertación habrá de desempeñar un papel importante en acordar al menos las políticas de precios y salarios, de ingresos y gastos fiscales, y de ahorro e inversión.

### 3. Equidad y política social

En América Latina y el Caribe ha predominado la tendencia a separar la política económica de la social, subordinando la última a los dictados de la primera, y a creer que la política social es la única responsable por la equidad. Este enfoque ha favorecido la coexistencia entre una política económica que frecuentemente impulsa la concentración de la riqueza y el ingreso, y una política social que trata de compensar las desigualdades consiguientes.

Para el éxito de una concepción equitativa del desarrollo es decisivo cambiar este enfoque; la preocupación por la equidad no puede estar encapsulada en los servicios sociales, sino que debe atravesar todos los aspectos de la política económica y social. Los problemas sociales y sus soluciones deben tomar su lugar en la temática del desarrollo, evitando su aislamiento y su subordinación al objetivo del crecimiento económico. Reducir la preocupación por la equidad al ámbito de la política social implica impedir la solución de sus problemas a largo plazo.

El encapsulamiento de la política social ha sido considerablemente agravado por su segmentación interna en "sectores" o "áreas de problemas". Desde hace mucho tiempo se ha subrayado la necesidad de lograr una visión integral que supere los enfoques parciales y haga posible su conducción unificada;<sup>33/</sup> algunos avances se han dado en el plano de las ideas, pero los logros a nivel institucional han sido menores. De ahí que frecuentemente los procesos de decisión y ejecución de la política social suelen presentar los peores defectos en términos de desarticulación institucional y superposición de funciones. Resulta vital que se persista en los esfuerzos por lograr un enfoque coherente de la política social —y de ésta con la económica— y que tales esfuerzos se reflejen en el ordenamiento institucional del aparato estatal.

Esto no significa por fuerza un aumento de la burocratización, el tecnocratismo o el autoritarismo estatales. Por el contrario, lo que cabría perseguir es una participación de los usuarios de los servicios en la concepción y entrega de los mismos, combinando una planificación central democratizada con nuevas formas de desconcentración y descentralización. Fortalecer la capacidad de gestión y organización a nivel local parece, en efecto, ofrecer el marco institucional más adecuado para mejorar la eficiencia en la aplicación de las políticas sociales.

Un esquema participativo a nivel de localidad permitiría, en primer término, percibir con mayor precisión las carencias que se presentan. En segundo lugar, facilitaría el establecimiento de un vínculo estrecho entre la población interesada y el aparato público. En tercer lugar, sólo en un ámbito de este tipo es posible que dicha población participe en el proceso de toma de decisiones de la acción pública, corrigiendo o reorientando esta última.

La eficacia de dicha participación sería mucho mayor si tanto el sector público como los beneficiarios concordaran en algunos criterios básicos sobre la responsabilidad que compete a cada uno.

#### 4. El aumento y la reorientación del gasto público social

La expansión del gasto social no necesariamente promueve la equidad en desmedro del crecimiento; por el contrario, puede favorecer de manera directa y simultánea ambos objetivos. En efecto, las estrategias macroeconómicas de orientación heterodoxa otorgan un papel decisivo al incremento de la demanda efectiva de los estratos de ingresos medios y bajos en el impulso del crecimiento, de modo que la defensa de las condiciones de vida de éstos contribuye a dinamizar el conjunto de la economía.

Los países de América Latina presentan grandes diferencias en cuanto a la magnitud del gasto público social. Algunos destinan alrededor del 20% del PIB y del 50% del gasto público total a los gastos sociales, mientras otros sólo ocupan la mitad o menos de esas cifras.<sup>34/</sup> De todas maneras, el gasto público social por habitante, aun en los países más avanzados de la región, está muy lejos del de los países desarrollados; si a ello se agrega la aguda desigualdad existente en la distribución de los beneficios de tales gastos entre los estratos sociales, puede concluirse que ellos llegan apenas a una parte importante de la población latinoamericana.

La expansión de los gastos sociales, que había avanzado con mayor o menor ritmo en todos los países en las décadas previas, se ha estancado o retrocedido en la mayoría de ellos durante los años ochenta a causa de la crisis. En los países de menor desarrollo relativo de la región, este hecho ha tenido un efecto devastador sobre los servicios sociales, y ha afectado especialmente a los grupos más vulnerables. Las consecuencias son de vasto alcance, y se agravan en la medida en que la situación se prolonga por muchos años. Además, a la reducción de los recursos se une el aumento de la demanda, pues los estratos medios tratan de aminorar el deterioro de sus condiciones de vida exigiendo más a los servicios públicos de salud, educación y vivienda. A menudo esta situación conduce a una reducción en la atención de la demanda en tales servicios; en caso contrario, ésta se atiende a costa de la reducción de la inversión social, la saturación de la capacidad existente, la caída de las remuneraciones del personal, el recorte de los programas nuevos, y otras medidas que afectan la calidad de los servicios.

En tales circunstancias, la preocupación por la equidad debe manifestarse también en un esfuerzo para recuperar a corto plazo el nivel de gasto social por habitante previo a la crisis de los años ochenta y recomenzar el proceso de avance que esta última cortó de manera abrupta. Si bien este objetivo entra en conflicto con la austeridad fiscal que prevalece en la región, existen distintos arbitrios que merecen ser considerados para revertir las tendencias recientes.

Ante todo, podría explorarse la posibilidad de reasignar los recursos dentro del gasto público total con el fin de favorecer más a los destinados a los sectores sociales, y menos a otras actividades de menor prelación, la defensa, y la inversión en proyectos sobredimensionados o de baja prioridad. Más importante aún, incluso por las consideraciones de equilibrio macroeconómico exploradas en el próximo capítulo, es la potencialidad que ofrecen las reformas impositivas, que permitirían acrecentar los ingresos fiscales, sobre todo si se trata de elevar la tributación de los estratos de mayores ingresos. Cabe recordar, asimismo, el peso que representa para el

gasto fiscal el pago de los intereses sobre la deuda externa; una reducción de dicho pago permitiría, entre otros destinos, aumentar los gastos sociales, sobre todo aquellos directamente vinculados al propósito antes enunciado de afianzar a la vez el crecimiento y la equidad.

El aumento del gasto social debe ir acompañado por su reorientación. Por un lado, cabría poner especial acento en proteger a los grupos más vulnerables de los peores síntomas de la pobreza extrema; por otro, conviene sentar las bases de una estrategia de cambio estructural de largo plazo orientada hacia un crecimiento equitativo. A título de ejemplo, cabría pensar en reducir en términos relativos los servicios de muy alto costo —y por ende de baja cobertura— a favor de los de bajo costo, que permiten cubrir las necesidades más fundamentales de la población. Así —y aunque no se postula, desde luego, una aplicación simplista de este principio— los gastos en medicina preventiva, inmunización, rehidratación oral y capacitación básica de grandes números de paramédicos, se consideran más eficaces que los gastos en construcción y mantenimiento de grandes hospitales con equipamiento avanzado. En forma similar, un monto determinado de gasto en la educación primaria puede beneficiar a corto plazo a más personas necesitadas que el mismo monto destinado a la educación universitaria. Sin embargo, lo anterior no debería llevar a un retroceso social de aquellos estratos que, aunque hayan superado escasamente el nivel de pobreza, carecen de la capacidad para adquirir en el mercado la medicina curativa esencial o la educación media y superior para sus hijos, por ejemplo. La reorientación sugerida debiera aplicarse, en consecuencia, sobre todo al incremento del gasto social.

