

# REVISTA DE LA CEPAL



NACIONES UNIDAS

PRIMER SEMESTRE DE 1976

# Revista de la CEPAL

*Director*

Dr. RAUL PREBISCH

*Secretario*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1976

## SUMARIO

<b>Crítica al capitalismo periférico</b> <i>Dr. Raúl Prebisch</i>	<b>7</b>
<b>Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975</b> <i>Enrique V. Iglesias</i>	<b>75</b>
<b>Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina</b> <i>Aníbal Pinto</i>	<b>97</b>
<b>Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?</b> <i>Marshall Wolfe</i>	<b>129</b>
<b>Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa</b> <i>Jorge Graciarena</i>	<b>173</b>
<b>Notas sobre integración</b> <i>Cristóbal Lara</i>	<b>195</b>
<b>Algunas publicaciones de la CEPAL</b>	<b>209</b>

## Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975

*Enrique V. Iglesias\**

Luego de describir la crisis económica que culminó en 1975, y considerar algunos indicadores globales, este artículo analiza las causas más importantes que la han provocado. Entre éstas se destacan dos, relacionadas entre sí: por un lado, el deterioro de la situación económica de los centros y, por otro, una más acentuada contradicción entre la creciente demanda de importaciones que exige el tipo de crecimiento existente, y la capacidad de generar las divisas necesarias para pagarlas y para hacer frente a un volumen cada vez mayor de servicios financieros.

Finalmente, se sugieren algunas medidas que permitirían enfrentar con éxito la situación crítica. Entre ellas están: a) la creación por los países de América Latina de un sistema de seguridad financiera colectiva, con el fin de afrontar sus problemas de balance de pagos; b) la recomposición de las fuerzas dinámicas que han sustentado el crecimiento económico de la región, dando más impulso al mercado interno; c) el fortalecimiento y ampliación de formas de cooperación regional, y d) la actuación concertada y decidida de los países de América Latina en el ámbito internacional. El artículo termina reiterando que los problemas del desarrollo económico latinoamericano no son sólo de dinamismo, sino también de distribución más equitativa de sus frutos.

\*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

## Introducción

En los últimos años se han venido precipitando en el escenario internacional crisis sucesivas y ligadas que están afectando gravemente el desarrollo de las economías de la periferia y en especial de las latinoamericanas.

¿Qué significado tienen las mutaciones que se observan? ¿Se trata de meras oscilaciones de tipo coyuntural, o se está apuntando hacia cambios mucho más profundos, de indole estructural, en el rumbo de la economía internacional? En este último caso, ¿qué papel desempeñaría la periferia y qué políticas debería adoptar para acomodarse a la nueva situación y lograr los objetivos que animan a las políticas nacionales de desarrollo?

Despejar estas interrogantes no es sencillo, pues el momento presente está lleno de claroscuros que hacen muy difícil anticipar acontecimientos o aventurar hipótesis. A tan arriesgada tarea están destinadas las reflexiones que siguen, impulsadas por la confianza en que América Latina tiene vitalidad y capacidad para aprovechar las oportunidades que surgen junto a los riesgos.

### 1.

## La coyuntura económica en 1975

En el momento en que se escriben estas páginas, fines de 1975, se conocen ya las cifras básicas que permiten describir a grandes rasgos los efectos de la coyuntura económica internacional, tanto en América Latina como en las economías centrales. Vale la pena mencionar algunas de estas magnitudes fundamentales para poder extraer de ellas varias conclusiones de carácter general.

Las primeras estimaciones muestran lo siguiente para América Latina en su conjunto:

- El ritmo de crecimiento ha experimentado una brusca disminución, pues de 7% en 1973 y 7,2% en 1974 se ha reducido a 3,3% en 1975, según indican las estimaciones más fidedignas.
- Las exportaciones de bienes, expresadas en dólares corrientes, disminuyeron en 6% después de haber aumentado en los dos años precedentes a una tasa media superior al 50%. Esta reducción —observada particularmente en los países no exportadores de petróleo— debe atribuirse a una disminución de 7% del cuántum exportado, que puso fin a una tendencia firme de crecimiento de los últimos años y sólo pudo compensarse, en parte, con un modesto incremento del 1% en los valores de las exportaciones que, en todo caso, fue muy inferior al ritmo de inflación mundial.
- Las importaciones de bienes sólo crecieron en 6% frente al incremento de 40% de los dos años precedentes. Esta cifra refleja una disminución de 7% en el cuántum físico de las importaciones (la tasa fue de 9% para los países no exportadores de petróleo). Mientras tanto, los valores de los productos importados crecieron en 14%, cifra que muestra la magnitud de los efectos de la inflación mundial en las economías de la región.
- La relación de los precios del intercambio decreció en 11%, lo que es grave si se recuerda que para los países no exportadores de petróleo, en su conjunto, este indicador ya había descendido en 10% anualmente durante el bienio anterior.
- El poder de compra de las exportaciones del año 1975 decreció en 17% con respecto al año anterior, por el efecto combinado de la desfavorable relación de precios del intercambio y de la disminución del cuántum de las exportaciones. (Véase Cuadro 1).
- El saldo del balance comercial de los países no exportadores de petróleo (19) mostrará un déficit de 10 300 millones de dólares, frente a 9 200 del año precedente. Si a esas cifras se le suman los saldos negativos de los pagos netos por utilidades e intereses, el déficit del balance en cuenta corriente será de 15 200 millones de dólares, frente a 13 000 millones del año 1974. Los países exportadores de petróleo de la región, por su parte, tendrán en 1975, en su balance en cuenta corriente, un superávit aproximado de tan sólo 2 800 millones de dólares, muy inferior al de 6 400 millones registrado en 1974.
- El saldo del balance de pagos para los países no exportadores de petróleo será negativo y se aproximará a los 2 500 millones de dólares, ya que los capitales autónomos y compensatorios fueron insuficientes para financiar el déficit en cuenta corriente. Evidentemente, todo esto redundará en reducciones de las reservas netas de los países no exportadores de petróleo. (Véase Cuadro 2).

No se dispone de cifras sobre el comportamiento de otras variables internas de la economía regional. Pero se sabe que estas magnitudes cambian signifi-

**Cuadro I**  
**AMERICA LATINA:<sup>a</sup>**  
**EVOLUCION RECIENTE DEL RITMO DE CRECIMIENTO**  
**Y DEL SECTOR EXTERNO**  
*(Variaciones porcentuales)*

	1973	1974	1975
1. Producto interno bruto (en moneda constante)	7.2 <sup>b</sup>	7.0 <sup>b</sup>	3.3 <sup>c</sup>
2. Exportaciones de bienes (valor en millones de dólares corrientes)	44	68	—6
3. Valores unitarios de exportación	35	65	1
4. Quántum de exportación	7	2	—7
5. Importaciones de bienes (valor en millones de dólares corrientes)	31	71	6
6. Valores unitarios de importación	18	40	14
7. Quántum de importación	11	23	—7
8. Relación de precios del intercambio	14	18	—11
9. Poder de compra de las exportaciones	22	21	—17

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>23 países.

<sup>b</sup>19 países.

