

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*  
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1981

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

---

Número 15

Santiago de Chile

Diciembre 1981

---

**S U M A R I O**

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

## Problemas y orientaciones del desarrollo

### *Centro de Proyecciones de la CEPAL*

En su decimonoveno período de sesiones realizado en Montevideo en mayo de 1981, la Secretaría de la CEPAL presentó el informe titulado "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", cuyo principal objetivo era el de colaborar con los gobiernos de la región en la preparación de un programa regional de acción vinculado con la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo.

Este artículo presenta una versión ligeramente modificada de los dos primeros capítulos de ese informe orientados a examinar dos aspectos centrales del desarrollo de América Latina. Por un lado, examina la evolución económica y social, centrando la atención en los problemas del crecimiento económico, la distribución del ingreso, la pobreza, la desocupación, los problemas energéticos y del sector externo; esta evaluación concluye afirmando que es imprescindible imprimir una nueva orientación a las estrategias y políticas de desarrollo. Por otro, estudia los elementos de esa nueva orientación, indicando ciertos objetivos que debiera proponerse América Latina para el próximo decenio, especialmente en el campo económico. Entre otros objetivos, destacan la aceleración del crecimiento económico, la distribución equitativa del ingreso y la eliminación de la pobreza extrema, el control de la inflación, la transformación de la estructura de las relaciones económicas externas y el estímulo a la participación de la población en el desarrollo.

El artículo reconoce la diversidad de situaciones nacionales y subraya la necesidad de tomarlas en consideración en las estrategias concretas, pero también señala que estos objetivos generales son muy útiles para orientar la marcha de los procesos particulares hacia la meta común del desarrollo.

## Introducción

En este artículo se intenta presentar en forma sucinta una evaluación de los problemas centrales del desarrollo que prevalecen en América Latina, y un análisis global de las estrategias que debieran promoverse para impulsar el progreso económico y social de los países de la región. No es fácil lograr satisfactoriamente esos propósitos, por la variedad de situaciones y la diversidad de perspectivas que pueden identificarse en el ámbito regional. Sin embargo, no es vano el esfuerzo, porque es evidente que son comunes a casi todos los países, aspectos importantes de los problemas del desarrollo latinoamericano que tienen gran trascendencia para la acción práctica, sobre todo aquellos que se vinculan con la naturaleza y estructura del proceso socioeconómico en marcha y con las relaciones externas de los países de la región.

Esa variedad y diversidad de situaciones atañen al grado de desarrollo económico que puede apreciarse en las diferencias del ingreso por habitante y en la amplitud e integración del desarrollo industrial; al potencial de crecimiento que depende del tamaño y la dotación de recursos naturales y humanos de los países; a las condiciones políticas y sociales que se han venido conformando impulsadas por distintos factores históricos y culturales y por las variadas circunstancias en que los países nacieron a la vida soberana; a las diferencias en los sistemas económicos y sociales y al distinto grado de viabilidad que pueden tener las estrategias y políticas aun en países de condiciones políticas y sociales análogas.

Este intento se complica todavía más por los cambios sustanciales que se están operando en las condiciones socioeconómicas objetivas, en las políticas nacionales y en el panorama regional e internacional, particularmente en aspectos fundamentales de la evolución de los países desarrollados que afectan de una u otra manera a los países latinoamericanos; por la inestabilidad e incertidumbre que se asocian a esos cambios, y por los problemas de disponibilidad y costo creciente de bienes esenciales que, como el petróleo, dominan toda una etapa del avance tecnológico y de la civilización industrial y que inciden favorable o desfavorablemente, y con distinta intensidad en los países de la región. Y esa complejidad se pro-

fundiza aún más por la acción simultánea de factores exógenos que, si bien es cierto no son nuevos, adquieren ahora en este escenario una mayor resonancia; es lo que está ocurriendo en estos últimos años con las irregularidades de la producción agropecuaria mundial, perjudicada por condiciones climáticas adversas.

La situación no está exenta, por lo demás, de cierto clima o sensación de frustración, tanto en el plano nacional cuanto en el regional e internacional. Se vivía con la impresión de que la estabilidad y el auge de la economía mundial y la favorable evolución de los países occidentales y de la Europa oriental en la posguerra se debían a acertadas decisiones en la organización institucional y funcional de la economía mundial y al progreso alcanzado por la ciencia y la política económicas, que habrían conseguido programar u orientar la conducción exitosa de las economías nacionales y de las recíprocas relaciones económicas, financieras y tecnológicas entre los países. Sin duda, esto es muy cierto. Pero no es menos cierto que los acontecimientos que se han venido precipitando al avanzar los años setenta parecen demostrar que esa expansión de la economía mundial y el crecimiento económico de los países industriales de Occidente no obedeció sólo a la experiencia y a la programación de la política económica, sino también a condiciones favorables en la explotación y aprovisionamiento a precios relativamente bajos de recursos básicos como el petróleo, las que el desarrollo tecnológico supo aprovechar. Una reflexión análoga podría formularse, aunque sólo sea como interrogante, con respecto al crecimiento económico de los países socialistas, aunque como es fácil de comprender se trata de situaciones y experiencias distintas. Sin embargo, es bien sabido que ciertas limitaciones en la disponibilidad de recursos básicos y humanos explican por lo menos en parte el debilitamiento que se está registrando en el ritmo de crecimiento económico de estos países.

Está visto, pues, que los problemas que se examinan trascienden el campo metodológico. En el plano más general, se relacionan con las condiciones de viabilidad de un estilo de desarrollo que se ha difundido vertiginosamente en los países industriales y es absorbido por el mundo en desarrollo, planteando una seria in-

terrogante acerca de la naturaleza estructural o coyuntural de la crisis económica y política por la que se está atravesando. En el plano más específico del que se ocupa este trabajo, la heterogeneidad señalada también plantea problemas para la evaluación y formulación de estrategias y políticas. Entre ellas merecen mencionarse las siguientes:

i) no es fácil formular con cierta especificidad juicios o proposiciones sobre políticas de desarrollo que tengan real validez para todos los países en desarrollo. A este respecto los análisis basados en datos estadísticos o informaciones que se refieren a la región en su conjunto se inclinan a reflejar las situaciones y problemas de unos pocos países, grandes o medianos, en desmedro de los otros;

ii) diferencias sustanciales en los sistemas económicos y sociales se traducen también en diferencias apreciables en los alcances y modalidades de las instituciones y de las medidas susceptibles de aplicación práctica;

iii) el sistema político general y el grado de organización y participación de los diversos sectores socioeconómicos inciden notablemente en las relaciones de poder y, en consecuencia, en la formulación de las políticas y su instrumentación;

iv) la participación de la inversión extranjera y la trama de las relaciones externas pueden hacer ilusorio el propósito muy justificado por cierto de la autonomía nacional en la conducción de la gestión económica; y

v) las diferencias en el tamaño económico y demográfico y en la dotación de recursos tienen inmediatas repercusiones en la estructura del crecimiento económico y en los alcances de las políticas.

Un problema de particular importancia que ofrece muchos de estos rasgos distintivos se refiere a las estrategias y políticas que pueden formularse para los países grandes y pequeños de América Latina. Es evidente que la estructura del crecimiento económico y su grado de diversificación e integración habrán de variar significativamente en uno y otro caso y que no tendría sentido dar recetas uniformes en esta materia. Por otra parte, se reconoce ampliamente en los acuerdos de integración económica formalizados en la región que los países pequeños, a los que se califica como de menor

desarrollo económico relativo, necesitan un tratamiento especial o preferente; e igual consideración se hace con respecto a otros países calificados como de mercado insuficiente. A este respecto se considera que es precisamente la integración económica la que puede facilitar a esos países condiciones más propicias para el desarrollo integral que las que podrían lograr en sus relaciones bilaterales o en el mercado mundial. También en el orden internacional se han establecido estas diferencias, no sólo con respecto a los países de menor desarrollo económico relativo, sino también con respecto a

otros afectados por problemas especiales de balance de pagos, o que son insulares o mediterráneos.

En estas condiciones el análisis tiene que desenvolverse en cierto plano de generalización. Ello, no obstante, es evidente que así como existen problemas importantes comunes a todos los países, es posible abarcar en un cuadro conjunto los aspectos más salientes de esos y otros problemas y examinar su ulterior evolución sin perjuicio de hacer las aclaraciones correspondientes con respecto a los hechos o circunstancias de carácter peculiar.

## I

# Los problemas centrales del desarrollo

## A. EL PROCESO DE DESARROLLO Y LA CONFORMACION DE SOCIEDADES EXTREMADAMENTE INEQUITATIVAS

### 1. *Crecimiento económico e inequidad social*

Es evidente que América Latina ha experimentado durante el período de posguerra un proceso de crecimiento económico y de transformación social que ha alcanzado una importancia significativa; pero tampoco es menos cierto que la naturaleza de ese proceso ha conducido y está conduciendo hacia la conformación de sociedades muy inequitativas. Se han desarrollado las fuerzas productivas, acrecentando la capacidad de producción, la transformación sectorial y tecnológica de la economía; se ha acrecentado la productividad de la fuerza de trabajo y de las empresas, lo cual ha impulsado la elevación del ingreso nacional; pero al mismo tiempo se han acentuado las diferencias y la segmentación en la sociedad; persisten el desempleo y la subocupación, y una gran masa de la población continúa en condiciones de pobreza y hasta de deprimente indigencia. Se limita, por estos y por otros factores, la participación económica y social activa de la población, y se fomentan poderosas fuerzas de inestabilidad.

Los rasgos más salientes de esta modalidad de desarrollo prevaleciente en la región se ponen de manifiesto en la estructura socioeconómica que se caracteriza por una muy alta concentración de la riqueza y del ingreso en reducidos segmentos de la población; una gran masa de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, y una expansión frecuentemente rápida de los sectores sociales intermedios, hecho que tiene importantes consecuencias de orden económico, social y político. Otro aspecto de particular importancia que caracteriza la evolución de posguerra se vincula con el proceso de transformación verificado en la agricultura y en sus interrelaciones económicas y sociales con las demás actividades. La incorporación de un sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria están modificando la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentando su integración con el resto del sistema, al mismo tiempo que aumenta la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina.

Los factores determinantes o inherentes de estas estructuras se relacionan en esencia con las fuerzas concentradoras del sistema económico predominante, la apropiación privada del excedente y el grado en que se utiliza para elevar un consumo superfluo en incesante diversificación, así como la inversión consuntiva,

siguiendo las pautas de los países industriales de mayor nivel de ingreso por habitante. En particular inciden en este proceso la concentración de los medios de producción y de la propiedad de la tierra, la creciente participación en la producción del sector empresarial moderno, la expansión de las profesiones liberales y la nueva estructura ocupacional que trae consigo el crecimiento económico. Además contribuye a acentuar ese proceso la alta tasa con que se multiplica la población y en particular la fuerza de trabajo; también lo hace la insuficiencia del dinamismo económico, aunque su mejoramiento, como lo muestra la experiencia de muchos países, no es por sí mismo condición suficiente para modificar en la medida que sería deseable esa estructura socioeconómica.

Esa estructura se vincula por otra parte con la de la productividad intersectorial; y en cada uno de los sectores se caracteriza por las diferencias significativas que se registran en el producto por persona ocupada y en el dispar dinamismo con que se acrecienta esta variable. Asimismo la estructura socioeconómica tiene relaciones notorias con la estructura institucional y de relaciones de poder, y con el grado de participación de los distintos grupos sociales; de manera tal que esas relaciones de poder contribuyen a reforzar dicho proceso inequitativo, concentrador y excluyente, en vez de corregirlo.