Muchas son las políticas y formas de gasto social que permiten dar los primeros pasos en una estrategia de largo plazo para aumentar el control de recursos productivos por parte de sectores populares, de forma que también mejoren a muy corto plazo las condiciones de vida de dichos sectores. El empleo de emergencia en la construcción de infraestructura (camino y sistemas locales de riego en áreas rurales deprimidas; vivienda, pavimentación y centros comunales en barrios marginales urbanos); la combinación de atención primaria de salud con provisión de alimentos y con becas mínimas para permitir la asistencia a centros educacionales en diferentes niveles; el apoyo directo a la autoconstrucción colectiva; el apoyo multifacético a microempresas y cooperativas de crédito, producción y comercialización con cesantes y jubilados, así como los programas de capacitación técnica de adultos, son tan solo algunos ejemplos.

A mediano y largo plazo, es la educación el sector social más llamado a contribuir a mantener un dinamismo económico adecuado. En especial, la formación de núcleos nacionales y regionales de alto nivel en ciencia y tecnología parece ser un prerrequisito para la creación de una capacidad competitiva en manufacturas y servicios especializados en el mercado internacional. Además, el sistema educativo puede desempeñar el papel que tradicionalmente ha tenido en sociedades más igualitarias: el de una herramienta clave para crear más igualdad de oportunidades, llevando el conocimiento tecnológico y la capacitación a los estratos populares tanto urbanos como rurales.

Finalmente, tan importante como el aumento y la reorientación del gasto público es la redefinición de la forma en que está organizada la prestación de

los servicios sociales. Se trata de aumentar la eficiencia y la racionalidad en el suministro de tales servicios, sobre todo porque en la actualidad existe una considerable dispersión entre las instituciones responsables, lo que provoca desarticulación del sistema como un todo, superposición de funciones, rigidez en el manejo de los recursos y dificultad de llevar adelante una política de conjunto. La reorientación de la política social exige un alto nivel de coherencia en la cúpula del sistema, con miras a facilitar la formulación e instrumentación de políticas y la descentralización territorial del suministro de servicios. Con ello se podría aumentar la participación de las comunidades en las decisiones y en su ejecución; lograr que la acción de los servicios sociales cubra cabalmente las necesidades de los usuarios; utilizar los recursos potenciales de la comunidad para alcanzar metas sociales, y desburocratizar la organización de los servicios.

### 5. La equidad y algunos sectores especiales

La aplicación de políticas para mejorar la distribución del ingreso y atenuar la pobreza extrema precisa, por fuerza, de un enfoque selectivo. Este implica distinguir determinados estratos de población o determinadas regiones que constituyen la población elegida como objetivo de diversas combinaciones de políticas. En esa línea sería posible, por ejemplo, que ciertas políticas poco específicas (como los subsidios generalizados a los alimentos o a los insumos, los programas universales de complementación alimentaria y otros) cuyo efecto por unidad de gasto es bajo, fueran reemplazadas por programas dirigidos a grupos determinados.

La delimitación de la población elegida como objetivo constituye un elemento clave de la eficiencia de las medidas destinadas a aliviar los déficit sociales. Mientras más precisa sea la delimitación socioespacial de la población en situación de riesgo, así como la caracterización de la naturaleza y magnitud de sus carencias, mayor será la posibilidad de establecer medidas diferenciadas y específicas. En ese sentido, cabrían algunas consideraciones especiales sobre los estratos populares urbanos y rurales, que enfrentan problemas muy particulares y configuran el grueso de la población que vive en condiciones de pobreza.

En cuanto a la población urbana, para la gran mayoría de los estratos marginados la única alternativa de obtener ingresos ha sido la de integrarse a empleos de baja productividad, gran inestabilidad y remuneración reducida y discontinua. Esta situación los induce a desempeñar una multiplicidad de ocupaciones diferentes, como recurso indispensable de sobrevivencia. Es urgente contar con una estrategia para reactivar el crecimiento económico que se complemente con programas especiales para hacerse cargo de las necesidades más urgentes de los distintos componentes de este estrato.

Una fórmula concreta para crear empleo consiste en llevar a cabo proyectos de construcción masiva de viviendas y provisión de infraestructura, orientados a las necesidades de los estratos medio y popular. Estos proyectos podrían abarcar los recursos que se destinan en muchos países a los programas de empleos de emergencia, ya que mediante esta acción no sólo se evita el desempleo sino también se mejoran las condiciones de vida de estos sectores.

En ellos deberían utilizarse opciones tecnológicas que requieran el uso intensivo de mano de obra y el abastecimiento de materiales e insumos de origen nacional, a fin de producir un efecto multiplicador que contribuya a reactivar otros ámbitos de la estructura económica. Entre otros proyectos concretos que contribuirían a aumentar los ingresos de estos sectores se cuenta el fortalecimiento de las microempresas existentes, por medio de asistencia técnica y créditos, y la de creación de cooperativas de compra de los principales insumos, para abaratar sus costos y hacerlas más competitivas.

En la provisión de servicios sociales, y con el propósito de evitar la reproducción generacional de la pobreza extrema, un segmento importante de la población elegida como objetivo lo constituyen las madres y los niños. En relación a ellos, las políticas de salud, educación, nutrición y alimentación complementaria son de suma importancia para asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo infantil normal.<sup>35/</sup>

En cuanto a los estratos populares rurales, con la crisis económica de los años ochenta se vuelve dudosa la viabilidad de una dinámica que supuestamente habría de reducir la población activa en la agricultura mediante la capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores, en combinación con aumentos en la productividad de la mano de obra restante en la agricultura misma. En contra de esta dinámica se combinan actualmente los problemas seculares no resueltos, así como la acumulación reciente de un nuevo déficit social rural, asociado al colapso de los mercados de trabajo urbano durante varios años.

Estos problemas son más o menos graves, y empeoran más o menos rápidamente, según las circunstancias especiales de cada país. En general, en aquellos países de transición demográfica y ocupacional más reciente o incipiente, el ámbito rural ofrece un espacio claro de integración de la política económica y de la política social, pues en la población vinculada de modo directo o indirecto a la economía campesina coinciden, de un lado, la presencia del mayor porcentaje de población en situación de pobreza y, de otro, el origen de una proporción significativa de los alimentos básicos de consumo mayoritario. A lo anterior debe agregarse que las unidades que la componen tienen una capacidad potencial de generar una mayor oferta de alimentos básicos por unidad neta de requerimientos de insumos importados. Asimismo, se prestan a un mayor componente de empleo por unidad de producto generado, y un menor incremento en los precios como estímulo a los aumentos en la oferta de sus productos o servicios.

El criterio general que debe gobernar el diseño de las acciones específicas en este campo es el de buscar fórmulas de acción que hagan que los flujos de la asistencia se transformen en activos generadores de ingresos. La gran heterogeneidad en términos de potencialidad productiva, que es característica del campesinado, determina que las medidas necesarias para aplicar el criterio enunciado difieran, tanto en contenido como plazos de maduración, entre las distintas unidades que componen este universo. El diseño de políticas específicas y diferenciadas por tipo de productor supone, en consecuencia, distinguir por lo menos tres categorías.<sup>36/</sup>

La primera consiste en productores con tierra de calidad o cantidad suficiente, limitados principalmente por falta de acceso a insumos modernos, financiamiento y mercados. Como es obvio, en este caso se podrían obtener resultados a corto plazo estableciendo los mecanismos que aseguren dicho acceso. La existencia de un marco institucional permitirá establecer la magnitud y la naturaleza de las limitaciones existentes a escala de cada localidad, y la organización de los productores evitará que las acciones emprendidas dependan sólo de la competencia o idoneidad de la burocracia.

La segunda comprende a los productores con tierras de cantidad o calidad insuficiente para traspasar el umbral de pobreza, aún si se aplicara la tecnología disponible. En estos casos, el reparto agrario, el mejoramiento de los suelos y la inversión en pequeñas obras de riego, así como la búsqueda de nuevas técnicas que eleven la potencialidad productiva de estas unidades, junto con una política de subsidios al consumo en la fase de maduración de las medidas anteriores, constituirían ejemplos de acciones posibles.