<sup>c</sup>Estimación preliminar realizada con datos para 13 países.

cativamente, lo que se comprueba cuando se observa lo que sucede en los distintos países. Tales magnitudes difieren no sólo entre países exportadores y no exportadores de petróleo sino también entre estos últimos, pues la particular estructura del comercio exterior crea condiciones diversas para enfrentar los coletazos de la coyuntura mundial.

En todo caso, la gran mayoría de los países acusa el fuerte remezón provocado por la coyuntura económica internacional y su inevitable impacto en el ritmo y la estructura del crecimiento interno.

Las previsiones para el próximo año son variadas, y en ellas se refleja la gran diversidad de casos particulares.

Hay quienes creen que la situación se tornará aún más difícil, debido a la lenta reacción de los centros frente a las medidas destinadas a impulsar sus economías y a la escasa respuesta de los precios y mercados ante las señales de recuperación provenientes de algunas economías industriales. A esto se agrega un mayor endeudamiento y condiciones más difíciles en los mercados financieros, particularmente para países sin experiencia en la captación de recursos provenientes de ellos.

Otros, en cambio, estiman que los momentos más graves han pasado y que la recuperación de los centros se extenderá rápidamente al comercio mundial.

Cuadro 2  
AMERICA LATINA:<sup>a</sup>  
TENDENCIAS DEL BALANCE DE PAGOS  
(Millones de dólares corrientes)

	1973	1974	1975 <sup>b</sup>
1. Saldo del balance comercial	1 250	2 100	—4 000
2. Saldo de la cuenta corriente	—3 765	—6 610	—12 470
3. Saldo del balance de pagos	3 690	3 840	—390

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>23 países.

<sup>b</sup>Estimaciones preliminares.

Cualquiera sea la hipótesis que se acepte, la situación continuará siendo dura, por lo que el conocimiento de la coyuntura económica internacional y sus proyecciones en las economías centrales reviste un particular interés para nuestra región.

Para dibujar un cuadro general conviene señalar algunos indicadores significativos de los países industrializados:

- El ritmo de crecimiento de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), según los cálculos de su secretaría técnica, será algo superior al 1%, pues la recuperación experimentada en el segundo semestre de 1975 compensará la contracción observada en la primera parte del año. Cabe recordar que en 1974 la tasa de crecimiento de estos países fue de cero por ciento y que la tasa media registrada en los últimos 10 años fue de 5,5%.
- El *timing* de la recuperación de los distintos países industrializados difiere mucho. Estados Unidos, Japón y probablemente Canadá son los países que hoy exhiben una mayor reactivación de su economía. En una posición intermedia están la República Federal de Alemania y Francia, mientras que Italia y el Reino Unido solamente lograrían superar las tasas negativas de crecimiento a partir de 1976. Aun en los países del primer grupo han surgido en los últimos meses algunos signos contradictorios relacionados con la regularidad y la persistencia de la reactivación, lo que ha suscitado ciertas dudas sobre el curso próximo del proceso de recuperación, especialmente en la economía norteamericana.
- La producción industrial a principios de 1975 fue 20% inferior a la alcanzada un año antes; y sólo comenzó a recuperarse con cierta lentitud una vez agotadas las existencias acumuladas de manufacturas.
- El desempleo continuó siendo acentuado y mostró, en muchos casos, tasas superiores a las más altas de los 20 años anteriores. Según la OIT, en septiembre de 1975 había 17.1 millones de desocupados en las economías

industrializadas; se estimaba que esta cifra podría llegar a 18.5 millones a fines del año.

- Los niveles de precios internos pueden evaluarse desde distintos puntos de vista. Por una parte, las políticas de estabilización y los propios efectos de la contracción económica detuvieron el ritmo de aceleración de la inflación interna. La tasa para los países de la OCDE disminuyó a cerca de 10%, frente al promedio del 13% del año 1974. Por otra parte, el "nuevo nivel" básico o mínimo de inflación, que parece situarse alrededor del 8 ó 9%, sigue siendo el doble del considerado aceptable a principios del decenio, y está sujeto a numerosas tensiones que lo hacen todavía inestable, y susceptible de elevarse ante los embates reactivantes de las políticas internas.
- El sector externo de las economías de la OCDE registró un déficit en la cuenta corriente de sus balances de pagos cercano a los 20 000 millones de dólares, cifra sensiblemente inferior a la del año anterior y a las previsiones pesimistas de principios del año. De todos modos, contrasta con los superávits de 10 000 a 15 000 millones logrados a principios del decenio. Es notable, por otro lado, cómo las economías centrales

han logrado financiar con relativa facilidad sus déficit en cuenta corriente, que tantas aprensiones crearon al plantearse el alza de los precios del petróleo.

La situación descrita ha tenido efectos secundarios que conviene registrar. Por una parte, las economías centrales están absorbiendo recursos externos en los mercados internacionales de capital, con lo cual sus necesidades y demandas han entrado a competir con las de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Por otra, y casi simultáneamente, esos mismos países han restringido sus transferencias de capitales públicos al mundo en desarrollo, y muy especialmente a quienes constituyen las clases medias de ese mundo: los latinoamericanos. Como resultado de estas restricciones externas, las economías industriales han sido mucho más cautelosas en sus propias políticas de reactivación interna.

Tal es a grandes rasgos el perfil actual de las economías centrales y latinoamericanas. ¿Qué reflexiones merece esta evolución de la coyuntura internacional a la luz de los datos de 1975, pero mirando un poco más allá y ubicando los fenómenos dentro de las tendencias que claramente se vienen insinuando en los últimos años en el escenario internacional?

## 2.

### Más allá de la coyuntura: el fin de un período

#### 1. *El cuadro internacional*

Las señales, casi todas negativas, que han caracterizado 1975 significan algo más grave y profundo que pausas o con-

tratiempos cíclicos como los que aquejaron más de una vez a América Latina y al mundo en el período de postguerra.



Esta evaluación realista obliga a explorar las raíces, las manifestaciones principales y las perspectivas de la situación que confronta América Latina, tanto en sus dimensiones internacionales como en sus dimensiones regionales.

Se abordará en primer término la dimensión internacional o, más concretamente, la que se refiere a las economías industrializadas de mercado, esto es, al centro del sistema económico capitalista.

Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto una vez más la influencia decisiva o dominante de lo que sucede en ese núcleo de países, y han confirmado la naturaleza dependiente y, en mayor o menor grado, refleja, de la evolución de la periferia. La excepción conspicua del mercado petrolero, aparte de constituir un hecho históricamente nuevo y trascendental, no altera esa regla del funcionamiento del sistema mundial.

Las naciones centrales tienen entonces una responsabilidad sobresaliente e inescusable en los procesos contemporáneos. Se trata de un hecho; no de una acusación o de una excusa, y menos aún de una renuncia a las decisiones y tareas propias. Pero el mundo en que vivimos fue estructurado de este modo por distintas y sucesivas potencias rectoras, no a imagen y semejanza de ellas, sino que de conformidad con sus conveniencias. Estamos muy lejos de pensar que todos los grandes problemas de la periferia derivan de esa circunstancia. Menos aún, como se ha sostenido alguna vez, que el subdesarrollo de unos, la mayoría, ha sido, a la vez, causa determinante y efecto del progreso del núcleo afortunado. Cualquier estudiante de la re-

volución industrial podría desmentir esa exageración. Sin embargo, las reservas sobre la materia y la ponderación adecuada de ella dejan en pie, de todos modos, la verdad transparente de las relaciones desiguales entre centro y periferia y de la subordinación de esta última.