En estas condiciones no existen factores con suficiente dinamismo que actúen espontáneamente para cambiar la naturaleza del proceso socioeconómico, al menos en los plazos prudentiales que exigen la solución de estos problemas y la trascendencia de las tensiones sociales que se generan. Son, por lo tanto, limitados los efectos que pudieran ejercer políticas y medidas de carácter parcial. El problema debe abordarse a través de estrategias y políticas de carácter integral que incidan en el establecimiento de condiciones institucionales y estructurales que tiendan a una nueva orientación del proceso de desarrollo para lograr determinadas finalidades sociales. La naturaleza y magnitud de los aspectos que se deben considerar puede ilustrarse con los indicadores estadísticos sobre la distribución del ingreso, la magnitud de la pobreza extrema y el grado de ocupación de la fuerza de trabajo.

## 2. Distribución del ingreso extremadamente desigual

La fuerte desigualdad en la distribución del ingreso puede apreciarse en los estudios de la CEPAL basados en las últimas cifras disponibles a principios del decenio pasado para un grupo de diez países. No obstante el tiempo transcurrido, puede considerarse que en sus aspectos fundamentales esas cifras continúan siendo representativas de la situación actual. Estos estudios demuestran que la distribución familiar del ingreso varía apreciablemente de unos países a otros. En términos generales, los países que tienen un producto por habitante más elevado poseen estructuras menos desiguales en la distribución del ingreso familiar. Este aspecto es más evidente cuando se examina la magnitud de la participación que corresponde al grupo social de los tramos superiores y que abarca el 10% de las familias.

Si en estos diez países se interpola la distribución teórica que correspondería al conjunto de ellos, se obtienen los siguientes resultados sobre la distribución personal del ingreso: i) un 10% de las familias concentra el 44% del ingreso total; ii) un 40% de las familias ubicadas en las escalas inferiores sólo recibiría el 8%; y iii) el 50% de las familias correspondientes a las escalas intermedias percibiría el restante 48% del ingreso.

Aunque no existen estudios completos sobre el tema, se estima en términos generales que las políticas impositivas y el acceso y distribución de los servicios prestados por el Estado, así como otras medidas específicas, en la mayoría de los casos no llegan a modificar apreciablemente estos módulos de distribución. Por el contrario, buena parte de estos servicios y otras subvenciones acaban por beneficiar en buena medida a los estratos intermedios o superiores.

Como quiera que sea, se comprueba que en el dinamismo y las características del proceso económico influye fundamentalmente una reducida parte de la población que percibe una gran proporción del ingreso. Así, por ejemplo, el 20% de familias de ingresos altos concentran entre un mínimo de 55% y un máximo de 65% del ingreso personal total.

Estos módulos de desigualdad representan en sí mismos situaciones de extrema ine-

quidad y de profunda inestabilidad social, lo cual se agrava por la alta proporción de la población cuyos ingresos no son suficientes para atender a sus necesidades esenciales.

### 3. *La magnitud y extensión de la pobreza*

Según investigaciones de la CEPAL basadas en datos correspondientes a principios de los años setenta, el 40% de las familias de la región vivía en condiciones de pobreza, ya que sus ingresos no eran suficientes para atender las necesidades esenciales previstas. Esto significaría unos 110 millones de personas para aquella época, que en el mejor de los casos se han mantenido en la misma magnitud absoluta hasta el presente. Como el porcentaje varía según los países, si bien en algunos la magnitud relativa de la pobreza es menor, en otros, en cambio, es mucho mayor que el promedio señalado. Evidentemente, en los países de mayor ingreso medio por habitante o con una distribución menos desigual, la proporción de la población situada por debajo de la línea de pobreza es más reducida.

La proporción de familias pobres es mucho más alta en las zonas rurales, y abarca casi dos tercios de las situaciones de pobreza totales. El otro tercio se localiza en las poblaciones periféricas urbanas; se trata de los trabajadores sin tierra, de miembros de explotaciones familiares de subsistencia y de asalariados de baja calificación que están subocupados. En las zonas urbanas, las familias que sufren esa situación están vinculadas con los servicios personales y el comercio, y se trata de trabajadores por cuenta propia, desocupados o personas subocupadas con un ingreso muy bajo.

La gravedad de estas situaciones se manifiesta todavía más si se toma en cuenta que las familias en condiciones de indigencia, es decir, aquéllas cuyos ingresos son inferiores al gasto que deberían realizar para tener una alimentación adecuada, representan el 20% de la población total y alrededor de la mitad de las situaciones de pobreza. Por supuesto que, también en este aspecto, el porcentaje varía de un país a otro.

Un tema central que interesa examinar concierne a las relaciones entre el proceso de crecimiento económico, la distribución del in-

greso, las situaciones de pobreza y el grado de ocupación, aunque sólo existe información parcial en la región sobre estas materias. Sin embargo, tomando en cuenta los numerosos estudios realizados respecto a las interrelaciones de esas variables en América Latina y otras áreas, podrían anticiparse algunas conclusiones.

En las primeras etapas del desarrollo económico la distribución personal del ingreso en la economía en su conjunto tiende a concentrarse, disminuyendo la participación de los grupos sociales situados en los tramos inferiores, al mismo tiempo que aumenta la proporción del ingreso que perciben los grupos de mayores ingresos y una parte de la población de los tramos intermedios altos. En etapas más avanzadas, la proporción del ingreso que corresponde a las escalas inferiores tiende a elevarse, es decir, que el ingreso medio de las escalas inferiores aumenta más que el ingreso medio de la sociedad en su conjunto.

Esto se explica, entre otras razones, por los cambios que se operan en la estructura ocupacional y sus remuneraciones, en el marco de un proceso de crecimiento económico. En este proceso desempeña un papel importante el grado de desigualdad o de concentración en cada uno de los sectores económicos, las diferencias en el ingreso medio de cada sector y la magnitud de la población activa correspondiente. En América Latina cabría esperar que con la disminución de la importancia relativa de la población activa vinculada con la agricultura, la proporción del ingreso que perciben las escalas inferiores (40% de la población total, por ejemplo) debiera tender a elevarse. Sin embargo, esto aparentemente no está ocurriendo.

La explicación puede encontrarse en los siguientes aspectos: i) dentro de cada sector la distribución tiende a concentrarse, por las modificaciones debidas al proceso de modernización y por la persistencia de una cantidad importante de mano de obra redundante; ii) la disparidad del ingreso entre los distintos sectores, y particularmente entre el agropecuario y el resto de las actividades no se ha reducido, o al menos no lo ha hecho en una magnitud significativa para influir sobre la distribución global; y iii) si bien disminuye la proporción de la

población activa en el sector agropecuario, no es menos cierto que al mismo tiempo se acrecienta o se mantiene la alta proporción de la población activa que se registra en el sector agropecuario tradicional o campesino, y la emigración de las zonas rurales contribuye a acrecentar o mantener una importante proporción de la población activa urbana en actividades marginales, con baja productividad y muy reducido nivel de ingreso.

En consecuencia, prevalece una fuerte inflexibilidad estructural a toda política que trate de mejorar la distribución, porque ésta depende, en parte, de la disminución de la población desocupada, o subocupada con bajísimos niveles de productividad, en las actividades rurales tradicionales y en el sector marginal urbano. En otras palabras, se debe elevar la proporción de la ocupación en los sectores de creciente productividad y más altas remuneraciones. Se requiere, por lo tanto, una adecuada acción política deliberada y un ritmo de crecimiento económico acelerado, así como una mayor capacitación de la fuerza de trabajo.

La proporción de la población que vive en condiciones de pobreza, es decir, la que obtiene un ingreso de magnitud insuficiente para atender un presupuesto determinado de consumos esenciales, muy probablemente ha tendido a disminuir con el proceso histórico de crecimiento económico; pero la magnitud absoluta de esa población no se ha reducido necesariamente, sino que más bien parece que ha tendido a aumentar, según se infiere de algunas investigaciones parciales realizadas últimamente.

En esta materia caben dos reflexiones: una, que este proceso es relativamente lento, según ha podido comprobarse en países donde el crecimiento económico ha sido comparativamente intenso; y la otra, que en un análisis a largo plazo debiera incorporarse además el concepto de pobreza relativa, porque desde el punto de vista de la evaluación social no es lógico ni justo apreciar la situación de un sector social en relación con un ingreso mínimo que se mantiene fijo, mientras crece significativamente el ingreso por habitante de los otros grupos sociales. Habría que completar el análisis considerando, por ejemplo, una línea de pobreza que se eleve a medida que aumenta el ingreso medio global, de acuerdo con cierta relación.

Si se adoptara este criterio no se llegaría a la misma conclusión que se anotó antes acerca de la disminución relativa de la pobreza. En cambio, se comprobaría que, de acuerdo con ciertos datos históricos de algunos países, el ingreso medio de los tramos superiores se acrecienta en términos absolutos y relativos, en una magnitud mucho mayor que el ingreso medio de los sectores sociales de los tramos inferiores. En otras palabras, mientras los sectores pobres con un ingreso bajo se han beneficiado escasamente con el proceso de desarrollo económico, los sectores intermedios altos y los de mayores ingresos han percibido la mayor parte del crecimiento del ingreso derivado del desarrollo económico.

Está claro, por lo tanto, que el indicador que refleja la evolución del ingreso medio por habitante para la sociedad en su conjunto no es un indicador satisfactorio de la evolución del bienestar social, ya que en definitiva tiende a reflejar más bien la evolución del ingreso por habitante o por persona ocupada de los estratos sociales más altos. Por consiguiente, habría que elaborar otros índices más representativos de este concepto de bienestar social.

#### 4. El problema de la desocupación

Como es notorio, las situaciones de pobreza están asociadas a la desocupación y la subocupación. Se estima que para la región en su conjunto la desocupación y subocupación afectan al equivalente del 28% de la población económicamente activa. Es muy probable que esta situación haya tendido a agravarse desde mediados de los años setenta, por el debilitamiento registrado en el ritmo de crecimiento económico en muchos países. La desocupación abierta es muy alta en numerosos países y abarca una proporción relativamente constante de la fuerza de trabajo, que para la región en su conjunto se estima en casi 6%. Mayor es la magnitud de la población activa subocupada o con ingresos inferiores a un mínimo preestablecido, la que se estima en 22%, y más de la mitad de ella se radica en las zonas rurales. Como es natural, la estructura de las situaciones de pobreza se asemeja en cierto modo a la estructura de la desocupación.

Indudablemente, a juzgar por la magnitud



de las situaciones de desocupación y subocupación, así como por la amplitud y gravedad de la pobreza, puede anticiparse que esa evolución ha distado mucho de ser satisfactoria. En ello han gravitado —entre otros— tres aspectos fundamentales, a saber: la tasa relativamente alta con que crece la población económicamente activa, la modernización e incorporación de adelantos tecnológicos, y finalmente el ritmo de crecimiento económico.

La disponibilidad de mano de obra ha crecido, en la mayor parte de los países latinoamericanos, con una rapidez que puede considerarse vertiginosa, si se la compara con la experiencia que tuvieron antes los países industrializados. A esto cabe agregar la cuantiosa magnitud de la población en edad activa que se halla desocupada o subocupada. En estas circunstancias, el proceso de modernización se ha llevado adelante incorporando métodos y técnicas que se han elaborado, al menos hasta el presente, para aplicarlos en situaciones de dotación de recursos y otros factores que caracterizan a los países desarrollados, y que se diferencian significativamente de las condiciones que prevalecen en la región. Esas técnicas continúan sustituyendo el insumo de trabajo y acrecentando la densidad de capital. Se comprenderá entonces los efectos que ellos pueden tener en la oferta de empleo en los países en desarrollo, donde las técnicas modernas se incorporan cuando una altísima proporción de la población económicamente activa se halla vinculada a las actividades tradicionales en el sector rural, y a las actividades marginales o de baja productividad en los sectores periféricos urbanos.

