

INFORME DEL SECRETARIO EJECUTIVO AL
DECIMOCTAVO PERIODO DE SESIONES
DE LA COMISION

(La Paz, Bolivia, 18 al 26 de abril de 1979)

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. LA DECADA DE LOS 70: CULMINACION DE UN CICLO, INTERRUPCION Y TRANSITO HACIA LO TODAVIA INCIERTO.	4
A. La inflexión de los años 70	4
B. Los apremios de la coyuntura: el nuevo rostro de viejos problemas	9
C. La condicionante externa de las perspectivas inmediatas: la evolución de las economías centrales	11
II. LOS GRANDES DESAFIOS DE LA PROXIMA DECADA	18
A. El primer desafío y requisito: mejorar la irradiación social del crecimiento	21
1. La magnitud de los desafíos sociales	24
2. La misión posible	29
3. Instancias de una estrategia de distribución	31
a) El enfoque de la pobreza crítica	32
b) El enfoque de las necesidades básicas	33
c) El enfoque del cambio integral	34
B. El segundo desafío y requisito: acelerar el ritmo del crecimiento económico	37
1. El imperativo del crecimiento económico .	37
2. La posibilidad del crecimiento: el potencial de la región	40
a) La base de recursos naturales	41
b) La nueva fuerza de trabajo	43
c) El potencial de producción de bienes de capital	45
d) La dimensión del mercado	48
3. Cuatro requisitos de una estrategia de crecimiento	50
a) El aumento del ahorro interno	50
b) La expansión de las exportaciones	51
c) El desarrollo rural y el crecimiento de la producción agrícola	52
d) Una estabilidad mínima del nivel de precios	55

	<u>Página</u>
C. El tercer desafío y requisito: reforzar la autonomía del crecimiento	56
1. Las nuevas modalidades de la inserción internacional de América Latina	58
2. La reducción de la vulnerabilidad externa: las tareas de la región	59
3. La reducción de la vulnerabilidad externa: áreas en que se requiere la cooperación de la comunidad internacional	63
a) Un nuevo marco internacional en el campo de los productos básicos	64
b) El financiamiento externo	65
c) Las relaciones con las empresas transnacionales	68
d) El control del nuevo proteccionismo en los centros industriales	69
4. Un requisito fundamental: la reestructuración de las economías de los países centrales	73
5. El fortalecimiento de la capacidad negociadora de América Latina	75
III. REFLEXIONES FINALES	80

INTRODUCCION

Una vez más me cabe el honor y el privilegio de dirigirme a este plenario para poner a consideración de los gobiernos miembros de la CEPAL el informe de la Secretaría Ejecutiva al XVIII Período de Sesiones de la institución, en esta hospitalaria ciudad de La Paz.

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

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

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

/desde distintos

desde distintos ángulos la presencia misma del hombre sobre el planeta y su futuro.

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

Así, las hipótesis sobre el curso probable de los acontecimientos constituyen una riesgosa aventura. Todas las anticipaciones que excedan el corto plazo pueden quedar vacías de realidad muy luego después de haber sido formuladas.

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

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

/Pero aun

Pero aun a despecho de estos obstáculos, un ejercicio de reflexión sobre el pasado inmediato y los posibles escenarios de futuro para la región en su conjunto resulta particularmente necesario y oportuno. En efecto, la rapidez con que se vienen sucediendo los acontecimientos en el mundo moderno, suele arrastrarnos a otorgar un peso dominante a los problemas contingentes. Prevalece, así, por fuerza de las circunstancias, un creciente inmediatismo en todos los órdenes, que conviene superar de tanto en tanto para extraer de la experiencia regional, algunas guías que puedan orientar la acción futura.

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

Dentro de ese espíritu nos proponemos presentar ante ustedes algunos comentarios sobre tres grandes áreas de preocupación:

- En primer lugar, sobre las lecciones más salientes que emergen de la evolución económica y social de la década de los 70.
- En segundo término, sobre el balance de los logros y las insuficiencias de la transformación lograda por la región en los últimos decenios.
- Y, por último, sobre los que consideramos como los grandes desafíos del futuro mediato.

I. LA DÉCADA DE LOS 70: CULMINACION DE UN CICLO,
INTERRUPCIÓN Y TRANSITO HACIA LO
TODAVIA INCIERTO

A. La inflexión de los años 70

Quien examine en sus grandes rasgos la década de los 70 en la coyuntura económica mundial, debe concluir que este decenio será recordado por dos rasgos fundamentales: la culminación de un ciclo de progreso sin precedentes que se inicia en la década de los 50 y el profundo viraje que tiene lugar en esa tendencia a la mitad del curso de este decenio.

Si, a la distancia, el período que va de 1970 a 1973-74 se perfila como la culminación eufórica del ciclo expansivo de la posguerra, los años siguientes acusan la interrupción de ese proceso y la apertura de un lapso de significativos ajustes - aun en desarrollo - que por su complejidad, intensidad y duración no permiten vislumbrar aún la fisonomía de la nueva etapa que podría definirse tras este interregno.

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

En efecto, entonces ya se diagnosticaron los síntomas embrionarios de la "estanflación" y se cavilaba sobre las eventuales consecuencias de las políticas encaminadas a remediarla por la vía de una disminución de las tasas de crecimiento.^{1/} Así pues, el llamado "trauma petrolero" debe considerarse más

^{1/} Véase, por ejemplo, CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1971.

/bien como

bien como el detonante que precipitó y agravó una situación en deterioro antes que como la causa única o primordial de la misma.

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

Si se mira el problema desde el ángulo de nuestra región, es también posible identificar un curso similar en el acontecer económico: culminación de un ciclo dinámico de crecimiento del producto a los inicios de la década; inflexión del ciclo expansivo en la segunda mitad del período.

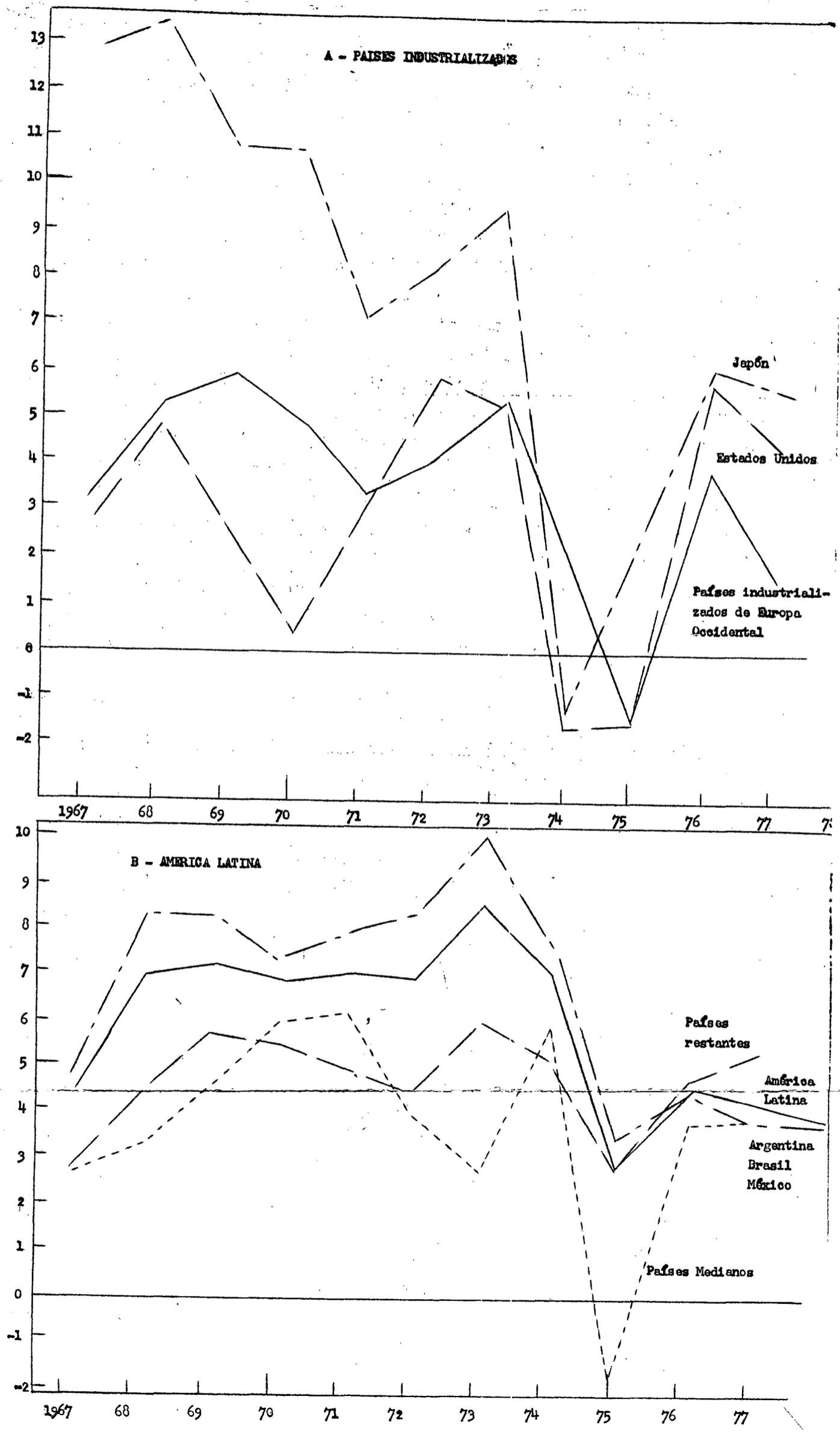
El primer aspecto esencial en la inflexión de las dinámicas tendencias anteriores de la región ha sido, como es obvio, el comportamiento de las economías centrales. En el documento presentado por la CEPAL a la reunión del CEGAN se registra con impresionante claridad cómo el crecimiento de la región ha seguido los vaivenes de esos países y en particular su inclinación restrictiva a partir de 1974-75. (Véase el gráfico 1.)