Por otro lado, debe admitirse con franqueza que las cavilaciones y dudas respecto a la solidez y durabilidad de la situación que ahora hace crisis venían aflorando desde hace tiempo en los círculos más esclarecidos del centro industrializado. Las contradicciones de la sociedad opulenta; la precariedad de un dinamismo asentado en buena parte en los excesos y el desperdicio de la vorágine "consumista"; las denuncias del mito del crecimiento *per se*; la creciente inquietud frente a la degradación del medio ambiente y la expoliación de los recursos naturales y los bienes comunes, el énfasis en la calidad de la vida, revelan que el auge excepcional del período precedente no había anulado la capacidad de reflexión crítica.

Huelga destacar la importancia de ello, sobre todo para la evaluación de las perspectivas y las acciones futuras. Como consecuencia, y en contraste con otras coyunturas históricas, son muy pocos los que hoy añoran o favorecen la vuelta al mundo del ayer o su reconstitución.

Y si todo esto es evidente y significativo para las naciones que ocupan un lugar de privilegio, ¡con cuánta mayor razón lo es para la periferia! La crisis actual ha disipado cualquiera ilusión de que las tendencias relativamente favorables que presidieron hasta hace poco la evolución económica internacional tenían un arraigo duradero y au-

guraban una expansión ininterrumpida. En consecuencia, la reflexión crítica y la preparación para el mundo de mañana se tornan más imperativas.

Sería vano intentar un examen exhaustivo de los elementos que han configurado la situación presente de las economías industrializadas y, por derivación, las tendencias y la fisonomía del cuadro mundial. Como ya se ha señalado, hay una crisis patente de diagnósticos y terapéuticas. La mayoría de los economistas admite que nos encontramos ante una realidad postkeynesiana; pero todavía se está lejos de comprender integralmente los trazos fundamentales del nuevo panorama y más aún de las políticas adecuadas para encararlo.

Lo que parece indudable, y debe tomarse como punto de partida para cualquier análisis, es que se trata de una crisis de nuevo tipo, imposible de interpretar y resolver guiándose por los ejemplos y prácticas del pasado.

Naturalmente, muchos de los sínto-

mas y acontecimientos actuales se observaron también en otras contingencias de gravedad similar: contracción económica, desempleo, desequilibrios agudos de los balances de pago, retraimiento del comercio internacional, desbordes inflacionarios o deflacionarios, etc. Son ingredientes familiares en la historia de las situaciones de cambio.

Los análisis teóricos, provengan ellos de las vertientes liberales o marxistas, clásicas, neoclásicas o heterodoxas, nos proveen de muchos enfoques y categorías útiles y fértiles, pero de algún modo y en algún grado aun sus aproximaciones más flexibles y objetivas traslucen cierta impotencia para captar la sustancia del nuevo cuadro en gestación, y para definir conductas apropiadas.

Más que proponer otras hipótesis o recordar las que parecen más válidas, interesa aquí llamar la atención sobre los aspectos del cuadro emergente que más afectan a los países de la periferia, y en particular a América Latina.

### *El dinamismo de los centros*

En primer lugar, conviene destacar aquellos aspectos que influyen en la dinámica y las modalidades de crecimiento de las economías centrales.

La combinación de un estancamiento de la actividad productiva y de una inflación persistente —la ya tan discutida y familiar *stagflation*— constituye, sin duda, el hecho más relevante. Esta mezcla original de circunstancias golpea doblemente al mundo en desarrollo con gravosas repercusiones.

De un lado, debe sufrir los efectos

de la pérdida de dinamismo sobre su comercio internacional y, más concretamente, sobre el volumen, valor y composición de sus exportaciones. Esto último porque es razonable presumir que se tomarán más difíciles y escasas las oportunidades para proseguir el proceso de diversificación de las exportaciones que se emprendió tan auspiciosamente en los últimos años.

Del otro, padece los efectos de la inflación de las economías industrializadas, a través del continuo encarecimiento de los equipos e insumos importados que

le son indispensables para alimentar su desarrollo.

El primer elemento disminuye la capacidad de compra en el exterior; el segundo acrecienta la magnitud de los

pagos y por ende de los problemas de financiamiento. Las cifras que se han presentado ponen de manifiesto lo que el fenómeno descrito significa para el relacionamiento externo de América Latina.

### *La incertidumbre frente al futuro*

Desde otro ángulo, inquieta sobremedra la incertidumbre generalizada respecto a las perspectivas del futuro próximo, y la forma y grado en que se verá afectada la marcha de los países en desarrollo. Aquí resaltan ciertos aspectos contradictorios que es preciso tener en cuenta.

Por una parte, a pesar de sus dificultades y de la considerable incidencia de las alzas del precio del petróleo —que al principio suscitaban previsiones alarmantes—, lo cierto es que las economías centrales han logrado impedir su deslizamiento hacia un estado de crisis parecido al de los años treinta. Pese a los altos niveles de desempleo y estancamiento, y al retroceso o reducción de los ritmos de crecimiento, han conseguido mantener cierto control esencial de los acontecimientos. Incluso, nótese bien, han podido tornar manejables los déficit derivados del mayor precio del petró-

leo gracias, principalmente, a la absorción de excedentes de los países productores del combustible.

Esta realidad, sin embargo, va de la mano con otra que ya se ha destacado: ni siquiera las previsiones más optimistas suponen un regreso a los ritmos y modalidades de crecimiento de los países industrializados en el decenio que se cerró en 1973-1974.

Respecto a los eventuales ritmos de expansión, son diversos los factores que podrían contribuir a restringirlos. Uno de ellos es la persistencia de las presiones inflacionarias, que amenazan o tienden a frustrar los esfuerzos por reactivar los sistemas productivos. A esta barrera se agrega, en algunos países, el temor de que un mejoramiento en ese campo traiga como contrapartida el deterioro de las precarias situaciones de balance de pagos.

### *América Latina como "clase media competidora"*

Otro aspecto del cuadro emergente que afecta sensiblemente a la periferia, y en particular a América Latina, lo proporciona el resurgimiento de tendencias proteccionistas en los países industriales y la nueva visión del lugar que ocupa América Latina en el concierto internacional.

A pesar de la mayor apertura de los mercados internacionales a las exportaciones industriales de los países en vías de desarrollo, son de preocupar los indicios de retroceso provenientes de las economías centrales.

Las crisis internas y externas de esas economías han llevado al cierre de

mercados para ciertos productos primarios —la carne es un caso conspicuo— y creado barreras a la exportación de bienes industriales no tradicionales. Vuelven a prevalecer los celos de la competencia o las presiones internas frente a los logros, que se creían consolidados, de una cooperación internacional largamente trabajada.