Finalmente, están los trabajadores sin tierra. Para aquellos que constituyen fuerza de trabajo (temporal o permanente) del sector de agricultura empresarial, la sindicalización constituye uno de los instrumentos de mejoramiento de sus condiciones de vida, tanto por la vía de la negociación de mejoras salariales como de creación de otras instituciones que mejoren dichas condiciones. Para aquellos desempleados de manera temporal o permanente, la alternativa obvia es la ejecución de obras públicas rurales de diverso tipo, mediante programas de empleo básico orientados a mejorar la infraestructura social, en beneficio del "grupo territorial" a que pertenecen estos trabajadores.

Cuando el problema de desocupación es de carácter estacional, la política de empleo debería tener un carácter anticíclico. Se trataría de impulsar actividades que no exijan continuidad a lo largo del año y que no tengan rigideces estacionales, o que de tenerlas puedan complementar los períodos de mayor demanda del ciclo agrícola: el impulso a actividades rurales no agrícolas, como la creación de pequeñas y medianas empresas alimentarias, de fabricación de implementos, de servicios y de artesanías. Asimismo, como tarea de largo plazo, la "ruralización" de la actividad industrial puede constituir, en muchos casos, la única forma de ofrecer un crecimiento estable y sostenido del ingreso rural.

## E. CRECIMIENTO Y CONTROL DE LA INFLACION

### 1. Naturaleza y alcance del problema

Las restricciones que impidieron el crecimiento en los países de la región, sobre todo aquellas de origen externo, contribuyeron también a una rápida aceleración de la inflación. La inestabilidad del nivel de precios se convirtió así en una restricción más para el crecimiento sostenido. De hecho, en el curso de la crisis la inflación tendió a generalizarse en la región, y en seis países sobrepasó los tres dígitos. Además, esta fuerte escalada afectó a varios países caracterizados hasta entonces por una inflación relativamente baja. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

*(Variaciones de diciembre a diciembre)*

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>a</sup>
<b>América Latina</b>	39.0	54.1	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	275.3	64.6	187.1
Argentina	169.8	139.7	87.6	131.2	209.7	433.7	688.0	385.4	81.9	178.3 <sup>a</sup>
Barbados	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	5.5	5.1	2.4	-0.5	3.7 <sup>b</sup>
Bolivia	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	2 177.2	8 170.5	66.0	10.5 <sup>c</sup>
Brasil <sup>d</sup>	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	203.3	228.0	58.4	337.9 <sup>e</sup>
Colombia <sup>f</sup>	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3	21.0	24.7 <sup>e</sup>
Costa Rica	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	13.6 <sup>e</sup>
Chile	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4	17.4	22.9 <sup>e</sup>
Ecuador <sup>f</sup>	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4	27.3	30.6 <sup>e</sup>
El Salvador	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8	30.3	21.2 <sup>g</sup>
Guatemala	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5	25.7	8.5 <sup>e</sup>
Guyana	20.0	19.4	8.5	29.0	19.3	9.6	...	...	...	...
Haití	5.5	15.4	15.6	16.4	4.9	11.2	5.4	17.4	-11.4	...
Honduras	5.4	22.5	11.5	9.2	8.8	7.2	3.7	4.2	3.2	1.8 <sup>h</sup>
Jamaica	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	16.7	31.2	23.9	10.4	5.6 <sup>b</sup>
México	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	143.6 <sup>e</sup>
Nicaragua	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	50.2	334.3	747.4	1 225.7 <sup>e</sup>
Panamá	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	0.9	0.4	0.4	1.0 <sup>e</sup>
Paraguay	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	29.8	23.1	24.1	23.5 <sup>h</sup>
Perú	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3	62.9	104.8 <sup>e</sup>
República Dominicana <sup>i</sup>	1.8	25.6	4.6	7.3	7.2	7.7	38.1	28.4	6.5	17.4 <sup>g</sup>
Trinidad y Tabago	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	15.4	14.1	6.6	9.9	11.4 <sup>j</sup>
Uruguay	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0	76.4	59.9 <sup>e</sup>
Venezuela	7.1	20.5	19.6	11.0	7.3	7.0	18.3	5.7	12.3	36.1 <sup>e</sup>

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Financial Statistic, noviembre de 1987, e información proporcionada por los países.

<sup>a</sup>Cifras preliminares. <sup>b</sup>Corresponde a la variación entre julio de 1986 y julio de 1987. <sup>c</sup>Corresponde a la variaciónentre noviembre de 1986 y noviembre de 1987. <sup>d</sup>Hasta 1979 corresponde a la variación del Índice de Precios alConsumidor en la ciudad de Río de Janeiro; desde 1980 en adelante se refiere a la variación del total nacional. <sup>e</sup>Hasta

1980 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor de Obreros; desde 1981 en adelante se refiere a la

variación del total nacional que incluye a Obreros y Empleados. <sup>f</sup>Hasta 1982 corresponde a la variación del Índice de

Precios al Consumidor en la Ciudad de Quito; desde 1983 en adelante se refiere a la variación del total

nacional. <sup>g</sup>Corresponde a la variación entre septiembre de 1986 y septiembre de 1987. <sup>h</sup>Corresponde a lavariación entre octubre de 1986 y octubre de 1987. <sup>i</sup>Hasta 1982 corresponde a la variación del Índice de Precios al

Consumidor en la Ciudad de Santo Domingo; desde 1983 en adelante se refiere a la variación del total

nacional. <sup>j</sup>Corresponde a la variación entre agosto de 1986 y agosto de 1987.

El origen de este fenómeno es complejo, y su causa se encuentra en un conjunto de factores de origen interno y externo. Entre los primeros, se destacan aquellos asociados con la conducción de la política económica, y especialmente a causas de origen estructural, generalmente ligadas a los conflictos distributivos a que se alude en el capítulo precedente. En estas páginas se pone el acento en los segundos; o sea, en la manera en que las restricciones externas inciden sobre la estabilidad de precios.

Son tres los fenómenos interrelacionados que ligan las restricciones externas con el agravamiento de las tensiones inflacionarias. El primero de éstos se relaciona con la incidencia del servicio de la deuda externa sobre las finanzas públicas. La movilización, por parte del sector público, de recursos adicionales para estos propósitos por un monto entre el 4% y el 6% del producto interno bruto admitía tres caminos no inflacionarios de financiamiento: mayor endeudamiento en el mercado interno (a veces a costa de elevar sus tasas de interés); mayor tributación, o bien menor gasto público. Aunque la mayoría de los gobiernos optaron por aplicar una combinación de estas tres medidas, cada una entrañó dificultades y despertó resistencias de diversa índole, poniendo límites tanto a las alzas en la tributación como a los recortes en los gastos, en especial los de consumo. De ahí que, dada la limitada capacidad de absorción de los mercados de capital internos, muchos gobiernos se vieron ante la necesidad de acudir a la emisión y al "impuesto inflación" para financiar los crecientes costos del servicio de la deuda externa.

El segundo fenómeno se vincula al mecanismo de transformación en divisas de los recursos captados en moneda nacional. Como no todo bien es transable internacionalmente, mientras menor sea la proporción de bienes transables en el producto y más difícil y lenta la reasignación de recursos desde la producción de bienes no transables a la de bienes transables, mayor será el costo recesivo potencial, mayor la devaluación requerida para efectuar tal transformación, y, por ende, mayor también la presión inflacionaria resultante.

El cambio en los precios relativos, que debe favorecer los bienes transables, dificulta aún más el problema de movilización. Si el sector público tiene un déficit en divisas, como ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la devaluación, si bien contribuye a generar divisas para el conjunto de la economía, agrava al mismo tiempo el déficit del sector público.