No obstante la insistente prédica sobre la necesidad de crear tecnologías adecuadas o adaptar la de los países industrializados para promover una mayor absorción de la fuerza de trabajo, poderosas fuerzas conducen a la aplicación de los diseños y procesos disponibles en el mercado, o difundidos por las empresas productivas. En estas condiciones, el ritmo del crecimiento económico tiene que ser mucho más alto para promover una absorción de la fuerza de trabajo que evite el agravamiento de los problemas de ocupación, y todavía más alto si, además se pretende mejorar la situación de empleo para la sociedad en su conjunto.

Es interesante considerar algunos aspectos

concretos de este problema, a base de las últimas informaciones estadísticas que ha elaborado el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). La ocupación en los sectores organizados de las actividades modernas urbanas ha crecido apreciablemente, tal vez a un ritmo anual que dobla el crecimiento del total de la población económica activa. También se habría elevado, aunque en escasa medida, la ocupación en la agricultura empresarial. Sin embargo, el efecto que sobre la ocupación total tiene la elevación rápida del empleo en los sectores urbanos, y eventualmente en el sector agrícola moderno, ha resultado relativamente limitado, puesto que gran parte de la población económicamente activa está vinculada con las actividades agropecuarias tradicionales o campesinas y con los sectores marginales de las actividades urbanas.

## B. LA DECLINACION DEL RITMO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO. SU RECUPERACION E INESTABILIDAD

### 1. *El crecimiento económico y la evolución del sector externo*

Para apreciar las condiciones que caracterizan la evolución económica de los países latinoamericanos al iniciarse los años ochenta, y para evaluar la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse, es ilustrativo hacer una breve mención a la experiencia del decenio anterior. Durante ese lapso la evolución económica de los países latinoamericanos fue notablemente diversa, y sus ritmos y estructuras experimentaron cambios de profunda significación. El proceso alcanzó un marcado dinamismo en algunos países y fue comparativamente más lento en otros, y, en general, se evolucionó de un período de auge a una situación de especial debilitamiento para lograr en estos últimos años una moderada recuperación, en un clima de gran inestabilidad e incertidumbre, particularmente para los países no exportadores de petróleo.

El ritmo de crecimiento de la región en su conjunto durante los años setenta (algo inferior al 6% anual) demuestra que en los hechos la región continuó con su moderado dinamismo histórico, sin intensificarlo como podría haber-

se anticipado dada la experiencia más favorable de los primeros años del decenio. Influyó en esto la declinación del ritmo de crecimiento que se comprueba a partir de 1975, y que no obstante su recuperación en algunos años, conformó hasta 1980 el período de menor crecimiento de toda la posguerra. Durante esa segunda mitad de la década pasada, los países importadores de petróleo tuvieron que enfrentar los problemas de balance de pagos determinados principalmente por el deterioro de la relación de precios del intercambio y por el encarecimiento extraordinario de las importaciones de combustibles; en la mayoría de los casos trataron de ajustarse a las nuevas circunstancias, esforzándose en mantener cierto ritmo de crecimiento.

El curso de la economía mundial, y en particular la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene la mayor parte de sus relaciones externas, tuvo especial influencia en ese movimiento de auge y declinación del ritmo de crecimiento, y los serios problemas que afectan a la economía mundial han tenido evidentes efectos y repercusiones en la situación y perspectivas de la evolución ulterior de los países latinoamericanos. En consecuencia, será de particular interés recordar, aunque sólo sea de manera esquemática, el ciclo de esas interrelaciones de los factores internos y externos para comprender mejor la naturaleza de los problemas que actualmente enfrenta América Latina, y de esta manera esclarecer los aspectos esenciales que debe considerar la estrategia o las políticas tendientes a acelerar el ritmo del crecimiento económico en los años ochenta.

En el curso del decenio anterior pueden identificarse claramente tres aspectos esenciales, a saber: i) el período de auge de los primeros años del decenio, que fue en parte la continuación de un proceso iniciado durante los últimos años de la década de 1960; ii) la crisis del ritmo del crecimiento económico a mediados de los años setenta; y iii) la moderada e inestable recuperación a partir de 1975.

Durante los primeros cuatro años del decenio de 1970 se intensificó el dinamismo económico de la región, considerada en su conjunto, y se elevó la tasa anual de expansión del

producto interno, que se aprecia en más del 7% por año. Si bien este crecimiento estaba determinado, principalmente, por un número muy reducido de países, no es menos cierto que el mejoramiento fue de carácter general y abarcó, en distintos grados, a la mayoría de los países de la región. Factores dinámicos de singular importancia fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a impulsar el crecimiento económico, y por otro, la activa demanda externa que se originaba en la evolución favorable de la economía de los países desarrollados hasta 1973. Contribuía a este proceso el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y una disponibilidad más flexible de financiamiento externo. Esta experiencia demostró que cuando existen condiciones externas favorables, la región es capaz de impulsar un proceso dinámico de inversión y de expansión reales de la economía, de vastos alcances.

En 1974 se modificó apreciablemente el panorama económico latinoamericano y el curso de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un importante aumento de sus precios y esto incidió en la elevación del ingreso real y en el acrecentamiento de su capacidad de compra externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo, se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa, debido a la recesión económica en los países desarrollados, al mismo tiempo que sufrían el deterioro de la relación de precios del intercambio. Durante ese año estos países continuaron todavía expandiendo su inversión y el producto interno, acrecentando considerablemente sus importaciones. De esta manera incurrieron en un cuantioso déficit en las cuentas corrientes de sus balances de pagos que fue atendido en parte con el uso de las reservas monetarias y el resto con el uso de financiamiento externo.

En 1975 el empeoramiento de las condiciones externas se tradujo en una significativa disminución de la capacidad de importación de los países latinoamericanos, y no obstante la contracción o ajuste que experimentaron las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó por sobre las altas cifras registradas en el año anterior. El ritmo del crecimiento económico se redujo

drásticamente, pues sólo fue de 3%, es decir, casi igual al aumento de la población.

A partir de 1976 el proceso económico se caracterizó por su manifiesta inestabilidad y una difícil recuperación de conjunto. El ritmo de crecimiento económico es muy irregular y varía considerablemente de un país a otro. La tasa media de crecimiento en el período 1975-1980 fue de 5% por año. En este promedio gravitó particularmente un número muy reducido de países, como Brasil y México, que elevaron dicho promedio, mientras la mayoría de los países continuaron en condiciones más difíciles de extrema vulnerabilidad externa y con su lento ritmo histórico de crecimiento.

Es notorio pues que la evolución del sector externo influyó directamente en el curso seguido por los países latinoamericanos, con variada intensidad y en uno u otro sentido. Y esto sin dejar de reconocer que las políticas internas han sido el otro factor de importancia en la aceleración o debilitamiento del dinamismo económico. En la práctica, las situaciones creadas desde mediados de los años setenta llevaron a una expansión de la deuda externa que tuvo ulteriores repercusiones, particularmente por la incidencia en los balances de pagos de los servicios de la deuda externa, configurando así un nuevo cuadro de vulnerabilidad externa.

En términos generales puede decirse que, frente a diversas opciones, la política adoptada por la mayoría de los gobiernos se fijó el objetivo fundamental de promover las condiciones adecuadas para evitar la contracción o reducción drástica del ritmo de crecimiento económico. Persistieron en sus políticas de promoción de las exportaciones y elevaron el endeudamiento externo para atender a las necesidades de importaciones.

## 2. La expansión de las exportaciones y la evolución económica durante los últimos años

Un hecho notable de la evolución de estos últimos años fue el incremento registrado en el volumen de las exportaciones de casi todos los países de la región. Estas señalaron un ritmo medio de crecimiento mucho más alto que la tasa histórica, y mayor aún que la que se operó en los primeros años de la década anterior. En

esto influyó la política adoptada por los países latinoamericanos para promover deliberadamente la expansión de las exportaciones; el incremento de la demanda mundial gracias a la recuperación del ritmo de crecimiento económico de los países industriales después de la contracción de 1975, aunque sin alcanzar el dinamismo mostrado antes de la recesión; la demanda externa para reponer existencias, como así también factores de especulación en un clima de inflación mundial; reducción de los costos por la devaluación del dólar, y las condiciones favorables que se crearon al acentuarse la capacidad competitiva de los países en desarrollo, en particular de los latinoamericanos, sobre todo en los rubros de la industria liviana y los productos básicos con cierto grado de elaboración, que se tradujeron en importantes corrientes de exportaciones no tradicionales.

Con todo, el mayor volumen de las exportaciones no consiguió atenuar los graves problemas de balance de pagos de los países importadores de petróleo. Y esto por varias razones:

i) el incremento del valor de las importaciones determinado especialmente por la inflación en los países industriales y por la elevación de los precios del petróleo para los países importadores. Estos vieron aumentar significativamente la proporción que representan las importaciones de combustibles en relación con las importaciones totales o con los ingresos corrientes de divisas derivados de los valores de las exportaciones. Así, por ejemplo, el valor de las importaciones netas de combustible representaba en 1973 el 8.4% de las importaciones totales de bienes, y esa proporción se elevó en 1979 al 23.8%;

ii) el deterioro de la relación de precios del intercambio;

iii) la inflación generalizada en los países industriales que alzó los precios de los bienes manufacturados que los países en desarrollo deben importar;

iv) el incremento de los servicios financieros por el endeudamiento que se ha venido acumulando y la elevación de las tasas de interés;

v) la necesidad de recuperar determinados niveles de importaciones, después de la con-

tracción de mediados de la década de 1970 para sustentar el incremento del producto interno;

vi) la necesidad de mantener reservas monetarias en ciertos niveles, los que se han venido elevando debido a la inflación mundial y por la naturaleza de las entradas de capital destinadas a inversiones a corto plazo o al financiamiento de empresas privadas.

En estas condiciones, la preservación de cierto ritmo de crecimiento, o su aceleración en los últimos años, se ha logrado en los países no exportadores de petróleo en condiciones precarias, y se ha acentuado la vulnerabilidad externa de esas economías. Esto se pone de manifiesto en la elevada magnitud que representan los déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, que para los países no exportadores de petróleo fueron de 3.4% con respecto al producto y de 13.8% con respecto a la formación interna de capital en el año 1979; también en la elevada proporción de los ingresos corrientes de exportación que representan los servicios financieros de la deuda y los beneficios de la inversión directa, que en 1979 alcanzó al 44.5%; en la magnitud de la deuda externa y, finalmente, en el deterioro de la relación de precios del intercambio por el alza de los precios de las importaciones de bienes industriales y de petróleo.

No se vislumbran a corto plazo cambios fundamentales que puedan hacer que los países latinoamericanos importadores de petróleo superen esta situación, salvo que se operen cambios importantes en la organización institucional y en la estructura y funcionamiento de la economía mundial, así como también en las políticas nacionales.

En primer lugar, hay cierto consenso en el plano técnico y político de que el ritmo del crecimiento de los países industriales que actualmente absorben casi dos tercios de las exportaciones latinoamericanas será de escasa magnitud en el próximo año y que su recuperación posterior alcanzaría en todo caso una tasa media significativamente inferior a la que lograron estos países hasta 1973. Para los países socialistas también se anticipa un ritmo de crecimiento muy inferior al experimentado en períodos pasados. Sobre estas bases, cabe concluir que la demanda de importaciones procedentes de los países en desarrollo, y en par-

ticular de América Latina, evolucionaría lentamente, y que los precios reales de los productos primarios o de sus derivados con cierto grado de elaboración no verían estimulada su alza, salvo se den condiciones climáticas adversas para los productos agropecuarios. En consecuencia, lo más probable es que los países no exportadores de petróleo continúen viendo deteriorarse la relación de precios del intercambio en los próximos años, en la medida en que persista la inflación en los países industriales y suban los precios reales del petróleo.