De mayores alcances futuros es la visión cada vez más extendida de América Latina como la "clase media" de la comunidad internacional. En un mundo que atraviesa una coyuntura económica difícil, los mecanismos de transferencia de recursos se encogen, y se orientan con preferencia a los países de menor desarrollo económico relativo. Esta política excluye casi sin excepción a los países latinoamericanos, lo cual no significa un juicio negativo de la medida como tal. Sólo que a falta de medidas de esa índole para países que se encuentran en la etapa intermedia de desarrollo, como los nuestros, América Latina debería orientarse hacia políticas mucho más

dependientes de su propia capacidad para captar recursos en los mercados financieros internacionales, que de las concesiones y transferencias ocasionales del pasado.

Junto a los elementos señalados obran otros de no menos trascendencia, como los niveles de desocupación, que parecen estar cerca de los límites de tolerancia social y política, o haberlos traspasado, según los datos del informe de la OIT mencionado antes.

Como se comprende, esta realidad no sólo incide en las relaciones políticas internas, sino que también tiene obvia proyección internacional. Cabría esperar entonces una mayor energía y concierto en las políticas de reactivación, y de ello parecerían dar claro testimonio las últimas reuniones de los más altos dirigentes de los países centrales. Sin embargo, la mayoría de los juicios augura sólo una discreta recuperación en los próximos años, y son muchos los que agregan que ella será inestable y marcada por continuos asedios de la inflación.

#### *La calidad del crecimiento de los centros*

Otras interrogantes serias para los países de la periferia derivan de las críticas al modelo de crecimiento de las economías industrializadas, o se refieren a las etapas que se disciernen en su futuro.

Las censuras cada vez más difundidas al llamado mito del crecimiento a ultranza, por sí mismo o a cualquier precio, pueden entorpecer la dinámica global del sistema. La importancia que se dé a la calidad de la vida, la defensa del medio ambiente, la protección de los recursos naturales y comunes, una mayor equidad en la distribución del bienestar o a

otros fines que comienzan a constituir la nueva ideología del desarrollo, podrían y deberían entrañar una significativa alteración de los esquemas de demanda y de asignación de recursos.

El curso de ese proceso todavía es incierto y aún más lo son sus repercusiones en la periferia. Pero eso no es obstáculo para la reflexión sobre él y la búsqueda de una adaptación ágil e imaginativa a las nuevas estructuras y modalidades que, para algunos, tienden a establecer un nuevo patrón en la división internacional del trabajo.

## 2. El cuadro latinoamericano

### *La nueva América Latina*

América Latina está en situación de responder al reto que significa el cambio de escenario internacional. En verdad, la presencia de acuciantes problemas sociales y el caudal de observaciones críticas sobre distintas y graves debilidades del desarrollo de la región han hecho olvidar a veces las grandes transformaciones positivas que han caracterizado el período que estamos dejando atrás.

Lo cierto es que aun aceptando todas las reservas y censuras legítimas, el balance de las mutaciones ocurridas en la dimensión y estructura de la economía latinoamericana es impresionante. Como se ha señalado en una publicación reciente de la CEPAL<sup>1</sup>, hacia 1950, el producto total de la región (en dólares de 1970) llegaba a unos 60 000 millones de dólares. En 1974, esa suma se elevaba a 220 000 millones, esto es, a casi cuatro veces la dimensión de la economía regional de 1950. Si el ritmo reciente del desarrollo latinoamericano se mantuviese durante el próximo decenio la dimensión del sistema productivo de la región sería alrededor de siete y media veces mayor que en 1950 y doblaría la actual, y se equipararía más o menos a la magnitud de la Comunidad Económica Europea en 1960.

Según esa misma publicación, la producción manufacturera representó en 1950 alrededor de 11 000 millones de

dólares, valor que quintuplicó casi en 1974; su participación en el producto global pasó del 18 al 24% entre esos años. Y por último, las exportaciones industriales representaron en 1950 un 6% de las exportaciones totales y se circunscribieron a unos pocos productos especializados, en tanto que en 1974 aportaron el 18% de las divisas y cubrieron una amplia gama de bienes fabriles.

Naturalmente, esta visión general pasa por alto muy apreciables diferencias nacionales. Aunque los países mayores tienen una gravitación decisiva, salvo muy contadas excepciones, los vientos de transformación se han hecho sentir en todo el subhemisferio.

Por otra parte, esa concepción global de América Latina, de esta OTRA América Latina, corresponde a una realidad y a una necesidad.

A una realidad, porque a despecho de todos los desencantos, dudas y limitaciones que ha encontrado el proceso de integración regional, las condiciones políticas, institucionales, culturales y económicas han evolucionado inequívocamente hacia una mayor asociación y no hacia una dispersión mayor que la que existía hace 25 años. Y esto a pesar de haberse acentuado las diferencias entre países y grupos de países. La mayor diversidad o pluralidad, en consecuencia, no ha sido óbice para ese gran adelanto histórico.

A una necesidad, porque en este mundo de superpotencias y poderosos

<sup>1</sup> *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1975.

conglomerados regionales, las nuevas dimensiones, estructuras y lazos que caracterizan nuestra región constituyen

una condición imprescindible para elevar su poder de negociación y fortalecer y ampliar su potencial de desarrollo.

### *Los impulsos y presiones en la dinámica del desarrollo latinoamericano*

Antes de hilvanar algunas ideas sobre los desafíos que involucran la coyuntura y las perspectivas internacionales, es útil identificar las influencias o fuerzas que han estado detrás de los cambios registrados, para ensayar después un análisis de los reajustes y mutaciones que parece sugerir el panorama que se abre ante nuestros ojos.

La dinámica del desarrollo latinoamericano ha dependido, en lo fundamental, de un juego de impulsos y presiones cuyos componentes principales han sido la demanda interna, el comercio exterior y el mercado regional. Todo esto teniendo como trasfondo las mutaciones en el nivel y la distribución del ingreso, aspecto al que se hará referencia más adelante.

Esos elementos han incidido y se han combinado en muy diversas formas a lo largo de un proceso cuyas etapas pueden clasificarse siguiendo algunas categorías bien conocidas del pensamiento de la CEPAL.

No es necesario hacer mayor referencia al período de "crecimiento hacia afuera", que se extendió para la mayor parte de América Latina hasta la gran crisis, y en el cual la demanda exterior de productos primarios constituyó el factor primordial (y a menudo único) de dinamismo.

En el período siguiente pueden distinguirse varias fases. De conformidad con los criterios todavía válidos de un

trabajo de la CEPAL elaborado hace una década<sup>2</sup>, se pueden señalar las siguientes:

La primera, de restricciones absolutas del comercio exterior, que impulsan —particularmente en los países de mayor diversificación relativa y dimensiones de mercado suficientes— a la industrialización. Reviste un carácter directamente sustitutivo, en función de la demanda preexistente y de la composición social de la misma, y se extiende hasta los primeros años de postguerra.

La segunda, de restricciones relativas, se extiende desde fines de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta; en ella mejoran las circunstancias externas y se conjugan con la prosecución y diversificación del esfuerzo industrial en buena parte de la región. El término de la guerra de Corea pone abrupto fin a esta etapa, aunque ella se prolonga un poco más en algunos países (Brasil, por ejemplo).

