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/ABRIL DE 1983.

Revista de la
C E P A L

Número 19 | Santiago de Chile | Abril 1983

SUMARIO

Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982. *Enrique V. Iglesias* 7

Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial. *Centro de Proyecciones de la CEPAL.* 53

Cambio tecnológico en la industria metalmecánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos. *Jorge Katz* 87

El poblador andino, el agua y el papel del Estado. *A. Dourojeanni y M. Molina* 147

La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano. *Eugenio Lahera y Hugo Nochteff* 169

El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor. *Carlos Massad* 185

Algunas publicaciones de la CEPAL 199

REVISTA DE LA CEPAL
Abril de 1983.

Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial

Centro de Proyecciones de la CEPAL

Este artículo resume el documento que la Secretaría de la CEPAL presentó al Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) reunido en Nueva York en diciembre de 1982. Su intención principal consiste en esbozar la naturaleza de la crisis que atraviesa la región y sus causas, además de sugerir algunas líneas de acción que podrían seguirse para enfrentarla tanto en el campo interno como externo.

La primera parte considera la inestabilidad del proceso económico, la severa reducción del ritmo de crecimiento, los principales problemas económicos y las tensiones sociales que está provocando la agudización de los mismos. La segunda presenta las principales relaciones entre los factores externos y los procesos económicos nacionales, tanto desde un punto de vista de conjunto como a través del análisis de los casos de Brasil, Costa Rica, México y Perú. Por último, la tercera parte reflexiona sobre las perspectivas de América Latina y las principales líneas de acción que podría seguir, a la luz de los objetivos y metas establecidos en el Plan de Acción Regional.

Para aclarar esas perspectivas, el artículo presenta dos ejercicios preliminares que ofrecen una idea de los efectos que provocaría una recuperación del ritmo de crecimiento económico sobre los principales equilibrios macroeconómicos internos y externos; ambos ejercicios se diferencian entre sí por los supuestos, más y menos optimistas, acerca de la evolución económica de los países desarrollados y del comercio mundial. De todos modos, cualquiera sea la hipótesis de crecimiento posible que se adopte, parece indudable que la cooperación y la integración regionales tendrán que desempeñar un importante papel en los años venideros, y por ello el artículo finaliza con un rápido examen de las áreas prioritarias en que ellas pueden llevarse a cabo.

I

El debilitamiento del dinamismo económico y la agudización de los problemas sociales

A. LA EVOLUCION ECONOMICA: SU INESTABILIDAD Y LA SEVERA DECLINACION DEL RITMO DE CRECIMIENTO

La Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Programa de Acción Regional aprobado por la CEPAL en su XIX período de sesiones y en el marco de dicha estrategia, fueron concebidos para orientar la acción que debiera desplegarse en los planos nacional, regional e internacional a fin de impulsar durante esta década, respectivamente, el desarrollo de los países de la periferia, y de América Latina en particular. La puesta en ejecución de la Estrategia dependía de la acción concertada en los campos internacional, regional y nacional tendiente a adoptar decisiones para eliminar o reducir situaciones estructurales en la economía mundial, y en los países industriales en particular, que obstaculizan la aplicación concreta de la Estrategia. Desafortunadamente, los acontecimientos que se desenvolvieron y propagaron a raíz de la crisis económica mundial, promovieron nuevas situaciones políticas y económicas que impulsaron una evolución concreta de los acontecimientos esencialmente distinta de las premisas básicas y las orientaciones que proponen la EID y el Programa de Acción Regional aprobado por la CEPAL.

No se ha hecho progreso alguno en la concertación de las negociaciones globales que se habían previsto, tendientes a la conformación de un nuevo orden económico internacional, y los primeros años de la década y lo que va corrido de este tercer año presentan en el orden internacional un panorama de profunda recesión económica, con altos índices de desempleo y de inflación, y

en el espacio regional de nuestros países, un severo deterioro de las condiciones económicas y sociales. Si se condiera la región en su conjunto se comprueba que el producto interno bruto por habitante de 1981 no alcanza para mantener los niveles de 1980, que ha descendido el ingreso real por habitante, y que son más desfavorables aún los resultados para 1982.

Los acontecimientos internacionales y ese deterioro de las condiciones económicas y sociales inciden en la propagación de un peligroso clima de inestabilidad y confusión en cuyo contexto se promueven frecuentemente en muchos países cambios sustanciales en las políticas nacionales, en un afán por controlar situaciones de difícil manejo.