El recrudescimiento de medidas proteccionistas en los países industriales reforzaría esas tendencias, al limitar el acceso a sus mercados de diversas ramas de productos industriales de particular interés para América Latina, por disponer ésta de capacidad efectiva o potencial para acrecentar su producción con vistas a expandir sus exportaciones.

En cuanto a la utilización de financiamiento externo, que en los últimos años contribuyó a mantener cierto ritmo de crecimiento económico, se anticipan diversas situaciones que pueden configurar serias dificultades para continuar canalizando hacia los países en desarrollo los fondos disponibles en los mercados financieros y los cuantiosos excedentes que acumularán los países exportadores de petróleo. Es claro que la conjunción de estos diversos elementos es marcadamente desfavorable y probablemente no llegaría a concretarse en toda su intensidad. Pero, con todo, esta identificación de las tendencias y problemas que afectan a las principales variables externas del crecimiento económico y sobre las cuales se volverá más adelante, tiene gran utilidad para señalar los aspectos fundamentales que deben considerarse en relación con la instrumentación de un nuevo orden económico internacional, que trata de promover la nueva EID.

### C. ENERGIA

América Latina posee recursos abundantes de las tres clases de energía comercial de mayor importancia tradicional: hidrocarburos (petróleo y gas natural), hidroelectricidad y carbón mineral, aunque su distribución es muy heterogénea en el ámbito regional. Las fuentes hidráulicas son importantes y se encuentran

más uniformemente repartidas; en cambio, no ocurre lo mismo con los hidrocarburos ni con el carbón mineral, cuyas reservas conocidas se encuentran considerablemente concentradas en pocos países. En el primer caso, por ejemplo, casi el 80% de estas reservas están ubicadas en Venezuela y México, y algo parecido ocurre con el carbón, pues Colombia y México reúnen el 60% de las reservas conocidas.

En contraste con esta situación, la estructura de la demanda de energía en todos los países se ha basado fundamentalmente en el petróleo. A pesar de que sólo cinco de ellos lo producen en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades, el consumo regional de este combustible representa más del 60% del total de energía comercial utilizada en la región. Si al consumo de petróleo se agrega el de gas natural, que se obtiene generalmente asociado a él, el consumo total de hidrocarburos representa el 75% del consumo total de energía. La hidroelectricidad, en cambio, ha sido poco utilizada en relación con el potencial de producción, y más reducida es la importancia del carbón mineral como energético.

Se observa así, en la mayoría de los países, una notable diferencia entre las estructuras de la oferta y la demanda de energía, que da lugar a una fuerte dependencia del petróleo importado para satisfacer las necesidades internas.

El dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas que han caracterizado al desarrollo económico en la posguerra se aprecian con gran claridad en la elevación que ha experimentado el consumo de energía y en las transformaciones de sus fuentes primarias. A largo plazo (1950-1975) el consumo de energía total de la región en su conjunto creció a un ritmo que se aproxima a 5.5% por año, es decir, acompañó al crecimiento del producto interno bruto. En cambio, el consumo de energía comercial o moderna experimentó un aumento mucho más rápido que el del producto interno, ya que su ritmo de crecimiento se acercó a 7% por año. Este proceso se originó en los importantes cambios ocurridos en las fuentes de energía, como consecuencia de su propio desenvolvimiento tecnológico, y en particular en los cambios estructurales de la producción y la demanda interna que trajo consigo el desarrollo económico. En 1950 la producción de las fuen-

tes tradicionales no comerciales satisfacía en la región en su conjunto cerca de 40% del consumo total y en 1976 sólo alrededor de 15%.

En contraposición a lo ocurrido en el consumo, la producción de energía comercial sólo creció 4% por año en el período 1950-1975. Y como consecuencia de tan dispar evolución, América Latina vio disminuir, en términos relativos, sus saldos exportables. Así, en 1950 la región consumía en forma de derivados un 27% de su producción de petróleo y un 17% de su producción de gas natural; en 1975 esos porcentajes se habían elevado a 57 y 43%, respectivamente. De esta manera, la región continuó siendo un exportador neto de combustibles, aunque la tendencia apuntaba a una rápida disminución de sus márgenes exportables. Con posterioridad esta situación ha tendido a modificarse en cierta medida con el incremento de la producción y nuevas corrientes de exportación procedentes principalmente de México.

La situación y perspectivas difieren mucho de un país a otro y en esto gravita particularmente la alta participación que tienen los hidrocarburos y el peso de sus importaciones en el abastecimiento de las necesidades internas. Una clasificación de los países según su grado de dependencia de las importaciones de petróleo muestra diferencias notables. Así se ubican, por un lado, los países exportadores netos; y por otro lado, los importadores, en los cuales la participación del petróleo importado en el consumo total varía considerablemente de un país a otro.

#### D. LA ASIMETRÍA Y VULNERABILIDAD DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS EXTERNAS

Durante los años setenta se transformaron profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial y se intensificó en ella el proceso de internacionalización y de vinculación con los países industriales de economía de mercado. Desempeñaron un papel preponderante en este proceso las empresas transnacionales y también la banca privada internacional, por la importancia que ésta ha logrado como fuente de financiamiento externo de los países latinoamericanos. Por su parte, los gobiernos han impulsado políticas de mayor

apertura externa en los diversos aspectos económicos, financieros y tecnológicos. Manifestaciones concretas de las nuevas relaciones y problemas que se presentan se advierten en la participación de las empresas transnacionales; en el ritmo y composición del comercio exterior; en la evolución de la relación de precios del intercambio; en la magnitud del financiamiento externo y en las fuentes que lo proveen, y en el grado de endeudamiento externo.

Las empresas transnacionales tienen una importante participación en la producción manufacturera. Dominan en sectores estratégicos, de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular, en las industrias químicas, de metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. Menor es su participación en las industrias tradicionales donde gravitan las empresas nacionales. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno y en menor medida a las exportaciones. Y a través de ellas se canaliza una significativa proporción de las importaciones, del financiamiento externo y de la incorporación tecnológica que realizan los países de la región. En esta situación es evidente que las empresas transnacionales deben desplegar una acción congruente con la política de desarrollo que adopten los gobiernos nacionales. En consecuencia, se hace necesario establecer determinadas normas de conducta para las empresas transnacionales con el fin de asegurar esa compatibilidad. Al mismo tiempo, habrá que promover nuevas formas o mecanismos que conduzcan hacia una cooperación más estrecha de las empresas transnacionales en relación con las políticas y planes o programas que decidan los gobiernos nacionales.

Las exportaciones experimentaron un proceso de doble diversificación. Se acrecentaron las exportaciones de bienes industriales, que para la región en su conjunto llegaron a representar el 20% de las exportaciones totales, pero el incremento no tuvo un alcance uniforme y tendió a concentrarse en los países grandes y en algunos de tamaño mediano, por lo cual aquel porcentaje fue de mayor magnitud en ese grupo de países. Y, al mismo tiempo, se diversificaron las exportaciones nacionales de productos primarios y se iniciaron nuevas corrientes de productos agropecuarios y mineros,

que han venido adquiriendo significativa importancia. De esta manera, han comenzado a proyectarse en las exportaciones latinoamericanas los efectos de la industrialización y de los cambios productivos que venían produciéndose desde tiempo atrás en las economías nacionales.

En los últimos años, y en particular después de la contracción de 1975, las exportaciones latinoamericanas se expandieron con rapidez hasta lograr un ritmo de crecimiento que puede considerarse relativamente alto, en el marco de la evolución de todo el período de posguerra. Influyeron en este proceso la ampliación de la capacidad de producción industrial o agrícola que se había venido creando desde años anteriores y especialmente las políticas deliberadas de promoción de exportaciones que en los años recientes fueron todavía más activas por la presión que ejercieron los problemas de balance de pagos. Si se excluye a Venezuela, cuyas exportaciones disminuyeron o se estancaron, el conjunto de los países latinoamericanos mostraron un aumento medio de 8.9% por año durante el período 1977-1980 en el volumen de las exportaciones de bienes y servicios.

Desde fines de los años setenta se hizo evidente un movimiento hacia una mayor liberación de las importaciones, lo cual configuró en un gran número de países una nueva etapa de la política económica, distinta por cierto de la que imperaba en los años cincuenta y en los primeros años de la década de 1960. A principios del decenio de 1970 y con el apoyo de un mayor financiamiento externo, el coeficiente de las importaciones con respecto al producto interno tendió a aumentar. Sin embargo, en la segunda parte del decenio, por los problemas de balance de pagos que afectaron a muchos países, ese coeficiente tendió a descender para volver a aumentar recientemente, en el marco de una política de mayor liberalidad.

La composición de las importaciones exhibe características de especial significado para los análisis prospectivos. En primer lugar, se concentran en su mayor proporción en productos intermedios, combustibles y bienes de capital, por lo cual la demanda global de importaciones está íntimamente vinculada con el curso de la producción y de la inversión inter-

nas. En segundo lugar, el valor de las importaciones de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo ha aumentado apreciablemente en la mayor parte de los países, por la necesidad de acrecentar los abastecimientos externos y por el alza de los precios, y están representando proporciones crecientes de los ingresos corrientes de divisas.

No obstante los avances que se han hecho en la diversificación de las exportaciones y particularmente en la incorporación de rubros industriales, América Latina sigue mostrando una estructura de comercio exterior típica de los países en desarrollo. En primer lugar, las exportaciones aunque más diversificadas en todas sus ramas, comprenden una alta proporción de productos primarios con distintos grados de industrialización, y una proporción relativamente baja de productos industriales. En cambio, las importaciones están compuestas en su mayor parte por combustibles y productos industriales que abarcan bienes intermedios esenciales y bienes de capital, de los cuales depende la actividad económica en general y la formación de capacidad de producción en particular. Asimismo, la baja proporción que registran las importaciones no industriales corresponde con frecuencia a abastecimientos externos de productos alimenticios, que tienen particular importancia para muchos países. Es evidente que la composición de las importaciones tenderá a mostrar un cuadro distinto en aquellos países que adoptaron políticas liberales con una gran apertura externa.

De esta manera se configura una estructura asimétrica de las relaciones económicas externas que tiende a perpetuarse por las políticas proteccionistas que adoptan los países industriales. En otras palabras, las importaciones representan combustibles y bienes esenciales para mantener y acrecentar la actividad económica y el proceso de crecimiento; mientras que las exportaciones registran una baja proporción de productos industriales que es imprescindible elevar para conseguir una estructura más equilibrada en las relaciones de intercambio y participar en los rubros que registran el mayor dinamismo en el comercio mundial.

En el contexto inflacionario que viene dominando la economía mundial, la evolución de los precios de los bienes primarios y manu-

facturados ha distado mucho de ser uniforme en esos distintos rubros y dentro de las ramas que los componen, con lo cual el efecto de las variaciones de la relación externa de intercambio ha incidido con variada intensidad y con resultados notoriamente distintos entre los países latinoamericanos. Como es sabido, los países exportadores de petróleo consiguieron acrecentar durante esta década la relación de precios del intercambio, con respecto a los niveles marcadamente deprimidos que se habían registrado en la década anterior. En los países no exportadores de petróleo, en cambio, esa relación ha tendido al deterioro en estos últimos años, aunque con variadas magnitudes. Si se considera el conjunto de estos países, se comprueba que el mejoramiento de la relación de intercambio los favoreció durante un período relativamente breve, especialmente en el bienio 1973-1974; en cambio, la posición de este conjunto de países tendió a deteriorarse con posterioridad y para ellos el índice de la relación de intercambio de los bienes y servicios refleja en los dos últimos años un nivel significativamente inferior al registrado a principios de los años setenta.