En tercer lugar, cabría mencionar el factor inercial de la inflación. El efecto de la movilización y transferencia de recursos es mayor cuando, como ocurre en aquellos países con un largo historial inflacionario, existen mecanismos de propagación que tienden a reproducir más o menos automáticamente la inflación de un período en el período siguiente. Así, una vez que un importante componente de la inflación es inercial, y que se han generalizado las expectativas inflacionarias y los mecanismos de indización, cualquier gran perturbación de los precios acelera fuertemente el proceso inflacionario y no da lugar sólo a un único y definitivo aumento en el nivel de precios.

En síntesis, si bien los problemas descritos --presupuestarios o de movilización, de transformación y de inercia-- así como sus interrelaciones,

no son los únicos factores que contribuyen a acelerar la inflación, sí ayudan a entender el aumento de las presiones inflacionarias en muchos países durante los últimos años.

## 2. Políticas de control de la inflación

Las experiencias de los años ochenta en la aplicación de diversos programas de estabilización, dentro y fuera de la región, han aportado importantes enseñanzas, no sólo en el ámbito de la política económica, sino también en el político-social. En este último, han puesto de manifiesto los límites de la política económica en relación con las repercusiones de los costos de tales programas sobre los distintos estratos de la sociedad. En cuanto a la política económica, han permitido comprobar que los programas de estabilización deben combinar elementos que se hagan cargo, cuando menos, de cada uno de los tres aspectos básicos anteriormente anotados: o sea, el de ejercer un mayor control sobre el desequilibrio presupuestario, como componente importante de la demanda agregada; el de transformar ingresos en moneda nacional en divisas; y el de controlar y guiar las expectativas inflacionarias. La combinación de políticas para enfrentar cada uno de aquellos aspectos, y el alcance de su aplicación, han de variar, evidentemente, según su incidencia relativa en cada país.

Así, las políticas de controles de precios e ingresos y de desindización resultaron eficaces para bajar la inflación bruscamente en aquellos casos en que el componente de inflación inercial era muy superior al componente básico o estructural (Argentina, Brasil y Perú). Sin embargo, como lo sugieren algunas de esas experiencias, cuando esas políticas no van acompañadas por otras tendientes a readecuar los precios relativos y mantener la demanda agregada dentro de límites prudentes, se corre el riesgo de que los efectos iniciales no sean sostenibles en el tiempo. A su vez, si bien las políticas de restringir la demanda agregada y readecuar los precios relativos son necesarias para la estabilización de precios a largo plazo, en el corto plazo pueden tener efectos recesivos si no van acompañadas de políticas que hagan converger las expectativas inflacionarias rápidamente hacia la inflación establecida como meta en el programa de estabilización. De ahí la necesidad, se insiste, de combinar políticas que ataquen tanto los factores básicos de la inflación —es decir, los problemas presupuestarios y estructurales— como los factores de propagación o inercia. Claramente, un menor desequilibrio externo facilitaría la tarea de hacer frente a ambos.

### a) El control de la demanda agregada

Como se sabe, una expansión monetario-fiscal —exógena o endógena— suele acompañar a todo proceso inflacionario. De ahí que, independientemente de si la inflación se haya o no debido originalmente a exceso de demanda, en general no puede haber un programa efectivo y duradero de estabilización sin un control de la demanda agregada.

En cuanto a las finanzas públicas, el riesgo de que la desaceleración en la demanda del sector público provoque una recesión depende no sólo del monto del déficit por reducir sino de la manera en que éste se reduce; o sea, de si

se hace elevando ingresos o recortando gastos. Si se acepta que la inflación es una especie de impuesto, la neutralidad tributaria implica que debe favorecerse la elevación de los ingresos tributarios más que la reducción en gastos, a no ser que la aceleración inflacionaria original se haya debido a la elevación abrupta de los gastos públicos (excluyendo el pago de intereses) en relación al producto interno bruto. Además, el aumento en los ingresos tributarios suele afectar las actividades en forma más pareja que un recorte en el gasto, lo que aumenta la probabilidad de que el ajuste se efectúe más por la disminución del ritmo de aumento de los precios que por la baja de la producción.<sup>37/</sup> En cambio, si el recorte de los gastos se concentra en pocas actividades, o afecta más la inversión que las erogaciones corrientes, la desaceleración en la demanda agregada tenderá no sólo a frenar la inflación, sino también la producción.

En todo caso, el esfuerzo fiscal no necesariamente es proporcional al déficit, tal como éste se mide en la contabilidad habitual. Por ejemplo, en la medida que un componente importante del gasto público sea el pago de intereses por deuda interna, la mayor inflación elevará el déficit, pues gran parte del pago de intereses corresponderá a amortización acelerada de la deuda, de manera que el déficit contable medido exagerará el grado de desfinanciamiento efectivo y la presión verdadera ejercida por éste sobre los precios.<sup>38/</sup> La misma desaceleración inflacionaria suele elevar la tributación real al reducir la desvalorización que se produce durante el período que media entre la generación del ingreso o acto por el cual se tributa y la recaudación del impuesto correspondiente. Este fenómeno es especialmente importante en procesos inflacionarios muy intensos, en los cuales la pérdida de poder adquisitivo de la tributación --incluso si los rezagos en la recaudación son de apenas un mes-- alcanza porcentajes elevados. De ahí que la reducción asequible en el déficit es menor de lo que parecería a primera vista.

Finalmente, para que la estabilización sea duradera, ésta deberá lograrse sin importantes rezagos en los precios relativos de las variables claves --tipo de cambio, precios de bienes transables estratégicos (como los combustibles), salarios, tasa de interés--, y no a costa de sacrificar los niveles normales o razonables de inversión pública y gasto social. En efecto, de existir atrasos importantes, no sólo será ineficiente la asignación de recursos, sino que habrá dudas sobre la credibilidad del programa de estabilización, con lo que las expectativas se volcarán en su contra.

#### b) Inflación inercial y políticas de precios e ingresos

Los riesgos recesivos de un programa de estabilización no son proporcionales a la tasa de inflación; más bien, tienden a asociarse a su persistencia. En efecto, en inflaciones crónicas se generan mecanismos de indización que hacen tolerable el proceso inflacionario, pero a costa de reforzar marcadamente la inercia de éste, puesto que tienden a rigidizar la inflación en torno a sus ritmos pasados. Por ello, aunque se diseñe y anuncie un programa de estabilización coherente e integral --y eficaz en solucionar los problemas de transformación y financiamiento-- nada asegura que las autoridades puedan mantener sus intenciones en el futuro. Esto último tiene a su vez como consecuencia que los agentes privados, aun cuando incorporen a sus

expectativas un cierto descenso de la inflación, estimen que éste será menor que el postulado por las autoridades nacionales.

En estas circunstancias, aunque cada agente crea que el gobierno va a mantener su programa a ultranza y esté en principio dispuesto a reducir el incremento de sus propios precios según la tasa de inflación establecida como meta, no lo hará mientras no tenga la seguridad de que los demás agentes económicos —en particular, los proveedores de sus insumos materiales y mano de obra— adoptarán la misma actitud. En efecto, si desacelera el ritmo de aumento de sus precios sin estar seguro de que ocurrirá lo propio con sus costos, corre el riesgo de reducir sus beneficios. Frente a tal incertidumbre, lo racional para un agente económico sería reducir el ritmo de aumento de sus precios, pero no tanto como la inflación "meta" del programa de estabilización. Como todos harían un raciocinio similar, sin embargo, lo probable es que el nivel general de precios efectivo supere al nivel de precios programado, con lo cual caerían las ventas, la producción y el empleo.