En estos procesos han gravitado, indudablemente, factores de diversa naturaleza, de orden interno y externo, que difieren de unos a otros países. Entre los primeros pueden mencionarse las políticas de mayor o menor apertura; la magnitud y condiciones del uso de recursos financieros externos; la protección o desprotección de las actividades económicas nacionales; la acentuación de algunos objetivos económicos y políticos en desmedro de otros de carácter económico y social que tienen especial significación; la modalidad y el grado de eficacia en la administración de las reservas y de la deuda externa; y la sobreestimación de la bondad de determinadas políticas luego de experiencias aparentemente satisfactorias a corto plazo, que en verdad eran —al menos en parte— resultado de la evolución favorable de otros factores. En general, parecen haber prevalecido en muchos casos políticas internas que se fundamentaron en un diagnóstico de la situación y de la evaluación internacional cuyo divorcio con la realidad fue ensanchándose con el tiempo.

Sin embargo, es evidente que han sido los cambios y la evolución desfavorable de las variables externas originados en las políticas, el estancamiento y los procesos inflacionarios que enfrentan los países industriales, así como la recesión económica mundial, los que han contribuido a un severo estrangulamiento del crecimiento económico en la gran mayoría de los países de la región, y al clima de incertidumbre con respecto a su ulterior desenvolvimiento. Estos factores sólo pueden controlarse en parte, o en ciertos aspectos, por los países en desarrollo, y su influencia determina un alto grado de dependencia económica y tecnológica con respecto a los países industriales.

Muchos países latinoamericanos se endeudaron por haber supuesto que la crisis del mundo desarrollado era fundamentalmente de carácter coyuntural. Lograron, mediante el endeudamiento y un acelerado crecimiento de las exportaciones, mantener durante el último quinquenio de los años setenta un crecimiento económico relativamente alto dadas las circunstancias por las que pasaba la economía mundial, hasta que la persistencia y el empeoramiento de la crisis externa hicieron insostenibles sus esquemas de política económica.

Los problemas de endeudamiento y financiamiento externo que aquejan a la mayor parte de los países latinoamericanos, y sus efectos en la declinación del crecimiento, no se gestaron ayer; en verdad son el resultado de cambios institucionales y de un proceso acumulativo que se inició a mediados de los años setenta. Para esclarecer estos aspectos y apreciar con mayor precisión la índole de las situaciones económicas y financieras prevalecientes conviene reseñar, aunque sea en forma esquemática y sucinta, las distintas fases que se han venido operando.

Con esa finalidad, y para simplificar la descripción, podrían considerarse cuatro períodos o fases en la evolución económica desde principios de la década pasada hasta el presente, que traducen cambios y tendencias de carácter general, aunque no siempre son exactamente aplicables o significativos para todos y cada uno de los países. Estas fases corresponden a los siguientes períodos: i) el período de intenso dinamismo registrado en los primeros años del decenio de 1970; ii) el período 1974-1975, de cambios hacia una depresión económica que se acentúa en el último año mencionado; iii) la moderada y costosa recuperación que se extiende desde 1976 a 1980; y, finalmente, iv) la crisis económica y financiera de 1981 que se extiende hasta 1982, y que, infortunadamente, po-

dría prevalecer también en 1983. Se configura así una sucesión de intensos contrastes, en que el optimismo de comienzos de los años setenta parece haber influido en el mantenimiento —cuando no en la acentuación— de modalidades de comercio y financiamiento externos que se hicieron claramente no viables a comienzos de los años ochenta, cuando los hechos terminan por difundir una actitud pesimista.

En los comienzos del decenio de 1970, y en algunos aspectos hasta 1974, culminó la etapa de intenso crecimiento económico que se había iniciado en la segunda mitad de los años sesenta. Aunque esto se dio con notables diferencias en la evolución de los países individualmente considerados.

Hasta 1973, se registró un importante aumento en las exportaciones de bienes y servicios en la gran mayoría de los países de la región, y para muchos de ellos la relación externa de precios evolucionó favorablemente, fortaleciendo así el poder de compra de sus exportaciones. De esta manera las importaciones crecieron apreciablemente, en una magnitud mayor que el incremento del producto interno, sin que ello llegara a acrecentar significativamente el déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, al menos para la región en su conjunto.