Sin perjuicio de leves diferencias en el itinerario, intensidad y comportamientos específicos - a los que me referiré después - esta sincronía ratifica la antigua concepción sobre el carácter reflejo de los movimientos cíclicos de la periferia, realidad que no debemos olvidar en las discusiones actuales sobre la interdependencia.

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

/Gráfico 1

Grafico 1
RITMO DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES ECONOMIAS INDUSTRIALIZADAS
Y DE AMERICA LATINA
 (Variaciones anuales del producto interno bruto a precios constantes)
 En porcentos



Vale la pena destacar que las aflicciones del segundo grupo no han generado conflictos o animosidades respecto al primero. Y la razón primordial es que los afectados no han pasado por alto dos aspectos de gran significación en el asunto.

Por una parte, que seguramente ningún producto primario - en este caso no renovable - había sufrido un deterioro tan lesivo de su cotización en el período de posguerra. De hecho, como se demuestra en un trabajo reciente de la CEPAL, el valor real del petróleo se redujo prácticamente a la mitad entre 1950-51 y 1973, antes de su reajuste.^{1/} Bien podría estimarse este proceso como una demostración conspicua de la miopía histórica de la política tradicional sobre las materias primas y sus consecuencias. En este sentido es elocuente lo expresado recientemente por el Presidente de la Comunidad Económica Europea, Mr. Jenkins al señalar:

"Por un tiempo demasiado largo el mundo industrializado consideró que tenía un derecho divino a abastecimientos indefinidos de energía barata. Pareciéramos estar aprendiendo de nuestros errores, aunque el proceso de aprendizaje es aún demasiado lento."^{2/}

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

^{1/} Véase, J. W. Mullen, World oil prices: prospects and implications for energy policy-makers in Latinamerican oil-deficit countries. Cuadernos de la CEPAL, Santiago 1973.

^{2/} Europe and the developing world, discurso pronunciado el 8 de marzo de 1979 ante el Overseas Development Institute de Londres.

/Por último,

Por último, también es meritorio que los trastornos del período reciente están vinculados a las características propias de los desarrollos nacionales y de las políticas adoptadas para encararlos. A pesar de los vientos expansivos que soplan hasta 1973-74 en América Latina, no es posible olvidar que en muchos países afloraban ya entonces serias dificultades e incógnitas respecto a la prosecución del proceso de transformaciones productivas y a las modalidades del mismo, sobre todo en lo que atañe a su incidencia social. Con rasgos específicos en cada caso nacional, el fenómeno se repetía tanto en las economías de mayor porte como en las medianas y más pequeñas.

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

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

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

Por un lado, los países más afectados por ella, tuvieron que lidiar simultáneamente con problemas en las cuentas exteriores, las repercusiones inflacionarias y las consecuencias depresivas sobre la actividad productiva, el empleo y la distribución del ingreso. Las políticas fueron diversas según los países, quienes en todos los casos debieron tomar opciones dramáticas, combinando y jerarquizando de muy diversa manera sus políticas defensivas. La triple opción entre tasas de crecimiento, endeudamiento externo y grado de inflación fue tan corriente como dolorosa, renaciendo en la región viejos problemas que se creían superados por la euforia de los inicios de la década.

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

Sería equivocado asimilar esta crisis de mediados de los 70 con otras que la precedieron. Y ello por dos razones fundamentales que nos parecen dignas de ser destacadas en forma especial para caracterizar en forma correcta los perfiles de la nueva situación.

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

/Esta permissivida

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

b) La "nueva capacidad de defensa de la región", que derivó y se manifestó en múltiples aspectos. Sin duda alguna resultaron primordiales los progresos logrados en los decenios anteriores y que redundaron en la ampliación y diversificación de la estructura productiva y, en términos más claros, en la industrialización, entendida en su sentido más amplio. Al respecto, y refiriéndose a los países que lograron lidiar en mejor forma con los contra-tiempos de la coyuntura, un reciente informe presentado al Grupo de los 24 señala correctamente que:

"... su capacidad de ajuste fue sustancial debido al progreso que ellos habían realizado anteriormente en la diversificación de su economía interna en general y en particular en la de la estructura de sus exportaciones."^{1/}

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

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

^{1/} UNDP/UNCTAD, The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries: Report to the Group of Twenty-Four, Nueva York, enero de 1979, pág. 6.

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

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

Ya se señaló el costo que ello implicó en materia de endeudamiento. Pero éste no fue ciertamente el único. En lo social ocurrieron retrocesos importantes derivados de las propias políticas de ajustes y también del ritmo inflacionario que retomó su curso acelerado en muchos países. Por ambas vías se generaron efectos regresivos sobre los sectores populares y también sobre las tasas de inversión.

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

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

Sería vano intentar desentrañar en esta oportunidad, el significado y las proyecciones de la actual atonía de los países industrializados sobre los que se han escrito miles de páginas en los últimos años. Sin embargo, es necesario y posible destacar algunos aspectos que interesan vitalmente a nuestra región y al Tercer Mundo en general.

/Por de

Por de pronto, han quedado en el camino ciertas analogías erradas que, queriendo caracterizar a la crisis actual, evocaron en un momento la gran depresión de los años 30 o supusieron que se trataba de otro de los contratiempos pasajeros del período de la posguerra. Ni uno ni otro.

Tiende a predominar, en cambio, la idea de que se desenvuelve un profundo reajuste difícil y duradero, que se plantea al nivel de las economías centrales y de las relaciones entre ellas por una parte y de su articulación con el resto del mundo, por la otra.

Respecto al primer elemento, resaltan los elementos contradictorios de esta crisis larvada del sistema económico de los países industriales de economía de mercado.

A los ingredientes comunes de todos sus sobresaltos - retroceso de la inversión privada, disminución de las tasas reales de ganancias, incremento del desempleo, aumento de la capacidad instalada ociosa - se agregan otros como una inflación activa y porfiada, que representa un notable contraste con los cuadros deflacionarios típicos del pasado en estas coyunturas. Este bien conocido escenario de la "estanflación" ha establecido un dilema que sobrepasa y derrota las terapéuticas keynesianas que lo resolvían en otras instancias: cualquier giro expansivo de las políticas tradicionales parece frustrarse con una activación de las presiones inflacionarias, en tanto que las dirigidas a frenar estas últimas tienden a acentuar el letargo productivo.

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

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

/De la

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

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

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

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

Esta opción nos hace recordar la lúcida definición del recordado maestro José Medina Echavarría en el sentido de que una crisis en un sentido etimológico estricto, debe entenderse como "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y transtorno como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento como su definitiva descomposición y ruina".

Ubiquémonos en la hipótesis más bien optimista de que vivimos un período de reajustes que habrán de traducirse en el futuro en un cauce más amplio y auspicioso para la economía mundial.

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

(El primer

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

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

Los reflejos de este condicionamiento externo ya se vienen reflejando sobre las economías de los países de la región aunque con notorias diferencias entre los países, no sólo entre los exportadores de petróleo y los demás, sino que también dentro de cada grupo.

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

/Cuadro 1

Cuadro 1

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

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

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

En términos globales, la situación no llega a ser alarmante a esta altura, si se consideran relaciones habituales - como la existente entre los pagos por intereses y amortización de la deuda externa más la remesa de utilidades al exterior, vis-à-vis el valor de las exportaciones - pero, al margen de las excepciones, no es menos cierto que hay razón para preocuparse respecto a la posibilidad de que prosigan estas tendencias.

El segundo riesgo es que la provisión relativamente amplia de crédito externo, no puede considerarse como un soporte en el que sea posible descansar indefinidamente. Ello es así porque la caudalosa liquidez del mercado y su fácil acceso son hijas de condiciones excepcionales, que difícilmente se perpetuarán en el futuro, aparte de que sus modalidades y costos a menudo no se compadecen con los requisitos apropiados para el financiamiento del desarrollo.

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

Como bien se sabe, esta segunda opción también perjudicaría a las economías industrializadas al debilitar • eliminar uno • de los factores que han estimulado su precario dinamismo productivo de los años recientes, esto es, la demanda proveniente de sus ventas a la periferia.