Es precisamente para evitar la recesión a que da lugar este comportamiento que se justifican las políticas de control de precios e ingresos y de desindización en los programas de control de la inflación. En efecto, estas políticas sirven para armonizar o coordinar las expectativas de los distintos agentes económicos entre sí y con la política macroeconómica. El control, fijación o congelación de precios asegura en este caso a los distintos agentes económicos que los demás precios, en particular los de sus proveedores, también evolucionarán de acuerdo con la meta inflacionaria y que así sus propios precios no quedarán atrás al reajustarse según la inflación "meta". La justificación de tal política de precios e ingresos es, pues, armonizar y compatibilizar el comportamiento de los agentes económicos y evitar así la recesión, y no reprimir la inflación. Precisamente por ello, si no va acompañada por políticas de control de demanda agregada y corrección de precios relativos, el efecto de las políticas de control de precios sobre la inflación será pasajero o, a lo sumo, insuficiente (en la medida que contribuya a evitar la hiperinflación), por cuanto dichas políticas atacan al componente inercial de la inflación, y no aquellos componentes asociados con los problemas de transformación y presupuesto.

Los intentos de aplicar programas inspirados en este enfoque han tenido resultados ambivalentes. Argentina evitó la hiperinflación, Perú obtuvo una importante desaceleración inflacionaria durante dos años, y ambos países lo lograron sin recesión. La parcialidad de los resultados se debe a la enorme dificultad que entrañó lograr un adecuado control de la demanda agregada. En casos extremos, incluso, la política de precios e ingresos no ha sido complemento, sino simple sustituto de la política de control de demanda agregada y corrección de precios relativos.

Es de notar asimismo que, al contribuir a bajar la inflación rápidamente, estas políticas ponen en marcha un "círculo virtuoso". En efecto, los resultados inicialmente satisfactorios que ellos producen afianzan la confianza y la credibilidad, lo que reduce la demanda especulativa de bienes y divisas, eleva la demanda de dinero, y mejora la recaudación real. De ahí la relativa facilidad que existe para pasar de un equilibrio inflacionario alto a otro bajo. Sin embargo, por razones análogas, el proceso puede

revertirse y generar un círculo vicioso, si es que no se complementa con las demás políticas antes mencionadas.

Mientras mayor sea el componente inercial en la inflación, más importante será atacar este problema de expectativas; no obstante, la instrumentación necesaria de una política de precios, ingresos y desindización debe variar según el grado de inflación. Por ejemplo, si hay hiperinflación, controlar un solo precio --el del tipo de cambio-- será decisivo para sincronizar la evolución de todos los demás precios, ya que en situaciones hiperinflacionarias todos éstos se ajustan según el precio del dólar en el mercado libre. Por el contrario, en el caso de inflaciones altas, pero algo menores (entre 5 y 30% al mes, como eran las de Argentina, Brasil y Perú antes de aplicar sus respectivos planes de estabilización), los precios suelen reajustarse según diferentes indicadores (índice de precios al consumidor, tasa de interés, costo unitario de la mano de obra, tipo de cambio) y no sólo según el precio del dólar en el mercado libre. De ahí que en estos casos una política de precios e ingresos deba anclar varios precios para sincronizar y compatibilizar su evolución con la inflación "meta", y así evitar el atraso de precios claves y el posterior fracaso del programa de estabilización. De hecho, en la historia de la región abundan los ejemplos de programas de estabilización que fracasaron por centrarse en el control de la demanda agregada y en el de sólo un precio clave --el tipo de cambio o los salarios. En el primer caso, se frustraron al generar un rezago cambiario considerable que finalmente hizo crisis (países del Cono Sur, 1978-1982); en el segundo, a causa de un atraso salarial regresivo, recesivo o con ambas características (Argentina 1976-1978, Chile 1973-1975).

En todo caso, los controles aludidos deben concebirse como instrumentos temporales, cuyo objetivo es armonizar expectativas, acelerando el movimiento hacia el equilibrio. Por eso, su duración debe ser limitada; de lo contrario, aparecerán distorsiones en los precios relativos, cuyos costos serán crecientes en términos de ineficiencia en la asignación de los recursos y de falta de credibilidad en la política económica. No obstante, los controles deben mantenerse un tiempo suficiente como para dar confianza en que, al descongelarse los precios, la inflación no volverá a repuntar a su ritmo histórico. O sea, lo esencial es borrar la memoria de la alta inflación pasada, sin que la menor inflación obtenida gracias al programa sea considerada como artificial.

### c) Estabilización y ajuste

Por último, una lección importante de los últimos años, que se apoya además en los estudios teóricos sobre la materia, es que el intento de estabilizar los precios y ajustar simultáneamente las cuentas externas corre serio riesgo de provocar una recesión. En efecto, mientras el ajuste requiere cambios reales en la estructura de producción --lo cual sólo se puede lograr de manera gradual-- el control de la inflación exige únicamente cambios en los valores nominales de las variables, lo cual, en principio, permite llevarlo a cabo súbitamente y sin causar recesión. A su vez, mientras algunas políticas sirven tanto para el ajuste como para la estabilización --por ejemplo, la reducción de la demanda agregada-- otras, como la devaluación, si bien ayudan

al ajuste, frecuentemente tienden a acentuar la presión inflacionaria, sobre todo en el corto plazo.

#### F. CRECIMIENTO E INTEGRACION ECONOMICA

No obstante la gran heterogeneidad de los países y subregiones que conforman América Latina y el Caribe, ellos enfrentan numerosos problemas comunes, en especial aquellos que nacen de las restricciones antes descritas, fundamentalmente del sector externo. De ahí que haya resultado lógico revalorizar las ventajas potenciales y reales de abordar esos problemas comunes a través de acciones conjuntas. Esto explica las importantes iniciativas tomadas en la región a partir de los años cincuenta, tanto para compartir mercados como para impulsar la especialización y complementación industriales. También justifica sobradamente que algunos países hayan buscado en la integración económica nuevas formas de responder a los desafíos de los años ochenta, como lo ilustran los arreglos bilaterales a los que ya se hizo referencia. Pero la crisis también ha tenido efectos desintegradores, al hacer surgir nuevos dilemas en la política económica que contraponen el imperativo del ajuste a los compromisos de otorgar preferencias comerciales en el marco intrarregional.<sup>39/</sup>

Poca duda cabe de que la integración económica y la cooperación pueden contribuir grandemente a atenuar o mitigar las restricciones al crecimiento, y apoyar los esfuerzos necesarios para retomar el desarrollo. En ocasiones anteriores, la Secretaría ha formulado propuestas concretas referidas a algunas líneas de acción en este sentido.<sup>40/</sup> Sin embargo, cabe hacer algunas consideraciones adicionales sobre el costo de oportunidad de no aprovechar con intensidad los medios y mecanismos respecto a los cuales los países pueden decidir con mucho mayor libertad.

La integración camina hacia su cuarto decenio de experiencias en América Latina y el Caribe. Aunque las apreciaciones que se hacen de este proceso tienen distintos matices, el saldo es innegablemente positivo, puesto que los países de la región han recorrido un difícil camino para aprender a trabajar juntos, y han ensayado fórmulas de cooperación y creado vínculos permanentes que, en el caso de algunos de ellos, son de magnitud respetable. Con todo, subsisten dificultades e insuficiencias, entre las cuales cabría destacar un elemento intangible pero vital, constituido por las actitudes frente al proceso. Al parecer no ha permeado lo suficiente el reconocimiento de que la integración y la cooperación son una empresa común en la que no se puede perseguir solamente beneficios de corto plazo, desestimando tanto el espectro amplio de beneficios económicos de más largo plazo, como las responsabilidades que ella conlleva.

En la región ha existido y existe una marcada tendencia a evaluar la eficacia de los procesos de integración desde un ángulo exclusivamente comercial. Se ha perdido de vista que su devenir está íntimamente asociado a acontecimientos y circunstancias de orden político que determinan la conducta de los gobiernos. Muchas de las crisis que, de una u otra manera, han acompañado periódicamente a los distintos procesos en marcha en América Latina y el Caribe han emanado de cambios profundos en la naturaleza y en las

orientaciones políticas de los gobiernos. Así, es dable llevar a cabo iniciativas que signifiquen avances en materia comercial incluso entre gobiernos de distinto signo ideológico; pero acaso resulte más difícil impulsar esquemas de cooperación más profundos entre países que no comparten los mismos intereses y valores.