El año 1974 marcó una etapa de transición del auge de los años precedentes, hacia una franca depresión en 1975. Esta transición tiene una característica notable. El crecimiento del producto se mantuvo relativamente alto y los países exportadores de petróleo acrecentaron su ingreso real por el alza que lograron en el precio de sus exportaciones. A su vez, las importaciones se expandieron considerablemente en casi todos los países; pero al mismo tiempo se estancaron o disminuyeron las exportaciones para un grupo significativo de ellos, y se deterioró la relación externa de precios en casi todos los países no exportadores de petróleo. De esta manera se contrajo el valor real de las exportaciones de bienes y servicios de estos países. En 1975, la recesión económica se generalizó; para el conjunto de los países no exportadores de petróleo permanecieron estancadas las exportaciones y la relación de precios del intercambio descendió considerablemente; esto condujo a una significativa contracción del valor real de las exportaciones, que afectó también a los países exportadores de petróleo. En este marco declinó el ritmo de crecimiento económico, registrándose una tasa de aumento de sólo 3.5%, y se redujeron las importaciones, salvo en los países exportadores de petróleo.

En esas circunstancias, el grupo de países no exportadores de petróleo acrecentó considerablemente en 1974 su déficit en la cuenta corriente del balance de pagos. Para 20 países[1] ese déficit subió de aproximadamente 4 500 millones de dólares en 1973 a 13 500 millones de dólares en 1974. Esto fue determinado, principalmente, por el aumento de las importaciones y la disminución del valor real de las exportaciones. Ese acrecentamiento del déficit fue financiado en parte con la utilización de las reservas, pero en mayor proporción aún elevando el endeudamiento externo. En 1975 el déficit aumentó todavía más; alcanzó para el mismo grupo de países a unos 16 200 millones de dólares, a precios corrientes, cifra que aparece determinada por la contracción que volvió a registrarse en el valor real de las exportaciones, y ello no obstante la disminución operada en el valor de las importaciones y la declinación en el ritmo del crecimiento económico. Así, en un período breve, el financiamiento neto externo pasó de representar un 19% a un 51% del valor de las exportaciones. Volvieron a descender las reservas internacionales, pero el grueso del financiamiento contribuyó a la acumulación de un cuantioso endeudamiento externo, el cual —al no restaurarse condiciones de dinamismo económico y relación de precios del intercambio parecidas a las de los primeros años del decenio de 1970— tuvo efectos ulteriores sobre el ritmo del crecimiento económico y las medidas de política económica nacionales.

La fase que abarca los años 1976-1979

[1] Todos los países de América Latina y el Caribe, salvo Bolivia, Cuba, Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela.

puede considerarse de moderada recuperación, sobre todo si se toma en cuenta que la tasa media de crecimiento del producto interno sólo alcanzó a poco más del 5% por año.

Los hechos notables de esta fase fueron la fuerte expansión que lograron las exportaciones y la mantención de una considerable afluencia de financiamiento externo, no obstante los elevados niveles del endeudamiento previo. Se facilitó por lo tanto el aumento de las importaciones, el cual, con todo, fue de menor magnitud que el del valor real de las exportaciones. No obstante que para el grupo de 20 países disminuyó el déficit en cuenta corriente de los balances de pagos con relación a la cifra máxima de 1975, éste se mantuvo en niveles relativamente elevados, y durante este período continuó acrecentándose el endeudamiento externo de los países de la región. Más aún, en 1979 volvió a elevarse el monto del déficit, que para el mismo grupo de países pasó de aproximadamente 11 600 millones de dólares en 1978 a 19 100 millones de dólares en 1979.[2]