Se han producido cambios de vastos alcances en el financiamiento externo de América Latina, en cuanto al monto del financiamiento y a las fuentes de donde procede. El déficit en cuenta corriente de balance de pagos del conjunto de los países no exportadores de petróleo se ha venido acrecentando considerablemente, hasta representar en promedio durante los años setenta el 3.3% del producto interno bruto, relación muy superior a la que se registraba en los años sesenta, que fue de 1.9% en promedio. Las entradas de fondos extranjeros tendieron a superar en muchos países los déficit en cuenta corriente y contribuyeron a elevar las reservas de divisas, salvo en 1980, año durante el cual aumentó considerablemente el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos y los países financiaron parte de ese déficit con dichas reservas.

El otro hecho notable es el cambio trascendental producido en las fuentes de financiamiento. En efecto, en los años cincuenta y principios de los sesenta, el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen oficial y a largo plazo y, en parte, se

trataba de inversiones directas. En cambio, en el decenio de 1970 correspondieron en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas, fueron a corto y a mediano plazo y estuvieron sujetos a intereses crecientes. Se ha elevado, en consecuencia, el grado de compromiso que representan los servicios financieros externos con respecto al ingreso nacional y al valor corriente de las exportaciones. Por otra parte, cunde la preocupación por las posibilidades de que pueda continuar este sistema de financiamiento, debido a factores relacionados con el funcionamiento de la banca privada y con la gestión de la deuda por parte de los países prestatarios.

El resultado de ese proceso ha sido un aumento apreciable de la deuda externa, que de unos 10 000 millones de dólares en 1965 se habría elevado a alrededor de 150 000 millones de dólares a principios de 1980. En suma, ha tendido a configurarse una situación de vulne-

rabilidad externa que tiene una especial significación en el curso ulterior del crecimiento económico.

Los acuerdos de integración económica han tropezado con dificultades y no han logrado en la mayoría de los casos las metas y objetivos que se habían propuesto. No obstante, se han hecho significativos avances en inversiones multinacionales en infraestructura, particularmente en el campo de la energía, así como también progresos importantes en la expansión y diversificación del comercio intrarregional; ha estado aumentando la proporción de las exportaciones totales que se destina a los países de la región, con un mayor contenido de bienes industriales —productos intermedios y bienes de capital— que las exportaciones a otras áreas; y para algunos países estas corrientes han sido un factor dinámico de significación en determinados rubros.

## II

### Hacia una nueva orientación del desarrollo

#### A. HACIA UN PLANTEAMIENTO INTEGRAL Y ORGANICO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA TRANSFORMACION SOCIAL

Se han distinguido, pues, tres aspectos centrales en los problemas del desarrollo prevaliente en la región. En primer lugar, y en el plano más general, la conformación de sociedades extremadamente inequitativas con una alta concentración de la riqueza y el ingreso, elevados índices de desocupación y la persistencia de la pobreza que abarca a un importante segmento de la población. En segundo lugar, la declinación del ritmo del crecimiento económico que se registra en la mayoría de los países latinoamericanos y cuya recuperación aparece condicionada por factores de inestabilidad e incertidumbre que se relacionan en buena parte con las variables externas. En tercer lugar, la asimetría que se continúa registrando con respecto a la estructura de las relaciones externas, por lo que atañe a la naturaleza de las corrientes

de exportaciones e importaciones, y la evolución desfavorable de la relación de precios del intercambio en los países no exportadores de petróleo; a ello se agrega el creciente endeudamiento externo, con sus efectos reales y financieros sobre el ingreso nacional real, y el deterioro de los balances de pagos. Todo esto configura una situación de extrema vulnerabilidad e inestabilidad en el proceso de crecimiento económico.

Se trata, en consecuencia, de aspectos que conciernen a la estructura y funcionamiento del proceso económico y social, inherentes a ese proceso y cuya solución requiere cambios institucionales y estructurales en el orden interno y en el ámbito de la economía mundial, que incidan en un nuevo funcionamiento de la economía y la sociedad para alcanzar determinadas finalidades. A este respecto la experiencia latinoamericana y de otras áreas en desarrollo señala con claridad los aspectos y problemas que deben considerarse detenidamente cuan-



do se plantean estrategias y políticas de desarrollo destinadas a promover el crecimiento económico y el bienestar social en el marco de sociedades más equitativas.

Entre los objetivos y aspectos conceptuales que debieran integrarse en una estrategia de desarrollo, podrían identificarse los siguientes:

i) acelerar el crecimiento económico y la transformación productiva y tecnológica de las economías nacionales;

ii) promover una distribución equitativa del ingreso nacional y erradicar las situaciones de extrema pobreza en el menor plazo posible;

iii) estructurar una política económica adecuada que tienda al establecimiento de ciertas condiciones que permitan controlar o evitar los procesos inflacionarios;

iv) promover la transformación de las estructuras de las relaciones económicas externas y lograr condiciones adecuadas en el funcionamiento de las cuentas con el exterior de los balances de pagos;

v) estimular la participación económica, social y política activa de los distintos segmentos sociales en el proceso de desarrollo económico y social; asegurar el bienestar del niño, la participación de la juventud y la integración de la mujer;

vi) preservar la calidad y ampliar el potencial de uso del medio ambiente a fin de mejorar las condiciones de vida y sentar las bases de un desarrollo sostenible a largo plazo;

vii) preservar y estimular la autenticidad e identidad cultural y el desenvolvimiento de formas o estilos propios de vida; y

viii) mantener la soberanía sobre los recursos propios, y la autonomía nacional en la conducción del proceso de desarrollo.

La elaboración de una estrategia que incorpore esos diversos elementos, así como otros objetivos y conceptos a ellos relacionados, es indudablemente un desafío extraordinario al conocimiento y la experiencia disponibles sobre política económica y social, y la aplicación de tal estrategia representa además una delicada tarea política.

La aceleración del crecimiento y la transformación productiva y tecnológica de la economía, son imprescindibles para fortalecer las economías nacionales y crear bases de sosten-

tación que faciliten la ejecución de una política social. En particular, la intensificación del dinamismo económico se hace necesaria para aumentar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo, favorecer la acumulación y facilitar la aplicación de políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso y resolver las situaciones de extrema pobreza, mediante la incorporación activa de la fuerza de trabajo a actividades de alta productividad. El desarrollo económico es, pues, una condición necesaria pero no suficiente para lograr determinadas finalidades vinculadas a la mejor distribución de los frutos del crecimiento económico y la erradicación de la pobreza.

La estructura tecnológica de la economía, la distribución de los activos o de la riqueza y las relaciones de poder entre distintos grupos sociales, en las condiciones prevalecientes en América Latina, crean situaciones de resistencia e inflexibilidad en la determinación de la distribución primaria del ingreso.

Esa distribución puede modificarse por la acción de otros factores y especialmente por la captación de recursos que lleva a cabo el Estado a través del sistema impositivo, por la distribución de esos recursos en remuneraciones personales y en diversas transferencias, y por el acceso de los distintos grupos sociales a los bienes y servicios que produce el Estado.

No existen informaciones concretas en América Latina para conocer con razonable precisión las diferencias que pueden registrarse entre las distribuciones antes y después del pago de impuestos. Según algunas investigaciones parciales, parecería que la distribución del ingreso familiar después del pago de impuestos y de la asignación de los bienes y servicios a los sectores beneficiados, no registra diferencias significativas, especialmente para los grupos pobres. Más aún, parecería que, en forma directa o indirecta, los bienes y servicios que suministra el Estado, e incluso las obras de infraestructura, tienden a reforzar la desigualdad en la distribución debido a que esos servicios son aprovechados en una alta proporción por los sectores intermedios y altos, y en menor medida, por los sectores pobres que se ubican en los tramos inferiores de la distribución. De esta manera, los sectores intermedios y altos reciben una contrapartida de los impuestos que

pagan, aun cuando éstos se sujeten a un sistema progresivo.

En verdad, la determinación de la naturaleza y alcances de las medidas concretas que debieran adoptarse para el mejoramiento de la distribución del ingreso dependen, en buena parte, de las condiciones económicas, sociales y políticas peculiares de cada país. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos o principios básicos válidos para las distintas situaciones que pueden identificarse en el marco del sistema económico y social que predomina en la región.

Uno de esos aspectos concierne a la llamada pugna distributiva. Toda medida que tienda a mejorar la participación de un sector o grupo social desatará la reacción de otros sectores que se consideran afectados, frustrando los propósitos de mejorar la distribución; es lo que ocurre cuando una elevación de los salarios es trasladada por los empresarios a los precios para mantener su participación en el ingreso real.

El segundo aspecto concierne a las relaciones entre distribución del ingreso y crecimiento económico. Es evidente que una redistribución del ingreso en favor de sectores que tienen una propensión al ahorro menor que la de otros sectores, puede incidir finalmente en una disminución de la acumulación y posteriormente del ritmo de crecimiento económico.

Habría, en consecuencia, que elaborar una política que al mismo tiempo que tienda a disminuir las tremendas diferencias del ingreso disponible entre los distintos grupos sociales, impulse el acrecentamiento de la acumulación tendiente a elevar la capacidad de producción y la eficiencia de las unidades económicas. Se trata de conciliar una mejor distribución del ingreso con el mayor dinamismo del crecimiento económico, para evitar las frustraciones de que dan cuenta numerosas experiencias. Por supuesto que en este contexto pueden plantearse políticas de diversa naturaleza, siempre que en definitiva lleven a contener o disminuir el consumo de los grupos de altos ingresos que concentran una gran proporción del ingreso. Se ampliarían así los recursos para inversión física y humana y se impulsaría la ocupación con mejores niveles de productividad e ingreso. Esto además de las reformas institucionales y estructurales que incidan en otros aspectos básicos

como, por ejemplo, el acceso a la tierra y las reformas agrarias.

La erradicación, en un plazo prudencial, de las situaciones de pobreza tiene un significado más concreto que los planteamientos sobre la mejora de la distribución del ingreso. En los hechos, estos objetivos tienen alcances más amplios e incorporan los objetivos sobre la pobreza.

La magnitud de las situaciones de pobreza puede asociarse a dos elementos básicos: uno, la magnitud del ingreso medio de la sociedad en su conjunto, y el otro la distribución familiar de ese ingreso. Países de bajo ingreso medio por habitante presentan, generalmente, una alta proporción de la población con ingresos inferiores a los considerados necesarios para atender un presupuesto de consumo que satisfaga las necesidades esenciales. En cambio, generalmente, es menor la proporción de pobres en sociedades de mayor ingreso medio por habitante.

Las investigaciones realizadas, aunque con datos incompletos, demostrarían que la proporción de pobres en la población total tiende a disminuir con el crecimiento económico; no obstante, por la alta tasa con que se multiplica la población, esa reducción no significa que necesariamente disminuya la magnitud absoluta de la pobreza. La aceleración del dinamismo económico y social que se postula impulsaría el proceso de incorporación de la población económicamente activa a actividades de mayor productividad e ingreso, pero, dada la magnitud y extensión de las situaciones de pobreza, el proceso de absorción sería relativamente lento. De ahí la necesidad, por razones de equidad y justicia social, de complementar la estrategia con un programa concreto que aborde la solución de este problema en plazos más prudentes. Es conveniente tomar en cuenta que en los dos próximos decenios, las migraciones rurales contribuirán a desplazar la pobreza del campo a la ciudad, aunque indudablemente las situaciones de pobreza continuarán teniendo una incidencia apreciable en las explotaciones familiares de baja productividad e ingreso y entre los trabajadores sin tierra.