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

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

/Y esta

Y esta perspectiva se torna aún más oscura si se consideran las potencialidades inflacionarias. Aun cuando en 1977 y 1978 disminuyó el ritmo de precios en la región con relación a los altos niveles de los años anteriores, no es menos cierto que el fenómeno continúa planteando difíciles problemas de control y manejo a un buen número de países, que pesa considerablemente en el conjunto. Se establece así un cuadro muy desfavorable para el objetivo de sostener la dinámica de crecimiento y, además, ello envuelve sacrificio y desigualdades sociales que entran el concierto de voluntades que se requiere para salir adelante.

/II. LOS

II. LOS GRANDES DESAFIOS DE LA PROXIMA DECADA

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

Para responder adecuadamente esa interrogante no basta, empero, con el análisis de los grandes rasgos de la coyuntura económica durante los años recientes. Además, se requiere una visión retrospectiva que nos permita evaluar la evolución económica y social de la región en el marco de una perspectiva histórica de largo plazo.

Tal evaluación nos llevaría a las siguientes conclusiones principales:

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

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

2. Sin embargo, ese avance material, sustancial e indudable, no logró resolver algunos de los más graves y agudos problemas

/ sociales de

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

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

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

/ El proceso

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

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

Surgen así con claridad los que consideramos son los tres desafíos fundamentales que deberán enfrentar los países de la América Latina en la próxima década y que se pueden plantear en términos de tres interrogantes:

- 1) ¿Es posible mejorar la irradiación social del estilo de desarrollo predominante en la región?
- 2) ¿Es posible mantener y acelerar simultáneamente el ritmo del crecimiento económico?
- 3) ¿Es posible diseñar mecanismos de defensa frente a la inestabilidad e incertidumbre que caracterizan el actual escenario económico mundial de modo de reducir los efectos de las nuevas vulnerabilidades externas que afectan al proceso de desarrollo latinoamericano?

/Una respuesta

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

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

A. EL PRIMER DESAFIO Y REQUISITO: MEJORAR LA IRRADIACION SOCIAL DEL CRECIMIENTO

Como ya expresé, es un hecho generalmente aceptado que el dinámico crecimiento de la región durante la posguerra dejó al margen, relativa o absolutamente, a una parte significativa de la población.

No abundaré sobre este tema - que traté con amplitud en mis exposiciones en las reuniones plenarias anteriores. Por ello en esta oportunidad deseo sólo recordar que un estudio reciente de la CEPAL, que considera a seis países que representan un 70% de la población y una cuota equivalente del producto bruto de América Latina, señala que el ingreso per cápita aumentó en ellos en 26% en el período 1960-1970, cifra sin duda satisfactoria. Sin embargo, sólo un 10% de ese incremento benefició a los que se encontraban bajo una cierta línea de pobreza en 1960, en tanto que el 60% del mismo fue absorbido por el 20% más acomodado de la población. De este modo, en términos absolutos, el 40% de la población que era pobre en el primer año, hacia 1970 había conseguido elevar su ingreso por persona en solamente 20 dólares.

Por otra parte, en ese año según las últimas estimaciones disponibles, alrededor de un 40% de la población de América Latina estaba afectada por la pobreza extrema y casi la mitad de esa población podía considerarse como indigente. Aunque, como

/puede verse

puede verse en el cuadro 2, la incidencia de la pobreza era muy distinta en los diversos países, los porcentajes anteriores significan que en 1970 había en la región cerca de 110 millones de pobres y de éstos 54 millones eran indigentes.

Con todas las limitaciones que implica hacer una proyección y sólo para visualizar la urgencia de las modificaciones que es necesario introducir en las modalidades que han caracterizado el desarrollo de América Latina, se puede decir que de continuar las tendencias del pasado reciente, en el año 2.000 los pobres de nuestra región habrán aumentado en números absolutos a pesar de que ellos representarían ese año una menor proporción de la población total. Y lo que es más grave, la diferencia en el ingreso entre pobres y ricos habrá aumentado de una manera alarmante, hecho que está reñido con principios éticos elementales, que no tiene justificación económica y que constituye una evidente amenaza a la convivencia social.

El otro hecho capital que deseo recordar es que ciertamente una mayoría de los núcleos dirigentes - de gobierno, de la intelectualidad profesional, de los partidos políticos, y de las instituciones básicas como Iglesias, Fuerzas Armadas, sindicatos, asociaciones empresariales, etc. - coincide en la necesidad urgente de encarar específica y prioritariamente esa anomalía, lo que subentiende que ya son pocos los que confían en que bastaría una cadencia dinámica de crecimiento para que ella se resolviera sola.

Naturalmente, hay diferencias - a veces profundas - en los diagnósticos y terapéuticas propuestas o adoptadas, pero ese concierto en la apreciación general tiene, sin duda, una importancia fundamental. En efecto, la tomada de conciencia colectiva al respecto no sólo representa un elemento nuevo sino que es la condición primera y más indispensable para iniciar la marcha.

La naturaleza del desafío que se enfrenta es, por cierto, muy compleja, porque sin abandonar el objetivo del crecimiento

Cuadro 2

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

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

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

a/ Los diez países considerados incluyen el 84% de la población de América Latina.

- al que me referiré después - debemos encontrar la forma de lograr la equidad social; sin renunciar a la modernización de la sociedad debemos atender de preferencia a los grupos que aún no se han beneficiado con el progreso tecnológico; y sin descuidar la excelencia que requiere la formación de ciertos grupos de nuestras comunidades debemos ampliar y perfeccionar el sistema de oportunidades y premios de manera de integrar activamente a amplios grupos de la sociedad latinoamericana que están marginados aún de las decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida.

1. La magnitud de los desafíos sociales

Un hecho que está estrechamente ligado con las situaciones de pobreza crítica que se constata en la región es la evolución demográfica. Las proyecciones realizadas por CELADE indican que, a pesar de que se reducirá levemente la tasa de crecimiento de la población a partir de 1980, en lo que resta del siglo la población latinoamericana aumentará en 75% (Véase el cuadro 3). Al mismo tiempo continuará la migración rural-urbana, especialmente en los países en que la proporción de la población que vive en zonas rurales, es aún muy alta y que son también aquellas en que la incidencia de la pobreza crítica es mayor. Todo esto agudizará las presiones sobre los servicios y espacios físicos de las zonas urbanas.

Por otra parte, debido al cambio de la composición por edades de la población aumentará la proporción de ésta representada por las personas de edad activa, lo que junto con los aumentos en las tasas de participación, especialmente de las mujeres, generará un crecimiento de la fuerza de trabajo que se estima en un promedio anual cercano a 3%. Esto significa que ésta aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones a fines de siglo.

Algunos estudios hechos para la región muestran que de permanecer sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería largamente a las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países de la región

Cuadro 3

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL POR PAISES

(En miles de habitantes a mitad del año)

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

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

/en las

en las últimas décadas, tasa que, a su vez, fueron las más altas de su historia.

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

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

Es cierto que se han logrado avances considerables en la ampliación del acceso de la población al sistema educativo. Así, entre 1960 y 1975 la cobertura educacional primaria se duplicó en términos absolutos, la matrícula secundaria se multiplicó por cinco y la de enseñanza superior por más de seis. Pero también es cierto que a pesar del gran esfuerzo realizado en no pocos países de la región el analfabetismo era aún alto en 1970, el nivel medio de educación de la fuerza de trabajo era todavía bajo y la proporción de ésta que carecía de estudios era muy elevada. (Véase el Cuadro 4). Esto último reviste especial importancia ya que según se ha constatado en estudios recientes de la CEPAL, la gran mayoría de los hogares que vive en condiciones de pobreza son encabezados por personas con tres o menos años de educación. Así mismo se comprueba que la incidencia de la pobreza cae drásticamente cuando el jefe del hogar alcanza un nivel de educación primaria completa.

Cuadro 4

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

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

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

/Lo anterior

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

Desde otra perspectiva, la tendencia hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana y el aumento de los egresados de los sistemas educacionales, se enfrenta a un mercado laboral que ofrece menos oportunidades que las requeridas en casi todos los niveles, lo que crea inseguridad y frustración, tanto en la juventud con escasa educación, como en la que ha logrado terminar la educación secundaria. Esta situación se está presentando en algunos países incluso para los egresados de la enseñanza superior, que no logran obtener posiciones de trabajo de acuerdo con su formación y sus aspiraciones.

2. La misión posible

Aunque éstos y otros antecedentes afines dan una idea aproximada de la importante magnitud de las tareas que hay que enfrentar, tengo la convicción que ellos no son insuperables.

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

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

Estos valores, claro está, ocultan amplias variaciones entre países, fluctuando el déficit expresado como porcentaje del ingreso total de las personas entre los extremos de 0,6% y 20% del mismo, en tanto que como porcentaje del gasto público variaba entre 3% y más de 100%.