Por otro lado, la visión predominantemente comercial juzga los beneficios de la integración en un marco temporal y productivo muy limitado. Si bien todo proceso de integración tiene como base los beneficios económicos de las empresas que intervienen en él, los criterios de rentabilidad privada no siempre toman en cuenta la totalidad de estímulos y beneficios económicos y tecnológicos que el conjunto del aparato productivo puede obtener del proceso a más largo plazo. La visión estratégica de los gobiernos sí puede atender a esos beneficios, apoyando y complementando las concesiones comerciales con mecanismos compensatorios, servicios financieros, acuerdos de compras estatales o programas sectoriales de instrumentos múltiples.

El énfasis que se ha puesto en los aspectos comerciales de la integración regional también ha llevado a magnificar la importancia de las críticas al proceso, fundadas en el incumplimiento de compromisos jurídicamente pactados frente a circunstancias derivadas de las restricciones que se describen en capítulos anteriores. Asimismo, ese énfasis ha limitado la posibilidad de lograr la adhesión de otras fuerzas y actores sociales y económicos favorables a la integración. Esto, aparte del hecho de que una concesión arancelaria puede ser rápidamente anulada por variaciones del tipo de cambio o por la aplicación de medidas no arancelarias, las que han tendido a proliferar dentro y fuera de la región.

Del mismo modo, la crisis económica que tan duramente golpeó a toda la región afectó también a los esquemas de integración subregionales, tanto al disminuir las corrientes de comercio dentro de ellos como al debilitar su propia institucionalidad. En el último año, sin embargo, se ha tendido a reactivar esos esquemas, después de un largo período de virtual estancamiento en sus acciones sustantivas.

Así, el Grupo Andino, luego de un acentuado deterioro de sus instrumentos y de una creciente desarticulación entre sus países miembros, ha aprobado el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena y está en condiciones de reanudar su camino hacia una presencia más activa en los foros de integración y cooperación regionales, y de reactivar a la vez su propio proceso de integración.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), mediante la Rueda Regional de Negociaciones y tras un prolongado período de estudios y análisis, se esfuerza por poner en marcha un programa de expansión y recuperación del comercio intrazonal.

El Mercado Común Centroamericano (MCC), gravemente afectado por tensiones debidas a la situación económica y política de sus países miembros, ve abrirse una posibilidad de retornar a la normalidad, al haberse encontrado un cauce para dar solución a los problemas que amenazan la paz. De materializarse esta salida al conflicto, se impulsará sin duda la vocación histórica de unidad que prevalece en Centroamérica. De la misma manera, la Comunidad del Caribe

(CARICOM) está buscando fórmulas que le permitan afianzarse y consolidarse como unidad de integración.

En este cuadro, se hace patente el papel que correspondería desempeñar a los países mayores de la región en la presente etapa. Una apertura gradual de sus mercados hacia los demás países tendría significativos efectos en el intercambio regional, por su tamaño y porque, en general, presentan los más bajos índices de relacionamiento económico con los restantes países de América Latina y el Caribe. Dicha apertura debería hacer posible la consolidación y expansión del sistema productivo de los principales países beneficiarios, con lo cual podrían recobrar dinamismo los procesos de integración y cooperación regionales. Contribuiría, por otra parte, a elevar el grado de competitividad que enfrentan actividades tradicionalmente orientadas a los mercados internos, a modo de aprendizaje previo a su eventual exposición a las condiciones competitivas de los mercados mundiales.

La integración como idea u objetivo, ciertamente ha contado con respaldo político de gobiernos y empresarios. Pero con frecuencia ese apoyo ha sido más bien de carácter declarativo, por lo que se puede afirmar que el proceso no constituye aún un proyecto político de los países latinoamericanos y del Caribe. Seguramente fundados en esa comprobación los Presidentes del Grupo de los Ocho países que forman el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política han expresado: "tenemos una clara conciencia de la urgente necesidad de fortalecer la integración y la cooperación regionales. Para ello, estamos decididos a que formen parte de nuestros proyectos políticos nacionales ...".<sup>41</sup>/ Este planteamiento presidencial es significativo, pues parece señalar el camino para conciliar, de manera armónica y racional, los intereses de cada uno de los países y los de la región integrada.

La integración como proyecto político de los países latinoamericanos y caribeños, incorporada a la dimensión nacional de cada uno de ellos, envuelve la participación de una amplia gama de actores sociales, entre ellos los propios Estados. Si bien estos últimos han sido actores importantes en la gestión diplomática y económica, lo han sido menos, por ejemplo, en el aprovechamiento del considerable poder de compra de las empresas públicas como incentivo para diversificar el aparato productivo e incrementar el intercambio comercial.

Esta visión política del proceso de integración se traduce, por otra parte, en que el objetivo final sea crear lazos económicos y políticos permanentes entre los países de América Latina y el Caribe; así, el creciente intercambio comercial será un indicio de que se van logrando grados mayores de interdependencia, lo que hará que esas corrientes de comercio sean más estables y predecibles. La creación de nexos permanentes se lograría entrecruzando intereses, haciéndolos convergentes y acrecentando la participación de todos los actores sociales en las decisiones que afecten al proceso. La forma jurídica o económica en que estos nuevos nexos puedan generarse y desenvolverse se vería fortalecida, pues, por un mayor compromiso político con los fines y objetivos de la integración.

Vista la integración y cooperación desde esta óptica, se aprecia en toda su magnitud la relación simbiótica que existe entre el reforzamiento de los vínculos de cooperación e integración en el interior de América Latina y el

Caribe, y la necesidad de que la región organice su poder de negociación y de diálogo y lo ejerza en el ámbito internacional, a fin de salvaguardar los intereses de la región. Tal como lo expresaron los ocho Presidentes antes citados, "la integración constituye el instrumento indispensable para garantizar la participación más efectiva de la región en las relaciones internacionales, ampliando su capacidad de negociación frente a terceros".<sup>42/</sup> Semejante tarea, apoyada en lo que algunos han llamado la "nueva diplomacia económica" que se gesta en la región, sólo puede llevarse adelante en el marco de un proceso de integración regional.

Uno de los propósitos que inspira los actuales planteamientos de América Latina y el Caribe en los foros internacionales es el de cambiar cualitativamente su inserción en el mundo, justamente para reducir la vulnerabilidad de sus economías frente al sector externo, para ganar la autonomía necesaria en la formulación y aplicación de sus políticas económicas, y para diversificar sus sistemas productivos. Pero difícilmente se lograrán estos objetivos si la propia región no construye "desde adentro" su poder de negociación en el ámbito internacional, para proyectarlo a un mundo en dinámico cambio.

Un enfoque como el que se postula es funcional a los requisitos para lograr un crecimiento sostenido. Hace necesario adoptar posiciones conjuntas, al menos en algunos temas de interés común, respaldadas incluso por la posibilidad de aplicar a terceros países un tratamiento común en materia de acceso al mercado regional. Desde otro ángulo, un espacio político y económico ampliado es requisito fundamental para ensayar un cambio cualitativo en la inserción de América Latina y el Caribe en el ámbito internacional. Ese cambio solamente es posible en la medida en que se modernice y diversifique el aparato productivo, para lo cual se requiere ahorro e inversión, así como un esfuerzo conjunto y sistemático para aunar capacidades de investigación y desarrollo tecnológico, y su aplicación al proceso productivo. El desafío que plantea la revolución científica y técnica que está teniendo lugar en los países industrializados es de tal magnitud, que se precisa de recursos humanos y financieros muy superiores en magnitud a los que podría recabar cada país por sí solo.