La evolución económica en 1980 muestra importantes diferencias entre los países. Así, por ejemplo, México vino acrecentando su ponderación económica entre los países de la región al mismo tiempo que fue adquiriendo características particulares debido a la creciente importancia de su producción y exportación petrolera. En líneas generales puede decirse que el ritmo del crecimiento económico para el conjunto de los países fue similar o algo mayor que el promedio obtenido entre 1975 y 1979; pese a que se mantuvo en muchos países el elevado crecimiento del volumen de las exportaciones, comenzaron a aparecer signos de deterioro; se produjeron descensos significativos en algunos países y empeoró la relación de precios del intercambio en la mayoría de los casos, excepto para los países exportadores de petróleo. La reducción de importaciones que se verificó en algunos pocos casos fue más que compensada por los aumentos que alcanzaron magnitudes considerables en otros. Por otra parte, cabe destacar que los efectos del endeudamiento externo previo comenzaron a hacerse significativos. Las utilidades e intereses del capital y del endeudamiento externo crecieron considerablemente, y sus cifras netas de llegaron en 1979 a unos 13 300 millones de dólares y se elevaron a 18 100 millones de dólares en 1980. En estas cifras incidió, además del aumento de la deuda, la elevación de las tasas de interés.

Por ello, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos para los 20 países que se vienen considerando se elevó en una magnitud extraordinaria, pasando de 19 100 millones de dólares en 1979 a 32 400 millones en 1980. A esto habría que agregar que también para los demás países registrados como exportadores de petróleo aumentó el déficit corriente de sus cuentas externas.

En 1981, aunque volvió a crecer el volumen de las exportaciones del conjunto de países no exportadores de petróleo, se extendieron las señales de deterioro aparecidas en 1980, aumentó el número de países donde se contrajeron las ventas al exterior, y tendió a generalizarse el deterioro en la relación externa de precios. Así, el valor real de las exportaciones sólo aumentó en escasa medida, y menos aún si se computa a los países exportadores de petróleo, salvo México que tuvo una evolución marcadamente favorable. Las exportaciones en valores reales de este país aumentaron en más de 15%, poniéndose de manifiesto la importancia que estaban adquiriendo las exportaciones de petróleo en el total de sus ventas externas. Las importaciones disminuyeron en muchos países y el producto interno bruto de la región aumentó en solo 1.1%, mucho menos que el incremento de su población.

En este estado de cosas, el grupo de los 20 países que se continúa examinando registró otra vez un aumento considerable en el déficit de sus cuentas corrientes con el exterior, que pasó de 32 400 millones de dólares en 1980 a 41 900 millones de dólares en 1981. Este aumento de algo más de 9 000 millones de dólares se debió principalmente

[2] Todas estas cifras están expresadas en valores corrientes. De ajustarse para expresarlas en precios constantes de algún año previo, el crecimiento absoluto sería menor como consecuencia del aumento de los precios de los bienes y servicios comercializados.

a las corrientes netas de las utilidades e intereses de la inversión y del endeudamiento externo, que se elevaron de 18 100 millones de dólares a 27 100 millones de dólares. Esto significa que durante 1981 se contuvo el déficit en el balance comercial, y el aumento del financiamiento externo fue absorbido por el pago de utilidades e intereses. Esta es la interpretación que puede inferirse de las cifras agregadas, ya que la experiencia puede variar si se considera la evolución individual de cada uno de los países de la región.

La naturaleza de esta evolución no se modifica si se examina el conjunto de los 24 países de la región para los que se tiene información de balance de pagos. En efecto, el saldo total en cuenta corriente pasó de 28 100 millones de dólares a 38 600 millones de dólares, y las utilidades e interses netos pagados al exterior se elevaron de 18 900 millones de dólares a 27 800 millones de dólares.

B. ALGUNOS ASPECTOS SALIENTES DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO QUE ENFRENTA LA REGION

Después de la reseña del apartado anterior, es conveniente sintetizar, siempre en el plano macroeconómico, los aspectos más destacados de carácter interno y externo de los problemas que confronta la región en las situaciones presentes. Estos aspectos se refieren al dinamismo económico, los problemas de estrangulamiento externo, y la agudización de los problemas y tensiones sociales.

El moderado dinamismo económico que venía registrando la región desde 1976, en cierta medida como recuperación de la recesión de 1975, se quebró en 1981, de modo que ésta cayó en una severa depresión económica que se extendió y agravó en lo que va corrido de 1982. En 1981 el producto interno bruto registró una tasa de aumento de poco más del 1%, francamente inferior al crecimiento de la población, y de esta manera el producto por habitante de la región considerada en su conjunto disminuyó por primera vez en todo el período de postguerra.