La tercera, dura aproximadamente hasta 1965 o, si se quiere, hasta el inicio del segundo quinquenio de los años sesenta. En ella se agrava la restricción relativa del sector externo y se tornan más serios los problemas de balance de

<sup>2</sup>CEPAL, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones del Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, Vol. IX, N° 1, marzo de 1964, pp. 1-62.

pagos y de endeudamiento. A la vez, disminuye el impulso interno para la industrialización, en parte por las limitaciones de la capacidad para importar, pero principalmente por los obstáculos que plantea el avance hacia nuevos campos fabriles, en que el tamaño del mercado pasa a ser elemento decisivo. Sólo Brasil, y en menor medida, Argentina y México, logran traspasar esa frontera y mantener su dinamismo industrial. En otras palabras, es la fase en que los temas dominantes son el estancamiento y las vicisitudes del balance de pagos. De todos modos, en esta etapa —importa subrayarlo— cristalizan los primeros proyectos de integración regional, que en buena medida responden a la búsqueda de otros elementos propulsores del desarrollo, y que en algunas zonas, como Centroamérica, significan un paso decisivo para iniciar la transformación industrial.

La cuarta y última fase cubre casi el último decenio, culmina en los años 1973-1974 y hace crisis entre 1974 y 1975. Es, como ha sido calificado en la CEPAL, el período de “internacionalización” de la economía latinoamericana y, en especial, de los países de mayor desarrollo relativo de la región.

En efecto, son principalmente elementos exógenos los que impulsan y orientan el desarrollo que se dinamiza. Para ello se combinan una vigorosa demanda de productos primarios; una nítida mejoría de la relación de precios del intercambio entre 1971 y 1973; la

participación dominante y cada vez mayor de las empresas transnacionales, sobre todo en sectores que significan una mayor diversificación del espectro industrial; la circulación de caudalosas corrientes financieras, que asumen variadas modalidades e, incluso, el aumento de las exportaciones manufactureras, que pasan a desempeñar un papel de importancia en la expansión de determinadas actividades.

Por otro lado, claro está, también se acrecientan, aunque a menor ritmo, los impulsos provenientes del mercado interno y de la demanda regional. Conviene tener presente que América Latina absorbió casi la tercera parte (32,8%) de sus propias exportaciones industriales en 1970-1974, y que de unos 850 millones de dólares en el primer año ellas pasaron a casi 2 300 millones en el último.

De tenerse en cuenta solamente factores externos, se podría sostener que la etapa que termina equivalió a una nueva y más completa versión del “crecimiento hacia afuera”, aunque sería más propio decir que fue “hacia” y “desde” afuera. Al considerar los otros elementos, sin embargo, se verifica que esa característica se combina con los impulsos “hacia adentro” no sólo en las economías nacionales sino también en el ámbito regional. Se trata, pues, de una modalidad más amplia y polifacética, en la cual se ha alterado sensiblemente la ponderación o peso relativo de los elementos dinámicos identificados.

#### *A propósito de las relaciones entre industrialización y comercio exterior*

Antes de examinar algunas causas primordiales de la crisis de ese modelo, es útil repasar esa experiencia a la luz

de enfoques cepalinos que han dado margen a muchas discusiones y a algunos malentendidos y especialmente el

que se refiere a las relaciones entre industrialización —o, si se prefiere, industrialización sustitutiva— y comercio exterior.

El vistazo anterior a las fases sobresalientes del desarrollo latinoamericano permite entrever, que la mayor o menor apertura del proceso de diversificación industrial depende fuertemente de las circunstancias creadas por la economía internacional y, más concretamente, por los países centrales. Esto no significa desconocer los avances significativos realizados en el manejo de las políticas de corto plazo, la administración de los precios relativos y en forma especial de los tipos de cambio, la promoción de las exportaciones y el espíritu emprendedor de un reducido segmento del empresariado nacional, sin dejar de lado el papel que en esta apertura del proceso industrial ha tenido la empresa transnacional. De una forma u otra, el comportamiento de la economía internacional ha facilitado, cuando no hecho posible, la cristalización y consolidación de todos estos esfuerzos. Y la industrialización sustitutiva, aún en sus fases "cerradas", constituyó un antecedente necesario y vital para la apertura posterior.

Es verdad, sin duda, que en los inicios del proceso no hubo consideración suficiente de las oportunidades para exportar manufacturas en el futuro, ni valorización de ese elemento en la asignación de recursos o selección de actividades. Sobre esto han abundado algunos críticos, que han llegado a suponer inclinaciones autárquicas en los promotores de la industrialización sustitutiva.

Pero no se trata de eso. Lo cierto es que esas preocupaciones escapaban

al marco histórico y objetivo en que se planteó el problema, cuando lo que estaba realmente en juego era el propósito mismo de la industrialización.

Desde este ángulo resulta curioso, o paradójico, que aquellas críticas a veces provengan de quienes, precisamente, desconfiaban de la viabilidad o conveniencia de ese propósito central, o se oponían a él.

Si unos pecaron de pesimismo o subestimación ante la necesidad de abrir al exterior el esfuerzo fabril, sin duda otros pecaron de escepticismo respecto al propio imperativo de la industrialización.

Como afirmó hace algún tiempo el economista norteamericano Stefan H. Robock, a menudo se plantea una dicotomía falsa entre la industrialización a través de sustitución de importaciones y aquella mediante industrias de exportación<sup>3</sup>. El proceso real sobrepasa el dilema: *la industrialización sustitutiva puede y debe integrarse en el proceso de apertura al exterior, y así ha venido ocurriendo en el último tiempo en América Latina.*

En realidad, a pesar de sus contratiempos y hasta deformaciones, la experiencia regional corresponde de cerca a la de los países de industrialización tardía, a los que llegan cuando ya ha emergido un sistema centro-periferia basado en el esquema clásico o decimonónico de división internacional del trabajo. Al referirse a la experiencia industrial de cierto país, Robock afirma:

<sup>3</sup>Stefan H. Robock, "Una dicotomía falsa: industrialización a través de la sustitución de importaciones o mediante industrias de exportación", *El trimestre económico*, Vol. XXXIX (3), No 155, México, julio-septiembre de 1972.



“Por ejemplo (ese país) importó primero productos manufacturados de países más desarrollados, luego comenzó a producir sustitutos domésticos y, finalmente, llegó a constituirse en exportador de los mismos productos. Al principio las exportaciones... de productos manufacturados tendieron a moverse hacia países menos desarrollados... Posteriormente... fue capaz de exportar a países industrialmente

más avanzados, a medida que su fuerza de trabajo adquirió calificación a través de la experiencia, que la calidad de sus productos fue mejorada, y que la habilidad comercial de sus hombres de empresa llegó a ser más sofisticada<sup>4</sup>”.

No se trata de alguna de las economías latinoamericanas más industrializadas. Stefan Robock se refería al Japón.

### *La encrucijada del estilo de crecimiento actual*

Cabe ahora discurrir sobre las causas primordiales de esta encrucijada, respecto de la cual sólo puede ensayarse, en este momento, una aproximación sintética de carácter tentativo.

De partida, no es necesario reiterar que el elemento decisivo de esta coyuntura ha sido el viraje del cuadro exterior, pero, en cambio, hay que destacar un aspecto menos visible y que tiene que ver con una faceta de la “estructura del crecimiento” en el periodo reciente: las relaciones entre el desenvolvimiento global y el sector externo.