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

/medio por

medio por habitante cuadruple la línea de pobreza, la erradicación de ésta aparece como una tarea económicamente factible.^{1/}

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

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

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

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

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

Obviamente, sin embargo, no se trata en esta materia de un mero traspaso de ingresos de un destino a otro o de ricos

^{1/} El producto interno bruto por habitante, expresado en dólares de ese año, alcanzó a 886 dólares en 1970 y la línea de pobreza estimada para ese entonces era poco superior a los 200 dólares.

a pobres. Tras el desplazamiento financiero - y de las dificultades que por sí mismo involucra - se levantan escollos reales de quizás mayor magnitud y complejidad. La operación exige, en verdad, la transformación de algunos perfiles estructurales y en último término de la modalidad de funcionamiento del sistema económico, social y político. Sólo así podrían alterarse en forma permanente los patrones distributivos actuales, en un contexto de adecuado dinamismo productivo, que garantice a los grupos pobres el logro estable de ingresos reales más elevados sin perjudicar el crecimiento económico hasta el extremo de frustrar el intento distributivo.

No es raro, en consecuencia, que la consideración de estos problemas haya abierto un activo debate sobre la naturaleza de las políticas y de los expedientes susceptibles de mejorar sensiblemente la distribución de los frutos del progreso técnico y extirpar los escenarios de pobreza crítica.

3. Instancias de una estrategia de redistribución

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

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

No tenemos dudas de que sólo una estrategia que modifique
/las bases

las bases estructurales y el modo de funcionamiento del sistema global puede dar la respuesta cabal al complejo problema que tenemos frente a nosotros. Pero ello no significa, al mismo tiempo, que no se puedan plantear y perseguir propósitos más restringidos y específicos como los ligados a las campañas contra la pobreza o por la satisfacción de las necesidades básicas, que contribuirán a decantar y madurar la conciencia colectiva y a proveer la experiencia concreta que facilite el alcance de metas más ambiciosas.

Veámos algunos rasgos de estos tres cursos de acción.

a) El enfoque de la pobreza crítica

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

La nutrición, la educación, la salud, la vivienda, las condiciones sanitarias, entre otras, constituyen áreas de intervención en que se han hecho experiencias con mayor o menor grado de éxito en América Latina. No obstante los esfuerzos realizados, se puede afirmar que ellos han sido insuficientes, tanto por el volúmen de recursos destinados a esos propósitos, como por la proporción relativamente limitada de ellos que han llegado a los sectores extemadamente pobres. Por lo tanto, es preciso revisar los criterios de asignación de los recursos públicos, especialmente en los sectores sociales y, además, hacer un verdadero esfuerzo por aumentar la tributación de los grupos que más se han beneficiado con el crecimiento económico, con el objeto de proveer los recursos que sean necesarios para enfrentar la emergencia de la pobreza extrema.

Por otra parte, la institucionalidad vigente y las prácticas burocráticas y administrativas no son las más adecuadas

/para atender

para atender a la población pobre. Esto, porque las decisiones que se toman en los sectores sociales son, en general, poco coordinadas entre sí y la definición de los "grupos-objetivo" es imprecisa. En cuanto a los aspectos burocráticos administrativos, las normas y regulaciones requieren para su cumplimiento condiciones educacionales y de otro tipo que no es fácil cumplir a la población que en último término se pretende favorecer.

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

b) El enfoque de las necesidades básicas

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

Un primer problema que se presenta en la satisfacción de las necesidades básicas es la elección de un criterio para definir las. Obviamente que no se puede dar una receta de validez /universal, sino

universal, sino que los criterios deberán determinarse de acuerdo a las condiciones de cada país y aun dentro de las mismas fronteras nacionales algunas de dichas necesidades variarán de una región a otra. Esta es una información del resorte soberano de cada país y esto debe quedar bien en claro.

Una vez que se haya adoptado un criterio por parte de las autoridades políticas, que permita definir las necesidades básicas que se pretende satisfacer y los grupos que se desea favorecer, la estrategia debe definir las vías directas e indirectas a través de las cuales se cumplirán los objetivos. En esta etapa es especialmente importante asegurarse que las políticas destinadas a aumentar el ingreso de los pobres no se vean contrarrestadas por el aumento en los precios de los bienes y servicios que ellos consumen, o que los incrementos de su productividad no se materialicen en mayores ingresos monetarios. Esto implica que el aumento de la capacidad de compra en manos de los pobres se transforme efectivamente en mayor bienestar permanente sustentado en cambios en la magnitud y estructura de la oferta.

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

c) El enfoque del cambio integral

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

La opción por los dos objetivos primarios de superación
/de la

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

Estas consideraciones justifican una participación activa del Estado, tanto para el cumplimiento de los objetivos redistributivos, como para lograr el nivel de acumulación y la estructura de la inversión adecuada a los propósitos de crecimiento y reorientación de la estructura productiva. Esto de ninguna manera implica desconocer el importante rol del mercado, sino que sólo apunta a la necesidad de reconocer que el Estado cumple una función insustituible en una estrategia que dé prioridad a la superación de la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas.

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

/Recapitulemos entonces:

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

/B. EL

B. EL SEGUNDO DESAFIO Y REQUISITO: ACELEPAR EL RITMO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

1. El imperativo del crecimiento económico

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

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

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

Desde esta última perspectiva, el crecimiento rápido y sostenido de la economía es indispensable, en primer lugar, para suministrar empleo productivo y bien remunerado a los vastos contingentes que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo y, en segundo término, para elevar la productividad y los ingresos de la considerable fracción de ésta que se encuentra afectada en la

/actualidad por

actualidad por las diversas formas de subocupación. El logro de estos dos objetivos constituye, como bien se sabe, una de las condiciones más fundamentales de cualquier política tendiente a satisfacer las necesidades básicas de la población y a asegurar de manera permanente una distribución más equitativa del ingreso. Pero, como ya señalamos, en lo que resta del siglo la fuerza de trabajo de la región aumentará con gran rapidéz y actualmente cerca de 30% de ella sufre los efectos de la subocupación. En consecuencia, para satisfacer la condición mínima, pero esencial, de proporcionar empleo productivo y bien remunerado a toda la fuerza de trabajo, la economía tendrá necesariamente que expandirse a un ritmo muy alto.

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

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

/En estas

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

Por último, una expansión continua y rápida de la economía contribuiría a aumentar la viabilidad política de una estrategia de desarrollo orientada a erradicar la pobreza extrema y a mejorar la equidad distributiva. En efecto, estos objetivos implican por definición que los niveles de ingreso y consumo de los distintos grupos tienen que crecer tanto más rápidamente cuanto más desfavorable es la situación inicial de cada uno de ellos. En una economía estancada o que crece con lentitud, tal diferenciación relativa en los ritmos de crecimiento del ingreso de los diversos sectores requeriría una merma absoluta de los ingresos de los grupos más ricos, lo cual, ciertamente, contribuiría a aumentar la resistencia de éstos al programa de redistribución. Tal obstáculo político sería, en cambio, mucho menor en una sociedad en que la producción global se expandiera persistente y rápidamente. En efecto, en tal caso, aquella diferencia relativa en las tasas de aumento del ingreso de los distintos grupos sería compatible con el incremento del monto absoluto de éste en todos los sectores, incluidos los más acomodados, y de esta suerte la viabilidad política de la estrategia de redistribución sería mayor.

Así, pues, sea que se analice esta última desde el ángulo de sus requisitos ocupacionales, o de los cambios que ella supone en la estructura real de la producción o de sus condicionantes políticos, la consecución de una tasa de crecimiento alta y persistente resulta ser una condición indispensable, aunque por cierto no suficiente, de un programa orientado a erradicar la pobreza extrema y a repartir en forma más equitativa los beneficios del progreso económico general.

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

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

Como la experiencia reciente lo ilustra claramente, la respuesta a tal interrogante depende en parte de factores externos a la región que se vinculan principalmente con la evolución de las economías centrales, con las políticas que éstas adopten especialmente en materia comercial, y con los avances que realice la comunidad mundial para establecer un nuevo orden económico internacional más justo y favorable al desarrollo de las economías del Tercer Mundo. Además, cualquiera respuesta que se diese al interrogante planteado tendría significados diversos para los distintos países de la región cuyas posibilidades y perspectivas de crecimiento son, por cierto, muy diferentes.

Con todo -y teniendo en cuenta estas limitaciones- estimo que la contestación a esta pregunta fundamental es, en esencia, positiva. En efecto, en mi opinión, un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico no sólo es necesario en América Latina sino que también es posible.

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

/ Aquel vasto

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

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

a) La base de recursos naturales

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

Desde este ángulo, y si se considera a la región en su conjunto, es evidente que América Latina se encuentra en una situación privilegiada. En efecto, a diferencia de otras áreas del Tercer Mundo y de la mayoría de los países industrializados, América Latina cuenta con una disponibilidad relativamente abundante de tierra cultivable y algunos países de la región disponen aún de una frontera agrícola. Así, de acuerdo a cálculos preliminares, se estima que el área potencialmente cultivable en toda América Latina se aproxima a los 575 millones de hectáreas, de las cuales se cultivan actualmente unos 170 millones.