En ese deterioro han influido factores internos y externos. Los primeros están vinculados con las políticas nacionales que en algunas situaciones han resultado inadecuadas, y que en otras han intensificado los efectos negativos de la coyuntura y la recesión económica mundial. Con todo es evidente que en el contexto del funcionamiento actual de las economías nacionales, son los factores externos los que más ostensiblemente aparecen determinando, en uno u otro sentido, las características esenciales de la evolución de los países latinoamericanos.

El estancamiento y la inflación en los países industriales y la recesión económica mundial han gestado simultáneamente efectos adversos para el comercio y el financiamiento externo, interrumpiendo así la evolución de los años setenta, cuando las situaciones de crisis del comercio fueron menos intensas y pudieron abordarse utilizando ampliamente el financiamiento externo. Los países latinoamericanos están afrontando a la vez una caída en los volúmenes de la demanda, el deterioro de la relación del intercambio, la elevación de las tasas reales de interés, una caída en la oferta de financiamiento externo y un notable incremento del proteccionismo. Desde finales de 1981 es posible observar que coinciden los siguientes hechos:

a) La demanda externa de esos países se debilitó a consecuencia del estancamiento y contracción de su ritmo de crecimiento, si bien muchos países latinoamericanos consiguieron, fuera de los años de recesión, incrementar apreciablemente el volumen de sus exportaciones por la acción de otros factores y la diversificación de mercados, según se examina más adelante.

b) Los precios de los productos primarios, en términos nominales o reales, bajaron al declinar la intensidad de la demanda internacional, y en ciertos casos, al liquidarse existencias por las altas tasas de interés.

c) La persistente inflación que se registra en los países industriales, no obstante la declinación que ésta viene experimentado en algunos de ellos, ha deteriorado la relación de precios del intercambio de los países de la región con el mundo industrial. Simultáneamente, en algunos casos, han disminuido los precios en moneda extranjera de ciertas ramas de las exportaciones latinoamericanas, debido a devaluaciones y otras medidas para lograr acceso y condiciones favorables de competencia en los mercados de los países industriales. Esta tendencia al deterioro de la relación del intercambio se ha acentuado con el alza de los precios del petróleo para los países importadores de este producto, especialmente en los años en que se produjeron las modificaciones de esos precios.

d) La elevación de las tasas de interés ha aumentado en magnitud considerable el costo del endeudamiento que se ha venido acumulando como resultado de los cuantiosos déficit de los balances de pagos. En esta materia se ha llegado a la etapa en que el aumento de los déficit en cuenta corriente de los balances de pagos está siendo determinado por los extraordinarios incrementos que se registran en las utilidades e intereses netos de la inversión y del endeudamiento con el exterior. Estos resultados se observan en algunos países, y en el movimiento de las cifras para la región en su conjunto.

e) Las políticas restrictivas que prevalecen en los países industriales han contribuido a acentuar los planteamientos de estos países acerca de que la cooperación internacional y la ayuda externa deben otorgarse adoptando un principio de gradualidad o de discriminación entre los países en desarrollo. Esto mismo se preconiza para los tratamientos especiales o preferenciales en materia de comercio y otros aspectos. De esta manera, casi todos los países latinoamericanos quedarían excluidos de tratamientos de esa índole, que se reservarían para los países de ingresos más bajos;

f) Recrudecen las proposiciones y las decisiones concretas sobre la adopción de medidas proteccionistas tomadas por los países industriales para evitar o limitar el acceso a sus mercados de productos manufacturados o semimanufacturados que son de particular interés para América Latina.

Pese a la declinación que se está observando en el ritmo de crecimiento económico, y a los ajustes que se han adoptado en muchos países latinoamericanos para contener o reducir el volumen de las importaciones, se han elevado considerablemente los déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, particularmente en estos últimos años, y de esa manera se ha generado un proceso acumulativo que alcanza situaciones y niveles arriesgados en el endeudamiento externo. Esta situación configura un verdadero estrangulamiento que impide la recuperación y aceleración del dinamismo económico y una evolución más estable que la que se ha estado registrando en los últimos años. En efecto:

a) Los déficit en cuenta corriente de los balances de pago de la región en su conjunto, que —según se dijo— venían creciendo significativamente, se elevaron de 19 800 millones en 1979 a 38 600 millones en 1981. En relación con el producto interno esos déficit alcanzaron los índices más altos de todo el período de la postguerra en casi todos los países. Así, a precios de 1975, los déficit en cuenta corriente de los balances de pagos llegaron a representar entre 6.0 y 12.0% del producto interno bruto en la mayoría de los países. Antes de la depresión, a principios de la década, esas cifras eran de sólo 0.5 a 6.0%.