Sobre esta materia de importancia cardinal se señalaba en un estudio de la CEPAL<sup>5</sup> que “hasta 1965 el crecimiento medio de las importaciones era de 0,4 veces el del producto”; vale decir, que a un crecimiento anual de 6% en el pro-

ducto correspondía un crecimiento de 2,4% en las importaciones. En cambio, “a partir de 1965 y hasta 1973, esta relación fue aproximadamente de 1,3 en promedio”; al mismo ritmo de crecimiento de 6% anual del producto correspondería ahora un incremento de 7,8% en las importaciones<sup>6</sup>.

Ahondando en el mismo punto, dicho trabajo señala otro hecho que agrava la situación: el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumenta en relación con el ritmo de crecimiento. Es decir, no sólo el coeficiente de elasticidad es mayor que la unidad y por lo tanto las importaciones tienden a crecer más rápido que el producto, sino que además esta situación se agrava a medida que el ritmo de crecimiento se acelera, por cuanto aumenta también el mismo coeficiente de elasticidad<sup>7</sup>.

Como se ve, pues, en la última fase del desarrollo latinoamericano ha vuel-

<sup>4</sup>Véase Stefan H. Robock, *op. cit.* pp. 524 y 525.

<sup>5</sup>Comisión Económica para América Latina, *Integración económica y sustitución de importaciones en América Latina*, por Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1975, p. 52.

<sup>6</sup>*Ibid.* cap. II.

<sup>7</sup>*Ibid.*

to a aflorar una contradicción que estuvo latente o que gravitó con rigor en la evolución de los últimos decenios y que fue preocupación permanente de la CEPAL, esto es, la asimetría más o menos pronunciada entre la demanda de importaciones que genera y caracteriza la estructura de un determinado tipo de crecimiento, y la capacidad de la misma para crear divisas suficientes a fin de pagar las importaciones de bienes y el volumen cada vez mayor de servicios financieros de distinta naturaleza.

Mirado el mismo problema desde otro ángulo, podría proponerse la hipótesis de que la apertura hacia el exterior o la "internacionalización" de la economía latinoamericana fue más allá del límite que le permitía su colocación

en el esquema de división internacional de trabajo, a pesar de sus manifiestos progresos en aspectos tan significativos como la exportación de manufacturas.

Naturalmente, es legítimo argumentar que más que haberse extremado la vulnerabilidad de nuestras economías por obra de aquella apertura, ha habido una mutación enérgica del escenario internacional que ha sido la causa fundamental de la crisis.

Como es difícil dar un juicio tajante sobre la materia, el concierto de ambas circunstancias obliga a prestar más atención en el futuro a la vulnerabilidad de los esquemas de desarrollo ante la estructura de su relacionamiento externo.

### 3.

## Tareas y perspectivas

Las perspectivas que se vislumbran en el futuro próximo, tanto en el plano mundial como en el plano regional, sugieren que América Latina deberá actuar al mismo tiempo en varios frentes:

- afrontar pragmáticamente el periodo de transición;
- encarar una recomposición de las fuerzas dinámicas que han sustentado el proceso de crecimiento económico de los últimos años;
- explorar y desenvolver nuevas potencialidades dinámicas a través de mecanismos renovados de entrelazamiento de los países del área;
- actuar con unidad y poder de iniciativa en la configuración del llamado nuevo orden económico internacional.

#### 1. El periodo de transición

La tarea de recomposición tropieza con un obstáculo previo, creado por las dificultades del periodo de transición ac-

tual, que radica en el desequilibrio del balance de pagos de la mayoría de los países de la región.

No podría razonablemente aspirarse a que los coletazos de una depresión tan aguda como la que atraviesan los centros no tuvieran efectos palpables sobre el ritmo de crecimiento de América Latina. El problema de fondo es como siempre de niveles relativos. Se trata de determinar hasta dónde es posible minimizar esos efectos y mantener dentro de límites política y socialmente soportables su influjo en las tasas de empleo y actividad interna.

La experiencia reciente de los países no exportadores de petróleo ha demostrado paladinamente que todos los gobiernos se han visto enfrentados a la necesidad de realizar serios ajustes internos en sus economías para absorber los impactos de la coyuntura internacional. En particular, los derivados de los altos precios del petróleo, la inflación internacional y los cambios en el comercio exterior.

Es cierto que los países se encuentran en situaciones muy distintas frente a esos problemas, sea por la diferente estructura de su comercio exterior, sea por su particular dotación de recursos naturales o por el arsenal de instrumentos de política económica de que disponen.

Pero, por lo general, todos deben decidir entre opciones no siempre compatibles entre sí: una alta tasa de crecimiento del producto, un déficit soportable en el balance comercial, un nivel de endeudamiento aceptable económica y políticamente y una tasa de inflación reducida. La elección de ciertas metas entra necesariamente en colisión con otros objetivos. Es posible sostener una alta tasa de crecimiento del producto sacrificando metas en el terreno de los precios. Pero ello seguramente entrará

en contradicción con los objetivos relacionados con el déficit comercial y el endeudamiento externo. Y así sucesivamente.

No hay soluciones generales. Los países deberán seguir operando dentro de los márgenes que señalan las opciones pragmáticas. Hoy cuentan para ello con una experiencia mucho más rica y flexible en el manejo de instrumentos de política económica, como tipos de cambio, mecanismos impositivos y arancelarios, políticas monetarias y acceso a los mercados financieros internacionales.

Ello les ha permitido sortear las serias dificultades del año 1975 con un costo que *a priori* pudo estimarse como mucho mayor. Otro tanto deberá suceder en los próximos meses, a la espera de la recuperación de los mercados o de la reacción de los mecanismos internacionales que, dicho sea de paso, se han mostrado igualmente dinámicos e imaginativos.

Conscientes del agudo problema de balance de pagos que se plantea a todos los países por igual, la secretaria de la CEPAL sugirió en el decimosexto período de sesiones de la Comisión<sup>8</sup> la posibilidad de que la región ensaye una fórmula propia de seguridad financiera colectiva, que cuente con el apoyo de los países centrales con los cuales tiene relaciones comerciales.

La iniciativa, cuyo estudio fue aprobado por los gobiernos y se mantiene actualmente en la esfera de los bancos centrales de América Latina, tiene un doble propósito. Ante todo, llamar la atención sobre la particular situación del

<sup>8</sup> Puerto España, 6 al 14 de mayo de 1975.

balance de pagos de la región frente a la coyuntura económica actual, con miras a un nuevo esfuerzo de cooperación colectiva regional en el campo financiero. Y, en segundo lugar, dar cabida a esa iniciativa en el diálogo internacional, dado el interés por sostener el ritmo de importaciones de los países de la región durante el periodo de crisis actual, en bien no sólo de América Latina,

sino también de los propios países centrales exportadores.

Si la discusión del tema sirviera tan sólo para llamar la atención sobre los particulares problemas de balance de pagos de la región y llevara a su consideración por el mundo industrializado, habría cumplido un papel nada despreciable.