/ Naturalmente, estas

Naturalmente, estas cifras están sujetas a un amplio margen de error y sería erróneo concluir de ellas que el área cultivada puede expandirse con rapidez y facilidad a corto plazo. Con todo, es evidente que la existencia de un área considerable que puede irse incorporando paulatinamente a la explotación constituye una posibilidad relativamente excepcional en el contexto mundial, cuya significación económica no cabe subestimar.

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

Cuadro 5

AMERICA LATINA: RESERVAS DE PRINCIPALES MINERALES

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

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

a/ Al ritmo de producción de 1977.

/Por otra

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

b) La nueva fuerza de trabajo

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

En efecto, si miramos el panorama mundial encontraremos que entre los países que han alcanzado niveles satisfactorios de desarrollo económico hay algunos que han contado con recursos naturales ricos y variados y otros que, por el contrario, han dispuesto de una base de recursos primarios más bien modesta y poco diversificada. Pero en todos ellos - y cualquiera sea su régimen político-institucional - ha habido un rasgo común y fundamental, cual es, que el proceso secular de expansión económica y de incremento continuo de la productividad ha ido acompañado de una elevación sustancial de los niveles educacionales y,

/sobre todo,

sobre todo, de una efectiva universalización de la enseñanza básica.

Desde esta perspectiva, queda aún mucho que realizar en los países de nuestra América. Pero, por otra parte, no sería ni justo ni realista desconocer los progresos realizados en este campo. Estos avances - imperceptibles tal vez desde una perspectiva de muy corto plazo y más intensos en unos países que en otros- han transformado y mejorado sustancialmente la estructura de calificaciones de la población latinoamericana.

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

Ha sido en buena medida gracias a esta transformación multifacética de los recursos humanos de la región que América Latina pudo elevar significativamente su ritmo de crecimiento en el decenio anterior al desencadenamiento de la recesión internacional y que, a pesar de los efectos negativos de ésta y del creciente proteccionismo de los países industrializados,

/la región continuó

la región continuó expandiendo y diversificando sus exportaciones e incrementando su capacidad competitiva en los mercados mundiales.

Por cierto reconocer estos hechos positivos no debería conducirnos a una actitud pasiva y de complacencia. Antes por el contrario ello debería conducirnos a insistir en la prioridad que debe otorgarse a las acciones tendientes a mejorar las calificaciones y, sobre todo, la versatilidad de la fuerza de trabajo, características estas que en un mundo dinámico y sujeto a bruscos cambios como el actual, constituyen tal vez las condiciones más esenciales que es preciso satisfacer para lograr un crecimiento económico rápido y persistente.

c) El potencial de producción de bienes de capital

Esta transformación cualitativa de la fuerza de trabajo ha ido acompañada de una elevación continua del coeficiente de inversión. Este se incrementó lenta pero persistentemente de 13% en 1950 a 20% en 1960 y a algo menos de 22% en 1970 y con mucho mayor rapidez en lo corrido del decenio actual, oscilando en torno a 26% en los últimos años.

Dos de los resultados principales de este proceso de inversión han sido, por una parte, el crecimiento y la diversificación del sector industrial y, por otra, la ampliación y diversificación también considerables del acervo de capital. A raíz de ello la capacidad de América Latina para producir internamente equipos, maquinarias e insumos que son básicos para la formación de capital es en la actualidad mucho mayor que en el pasado.

Así, por ejemplo, la industria siderúrgica - que suele tomarse como símbolo de esa capacidad y que constituye indudablemente un componente fundamental de un sistema industrial

/ razonablemente autosuficiente-

razonablemente autosuficiente-produjo 23.5 millones de toneladas de acero en 1978, volumen 80% mayor que el de 1970 y que quintuplicó el de la producción lograda en 1960.

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

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

Por último, la industria metalmecánica- que tiene significación decisiva es la fabricación de maquinarias y equipos - expandió su producción a un ritmo anual de cerca de 10% entre 1950 y 1970 y su crecimiento fue aún más rápido en la primera mitad del decenio actual. Gracias a ello, su producción en 1975 fue 1.000% mayor que en 1950. (Veáse el cuadro 6)

Para apreciar en mejor forma el significado estratégico de estas cifras es útil compararlas con las correspondientes a algunos de los sistemas industriales desarrollados en años no tan lejanos. Así, si se considera el conjunto formado por la República Federal de Alemania, Francia e Italia en 1960, esto es, cuando estas tres economías, luego de recuperarse de los estragos de la guerra, habían completado casi un decenio de rápido crecimiento y constituían uno de los núcleos industriales más importantes del mundo, se constata que la

Cuadro 6

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

	Volumen físico				Tasas anuales de crecimiento			
	1950	1960	1970	1978 _{a/}	1950 1960	1960 1970	1970 1975	1950 1975
Producto interno bruto <u>b/</u>	48.9	80.5	137.1	212.5	5.1	5.7	6.4	5.5
Producto manufac turero <u>b/</u>	9.3	17.3	33.6	57.9	6.5	6.9	7.2	6.8
Producción								
Lingotes de ace ro (millones de toneladas)	1.4	4.8	13.0	23.5	13.3	10.6	6.8	10.9
Cemento (millo nes de tonela das)	7.3	16.5	32.1	57.7	8.6	6.8	7.6	7.7
Productos metal mecánicos <u>c/</u> (1970=100)	16.0	41.0	100.00	173.0 <u>d/</u>	9.9	9.3	11.6	10.0
Energía eléctri ca (miles de millones kWh)	27.0	67.6	147.6	271.7	9.6	8.1	8.4	8.8

a/ Cifra preliminares.

b/ Miles de millones de dólares de 1970 al costo de factores usando tipo de cambio de importación. No incluye a Cuba ni países de habla inglesa del Caribe.

c/ Excluye industrias metálicas básicas.

d/ 1975

/generación de

generación de energía eléctrica de América Latina fue 15% mayor en 1978 que la lograda en esas tres economías en 1960 y que la producción latinoamericana de cemento superó, asimismo aquel año, a la de ese grupo de países en 1960. Por otra parte, las producciones latinoamericanas de cemento, energía eléctrica y acero excedieron en 1978 en 150%, 135% y 9%, respectivamente, a las logradas en 1960 por Japón, que ya en ese año era otro de los sistemas industriales más grandes y dinámicos del orbe. Por último, la producción de cemento de la región fue en 1978 cerca de 30% más alta que la de la Unión Soviética en 1960 mientras que la de generación de energía eléctrica fue sólo 7% menor.

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

d) La dimensión del mercado

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

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

/ conjunto de Alemania

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

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

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

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

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

3. Cuatro requisitos de una estrategia de crecimiento

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

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

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

Por estas razones, deseo sólo mencionar cuatro requisitos que, en mi opinión, son importantes para avanzar hacia el logro de los objetivos señalados, pero que, insisto, no constituyen de manera alguna una lista exhaustiva y que, estoy plenamente consciente, tienen también importancia relativa muy diversa en las distintas economías de la región.

a) El aumento del ahorro interno

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

/Por cierto

Por cierto el cumplimiento de este requisito no será fácil. En efecto, como ya señalé, en la medida que verdaderamente se desee avanzar en los campos de la redistribución del ingreso y de la erradicación de la pobreza extrema, será preciso asignar recursos mucho mayores que en el pasado a la producción de bienes de consumo básico y a otros servicios esenciales como los de educación y salud. Por lo tanto, para que se pueda al mismo tiempo elevar el ahorro interno se requerirá reducir el ritmo de crecimiento del consumo suntuario, mejorar los mecanismos institucionales e incentivos que promueven el ahorro privado e incrementar el ahorro del sector público. Esto último requerirá, a su vez, el incremento de la tributación, la eliminación o al menos la reducción de los gastos fiscales prescindibles y una gestión eficiente de las empresas estatales.

b) La expansión de las exportaciones

Un segundo requisito fundamental para alcanzar los objetivos propuestos es la aceleración del ritmo de aumento de las exportaciones. El cumplimiento de esta condición es especialmente decisivo para lograr un ritmo de crecimiento económico más rápido y persistente en los países de menor dimensión relativa. En efecto, por una parte, las exportaciones representan en ellos una fracción bastante alta de la demanda final y su ritmo de expansión tiene, por ende, una mayor incidencia directa sobre el crecimiento de la producción. Por otra parte, los países relativamente pequeños tienen en general una dotación menos amplia y diversificada de recursos naturales y disponen asimismo de una base industrial más reducida y menos variada que las economías latinoamericanas más grandes. En razón de estas dos circunstancias la posibilidad de lograr un crecimiento acelerado depende en ellos fuertemente de su capacidad para importar una variedad considerable de materias primas, insumos intermedios, bienes de consumo y, sobre todo, maquinaria y equipos y esa capacidad para importar depende, en esencia y en definitiva, de la magnitud de sus exportaciones. Así, el sector exportador constituye de hecho en estos

/países la

países la actividad que en cierta forma "produce" una buena parte de los bienes de capital y por esta razón la ampliación continua y rápida de las exportaciones es una condición indispensable para poder transformar las intenciones de ahorro interno en inversión real.