b) Ha aumentado apreciablemente la relación entre el financiamiento neto externo y los ingresos de exportaciones de bienes y servicios, llegando a representar en el año 1981 entre 25 y 88% en la mayoría de los países.

c) Un aspecto de trascendencia cada vez mayor desde mediados de los años setenta es el hecho de que los fondos del financiamiento externo proceden cada vez más de la banca internacional privada, en condiciones onerosas, particularmente por lo que atañe a los plazos y a las altas tasas de interés.

d) Es sorprendente el aumento que han registrado en su conjunto las utilidades e

intereses de la inversión y del endeudamiento externo. Representaban en la mayoría de los países entre 3.5 y 7.0% del producto interno bruto en el año 1981, en tanto que en los primeros años de la década de 1970 estos índices eran de sólo 1.6%.

e) Lo anterior se deriva de la elevación de las tasas de interés y del persistente aumento de la deuda externa. Esta alcanzó un monto de alrededor de 250 000 millones de dólares a fines del año 1981, mientras que sólo dos años antes, a fines de 1979, alcanzaba a 170 000 millones de dólares. La deuda externa se concentra en un pequeño número de países grandes y medianos, pero también reviste particular importancia relativa la deuda acumulada por otros países medianos y pequeños.

f) Otro aspecto de particular significación ha sido el efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio en los países de la región. Si se toma como base de referencia el año 1975, que es un período en el cual ya está incorporado el aumento de los precios del petróleo registrado en el período 1973-1974, el efecto de ese deterioro en 1981 llega a representar una pérdida de 1.9% del producto interno bruto en numerosos países no exportadores de petróleo.

g) En tales circunstancias, el poder de compra o el valor real de las exportaciones de bienes y servicios se ha reducido en una magnitud significativa. Esto señalaría que, al menos para algunos países, el efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio y el acrecentamiento de las utilidades e intereses externos tuvieron especial gravitación en los problemas de balance de pagos y en la declinación del ritmo de crecimiento.

La declinación del crecimiento económico y la crisis que está afectando a la mayoría de los países de la región tienen consecuencias inmediatas en el deterioro de las condiciones sociales de una gran masa de la población. Esto se manifiesta en el acrecentamiento de la desocupación y subocupación, en la rebaja de los salarios reales, en la persistencia y acentuación de la extremada desigualdad en la distribución del ingreso y en el mantenimiento de situaciones de extrema pobreza e indigencia que afligen a una alta proporción de la población. Tómese en cuenta que en los períodos de auge o de mayor dinamismo económico la distribución del ingreso o de los frutos de ese crecimiento es muy desigual, y no se elevan en la magnitud deseable los niveles de ocupación. En las fases de lento dinamismo o de crisis económica son los sectores de menores ingresos los que sufren en mayor medida los efectos adversos de esa evolución de las economías nacionales. Es explicable, pues, que en el marco de sociedades extremadamente inequitativas como son las latinoamericanas, las tensiones sociales se agudicen y se acrecienten los factores de inestabilidad.

C. LA AGUDIZACION DE LOS PROBLEMAS Y LAS TENSIONES SOCIALES

En el informe preparado por la Secretaría para la reunión del CEGAN, celebrada en Quito en 1981, en la cual se elaboró el Programa de Acción Regional para la instrumentación de la Estrategia Internacional del Desarrollo, se examinaron diversos aspectos del crecimiento económico, la transformación social, la distribución social del ingreso, la magnitud y extensión de la pobreza y los problemas de la desocupación.[3]

Se decía entonces que era evidente que América Latina había experimentado durante el período de postguerra un proceso de crecimiento económico y de transformación social que había alcanzado una importancia significativa; pero al mismo tiempo se agregaba que no era menos cierto que la naturaleza de ese proceso había conducido y estaba conduciendo hacia la conformación de sociedades inequitativas. Los rasgos más salientes del proceso de desarrollo prevaleciente en la región se ponen de manifiesto en la estructura socioeconómica que se caracteriza por una muy alta concentración de la

[3] Véase *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 5, septiembre de 1981.

riqueza y del ingreso nacional 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 sectores sociales intermedios.