En este mismo orden de ideas, la integración económica es funcional al objetivo de crecimiento más equitativo. Aprovechar el espacio ampliado más cabalmente permite realizar inversiones --públicas y privadas-- que contribuyan a elevar el empleo; las fórmulas para conseguir este objetivo son variadas y ya se han utilizado en los acuerdos bilaterales que se han suscrito recientemente, y en otros que se están negociando. Esto realza la relevancia de la integración como herramienta fundamental para conseguir los propósitos centrales del desarrollo de los países.

Teniendo en cuenta los procesos en marcha, la agenda prioritaria en materia de integración y cooperación regionales debería concentrarse, en el corto plazo, en tareas como las siguientes:

a) Poner en marcha un programa para reactivar y generar corrientes de comercio intrarregionales, promoviendo acciones básicas orientadas a:

i) lograr un decidido apoyo político a los esfuerzos que se realizan en el marco de la ALADI para poner en práctica la Resolución 15 de la Tercera Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALADI (marzo de 1987), referida a la recuperación y expansión del comercio. Esta resolución pretende reorientar hacia el mercado regional 30% de las importaciones que se realizan desde terceros países. Cabe señalar que hasta noviembre de 1987 las listas presentadas de productos importados desde terceros países sumaban 12 000 millones de dólares, lo que ilustra su importancia. La reorientación se apoyaría en una preferencia arancelaria de alrededor de 60% y en la eliminación de las restricciones no arancelarias. Subsisten diversos problemas técnicos que dificultan la negociación, sobre todo por los desequilibrios que se podrían generar;

ii) diseñar y promover un nuevo esquema de negociación entre el Grupo Andino y Argentina, Brasil y México. Este esquema debe superar la clásica negociación comercial con estricta reciprocidad, para avanzar hacia incrementos sostenidos de los coeficientes de abastecimiento y suministro con miras a alcanzar una real interdependencia regional;

iii) estructurar un marco de negociación conjunta entre Centroamérica y los países de la ALADI, con el propósito de generar nuevas corrientes de comercio que contribuyan a aumentar la utilización de la capacidad instalada y lleven a establecer vinculaciones operativas entre ambos grupos de países. Esta cooperación comercial con Centroamérica debe visualizarse como complementaria de la cooperación económica general que más adelante se plantea;

iv) ampliar la aún endeble relación comercial entre los países de la ALADI y de la CARICOM.

b) Fortalecer los sistemas subregionales de financiamiento y de pagos. Las acciones mínimas con este propósito incluyen la agilización de los mecanismos de pagos, la "desdolarización" del comercio recíproco y la captación de nuevas divisas para otorgar liquidez a los actuales sistemas de compensación y de financiamiento en general. También podría considerarse la creación de un fondo latinoamericano de reservas, así como el establecimiento de un banco latinoamericano de comercio exterior, teniendo en cuenta la existencia del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). En este último se podrían integrar algunas agencias que bancos regionales públicos o privados poseen en varios países industrializados. El propósito central sería lograr que la mayor parte de los movimientos financieros y de créditos generados por las transacciones se realicen a través del banco sugerido. Este debería ser capaz —por solvencia y confiabilidad— de captar depósitos latinoamericanos en el exterior, incluso aquellos que correspondan a fuga de capitales.

c) En este mismo orden de ideas, pensar en diversas medidas que puedan tener efectos de corto plazo en la búsqueda de la interdependencia regional. Por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe podrían establecer una estrecha vinculación con LATINEQUIP, de modo de canalizar hacia la adquisición de bienes de capital de origen regional una parte mayor del esfuerzo de equipamiento necesario para incrementar y renovar el parque industrial y la infraestructura de servicios, aumentando los efectos de

reactivación económica. Asimismo, podría perseguirse la incorporación de partes y piezas locales en los equipos a pedido que se adquirieran, para atenuar los desequilibrios existentes, así como la comercialización hacia los países proveedores de exportaciones, para lograr una compensación —aunque sea parcial— del comercio.

d) En relación a Centroamérica, visualiza la cooperación que pueda brindar el resto de los países de América Latina como un complemento a los esfuerzos internos de los países de esta subregión. Esta cooperación debe abarcar variados aspectos: además de la de índole comercial ya señalada, la colaboración financiera externa es fundamental. La apertura del BCIE a nuevos socios ha atraído a varios países de la región, tendencia que convendría ampliar y consolidar. Asimismo, existe una amplia gama de posibilidades para fomentar la cooperación técnica entre los países más grandes de la región y los países centroamericanos.

e) Elaborar de común acuerdo mecanismos comerciales operativos —aranceles y restricciones no arancelarias, por ejemplo—, que permitan utilizar el poder de compra que posee la región para mejorar el acceso de sus productos de exportación a los principales mercados internacionales.

f) Aprovechar los espacios políticos y económicos ampliados para transformar la actividad industrial y aumentar las capacidades tecnológicas locales, especialmente en aquellas ramas que presentan rezagos o niveles de consumo muy reducidos. Las empresas de los países que han alcanzado un desarrollo significativo en la región pueden colaborar eficaz y beneficiosamente con las de los países de menor desarrollo relativo en la incorporación del progreso técnico a las actividades fabriles.

g) Emprender proyectos cooperativos de desarrollo tecnológico y de formación de recursos humanos claves para crear capacidad tecnológica propia en sectores donde esto sea viable, pero exija capitales y recursos técnicos muy superiores a los disponibles en cada país por separado.

h) Organizar un esquema de cooperación agropecuaria y en materia de productos básicos con miras a incrementar el abastecimiento, asegurar niveles racionales de consumo y lograr el máximo de autonomía, en especial con respecto a los mercados internacionales. Estos, como se sabe, suelen sufrir profundas alteraciones causadas por las políticas de subsidios que aplican los países industrializados.

i) Por último, poner en práctica un programa de cooperación en el sector de los servicios que permita sumar las capacidades nacionales y sustentar una posición conjunta en las negociaciones que se desarrollan en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Acciones como las descritas pueden llevarse a cabo en un plazo relativamente breve, ya que se basan en estudios existentes y las iniciativas del caso han sido discutidas. Sin embargo, sus resultados pueden demorar bastante en hacerse sentir.

De otra parte, América Latina y el Caribe necesitan actuar internacionalmente en varios planos. Primero, en el tradicional frente

conjunto con los demás países en desarrollo; segundo, persuadiendo con su poder de negociación incrementado a los países desarrollados, capitalistas y socialistas, a entablar diálogos y negociaciones sobre aspectos a los que la región asigna especial prioridad, para lo cual es necesario convenir una agenda que interese a ambas partes; y tercero, en la relación con otras agrupaciones de países, desarrollados o en desarrollo, sin perjuicio de la relación bilateral que cada uno de los países de la región tenga con los demás miembros de la comunidad internacional.

En síntesis, lo que se desea destacar es que la visión política de la integración económica de América Latina y el Caribe parece ser útil y necesaria para organizar y ejercer un poder de negociación en el plano internacional que tenga credibilidad y eficacia. Credibilidad, porque los planteamientos de la región estarían respaldados por sus esfuerzos internos de unidad; eficacia, porque la unidad permitiría, cuando fuese necesario, aplicar a terceros países el mismo trato que se da a la región. Sólo una mayor identidad regional y una mejor articulación de intereses reducirán la vulnerabilidad de América Latina y el Caribe ante los factores externos.

#### Notas

1/ Véase CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones (LC/G.1440-P), serie Cuadernos de la CEPAL, No. 55, Santiago de Chile, junio de 1987, p. 10 y CEPAL, Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.333(Sem.22/6)/Rev.1), Santiago de Chile, julio de 1985, pp. 1 a 9.

2/ Especialmente el documento El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones, *op. cit.*, preparado para la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL celebrada en la ciudad de México del 19 al 23 de enero de 1987. El Informe de dicha Conferencia se presenta en el documento LC/G.1464.

3/ Sobre el particular, véase: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, La democracia y los desafíos para una nueva planificación, Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, Buenos Aires, 23 al 26 de septiembre de 1987.