## 2. *La recomposición de las fuerzas dinámicas que han sustentado el proceso de crecimiento económico*

Por todo lo dicho, las perspectivas futuras para el crecimiento económico de la región dependerán en gran medida de la recomposición de las fuerzas dinámicas que lo han sustentado en el último tiempo. Esto, a la vez que es un imperativo de las circunstancias, constituye una gran oportunidad para toda la región, y muy particularmente para los países de mayor desarrollo.

En síntesis, el problema reside en dar nuevas dimensiones al papel del mercado interno, sin que pierda dinamismo la exportación al resto del mundo, y muy particularmente a la región latinoamericana.

En el peso relativo de cada una de estas fuerzas dinámicas —el mercado interno y el mercado externo— tiene influencia importante la dimensión de las economías nacionales. Para los países de menor desarrollo relativo, la relación entre su mercado interno y la capacidad de expansión externa, particularmente hacia los países de la región, seguirá siendo mayor que en las economías más desarrolladas.

Por eso es preciso reafirmar la convicción de que en esta fase que comienza se elevará considerablemente la significación del mercado latinoamericano y, por ende, del proceso de integración. Como se subrayó en un trabajo ya mencionado<sup>9</sup>.

“...las posibilidades y la viabilidad del propósito se desprenden meridianamente de las mayores magnitudes y diversificación del espectro económico latinoamericano. Si a mediados de los años cincuenta —cuando se lanzaron los proyectos de integración— las estructuras productivas podrían estar rezagadas frente a las opciones que se bosquejaban, la situación presente es muy distinta. La realidad objetiva se puso ahora a la altura de esas aspiraciones”.

Ya se señalaron algunas cifras respecto al comercio latinoamericano de manufacturas. El ejemplo del Brasil es sobresaliente a este respecto, pues entre

<sup>9</sup>Véase Juan Ayza y otros, *op. cit.*, p. 33.

1970 y 1974, sus exportaciones industriales a la región aumentaron de unos 221 millones de dólares a casi 780 millones. En promedio, durante ese quinquenio, la participación de América Latina alcanzó a poco menos del 30%.

En el trabajo ya citado de la CEPAL sobre las potencialidades de sustitución eficiente de las importaciones en el plano regional, se destacó la magnitud de las importaciones dedicadas a abastecer a la región de productos químicos y bienes de capital.

En el periodo 1972-1973, esos rubros representaron el 68% de las importaciones totales de la región, con un valor aproximado de 16 000 millones de dólares. Proyecciones para el año 1985 señalan que las solas importaciones de equipo y maquinaria de América Latina podrían llegar en ese año a unos 24 000 millones de dólares. Esto representa un mercado potencial para el cual pueden llevarse a efecto procesos sustitutivos perfectamente eficientes y competitivos en el ámbito internacional; se podría, incluso, aspirar a rebasar el mercado regional para proyectarse al mundial.

La nueva combinación de fuerzas dinámicas en el proceso de desarrollo y la mayor importancia relativa del mercado interno apuntan a otras modalidades de inserción de esta área en la distribución internacional del trabajo. La dinámica del mercado interno, conjugada con la expansión externa de las economías, no apunta —es bueno reiterarlo— a esquemas pretéritos de autarquía o de disminución del volumen de importaciones. Estas deberán seguir aumentando en consonancia con el ritmo de crecimiento del producto. Lo que debería

procurarse es el cambio de la estructura de importaciones y exportaciones para hacer que el proceso de crecimiento sea menos vulnerable a los vaivenes de la coyuntura internacional.

Tampoco estamos pensando en una nueva división internacional del trabajo en la cual América Latina se inserte en el cuadro internacional siguiendo los conocidos patrones “a la Hong Kong” o “a la Taiwán”.

La región ha alcanzado un grado de madurez tecnológica y de desarrollo de los procesos productivos que le permite aspirar a extender sus exportaciones, no solamente de aquellos productos con alto contenido de mano de obra cuyos costos pueden competir ventajosamente con los internacionales, sino también de nuevos productos con alto contenido tecnológico.

Al respecto, y para sintetizar la cuestión, quiero recordar unas reflexiones del reputado economista Hollis B. Chenery:

“Un enfoque serio para aumentar la división internacional de la mano de obra en manufacturas a través del comercio exterior tiene que adoptar un punto de vista más dinámico y a mayor plazo que el de las actuales ventajas comparativas, si es que los países desarrollados no quieren verse acusados de una nueva ola de neocolonialismo”.

“Mientras la concentración en productos de mano de obra intensiva puede ser el único camino por medio del cual un país en desarrollo puede entrar al mercado de exportación, las ganancias que se obtienen al elevarse los ingresos deberían

invertirse en modificar la estructura de las exportaciones. A largo plazo, las industrias en las cuales son más rápidos el progreso tecnológico y su futuro crecimiento, necesitan estar ampliamente distribuidas entre todos los países, desarrollados o no, paralelamente a las nuevas líneas de ventaja comparativa, así como están distribuidas actualmente entre los países desarrollados<sup>10</sup>.

Algunas experiencias recientes de países latinoamericanos en materia de ex-

portaciones no tradicionales son aleccionadoras respecto al tipo de productos muy complejos que pueden llegar a incluir las exportaciones regionales.

En resumen, lo que se plantea para América Latina es un desarrollo individual sustentado nacional y regionalmente, que acreciente su eficiencia y su masa crítica de apoyo y se proyecte vigorosamente hacia el resto del mundo, para establecer y aprovechar un nuevo esquema de división internacional del trabajo.

### 3. Las nuevas formas de la cooperación regional

El papel que se asigna a las potencialidades regionales recién señaladas exigirá la revisión de algunos de los mecanismos existentes.

No es del caso sumar una opinión más a las que denuncian el estancamiento de los actuales procesos de integración, en particular los de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; es preferible considerar que se ha terminado una etapa, y que es preciso iniciar otra nueva, aprendiendo de la experiencia pero sin cejar en el objetivo final.

Esta nueva etapa no podrá prescindir de algunos mecanismos de integración para establecer un marco mínimo de estímulos y disciplina en las relaciones entre países, para echar las bases de un mercado ampliado organizado, pero

tampoco debiera circunscribirse exclusivamente a ellos.

Va ganando terreno la amplia gama de acuerdos bilaterales, de mecanismos empresariales binacionales o multinacionales, de medidas para el fortalecimiento de las uniones físicas entre países, de grandes proyectos de ejecución conjunta.

Indudablemente, el afloramiento de nuevas potencialidades regionales habrá de requerir formas novedosas e imaginativas que sólo fructificarán a través de un proceso de convicción política interna, y de gran flexibilidad para llevarlas a la acción concreta.

Lo logrado en el intercambio regional, aunque insuficiente todavía, se suma a avances que pueden dar lugar a la explotación conjunta de los recursos naturales o a la ejecución de grandes proyectos industriales.

Parecería, pues, necesario superar los actuales estancamientos con una visión de largo plazo, que comience por mostrar

<sup>10</sup>Hollis B. Chenery y Helen Hughes, "La división internacional de la fuerza de trabajo: el ejemplo en la industria", *El trimestre económico*, Vol. xxxix (3) N° 155, México, julio-septiembre de 1972, p. 444.

claramente a todas las partes los beneficios netos que promete el esfuerzo, es decir, cuánto pueden ganar y a qué costo.