Los objetivos que se proponen acelerar el crecimiento económico, mejorar la distribu-

ción del ingreso, erradicar las situaciones de pobreza y promover la participación económica y social de todos los sectores sociales, ejercerán fuertes presiones inflacionarias y causarán desequilibrios de magnitud y naturaleza no deseables en las cuentas con el exterior. Esto derivará de la expansión y los cambios que se registrarán en la demanda interna y en las importaciones, a lo que habrá que agregar el persistente aumento de los servicios de la deuda acumulada.

En consecuencia, tendría que programarse la acción en el campo económico y financiero de tal manera que, junto con promover los cambios y transformaciones que se postulan, se eviten o controlen las presiones inflacionarias, las cuales, como es sabido, perjudicarían la realización del programa económico y social y en particular dañarían a los grupos de menores ingresos.

El esfuerzo deberá ser singularmente intenso en aquellos países que tradicionalmente arrastran una inflación crónica. Por otra parte, todos los países se verán afectados por el proceso de inflación mundial que parece intensificarse y extenderse más de lo previsto.

Para fortalecer las bases de sustentación de la economía nacional y establecer relaciones más justas de intercambio con el exterior, se requieren modificaciones profundas en la estructura del comercio que tiendan a disminuir su asimetría, proyectando a las relaciones externas los cambios productivos y tecnológicos que se den en la estructura de la economía en su conjunto. Se necesita, además, un monto adecuado de financiamiento externo en condiciones que apoyen el esfuerzo nacional de desarrollo.

Ese esfuerzo de desarrollo depende fundamentalmente de la movilización de los recursos propios; pero, para lograr una utilización más eficiente de esos recursos, se precisa la cooperación económica internacional, especialmente para que se facilite el acceso a los mercados de las exportaciones de productos manufacturados con un creciente contenido tecnológico. Estos componentes externos de la estrategia se hacen aún más necesarios en estos momentos cuando recrudecen las medidas proteccionistas en los países industriales, y el financiamiento externo procede en gran parte

de la banca privada internacional, con condiciones y costos más desfavorables que los que ofrecían las instituciones financieras multilaterales.

Debe asegurarse la participación real y activa de la población entera en todos los aspectos del proceso de desarrollo. Es preciso establecer o mejorar mecanismos nacionales que garanticen a la mujer su plena igualdad con el hombre, con miras a su integración al proceso de desarrollo, que es una meta importante de los países de la región; dentro de este marco deben propiciarse medidas que garanticen una mayor participación de la mujer en la vida económica, política, social y cultural de la región, y también reevaluar el papel de la mujer latinoamericana en la sociedad, esforzándose por mejorar su imagen social. Todos los países asimismo deben conceder alta prioridad al objetivo de movilizar e integrar a la juventud en el proceso de desarrollo.

En el marco de una estrategia de desarrollo integral también se hace necesario considerar la dimensión ambiental. Para ello es preciso destacar ciertos aspectos básicos de las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo: i) el entorno biofísico natural y construido — el medio ambiente — es el sistema material de sustentación de la vida en sociedad, que proporciona la superficie terrestre y la infraestructura para el despliegue de la actividad humana, los materiales y energía que requiere su reproducción y desarrollo, y el medio para la reabsorción de los residuos que genera; ii) la sociedad y la naturaleza se conforman mutuamente a través de los procesos socioeconómicos, de asentamiento humano y de conocimiento científico y técnico; iii) los ecosistemas naturales pueden ser alterados y especializados por el hombre para aumentar la productividad, pero a riesgo de reducir o de destruir su capacidad de regeneración; y iv) el desarrollo es en realidad un estado avanzado de transformación de la naturaleza en un medio ambiente producido y construido.

En la medida en que esto se comprenda bien, y se tome en cuenta en la planificación y en la acción práctica, se estará en condiciones de aprovechar al máximo las potencialidades del medio ambiente como una de las bases fundamentales para lograr los objetivos del desa-

rollo. Sin embargo, muchas de las características de los patrones de desarrollo del pasado, y también del estilo contemporáneo, están limitando la capacidad de acción y afectan crecientemente aquellas funciones clave del medio ambiente, por lo que representan severas limitaciones para un proceso adecuado y sostenible de desarrollo, tanto desde el punto de vista del potencial productivo, como de las condiciones de vida, en especial de los sectores más pobres.

Las políticas destinadas a compatibilizar los objetivos socioeconómicos del desarrollo con una administración y manejo ecológicamente adecuados de los recursos y el medio ambiente, deben tener muy en cuenta la diversidad de situaciones y condiciones ecológicas, culturales y sociopolíticas de los países de la región. Como la diversidad de los problemas y potencialidades ambientales sólo han venido a reconocerse cabalmente en los últimos años, hay por delante una amplia y urgente tarea de diagnóstico y de desarrollo conceptual, metodológico y operativo, para incorporar la dimensión ambiental a una estrategia integral del desarrollo.

## B. LA ACELERACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y SUS EXIGENCIAS

### 1. *Las perspectivas del crecimiento económico y la definición de una meta normativa*

La necesidad de acelerar el crecimiento económico de los países latinoamericanos en el contexto de una estrategia integral que se proponga una distribución equitativa del ingreso y el acrecentamiento del bienestar social de toda la población, se impone, entre otras razones, por la magnitud y gravedad de los problemas sociales que tenderán a agravarse por el elevado crecimiento que se producirá en la población económicamente activa.

Es evidente que la incorporación productiva de la fuerza de trabajo disponible exigirá un dinamismo del desarrollo económico mucho más intenso que el que se observó en la

región en el pasado y mucho más, por cierto, que el que se dio en promedio en la segunda mitad de los años setenta. Tampoco debe olvidarse que con la aceleración del crecimiento económico también se intensifica el incremento del producto por persona ocupada, como resultado de los avances que deben operarse en la transformación productiva y en el desenvolvimiento de nuevas formas de producción. Durante este proceso se acrecienta, sabido es, la dotación de capital requerida por hombre ocupado, y aumenta fuertemente el volumen de producción para absorber la misma cantidad de fuerza de trabajo.

Se plantea, por lo tanto, un serio problema de naturaleza técnica y política para definir una meta cuantitativa de crecimiento económico, ya que para ello deben apreciarse debidamente las condiciones internas y externas que inciden actualmente en la evolución de la actividad económica y en la evolución ulterior de determinados aspectos que tienen especial influjo en el ritmo del desarrollo económico.

Podría dudarse quizás acerca de la utilidad de fijar una meta cuantitativa para los países o para la región en su conjunto, sobre todo en el clima de inestabilidad e incertidumbre que caracteriza el curso de importantes variables o factores del crecimiento. Sin embargo, la determinación de metas cuantitativas y el examen de sus diversas connotaciones es de gran utilidad, porque ilustra sobre la intensidad del dinamismo que se postula, sobre la naturaleza y magnitud de los esfuerzos que tendrán que realizarse, y sobre la profundidad de las reformas institucionales y estructurales que deberán llevarse a cabo en la esfera nacional y en el plano internacional. Por otra parte, una meta cuantitativa representa un elemento básico para juzgar o evaluar los progresos realizados en relación con las finalidades establecidas. Es necesario, pues, hacer una distinción clara entre una evaluación de las perspectivas del crecimiento económico y la determinación de una meta normativa o indicativa de ese crecimiento. Se examinarán entonces, en primer lugar, algunos aspectos que permiten apreciar las perspectivas de evolución, para considerar después los factores más importantes de una meta de carácter normativo.

En un examen sobre las perspectivas inmediatas de la evolución económica global de los países latinoamericanos, habría que hacer una primera clasificación entre países exportadores de petróleo y países no exportadores de petróleo. Se estima que los precios reales de los combustibles continuarán mejorando y que, por lo tanto, los países exportadores de petróleo tendrán una relación externa de precios persistentemente favorable, con lo cual el sector externo no representará una restricción para avanzar en el proceso de desarrollo. Por el contrario, estos países fortalecerán su capacidad de compra externa, su crecimiento económico y su capacidad para imprimir una orientación social al funcionamiento de sus economías.

Los países no exportadores de petróleo iniciarán los años ochenta en condiciones francamente desfavorables y de extrema vulnerabilidad con respecto a las variables externas, las cuales, en esencia, seguirán restringiendo las posibilidades de mantener o elevar el ritmo del crecimiento económico.

En efecto, deben tomarse en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

i) el grado de endeudamiento externo y sobre todo el peso de los servicios financieros, muy elevados en relación con el producto interno y con los ingresos corrientes provenientes de las exportaciones. Esta situación varía considerablemente entre un país y otro;

ii) este endeudamiento externo se ha realizado, en buena parte, con los bancos privados internacionales en condiciones onerosas, y el mecanismo por el cual se canalizan las corrientes de capitales presenta ahora ciertas dificultades para su continuación en el futuro inmediato;

iii) las perspectivas de crecimiento económico de los países industriales con los cuales se mantiene el grueso de las relaciones económicas y financieras son francamente desfavorables, pues su ritmo de crecimiento económico sería extremadamente bajo en los primeros años del decenio de 1980; podría intensificarse con posterioridad, pero en todo caso será inferior al que se venía logrando hasta 1973;

iv) esto debilitaría la demanda de bienes procedentes de los países en desarrollo, y la situación se agravaría si se materializaran o

acrecentaran las medidas proteccionistas en los países industriales; y

v) a todo ello habría que agregar el persistente efecto del aumento de los precios reales del petróleo en los balances de pagos de los países importadores.

En estas condiciones, las perspectivas de que se acelere el crecimiento económico del grupo de países no exportadores de petróleo, considerados en su conjunto, son desfavorables, al menos para alcanzar una meta deseable. Y esto no tanto por las restricciones internas, que una política adecuada podría resolver —aunque debe reconocerse que para algunos países ellas son de significativa importancia— sino por el estrangulamiento y vulnerabilidad derivados de las variables externas. Cabe preguntarse entonces en qué grado el ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos depende de la evolución económica de los países industriales y de la economía mundial. A este respecto, puede decirse que en el marco de las relaciones actuales hay un alto grado de dependencia estructural, cuyos alcances se examinaron en el capítulo anterior.

Durante los años setenta la evolución del crecimiento económico de los países latinoamericanos siguió una trayectoria bastante paralela a la que registró el ritmo de crecimiento en el conjunto de los países industriales. Sin embargo, la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos fue bastante mayor que la de los países desarrollados; esto significa que los países de la región consiguieron mantener cierto ritmo de crecimiento económico, evitando una mayor contracción o la recesión económica que en otras circunstancias se hubieran producido.

En esto influyeron, por un lado, la capacidad de producción lograda por estos países, la mayor integración y diversificación de las economías nacionales, la expansión que se produjo en sus exportaciones y, especialmente, la disponibilidad de financiamiento externo que permitió cubrir los crecientes déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, e incluso acrecentar las reservas monetarias internacionales. Es muy sabido, sin embargo, que este modelo de crecimiento que se apoya en el financiamiento externo tiene después de cierto

tiempo serias limitaciones, por el endeudamiento acumulado y el peso de su servicio.