4/ Siete países no lograron aún recuperar el nivel del producto que tenían en 1980; el producto por habitante de la gran mayoría (15 países) continúa siendo inferior al de comienzos de los años ochenta, y para algunos incluso se aleja definitivamente la posibilidad de recuperar ese nivel hacia 1990.

5/ Si tan solo la relación de intercambio de 1980 de todos los países de la región se hubiese mantenido en 1986, el valor de las exportaciones de bienes y servicios de América Latina y el Caribe en ese año hubiera sido 33 000 millones de dólares superior a la efectivamente registrada.

6/ Aunque cabe señalar que muchos de los países de menor dimensión económica no estaban en situación superavitaria en su cuenta comercial. Asimismo, la situación fue menos dramática en 1987, gracias a un repunte en los precios de algunos de los productos básicos, y en especial a una reducción en el pago de intereses sobre la deuda externa. Lo último, a su vez, es atribuible, en parte, a moratorias, tanto de tipo unilateral como concertadas. Aún así, se estima que en ese año la región en su conjunto transfirió al exterior una masa de recursos financieros equivalente al 2% del producto interno bruto, en vez de recibir una transferencia neta de entre 1% y 2%, como

ocurría en décadas pretéritas. Véase CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1987 (LC/G.1485), Santiago de Chile, diciembre de 1987.

7/ Véase CEPAL, Panorama económico de América Latina, 1987 (LC/G.1481), Santiago de Chile, septiembre de 1987, pp. 1 a 9.

8/ Véase CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, Volumen I (LC/L.332(Sem.22/3)), Santiago de Chile, abril de 1985.

9/ Véase CEPAL, La dimensión de la pobreza en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, 1979.

10/ Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Ajuste y deuda social, un enfoque estructural, Santiago de Chile, 1987.

11/ Véase CEPAL, América Latina y el Caribe: acontecimientos recientes en la evolución de su economía (LC/L.422), Santiago de Chile, junio de 1987, pp. 52 a 55.

12/ Véase División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, "La crisis industrial de los ochenta", Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe No. 3 (LC/G.1442), Santiago de Chile, noviembre de 1986.

13/ Véanse Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C., 1987; Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Washington, D.C., abril de 1987, y World Economic Outlook, advanced copy, Washington, D.C., octubre de 1987; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Economic Outlook, París, junio de 1987.

14/ Comité Ministerial Conjunto de la Asamblea de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos a los Países en Desarrollo, Perspectivas de mercado de las materias primas, Washington, D.C., marzo de 1987, y Banco Mundial, Price Prospects for Major Primary Commodities, vol. 1, Washington, D.C., octubre de 1986.

15/ Para una explicación más detallada sobre las características de dicho modelo, véase CEPAL, Modelo macroeconómico y del sector externo del Centro de Proyecciones Económicas (LC/R.526), Santiago de Chile, septiembre de 1986.

16/ Cabe señalar que los supuestos anteriores coinciden en órdenes de magnitud con las estimaciones realizadas por la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas y de los países europeos que elaboran estudios prospectivos.

17/ Si se tiene en cuenta que generalmente en los países de la región el 10% de la población de mayores ingresos suele concentrar porcentajes superiores al 40% y en no pocas ocasiones magnitudes cercanas al 50% del ingreso, puede comprenderse el porqué, por ejemplo, todo crecimiento ha traído aparejado un fuerte aumento de la demanda automotriz.

18/ Estimaciones preparadas a partir de cifras preliminares de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú y Venezuela. Incluye todos los sectores productores de bienes no agrícolas.

19/ Sobre el particular, véase, por ejemplo: CEPAL, Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional (LC/G.1492), Santiago de Chile, enero de 1988.

20/ Este tema ha sido tratado en trabajos anteriores de la Secretaría. Véase, por ejemplo: CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe..., op. cit., pp. 35 a 39.

21/ CEPAL, La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe (LC/G.1487), Santiago de Chile, diciembre de 1987.

22/ Véase, al respecto, E. Lahera, La conversión de la deuda externa: antecedentes, evolución y perspectivas (LC/R.614), Santiago de Chile, CEPAL, septiembre de 1987.

23/ Véase nuevamente CEPAL, La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe, op. cit.

24/ Al concluir la redacción del presente documento, México anunció las bases de un arreglo. Este ofrece convertir hasta 20 mil millones de dólares en títulos de su deuda oficial de mediano y largo plazo con los bancos en hasta 10 mil millones de dólares en bonos a 20 años, sin amortizaciones parciales pero con pago regular de interés a tasa LIBOR más 1.625%. El capital de estos bonos se garantizaría con hasta 10 mil millones de dólares en bonos de la Tesorería de los Estados Unidos, también a 20 años plazo pero sin intereses, que México adquiriría al contado, a un valor presente equivalente a la quinta parte de su valor nominal. Otros países deudores estudiaban la posibilidad de concertar arreglos similares.

25/ Véase CEPAL, Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina (LC/G.1493), Santiago de Chile, febrero de 1988.

26/ Estos aspectos fueron tratados recientemente en: CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: ..., op. cit., especialmente pp. 70 a 88.

27/ Sus manifestaciones más claras se encuentran en los conocidos fenómenos —al parecer acentuados en años recientes— de la erosión, la deforestación y la desertificación.

28/ Lo anterior no ignora el hecho de que existen significativos ejemplos nacionales y sectoriales de elevación "auténtica" de la competitividad (en contraste con lo que sería la elevación "espúrea") basada efectivamente en incrementos de la productividad con incorporación de progreso técnico.

29/ La experiencia internacional sugiere que aquellos países que, como los de América Latina y el Caribe, poseen una generosa dotación de recursos naturales, pueden y tal vez deben alcanzar niveles de excelencia a nivel internacional en segmentos especializados de bienes de capital vinculados a la prospección, extracción, procesamiento y elaboración de productos finales y derivados de los mismos. Tanto en este rubro como en aquellos "nichos" de la industria química que se intente promover, puede resultar necesario un esquema efectivo de "protección para el aprendizaje", a diferencia del peculiar proteccionismo irrestricto del pasado.

30/ Barreras no arancelarias, lingüísticas, logísticas, culturales, variedad y exigencia de especificaciones.

31/ Véase, por ejemplo: CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80 (E/CEPAL/G.1106), Santiago de Chile, noviembre de 1979.

32/ Véase CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: ..., op. cit., pp. 31 y 88 a 97.

33/ Véase CEPAL, La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades (LC/L.413), Santiago de Chile, febrero de 1987.

34/ Véase Humberto Petrei, El gasto público social y sus efectos distributivos, serie Documentos ECIEL, N° 7, Rio de Janeiro, ECIEL, 1987. En el concepto de gasto público social se incluyen los gastos en educación, seguridad social, sanidad y vivienda.

35/ Sobre el particular, véase, por ejemplo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford, Oxford University Press, 1987.

36/ Un tratamiento detallado de los criterios de categorización así como de políticas específicas por tipo de productor puede encontrarse en: CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, México, D.F., Siglo XXI, 1982.

37/ Esto parecería haber contribuido a explicar los éxitos relativos de Bolivia e Israel en disminuir la inflación en años recientes, ya que el 75% de la reducción de sus déficit se logró mediante aumentos de ingresos.

38/ Este hecho fue explícitamente aceptado por el Fondo Monetario Internacional en el programa acordado con el gobierno mexicano en 1986, al incluir entre los criterios para medir el déficit del sector público la exclusión del efecto inflación sobre el pago de intereses por concepto de deuda interna.

39/ Véase CEPAL, América Latina y el Caribe: acontecimientos recientes en la evolución de su economía, op. cit., pp. 52 a 56.

40/ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: ..., op. cit., pp. 99 a 114.

41/ Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, emitido por los Jefes de Estado de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela (Grupo de los Ocho). Acapulco, México, noviembre de 1987, párr. 47.

42/ Ibid.