Sin ese análisis será seguramente muy difícil movilizar la opinión pública o contar con apoyo político.

#### 4. *La configuración del nuevo orden económico internacional*

La crítica coyuntura económica internacional, así como la clara percepción de las interrelaciones de todos los aspectos en crisis, y de la interdependencia de las naciones, han promovido en el mundo una "explosión negociadora" sin precedentes.

Esa "explosión negociadora", a veces aparentemente dispersa, se ha visto acompañada del reconocimiento histórico de la significación creciente del Tercer Mundo y de la necesidad de diálogo entre el norte y el sur para concertar acuerdos. Los resultados auspiciosos del séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1975) y lo que se espera del diálogo de París, abren nuevas perspectivas.

La etapa que se ha iniciado es inevitablemente larga y difícil. La construcción de nuevas instituciones sobre los restos de los fenecidos acuerdos de Bretton Woods, que sentaron las reglas del juego de la economía mundial capitalista del último cuarto de siglo, se ha complicado notablemente. Los aspectos económicos de las relaciones internacionales se han diversificado con nuevas facetas, que parten del cuestionamiento mismo del modelo de crecimiento y estilo de vida de las economías centrales, y terminan con el reconocimiento de un nuevo mundo, con nuevos centros y nuevas potencias, tanto entre los grandes centros

tradicionales como en las propias economías de la periferia.

En este sentido, cabe hacer algunas reflexiones finales.

Ante todo, es imprescindible lograr la unidad latinoamericana y encontrar fórmulas adecuadas que tengan en cuenta la particular posición de América Latina en la nueva distribución internacional del trabajo que se desea, y en la definición de las nuevas reglas del juego internacional.

La unidad latinoamericana y la solidaridad de la región con el resto del Tercer Mundo, deben ir más allá del interés de los países en desarrollo de actuar unidos para tratar con bloques de poderes notoriamente desiguales.

Aunque ello solo justificaria la empresa plenamente, hay algo más. Se trata de que la región, unida, plantee los particulares problemas que enfrenta al haberse transformado en la "clase media del mundo moderno", lo que la excluye sistemáticamente de los mecanismos de emergencia instrumentados últimamente por la comunidad internacional.

No se trata de competir por lograr soluciones con regiones del mundo notoriamente más atrasadas. Se trata de que haya soluciones simétricas y específicas para los problemas de la región, en un momento determinado, especialmente en lo que toca al comercio interna-

cional o a la transferencia de recursos financieros.

Afecta muy especialmente a nuestra región el problema de los precios de los productos básicos, que siguen siendo la espina dorsal de su comercio exterior, por lo que a la organización de sus mercados habrá que dedicar todos los afa-nes. Pero también preocupa a América Latina el acceso a los mercados de productos industriales y las condiciones en que se transfiere la tecnología, porque ambos son aspectos fundamentales en la etapa actual de su desarrollo económico.

Habrà que continuar procurando que los países cumplan con los compromisos contraídos en las Naciones Unidas respecto a transferencia de recursos, y que se logre un acuerdo estable sobre el sistema monetario internacional. Pero a la vez es preciso ocuparse de que se abran los mercados de capitales y se facilite el acceso a ellos, para poder absorber por esa vía nuevos ahorros externos, en condiciones de mercado y en competencia con los países desarrollados. Las próximas etapas de negociación serán decisivas en estos campos.

Es muy importante que los países en vías de desarrollo, debidamente organizados, den especial importancia a determinados temas, pues el exceso de ellos, así como el exceso de foros, podría acabar dando prioridad a todo, lo cual es sinónimo de no dar prioridad a cosa alguna.

Los productos básicos, el funcionamiento de los mercados y la transferencia de recursos son temas que tienen para América Latina una importancia

indiscutible. Es, pues, urgente e impostergable que la región organice sus esfuerzos en este terreno.

La CEPAL ha reiterado en más de una ocasión, que América Latina constituye hoy un poder comprador y vendedor nada despreciable, tanto para la propia dinámica del comercio internacional como para los países centrales. Por lo tanto, debe tomar conciencia de su poder negociador en la discusión de las relaciones internacionales.

Para los Estados Unidos, las exportaciones de bienes de capital, de bienes de consumo durables y de productos químicos a América Latina triplican las que absorbe el mercado japonés e igualan casi las destinadas al mercado de la Comunidad Económica Europea.

Las ventas de tales productos por parte de la Comunidad a América Latina equivalen a las tres cuartas partes de las ventas de ellos al mercado estadounidense, y a cuatro veces las que hace al mercado japonés. En 1973 las exportaciones conjuntas de estos productos desde Estados Unidos, la Comunidad y el<sup>1</sup>Japón a América Latina representaron 11 000 millones de dólares.

El poder negociador de la región no es fácil de organizar, pero existe y da pie para un nuevo enfoque basado en el interés recíproco más que en el mero trato concesional o dadivoso.

Es bajo este nuevo espíritu comercial que deberá desarrollarse el diálogo de América Latina con otras regiones para revisar las relaciones internacionales que le interesan.



### 5. Una reflexión adicional

Pero, como se sabe, el problema que enfrenta América Latina no estriba solamente en reactivar y recomponer el complejo de fuerzas que dinamiza el crecimiento de la región. Circunscribirse a esta sola cuestión, daría margen con toda justicia a acusaciones de deformación “economicista” o “desarrollista”.

En verdad, las inquietudes frente a este incierto paréntesis de transición entre el mundo de ayer y el de mañana, deben fundirse con las que han venido acrecentándose en los últimos años y que se reproducen en todos nuestros países respecto a la proyección o incidencia social de las modalidades de desarrollo que prevalecen en América Latina.

En otras palabras, no sólo es preciso encontrar los medios de redinamizar el crecimiento, sino también asegurar que los frutos de éste sean distribuidos más justiciaramente. Son pocos los que todavía creen que existe un dilema —absoluto o transitorio— entre ambas cosas. Por el contrario, aumenta el consenso *urbi et orbi* de que deben ser complementarias y reforzarse mutuamente.

Vale la pena reiterar aquí algunos conceptos emitidos hace pocos meses atrás<sup>11</sup>:

“De los 100 dólares per cápita en que aumentó el ingreso medio por habitante (en América Latina) durante los años sesenta, tan sólo dos dólares correspondieron a un integrante del 20% más pobre de la población. Esto es suficientemente indicativo de que no podemos estar orgullosos de lo que ha venido ocurriendo en la distribución de los frutos del progreso. Hay hoy algo más de 300 millones de latinoamericanos. De ellos, alrededor de 100 millones viven en condiciones de extrema pobreza, y de esos 100 millones cerca de 65 están ubicados en zonas rurales, marginados de los mercados y carentes de una cultura mínima que les permita siquiera vislumbrar las posibilidades de una existencia distinta de la que han vivido por generaciones”.

Ese es, pues, el doble desafío económico y social que confronta la región. La CEPAL, fiel a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y a la tradición humanista, jamás ha olvidado que la economía debe ser puesta al servicio del hombre y de la sociedad, y no a la inversa.

<sup>11</sup> Véase *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial*, op. cit., p. 27.