En la determinación de una meta cuantitativa de crecimiento para los años ochenta, es preciso tomar muy en cuenta los elementos que caracterizan las condiciones iniciales, así como sus perspectivas de evolución. Sin embargo, no se trata de extrapolar estas tendencias, sino examinar qué cambios debieran operarse en las condiciones y políticas de orden interno y externo para acelerar el dinamismo del desarrollo económico. Se trata, por lo tanto, de establecer una meta u objetivo de carácter normativo o indicativo, que sea razonablemente viable si se promueven los cambios estructurales e institucionales y la aplicación de medidas de política que conformen un programa de acción integrado.

A este respecto la nueva EID establece una meta de crecimiento de 7% anual del producto interno bruto para el conjunto de los países en desarrollo, lo que significaría un crecimiento de 4.5% del producto por habitante.

En los estudios prospectivos realizados por la Secretaría se examinaron diversos escenarios de desarrollo económico para los años ochenta; y entre ellos se escogió un escenario normativo de crecimiento, que incluye entre otros los siguientes elementos:

i) una aceleración del dinamismo económico de mayor intensidad que la que indican las proyecciones de las tendencias históricas, para que, mediante políticas adecuadas, se opere una contribución positiva a la solución de los problemas de la desocupación y la erradicación de las situaciones de extrema pobreza;

ii) una meta mínima que permita duplicar el producto por habitante en un plazo no mayor de 15 años, como norma de carácter general para todos los países; y

iii) la materialización del alto potencial de crecimiento económico que se aprecia en algunos países, con lo cual la meta de crecimiento puede resultar en algunos casos superior al mínimo antes establecido.

Para la región en su conjunto la meta de crecimiento anual sería algo mayor de 7%; esto significaría para América Latina una tasa anual de expansión económica aproximadamente igual a la registrada en los primeros cuatro años del decenio de 1970. Pero hay una diferencia

muy importante; mientras en aquel período el crecimiento se concentraba principalmente en un muy reducido número de países, ahora se postula una aceleración que abarca a todos los países de la región.

En suma, puede considerarse como razonablemente justificada la meta de duplicar el producto interno bruto para la región en su conjunto hacia fines de los años ochenta, lo cual significa, como se dijo, un crecimiento anual de algo más del 7%. Sin embargo, debido a las situaciones prevalecientes, el ritmo de crecimiento podría ser algo inferior a aquel promedio en los primeros años del decenio, y algo mayor en su segunda mitad.

## 2. El ahorro y la inversión

El logro de esa meta de crecimiento exigirá un fuerte incremento de las inversiones: su coeficiente con respecto al producto tendrá que elevarse a más del 25% para la región en su conjunto. En principio, se estima que esto no constituirá un escollo insalvable, porque la región ha dado pruebas, sobre todo durante el período de auge, de una notable capacidad para promover inversiones de cuantiosa magnitud. El ahorro interno tendrá que aumentar apreciablemente si, tal como sería deseable, el financiamiento externo guarda razonable proporción con la inversión y las exportaciones.

Sin embargo, debe hacerse notar que las condiciones y trayectorias que se configuran en este escenario varían de uno a otro país de la región, y a muchos de ellos la aceleración del ritmo de crecimiento exigirá aumentos relativos mucho mayores de la inversión y el ahorro interno y, por lo tanto, un esfuerzo más intenso que a otros. Asimismo, es evidente que la importancia relativa del financiamiento externo, en comparación con el producto y la inversión, habrá de ser también significativamente diferente entre unos y otros.

## 3. Crecimiento y estructura sectorial

La producción del sector agropecuario tendría que expandirse con mayor rapidez que en el pasado, ya que para la región en su conjunto debiera registrarse una tasa anual de más de 4%, y tal vez hasta de 4.5% por año. Esta meta

para la producción agropecuaria es congruente con el ritmo global del crecimiento del producto, y se hace imprescindible para satisfacer la expansión de la demanda interna —que deriva del crecimiento del ingreso y los propósitos de erradicación de la pobreza extrema o de las situaciones de indigencia— y acrecentar los saldos exportables de la región.

Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran que es viable acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria, recurriendo más que antes a la elevación de la productividad de la tierra cultivada, pero lo que también es muy importante, ampliando a la vez las áreas de cultivo.

La industrialización debe adquirir un dinamismo relativamente intenso, con una tasa de crecimiento anual de algo más de 8.5%, lo que significa un proceso de industrialización mucho más rápido y profundo que en el pasado. Se tendrán que encarar nuevas actividades de mayor contenido tecnológico y que exigen grandes inversiones de capital en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de producción. En esta nueva etapa, la industrialización deberá realizarse en las mejores condiciones de eficiencia económica, ya que la materialización del crecimiento postulado exige una expansión considerable del intercambio de productos manufacturados entre los países de la región y de las exportaciones a los países desarrollados y a otras regiones en desarrollo.

El crecimiento postulado también supone una acentuada transformación sectorial y tecnológica de las economías de los países latinoamericanos. La participación del sector agropecuario disminuiría apreciablemente, al mismo tiempo que aumentaría la del sector manufacturero. El dinamismo de este proceso y los índices de la composición sectorial del producto variarían entre los diversos países, y se continuarían registrando importantes diferencias entre ellos en su grado de desarrollo durante los próximos 20 años.

Se registraría, además, un fuerte aumento del producto por persona ocupada, como reflejo del intenso proceso de transformación tecnológica que se difundiría en las economías nacionales y que tendría carácter casi general para los distintos grupos de países, aunque mostrando mayor intensidad en el sector manu-

facturero que en el agrícola y en el conjunto de la economía. Este dispar crecimiento de la productividad entre sectores económicos y dentro de ellos plantea serios problemas que tendrán que considerarse al formular políticas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso nacional.

Pese a la elevación de los índices de productividad, se promoverá una mayor absorción de la fuerza de trabajo que —para la región en su conjunto— igualaría el aumento que se produciría en la población económicamente activa. Con todo, esto no resolvería en plazos relativamente breves el problema de la desocupación, por la importante masa a la que afecta la subocupación y la desocupación abierta; sin embargo, se promoverían mejores niveles en la productividad y el ingreso de ese segmento de la población. La estructura del empleo tendría que experimentar cambios importantes, no sólo en su distribución sectorial, sino también en su composición en relación con la naturaleza de las ocupaciones y su grado de calificación. Esto plantea, en consecuencia, la necesidad de capacitación de la población económicamente activa, que en algunos países debería considerarse de manera muy especial.

#### 4. El problema de la energía

El análisis de las necesidades de energía es motivo de especial preocupación, por la gran incidencia que ellas tienen en las estrategias tecnológicas y de política económica del proceso de desarrollo. En actuales circunstancias se trata, como es sabido, de un aspecto clave que debería tomarse en cuenta para juzgar la factibilidad de los mismos escenarios, dado que la naturaleza básica y complementaria de la energía como factor de producción de bienes y servicios, hace de ella una de las características del estilo de desarrollo de esta era industrial.

Se estima que el consumo global de energía medido en términos de la utilización de fuentes primarias, creció a largo plazo —en el período de postguerra— a una tasa media cercana al 5.5% por año; de este modo, en la región en su conjunto el incremento de las necesidades de energía acompañó al crecimiento del producto interno bruto. Mucho mayor fue el

crecimiento registrado en el consumo de energía comercial (casi 7% por año), debido a la sustitución de fuentes tradicionales.

En virtud de los aumentos que se están registrando en los precios reales de los derivados del petróleo y del gas natural, que suministran a la región en su conjunto más del 75% del abastecimiento total de energía moderna, cabría esperar que la elasticidad de la demanda con respecto al producto tendiera a disminuir y que se aplicaran políticas deliberadas para contener los consumos de energía en determinados sectores o para determinadas finalidades. Pero, al mismo tiempo, es evidente que el ritmo de crecimiento económico y el dinamismo de la transformación productiva y tecnológica que implica el escenario de desarrollo económico que se está considerando, significa de hecho un aumento apreciable del producto por persona ocupada y un mayor insumo de energía, de acuerdo con las pautas tecnológicas conocidas. En consecuencia, salvo que se concibieran otros estilos de desarrollo, puede suponerse que las necesidades de energía, no obstante las economías que puedan realizarse, aumentarán a un ritmo más alto que en el pasado y tenderán a duplicarse en un período de 10 a 12 años, de acuerdo con la meta normativa de crecimiento económico postulada.

La región, considerada en su conjunto, es exportadora neta de energía hacia el resto del mundo; sin embargo, como ya se dijo, los saldos exportables han venido disminuyendo apreciablemente. Esta situación puede modificarse en cierta medida con las nuevas corrientes de exportación, principalmente de México. Como es natural, las tendencias señaladas no sólo se deben a falta de dinamismo de la producción de las fuentes de energía primaria, sino también, y quizás primordialmente, a la política de conservación de recursos adoptada por algunos países, como es el caso de Venezuela. En la actualidad, no más de cinco países son realmente exportadores netos de hidrocarburos, mientras que todos los demás son importadores netos, si bien varía el grado en que dependen de las importaciones.

En el plano nacional se presentan situaciones muy distintas. Por un lado, los países exportadores de petróleo han fortalecido su capacidad de financiamiento, y se ampliarán aún más sus posibilidades de acelerar su desarrollo económico en la medida en que continúen mejorando para ellos la relación de precios del intercambio. Por otro lado, el conjunto de países no exportadores de petróleo encara perspectivas de variada naturaleza; en algunos, la importancia de los abastecimientos externos de combustible con respecto a las proyecciones de la demanda total, así como la gravitación de sus costos en los ingresos corrientes de divisas, son relativamente bajas. Su demanda de importaciones de hidrocarburos tenderá a crecer en distinta magnitud según la evolución de la producción nacional y los resultados de las medidas y políticas energéticas que adopten. Se pueden agravar sus problemas de balance de pagos, pero, muy probablemente, no lleguen a representar un obstáculo insalvable que limite más severamente que otros factores el objetivo de acelerar el ritmo del crecimiento económico.

En cambio, en otro grupo numeroso de países, de diversos tamaños, el grado de dependencia y la importancia relativa de los costos de las importaciones son mucho mayores y aumentan día a día. En mucho de esos países el problema energético adquiere una gran importancia y el planteamiento de escenarios de crecimiento económico no puede desvincularse de las perspectivas y los programas energéticos. En estos países la economía de energía, la sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas convencionales y no convencionales, la reducción de la dependencia de las importaciones de petróleo y el incremento de las exportaciones para acrecentar las disponibilidades de poder de compra externo, deben considerarse como objetivos ineludibles de las estrategias y políticas de desarrollo. Objetivos estos que se están persiguiendo con destacado vigor en algunos casos, procurándose sustituir en cierta medida las importaciones de petróleo con energía nacional procedente de la biomasa.



### C. LOS CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES QUE DEBEN OPERARSE EN LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

#### 1. *Los requerimientos de importaciones y la capacidad de compra externa*

Desde mediados de los años sesenta y hasta 1974, el volumen de las importaciones creció rápidamente y en una magnitud mayor que la del producto interno en la mayoría de los países de la región. Esto se dio en el marco de cambios estructurales hacia relaciones más abiertas con el exterior, diversificación de las exportaciones, mayor uso del financiamiento externo y una activa participación de las empresas transnacionales en la economía de los países de la región. Con posterioridad, y por los graves problemas de balance de pagos en los países no exportadores de petróleo, el dinamismo de las importaciones disminuyó al extremo de que en algunos casos éstas bajaron en cifras absolutas. En años más recientes sin embargo tendieron a recuperarse.