Los factores determinantes de estas estructuras o inherentes a ellas se relacionan en esencia con las fuerzas concentradoras del sistema económico prevaleciente, con la apropiación privada del excedente, con el grado en que éste se utiliza para elevar el consumo prescindible en incesante diversificación, así como con las inversiones consuntivas.

A comienzos de los años ochenta los gobiernos latinoamericanos destacaron en el Programa de Acción Regional el desequilibrio entre los avances económicos y sociales. "América Latina ha experimentado durante el período de postguerra un significativo proceso de crecimiento económico y de transformación social, pero la naturaleza de este proceso ha conducido y está conduciendo a la conformación de sociedades muy inequitativas".[4] El aumento de la desocupación y la caída de los salarios reales que se hacen sentir cada vez más en los países de la región hacen temer un empeoramiento en la situación de los grupos más débiles. En estas circunstancias, es necesario reiterar la orientación del desarrollo social contenida en el Programa de Acción Regional, y tomar medidas destinadas a "redistribuir el costo de la crisis y reforzar las estrategias destinadas a expandir la capacidad productiva, de forma tal que las estructuras de producción y de consumo se transformen para satisfacer las aspiraciones básicas de las mayorías a una vida mejor".[5]

II

El proceso económico, el endeudamiento y los cambios en las relaciones económicas externas

A. LAS INTERRELACIONES ENTRE LOS FACTORES EXTERNOS Y EL PROCESO ECONOMICO NACIONAL

El desarrollo industrial, los avances en el campo de la capacitación, el acrecentamiento de la capacidad de producción y el proceso de transformación productiva y tecnológica registrados durante la postguerra en la mayoría de los países latinoamericanos, habrían podido hacer pensar (al menos en los países grandes y en algunos medianos) en una disminución del grado de sensibilidad, vulnerabilidad y dependencia de las economías nacionales con respecto a la acción de los factores externos, en particular por lo que atañe a los efectos y repercusiones desfavorables de la recesión económica mundial y del curso de la evolución económica y tecnológica de los países industriales con los cuales América Latina mantiene el grueso de sus relaciones económicas y financieras; y esto sobre todo si se toma en cuenta el importante avance del desarrollo de las fuerzas productivas de las economías nacionales.

En verdad, es evidente que, en mayor o menor grado, los países de la región disponen de una capacidad y de un radio de acción gubernamental más amplios que en el pasado, así como también de una infraestructura y bases de sustentación más sólidas para defenderse del impacto desfavorable de los factores externos. La mayoría de los países están ciertamente en mejores condiciones que en etapas anteriores, cuando predominaba la especialización en la producción primaria en las actividades internas y en las exportaciones; y también, en mejores condiciones que las propias de las primeras etapas de los procesos de industrialización.

[4] Véase *Programa de Acción Regional para América Latina en los años ochenta*, Cuadernos de la CEPAL, Nº 40, noviembre de 1981, pág. 7, párrafo 12.

[5] *Ibid.*, pág. 19, párrafo 60.

Sin embargo, no es menos obvio que en el contexto de la inserción actual de los países latinoamericanos en la economía mundial y, en particular, de sus relaciones con el curso económico y la evolución tecnológica de los países industriales, las economías nacionales son marcadamente sensibles, en uno y otro sentido, a los acontecimientos externos, y registran un alto grado de vulnerabilidad y de dependencia estructural. Además, el área de los efectos y repercusiones favorables o desfavorables de las variables externas se ha ampliado debido a las políticas más liberales y de creciente apertura externa que han aplicado los diversos países, a pesar de las grandes diferencias entre ellos en cuanto a la naturaleza y magnitud de esa apertura y a la actitud e iniciativas de los gobiernos frente a los acontecimientos externos.

Es decir, el crecimiento y la vasta transformación económica, social y tecnológica propios del período de la postguerra han fortalecido apreciablemente la capacidad económica de los países y han ensanchado el área de acción de los gobiernos, como se dijo, lo cual podría considerarse como la conquista de cierto grado de autonomía. Sin embargo, preciso es concluir que se ha dado forma a una nueva vulnerabilidad y una nueva dependencia más complejas y diversificadas que las anteriores, y que en algunos aspectos pueden considerarse de efectos relativos más amplios y profundos. En este sentido, cabe considerar, por ejemplo, el riesgo y las posibles consecuencias de las situaciones financieras de endeudamiento y déficit del balance de pagos, en relación con la vulnerabilidad y dependencia de las economías nacionales ante el poder que actualmente ejercen la banca privada internacional y las instituciones financieras mundiales.