Aunque menos directa, la influencia del ritmo de aumento de las exportaciones sobre la tasa de crecimiento económico global es también decisiva en las economías más grandes y desarrolladas del área. En ellas los coeficientes de importación son en general muy bajos y en la mayoría de los casos la estructura de las importaciones incluye sólo una fracción pequeña de bienes prescindibles. En consecuencia - y salvo por períodos relativamente breves - el ritmo de crecimiento de la economía tiende a estar limitado por la tasa a que se incrementa el volumen de las importaciones. Y esa tasa depende, a su vez, de la velocidad con que aumenten las exportaciones. Naturalmente, esta última relación puede no darse en el corto plazo y aun durante lapsos más prolongados en la medida en que el ingreso neto de préstamos e inversiones permita financiar importaciones cuyo valor exceda al de las exportaciones del período. Sin embargo, ese desequilibrio entre compras y ventas externas sólo se puede mantener a costa de una deuda externa cada vez mayor, cuya incidencia negativa sobre el grado de autonomía del desarrollo es evidente y cuyo servicio termina eventualmente por requerir la reversión del desequilibrio del comercio exterior. Así, a la postre, el ritmo de crecimiento económico global vuelve a estar condicionado por la tasa de expansión de las exportaciones y de allí la importancia fundamental que tiene también en estas economías la rápida y persistente ampliación de las ventas externas.

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

La modernización del sector rural y el crecimiento sostenido de la producción y la productividad agrícolas constituyen un tercer componente fundamental de una estrategia tendiente a lograr
/un desarrollo

un desarrollo rápido, equitativo y autónomo sobre el cual desee formular algunas consideraciones.

El desarrollo rural es indispensable, en primer lugar, para alcanzar un reparto más justo del ingreso social. En efecto, en la mayoría de nuestros países la brecha más flagrante no es la que separa los ingresos de los capitalistas y trabajadores del sector moderno urbano sino la que existe entre los niveles de vida de éstos y de los que viven y laboran en las áreas rurales. Esa desigualdad se manifiesta no sólo en los distintos ingresos medios que perciben los habitantes de las ciudades y del campo sino que se refleja en forma especialmente clara y dramática en los indicadores de salud, educación y vivienda y en la circunstancia que la población rural incluye una fracción desproporcionada del total de familias afectadas por la pobreza extrema.

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

/La corrección

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

Pero las medidas tendientes a corregir los efectos discriminatorios contra el sector agropecuario y la población rural no sólo serían positivas en cuanto ellas contribuirían a establecer un reparto más justo del ingreso nacional sino que en la medida en que ellas contribuirían a elevar la rentabilidad de las inversiones en el agro y a incrementar la productividad de la fuerza de trabajo rural promoverían también una expansión más rápida de la producción agropecuaria y, en consecuencia, ayudarían a alcanzar un crecimiento económico global más rápido.

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

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

/d) Una

d) Una estabilidad mínima del nivel de precios

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

Pero, a la luz de la experiencia latinoamericana, es también evidente que los procesos inflacionarios de cierta intensidad son esencialmente incompatibles con la mantención de un ritmo de crecimiento económico alto y sostenido. Esos procesos inflacionarios pueden quizás estimular el aparato productivo durante períodos breves y en forma aparentemente fácil. Pero al cabo de poco tiempo esa aceleración que genera inicialmente la inflación tiende a agotarse en tanto que simultáneamente los aumentos de los precios alcanzan niveles intolerables. La necesidad de aplicar políticas tendientes a aminorar el proceso inflacionario pasa a ser entonces ineludible. Y, como es evidente en no pocas experiencias de la región, esas políticas de estabilización tienden a deprimir por algunos años el ritmo de crecimiento económico y a causar incluso caídas considerables en el nivel de la producción global y, sobre todo, en el de la inversión. Así, a la postre, cuando se completa el ciclo y se logra reducir la inflación a niveles más normales, el ritmo medio de crecimiento logrado durante el período resulta ser muy bajo y la acumulación de capital productivo efectuado resulta ser mínima, con lo cual resulta afectada también la posibilidad de un crecimiento importante en el futuro.

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

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

C. EL TERCER DESAFIO Y REQUISITO:
REFORZAR LA AUTONOMIA DEL CRECIMIENTO

La experiencia de los últimos años demuestra que América Latina ha seguido un curso de desarrollo más abierto y entrelazado con la economía internacional.

Este hecho no es nuevo como a todos nos consta. En efecto, la gravitación de los factores externos ha sido una constante histórica en la región y, en general, en los países en desarrollo. Lo que sí es nuevo son las modalidades que ha adquirido ese fenómeno, a los que nos referiremos enseguida.

Permitásenos decir para no ser mal interpretados que consideramos que aquella evolución es positiva y necesaria para el proceso de desarrollo interno en la medida que permite proyectar hacia el exterior las actividades que requieren mercados más amplios, y abrir paso, en último término, a otro esquema de división internacional del trabajo.

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

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

¿Qué entendemos por inserción "activa" en la economía internacional?

/ Consideramos que

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

En otras palabras, América Latina debe aprovechar al máximo las ventajas derivadas de la mayor vinculación internacional pero sin renunciar a tener un desarrollo definido autónomamente. Así como, en una forma u otra, tenemos un proyecto nacional de desarrollo en cada una de nuestras sociedades, también debemos proponernos un proyecto nacional para insertarnos en la economía internacional en forma selectiva y de acuerdo con nuestros propios intereses.

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

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

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

Ya me he referido a la profunda transformación que experimentó América Latina durante los últimos treinta años y muy particularmente durante el decenio actual.

Esa transformación alteró sensiblemente las modalidades de la inserción internacional de la región en por lo menos cuatro aspectos básicos.

El primero de éstos cambios ocurrió en la estructura de las exportaciones latinoamericanas. En los años 50, más del 95% de éstas consistían en productos primarios. Hoy, en cambio, los bienes industriales representan cerca del 20% de las exportaciones totales de la región y su valor es de alrededor de diez mil millones de dólares. Estas cifras revelan con claridad que los países latinoamericanos han aprendido a exportar, colocando bienes manufacturados -algunos de ellos de elevada sofisticación tecnológica- en sus mercados tradicionales y buscando con ahínco la apertura de otros nuevos. El aumento y la diversificación de las exportaciones constituyen, pues, un perfil novedoso y fundamental de la nueva América Latina.

El segundo cambio se relaciona con el origen del financiamiento externo recibido por la región. En efecto, en los años 50, el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen público y sólo una parte residual provenía de fuentes privadas. Hoy las proporciones se han invertido. Cuatro quintas partes de los ingresos de capital son de origen privado y sólo un quinto es de origen público. Debido a la abundancia de los recursos financieros ingresados a la región, la deuda externa subió de 10.000 millones de dólares en 1965 a más de 60.000 millones de dólares en 1975 y continuó aumentando con rapidez posteriormente hasta el punto que se estima que ella alcanzó un monto de más de 100.000 millones de dólares en 1978. América Latina se ha convertido, pues, en un demandante activo de capitales en los mercados bancarios privados, hecho prácticamente desconocido en el pasado.

El tercer cambio dice relación con la participación de las empresas transnacionales. La presencia cada vez más fuerte

/ de éstas

de éstas en los países de la región representa otra vía del proceso de transnacionalización de la economía latinoamericana. Se estima que en 1975 la inversión directa acumulada de los países de la OCDE en América Latina alcanzó un valor cercano a los 40.000 millones de dólares y que las ventas globales de las empresas transnacionales en la región representaron unos 80.000 millones de dólares, suma que casi duplica el valor total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año.

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

Estos antecedentes revelan el perfil de las nuevas modalidades de la inserción de América Latina en la economía mundial y muestran cómo sus vinculaciones con ésta se han hecho progresivamente más fuertes, con todas las ventajas, pero también con todas las contraindicaciones que ello implica.

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

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

Frente a esta interrogación conviene distinguir claramente lo que corresponde hacer a la región y lo que compete hacer a la comunidad internacional --principalmente al conjunto de las economías industrializadas.

/ respecto a

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

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

Durante muchos años la CEPAL sostuvo con convicción que la cooperación regional debía constituir un elemento fundamental de nuestro desarrollo.

Consideramos que aquella afirmación sigue siendo igualmente válida, pero que ella debe cumplir en la actualidad un rol adicional, a saber, servir de elemento de contrapeso y defensa frente a las fluctuaciones de la coyuntura económica internacional.

Ello no implica, por cierto, aminorar nuestros esfuerzos para lograr una inserción activa en la economía mundial. Pero significa reconocer que la cooperación regional está llamada hoy a desempeñar un papel más importante que en el pasado, en la medida en que América Latina se esfuerce por alcanzar el doble objetivo de recoger, por una parte, los beneficios de su integración activa en el sistema económico mundial y de mantener, por otra, la autonomía de su proceso de crecimiento.

Hay indicios, ciertamente, de que la integración regional estaría atravesando por un período de crisis o estancamiento.