En la CEPAL también se han examinado las proyecciones que podrían tener las importaciones en un proceso dinámico de crecimiento, tomando en cuenta diversos elementos de juicio sobre las características de ese proceso, y en especial la correlación de las importaciones con el producto y la inversión. De este análisis se desprende que las necesidades de importación tenderían a crecer para casi todos los países y para la región en su conjunto, a un ritmo algo más alto que el del incremento del producto interno bruto. En el escenario normativo que aquí se está considerando, las importaciones crecerían a un ritmo de 8.0% por año. De esta manera, hacia 1990 el valor —a precios constantes de 1975— de las importaciones de bienes y servicios sería 2.6 veces mayor que el promedio registrado en el trienio 1976-1979 y su estructura continuaría acentuando la importancia predominante de los productos intermedios y de los bienes de capital, correspondiendo a estos últimos el mayor aumento relativo.

Se ve por lo tanto con claridad que el poder de compra externo tendrá que expandirse mucho más que en el pasado para poder satisfacer esa demanda de importaciones de bienes y ser-

vicios. Tal expansión emanará de tres fuentes principales: i) volumen y diversificación de las exportaciones; ii) evolución de la relación de precios del intercambio; y iii) magnitud que puedan alcanzar la inversión y el financiamiento externos. Así, por ejemplo, si se admitiera que la relación de precios del intercambio habría de mantenerse en los niveles de 1979 y que el financiamiento externo neto —equivalente al déficit en cuenta corriente del balance de pagos— continuaría registrando durante los años ochenta una relación con respecto al producto interno similar a la que registraron los países de la región durante los años setenta, resultaría que para la región en su conjunto los ingresos de exportación de bienes y servicios deberían aumentar a parejas con las importaciones (8% por año durante el decenio), y hacia 1990 el financiamiento externo neto representaría en promedio el 2.8% del producto interno bruto, y alrededor de la quinta parte de las exportaciones.

Es claro que las necesidades de exportación se reducirían si el financiamiento externo neto fuera mayor, lo mismo que ocurriría si mejorase la relación de precios del intercambio. Se ha calculado que las necesidades de exportación de bienes y servicios crecerían 7% por año si el financiamiento externo neto se incrementara aún más durante los años ochenta, hasta representar 4.4% del producto interno bruto hacia 1990. En esta situación, los servicios de la deuda externa y las utilidades de las inversiones extranjeras tenderían a constituir proporciones muy elevadas de los ingresos corrientes de exportación, y configurarían situaciones de difícil manejo en la práctica; además, en la estructura de crecimiento económico que esto supondría, el coeficiente de ahorro interno tendería a disminuir cuando se acelerara el crecimiento económico. Por supuesto que este esquema podría mejorarse apreciablemente si se introdujesen cambios favorables en las condiciones de una efectiva transferencia de recursos reales hacia los países en desarrollo.

#### 2. *Ritmo y estructura de las exportaciones y los problemas de balance de pagos*

Conviene, por lo tanto, examinar las proyecciones de la demanda externa en relación con

esas necesidades de exportación de América Latina, y la naturaleza y alcances de los cambios estructurales que deberán promoverse en el orden internacional para impulsar la expansión del comercio de los países en desarrollo. Existen varios estudios de la CEPAL y de otras instituciones que responden a distintas hipótesis acerca del crecimiento económico mundial y en particular acerca del ritmo del crecimiento económico de los países industriales.

Uno de los análisis, efectuado esencialmente sobre la base de relaciones históricas, arroja los siguientes resultados: si el comercio mundial se expandiera a una tasa anual de alrededor del 7% y la región mantuviera una tendencia análoga a la del pasado, las exportaciones de la región crecerían aproximadamente en 5% por año. Con este comportamiento, la participación regional en el comercio mundial de productos básicos y combustibles seguiría bajando, en tanto que en el de productos manufacturados aumentaría a un ritmo análogo al del comercio mundial de estos productos (8 a 9% al año).

Sin embargo, como se ha destacado en páginas anteriores, en la década de 1970 los países latinoamericanos realizaron notables esfuerzos por alterar la tendencia histórica aplicando políticas de promoción y diversificación de sus exportaciones. En los últimos años de ese decenio, las tendencias experimentaron cambios importantes en ciertos aspectos; así, es interesante anotar que en 1977-1980 las exportaciones latinoamericanas crecieron a un ritmo anual cercano al 8.9%, no obstante la contracción del volumen de las exportaciones de Venezuela.

Esta experiencia proporciona elementos de juicio para fundamentar la posibilidad de que las exportaciones latinoamericanas muestren mayor dinamismo que el logrado hasta mediados de los años setenta. Es evidente que la aceleración del crecimiento económico propuesto, así como los cambios en la estructura productiva y tecnológica exigen también modificaciones en el ritmo y estructura de las exportaciones que necesitan para materializarse, y además alteraciones sustanciales en la economía mundial hacia la conformación de un nuevo Orden Económico Internacional. No puede pensarse que el financiamiento externo

sea la fuente principal para atender el déficit de balance de pagos que resultaría si las exportaciones evolucionaran en los años ochenta según el ritmo de crecimiento histórico que experimentaron hasta 1974; esto no sería viable por la magnitud del déficit y por la frustración del ahorro interno que una política de ese tipo lleva aparejada. Se necesitan la cooperación internacional y cambios profundos en la política de los países desarrollados para facilitar el aumento y diversificación de las exportaciones más allá de lo que sugieren las tendencias históricas.

Otros aspectos complementarios que deben considerarse son el mejoramiento y estabilidad de la relación externa de intercambio y las posibilidades de comprimir las importaciones sin afectar el ritmo del crecimiento económico postulado, y cambios fundamentales en las fuentes y condiciones del financiamiento externo que permitieran elevar su participación más allá de lo previsto.

El crecimiento de las exportaciones deberá analizarse en relación con su composición y con los mercados a los que tengan acceso. Se examinará, en primer lugar, el aspecto relacionado con su ritmo y estructura. Se anotó antes que durante los años setenta se acentuó el proceso de diversificación de las exportaciones que se venía operando desde fines del decenio anterior, y esto ocurrió en los rubros de productos primarios y merced a la creciente incorporación de productos manufacturados. Con todo, para la región en su conjunto, las exportaciones de productos industriales sólo representan alrededor de 20% del total y se concentran en los países grandes y en algunos medianos. Como es natural, esta estructura de las exportaciones deberá cambiar en favor de una mayor participación de los productos industriales, incluyendo rubros de más avanzado contenido tecnológico, y deberá hacerlo de manera congruente tanto con la transformación productiva y tecnológica que el proceso de desarrollo económico implica, como con una estrategia de desarrollo que trata de mantener cierto grado de apertura externa para favorecer la asignación más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad. Un razonamiento similar, especialmente en materia de dotación de recursos, debiera hacerse con respecto al mayor dinamismo que deberán lograr las exportaciones de

productos primarios con un creciente grado de elaboración; dándose en este caso además el hecho material de la gran magnitud que representan estos rubros en las exportaciones totales de la región y sobre todo en los países medianos y pequeños.

El aumento considerable que requieren las exportaciones latinoamericanas en los años ochenta deberá abarcar, por lo tanto, los diversos rubros de productos primarios con mayor grado de elaboración, nuevas corrientes de exportación, y el acrecentamiento y diversificación de los productos industriales que representan las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Es sabido que en el campo de los productos primarios América Latina ha estado perdiendo participación en ese comercio mundial; bastaría que la región mantuviera una determinada proporción del mismo y que se le facilitara el acceso a los mercados de los países industriales para que estas exportaciones aumentaran, en su conjunto, a un ritmo significativamente mayor que en el pasado. Con todo, son los productos industriales los que deben constituirse en los rubros más dinámicos de las exportaciones latinoamericanas.

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

de crecimiento económico de los países industriales y el recrudecimiento de las medidas proteccionistas.

Los estudios realizados también demuestran con toda claridad que no obstante los resultados positivos que puedan lograrse para acrecentar y diversificar las exportaciones a los países desarrollados, la expansión del comercio intrarregional aparece como una condición necesaria para acelerar el desarrollo de los países latinoamericanos. Este comercio ha venido aumentando a un ritmo más alto que el realizado con el resto del mundo. A principios del decenio de 1960 las exportaciones a la región representaban sólo 8% del total y ahora llegan a 17%;<sup>1</sup> además, estas corrientes de bienes tienen una composición distinta a la del comercio con el resto del mundo, pues predominan en ellas ramas nuevas de productos intermedios industriales y de bienes de capital.

Es evidente, por otra parte, que la expansión del comercio con los países socialistas y con otras regiones en desarrollo debiera ser asimismo el otro objetivo complementario, para aprovechar el extraordinario potencial que ofrecen esas áreas. Por lo demás, este objetivo figura en las políticas nacionales y se están haciendo algunos avances interesantes en este campo.

Las fluctuaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio tienen efectos importantes, favorables y desfavorables en los resultados de los balances de pagos y en el curso de la inversión y del ingreso real de los países latinoamericanos. En los estudios prospectivos de la CEPAL se ha supuesto una relación de precios del intercambio constante al nivel del año 1979. Se describió antes la posición relativa que alcanzaron estos índices durante los años setenta. Convendría agregar que, con respecto a 1979, la relación de intercambio tendió a mejorar en 1980, pero se deterioró fuertemente para los países no exportadores de petróleo. Las perspectivas sobre la evolución de dicha relación distan mucho de ser alentadoras, sobre todo a corto y mediano plazos, debido al costo creciente de las importaciones procedentes de los países industriales, el alza

<sup>1</sup>De los países y territorios del Caribe, estas cifras sólo incluyen a Haití y la República Dominicana.

del precio de los combustibles y a la inestabilidad e incertidumbre vinculadas a los precios de los productos primarios. En la medida en que se deterioren las relaciones externas de precios se agravarán los problemas de balance de pagos. De ahí la importancia capital que asignan los países latinoamericanos y los países en desarrollo a lograr la estabilidad de los precios reales de los productos primarios, a niveles remuneradores, en el mercado internacional.

El modelo de este escenario de desarrollo económico supone un crecimiento de las importaciones relativamente más alto que el del producto interno bruto. La elasticidad que registran las importaciones proyectadas con respecto al producto es menor que la registrada en los primeros años del decenio de 1970; sin embargo, los modelos presentan una estructura de crecimiento relativamente abierta si se la compara con la que operaba en etapas pasadas cuando predominaba el llamado modelo de sustitución de importaciones. Esta tendencia a la apertura se ha visto reafirmada por la evolución del comercio exterior en los cuatro últimos años.

Cabría preguntarse si no sería posible lograr el crecimiento económico propuesto con una elasticidad de las importaciones inferior a la que resulta de estos estudios. Esta pregunta adquiere importancia trascendental en estos

momentos, frente a la acentuación del proteccionismo y a la resistencia de los países desarrollados a adoptar medidas efectivas para expansión del comercio con las regiones en desarrollo, en el marco de un proceso de reestructuración de la economía mundial. Si bien no puede pretenderse una respuesta técnica precisa sobre la base del instrumental analítico global que se está considerando, caben algunas observaciones de carácter general al respecto. Diversos elementos de juicio indican que en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente, la elasticidad de las importaciones que resulta de los estudios cuantitativos puede considerarse como razonable desde el punto de vista de una determinada estructura de crecimiento con cierto grado de apertura; en este sentido, podría pensarse que al menos los países grandes y algunos medianos están en condiciones, por la capacidad industrial que han logrado y la mayor amplitud de sus mercados nacionales, de avanzar en cierta medida en la sustitución de importaciones de bienes intermedios esenciales y de bienes de capital. Es indudable que una política de esta naturaleza debiera concebirse en el contexto de la expansión del comercio intrarregional, pues ésta facilitaría una solución más eficiente que la 'contracción' del coeficiente de importaciones en el plano nacional.