/ De los

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

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

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

Por otra parte, el relativo debilitamiento que han experimentado algunos de los esquemas formales de integración se ha visto compensado por una clara tendencia hacia la expansión de la cooperación económica entre los países de la región a través de acciones parciales de carácter específico. Así, la integración de la infraestructura física ha experimentado un sostenido y notable progreso, tanto en el campo del transporte como en el de las comunicaciones y la energía (especialmente hidroeléctrica). También ha sido notable el impulso que los países latinoamericanos han venido dando a la complementación de sus sectores productivos no sólo a través de una creciente corriente de inversiones intraregionales sino también a través de transferencias de tecnología desde aquellos países que han alcanzado etapas relativamente avanzadas en sus procesos de desarrollo.

/ En este

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

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

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

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

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

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

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

¿Significa ello que acaso debiera decrecer nuestro interés por este último?

Enfáticamente, no. Bastaría observar algunos de los grandes capítulos de la discusión internacional para descubrir que aun cuando los énfasis relativos se hayan alterado, la región sigue firmemente interesada en lo que acontezca en los foros en que se lleva a cabo el diálogo internacional. Tomemos el ejemplo de algunos de los temas que hoy están sobre la mesa de negociación en distintos foros multilaterales.

/a) Un

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

Un primer caso es el de los productos básicos. Como ya señalé estos continúan representando 80% del valor total de las exportaciones de la región. Tradicionalmente, las preocupaciones latinoamericanas en este campo se refirieron principalmente a la proporción del valor de las ventas totales que retaban a nuestros países bajo la forma de impuestos sobre las utilidades de las grandes empresas extranjeras exportadoras de bienes primarios así como también a la ampliación de sus inversiones.

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

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

Así, entre 1960 y 1977, América Latina ha disminuido su participación en las exportaciones mundiales de bauxita del 47% al 26%, en las de café del 70% al 52%, en las de azúcar del 58% al 46%, y en las de carne del 23% al 12%.

Resultan claras las repercusiones desfavorables de estas cifras para la mayoría de los países de la región que aún dependen principalmente de las exportaciones de estos productos.

La constatación de la pérdida de oportunidades de ampliar nuestros ingresos de divisas que las cifras citadas implican induce a reflexionar sobre porqué los esfuerzos realizados y los éxitos logrados por los países latinoamericanos en el

/ campo de

campo de las exportaciones de manufacturas no han ido acompañados con avances similares de las exportaciones de productos básicos.

Es por ello que la región debe continuar teniendo una activa participación en las discusiones tendientes a establecer un marco más justo para el comercio de los productos básicos. En esta esfera hay que notar, empero, que el criterio de estabilización de precios no basta y que, incluso, él puede ser altamente peligroso en períodos de inflación como los actuales. Lo importante es lograr la regularización de los precios de los productos básicos de modo que éstos obtengan en los mercados internacionales precios equitativos.

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

b) El financiamiento externo

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

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

/ Hoy nuestra

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

- a) la progresiva eliminación de América Latina de las corrientes de transferencias de recursos públicos tanto bilaterales como multilaterales;
- b) las limitaciones reales o potenciales a su acceso a los mercados de capitales y las posibles restricciones que pudieran sobrevénir en el futuro;
- c) la carencia de mecanismos adecuados para hacer frente a las crisis de nuevo cuño de los balances de pagos.

En una forma u otra y con distinto grado de importancia, los países latinoamericanos han venido sintiendo estos tres problemas y así lo han hecho notar en los foros internacionales.

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

Creemos que América Latina debe participar en las corrientes públicas tanto de capitales como de asistencia técnica y ello no sólo en el caso de aquéllos países que se encuentran en una situación de menor desarrollo relativo sino también en el de los demás, en la medida que las necesidades de cierto tipo de créditos requeridos para financiar el desarrollo de la región sólo pueden satisfacerse a través de los canales públicos. En este sentido, deseo insistir en que las necesidades de ahorro externo de la región son grandes hoy y lo serán mucho más en el futuro y que

/ las fuentes

las fuentes privadas no son capaces de hacer frente a esas necesidades en los términos y plazos que muchas veces se requieren. Es por ello imperativo que continúe el apoyo de la comunidad internacional a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y los organismos regionales de financiamiento.

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

Por último, preocupa a algunos países de la región la ausencia de recursos para atender las crisis de balance de pagos de nuevo tipo. Como se expresa en el informe ya citado preparado recientemente por el Proyecto UNDP/UNCTAD sobre el proceso de ajuste en el balance de pagos en los países en desarrollo,

" es importante distinguir entre aquéllos elementos de un déficit del balance de pagos de las cuales un país en desarrollo es directamente responsable de aquéllos elementos que se deben a factores fuera de su control".

Y no menos importante es reconocer que como también se expresa en dicho informe,

" en la medida en que tales déficit no son sino la contraparte de superávit estructurales en otras partes del sistema o reflejan fuentes de movimientos de precios de

/origen externo,

origen externo, el ajuste debe tomar lugar en períodos de tiempos extendidos".^{1/}

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

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

c) Las relaciones con las empresas transnacionales

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

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

^{1/} Veáse UNDP/UNCTAD. The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries, op. cit., p. 5.

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

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

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

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

d) El control del nuevo proteccionismo en los centros industriales

Mientras se avanza penosamente en estas y otras áreas de la negociación internacional, se vienen imponiendo en algunas economías industrializadas ciertas acciones que por su importancia crean seria preocupación a los países de la región y proyectan sombras negativas sobre sus esfuerzos internos de desarrollo.

Me refiero al reciente y visible recrudescimiento de las tendencias proteccionistas en algunos países industriales. Ya

/ mencioné que

mencioné que uno de los hechos más positivos de la evolución económica de América Latina ha sido el vigoroso esfuerzo exportador de manufacturas. Las exportaciones de bienes industriales se han convertido así en un factor de crecimiento y estabilidad para los países de la región.

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

Así, una estimación basada en estudios de la CEPAL, que analizaron el 75% del comercio de América Latina con los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea, demostró que las medidas proteccionistas aplicadas en estos tres mercados, hicieron perder a la región en 1976 un monto de 2.800 millones de dólares en términos de exportaciones que dejaron de realizarse a raíz de tales medidas. Dicho monto equivalió a cerca del 15% del total de las exportaciones consideradas.

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

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

Hay en las nuevas acciones proteccionistas notorias contradicciones, que han sido señaladas con insistencia no sólo por voceros de los países en desarrollo sino también por personeros inspirados del mundo desarrollado.

Existe, en primer lugar, una contradicción flagrante entre aquellas acciones y la teoría económica convencional acuñada en los propios países

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

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

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

Así, por ejemplo, en un estudio reciente realizado para el Reino Unido se comprobó que en 24 sectores industriales hubo entre 1970 y 1975 una reducción de 134.000 empleos debido al aumento de las importaciones de productos competitivos, de los cuales sólo 47.000 pudieron ser atribuidos a las importaciones provenientes de países en desarrollo. Esta última cifra equivale a menos del 2% de la fuerza de trabajo empleada en las ramas cubiertas por el informe. Pero la reducción neta de empleos ligada al comercio con los países en desarrollo fué aún muy inferior, ya que también es preciso tomar en cuenta el incremento del empleo que se originó en el aumento de las exportaciones británicas a esos países.

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

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

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

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

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

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

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

En verdad, podría afirmarse que en la actualidad el viejo dicho podría invertirse: todo lo que es bueno para el mundo en desarrollo es también bueno para el mundo industrial.

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

Como expresó con singular claridad Janez Stanovnik, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, al dar a conocer en febrero de este año los resultados de un estudio realizado por la Secretaría de esa Comisión sobre los cambios y tendencias

/estructurales de

estructurales de la industria europea en las últimas dos décadas:

"crecimiento y cambio estructural son gemelos. Los sectores industriales dinámicos son invariablemente aquellos que han experimentado también los cambios estructurales más dinámicos. O, si ustedes quieren, los países que han sido más flexibles en adaptar sus estructuras económicas hacia los sectores de alto crecimiento y alta innovación tecnológica han sido también al mismo tiempo los países con mayor crecimiento económico. Una lección, por lo tanto nos viene muy claramente desde el pasado y es que no podemos considerar la adaptación estructural y el cambio bajo las condiciones de estancamiento económico". Y más adelante Stanovik afirmó:

"Estamos hoy en una situación completamente anómala en la cual el total de los recursos que los países de los gobiernos de los países industrializados gastan en subsidios equivale al valor total de sus importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Hoy estamos gastando alrededor del 2% del producto interno bruto en importaciones de manufacturas desde los países en desarrollo y estamos gastando alrededor del mismo 2% en distintos tipos de subsidios. Esto, me parece es una situación anómala que está cercanamente ligada además con las tendencias inflacionarias".

A la luz de estos hechos resulta meridianamente claro que la solución no está en cerrarse al comercio sino en una auténtica reestructuración económica en los países industriales que conlleve el reconocimiento de la nueva división internacional del trabajo que es un elemento primordial de la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional.

5. El fortalecimiento de la capacidad negociadora de América Latina

Deseo por último formular algunas consideraciones de lo que creo es un imperativo urgente: el mejoramiento de la capacidad y la actitud negociadora del mundo en desarrollo y en particular de América Latina.

Esa capacidad enfrente hoy nuevos desafíos y crecientes peligros.

Los desafíos provienen de las nuevas actitudes prevalecientes hoy en el escenario internacional que tienden a diferenciar progresivamente la situación especial de los llamados "países intermedios" - de los cuales los de la región en su gran mayoría forman parte - del resto de las economías en vías de desarrollo.

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

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

/El resultado

El resultado de estas políticas y tendencias y de lo que ellas pueden significar en el futuro no ha sido analizado aún con suficiente profundidad por nuestros países, salvo el rechazo enfático en los foros de negociación internacional de toda tentativa de exclusión o diferenciación. Creemos que el tema merecería una discusión pormenorizada para abordarla con franqueza en la discusión internacional y para hacer frente a los riesgos que estas políticas de diferenciación conllevan.

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

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

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

Esto implicaría renunciar a uno de los principios esenciales del Nuevo Orden Económico Internacional cual es su carácter universal y global. En nuestra opinión, los problemas

/que éste

que éste pretende resolver no pueden abordarse en compartimientos estancos. Si algo nos demuestra la realidad de los últimos años es la íntima relación entre los temas del comercio, del financiamiento, de la inversión o de la tecnología. Por ello, no se puede abordar uno en aislamiento del otro y de ahí que romper esa unidad de tratamiento equivaldría a nuestro juicio a dejar de abordar la esencia íntegra del fenómeno, cayendo en enfoques parciales que, a la larga, no llevarían a la creación de un orden más justo y equitativo en las relaciones internacionales sino que, al meramente postergar la solución real de los problemas, serían semillero de futuras controversias.

Riesgos similares podrían identificarse en las actitudes de los países en desarrollo.

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

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

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

/reclamados en

reclamados en las relaciones con las economías centrales.

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

El otro riesgo, igualmente visible, es el de que algunos de los países del mundo en desarrollo pudieran caer en una suerte de "tentación de soledad" que conduciría a que ellos optaran por navegar solos en la coyuntura internacional. Creemos que tal actitud tiene desventajas evidentes y que ella sería muy negativa tanto para la construcción de un nuevo orden, cuanto para los propios intereses permanentes de los países que sucumbiesen a aquella tentación.

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

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

Para nosotros la autosuficiencia colectiva es la integración. Creemos sinceramente que el camino de la cooperación regional apenas se ha empezado a recorrer. Los resultados a que hemos referido más arriba en el campo de la integración formal e informal constituyen así tan solo los primeros pasos.

Existen, en efecto, múltiples oportunidades para la cooperación regional en el campo de la inversión, del comercio, de la tecnología, del financiamiento. Dependerá de nuestra capacidad de ver claro dónde reposa el interés común de todos y cada uno

/que ese

que ese poderoso motor de nuestro crecimiento - la cooperación regional - vaya jugando un papel creciente en nuestras estrategias de desarrollo.

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

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

III. REFLEXIONES FINALES

Para cerrar, y como mensaje final de la secretaría en esta ocasión del XVIII Período de Sesiones de la Comisión, permítaseme presentar una breve recapitulación de los puntos más salientes de este informe y algunas conclusiones inspiradas en lo dicho anteriormente.

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

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

La primera es que durante ese lapso las economías latinoamericanas experimentaron un proceso dinámico de crecimiento y transformación. Aunque la intensidad de ese proceso fue distinto en las diversas economías de la región, él condujo a cambios sustanciales en la gran mayoría de ellas. En consecuencia, las economías de América Latina son hoy muy diferentes tanto en su dimensión como en otras características estructurales a las que existían en la región treinta años atrás, cuando la CEPAL inició sus actividades.

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

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

/Por otra

Por otra parte, es preciso tener clara conciencia que las sustanciales mutaciones en los escenarios políticos y sociales y en el funcionamiento de la economía internacional que comenzaron a manifestarse a comienzos del decenio actual y que culminaron al promediar éste con la crisis más profunda y prolongada sufrida por las economías industrializadas de mercado desde la Gran Depresión, han transformado radicalmente las condicionantes externas de nuestro desarrollo. El escenario económico mundial de las postrimerías de este decenio es, en efecto, cualitativa y sustancialmente distinto del que existía a sus comienzos. Y ello implica agregar a las conclusiones del balance anterior otros elementos cuyos rasgos conviene precisar.

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

Un segundo elemento fundamental que es preciso tener en cuenta son las transformaciones que ocurrieron en años recientes y que siguen ocurriendo en la actualidad en las economías industrializadas de mercado. Ante las alteraciones sustanciales que tuvieron lugar en el sistema monetario internacional, la estructura del comercio mundial y el abastecimiento de ciertas materias primas estratégicas, las economías centrales demostraron una capacidad de respuesta mucho más ágil y eficaz que la de los países de la periferia y que se manifestó en la adopción de medidas y en la creación de mecanismos conjuntos de carácter defensivo. Como consecuencia de estas iniciativas - cuyo alto grado de coordinación contrastó con la dispersión de las acciones

/de los

de los países del Tercer Mundo - la influencia de los países centrales en los organismos encargados de fijar las modalidades y mecanismos que condicionarán el funcionamiento de la nueva economía internacional continuó siendo muy alta.

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

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

Es en el contexto de las tendencias de la evolución económica y social de América Latina durante la larga etapa de expansión que culminó a mediados del decenio actual y de las numerosas y marcadas transformaciones ocurridas en el escenario económico mundial en los últimos años que es preciso

/situar tres

situar tres grandes preocupaciones que quiero someter a vuestra consideración.

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

El primero de ellos es mejorar la distribución de los frutos del crecimiento económico. Ello constituye, como ya señalé, un imperativo ético fundamental de la política de desarrollo. En efecto, la persistencia de situaciones de pobreza extrema y aun de indigencia que afectan a una proporción importante de la población latinoamericana constituye, a mi juicio, la insuficiencia más evidente e inaceptable del estilo de desarrollo que ha prevalecido en la región. Lo que es no menos importante es que la erradicación de la pobreza extrema es en la actualidad una misión posible desde un punto de vista económico en la mayoría de los países de la región. Como también señalé, el cumplimiento satisfactorio de esa misión requeriría que al mismo tiempo que se aplicaran políticas sistemáticas y coherentes de redistribución, se lograra un ritmo alto y persistente de crecimiento económico. De este modo, la reducción de las desigualdades sociales iría acompañada de una considerable expansión del mercado interno.

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

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

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

/Idear los

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

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

En un mundo de creciente interdependencia económica sería irrealista que una región cuyo comportamiento ha dependido en alto grado de las tendencias del comercio y financiamiento internacionales se proponga objetivos de autarquía. En efecto, ni la expansión de los mercados nacionales ni el mayor interrelacionamiento entre las economías latinoamericanas se conciben como formas de reducir su grado de inserción en la economía mundial. Todo lo contrario. La capacidad exportadora de los países de la región debe aumentar y debe proseguir el vigoroso proceso de expansión y diversificación de las exportaciones. Al mismo tiempo, el creciente nivel de ingreso de los latinoamericanos ampliará el volumen de las importaciones.

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

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

/Me he

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

Señores delegados,

Deseo finalmente detenerme un momento para explorar lo que implica para la CEPAL la identificación de estas tres grandes preocupaciones a que me he venido refiriendo. El hecho de que me he limitado a denunciarlas y que no haya intentado sugerir formas de superarlas es deliberado, ya que mi propósito central es incitar expresiones orientadoras de vuestra parte para ordenar nuestros trabajos futuros.

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

Y ésa, señores delegados, constituye, a mi juicio, una de las tareas centrales de la CEPAL en el futuro inmediato: reexaminar nuestro pensamiento sobre el desarrollo económico

/latinoamericano para

latinoamericano para adecuarlo al contexto de un mundo en rápida evolución y de una creciente heterogeneidad de opciones dentro de nuestra propia región. Ese es el reto que la secretaría debe enfrentar en el futuro y cuyos contornos e implicaciones esperamos podremos empezar a examinar - por lo menos en una primera aproximación - con motivo de la elaboración de una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para la región.

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

Las oportunidades que nos abre el diálogo sobre la estrategia son variadas. Por un lado, se promueve la reflexión sobre nuestros propios problemas internos, ejercicio que, por cierto, constituye una tarea soberana de cada país. Pero el diálogo puede estimular esa reflexión y enriquecerla con las experiencias acumuladas de todos y cada uno de nuestros países.

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

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

Así entendida, la estrategia internacional del desarrollo no debiera ser, como lo fue en el pasado, un ejercicio concebido solamente a nivel mundial y desde el centro del sistema de Naciones Unidas. Este ejercicio, sin duda valioso, debe ser

/complementado con

complementado con una visión regional que, traduciendo las metas globales en objetivos regionales, estimule el diálogo y la cooperación entre nosotros.

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

Es bajo ese espíritu y conscientes de la positiva contribución que esta discusión podría tener que me permito sugerir a ustedes que la Comisión proclame como una de sus grandes tareas hacia el futuro, la elaboración de la Estrategia para la Tercera Década del Desarrollo para la región.