Un aspecto de carácter global que interesa señalar es el marcado paralelismo registrado, durante los años setenta, entre la evolución de las tasas de crecimiento económico de los países industriales y las de América Latina en su conjunto. En cambio, el bienio 1981-1982 muestra una ruptura de dicho paralelismo, que se había caracterizado por el predominio de las tasas de América Latina, por lo que resulta de especial importancia profundizar la descripción del fenómeno. En efecto, las tasas de crecimiento del producto interno bruto de los siete países industriales más grandes registran un movimiento temporal bastante similar, en sus períodos o fases, al indicado en el capítulo anterior, al examinar la evolución de las tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto para América Latina en su conjunto. Así, en forma esquemática se pueden subrayar los siguientes aspectos: a) en el año 1973, los países industriales culminan un largo período de rápido crecimiento económico cuya tasa de aumento con respecto al año anterior fue de más del 6%; América Latina, por su parte, prolonga su intenso dinamismo económico hasta 1974, año durante el cual el producto interno bruto crece en 7% aproximadamente, con un elevado déficit en la cuenta corriente de sus balances de pagos; b) la crisis se manifiesta en América Latina en el año 1975, con un ritmo de crecimiento de poco más de 3.5% mientras que los países industriales se estancan o caen en una recesión económica en el bienio 1974-1975; c) en el lapso 1976-1980 el proceso es de moderada recuperación, y el crecimiento medio de América Latina alcanzó a 5.5%. También se recupera el crecimiento económico de los países industriales, cuya evolución cuantitativa se cifra en un aumento de 5.2% en 1976 y desciende ininterrumpidamente hasta un 3.7% en 1979; d) en el bienio 1980-1981 se acentúa la declinación del crecimiento en los países industriales, cuya tasa promedio anual sólo alcanza a poco más del 1%, mientras que en América Latina la declinación se da en 1981, con una variación en el producto interno bruto de la región de magnitud muy similar a la registrada por los países industriales; y e) durante 1982 se observa una contracción importante en el producto interno de la región en su conjunto, y un estancamiento en los países industriales.

En el contexto de esta evolución del ritmo del crecimiento económico de América Latina y de los países industriales, es útil señalar tres aspectos que se distinguen con cla-

ridad. El primero: que en la década pasada, el crecimiento económico de la región en su conjunto siempre se mantuvo en promedio a un nivel más alto que el de los países industriales; sólo en 1981 se comprueba un aumento de magnitud muy similar en ambas áreas y de escasa significación relativa. En 1982, se produjo una contracción en el producto bruto interno de América Latina; por el contrario, en el conjunto de los países industriales la economía se mantuvo prácticamente estancada. Un segundo aspecto es que los períodos de estancamiento, de depresión o de escaso crecimiento económico fueron antes más extensos en los países industriales (uno o dos años) que en América Latina. Sin embargo, en la actualidad la región lleva ya más de dos años de estancamiento. Por último, el tercer comentario de carácter general es que tanto en el decenio de 1970 como actualmente los años de escaso crecimiento o de contracción se producen en el marco de una baja o declinación del valor real de las exportaciones de la región, que resulta de la combinación del desenvolvimiento de las exportaciones a precios constantes y de las variaciones que experimenta la relación de precios del intercambio. En este último período puede comprobarse, además, un aumento considerable de la importancia relativa de los servicios de la deuda.

No se pretende derivar de estas comparaciones una indicación precisa acerca de la relación cuantitativa que vincula los ritmos de crecimiento económico de nuestra región a la evolución de los países industriales, ni menos aún, explicar la relación inversa. Y esto no solamente por la heterogeneidad de los dos agregados, sino porque las relaciones económicas y financieras son más complejas y diversificadas que lo que se desprende de la comparación entre los ritmos globales de crecimiento, porque las estrategias y políticas económicas aplicadas por los países industriales y por América Latina determinan en gran medida la naturaleza y magnitud de los efectos y repercusiones del funcionamiento de la economía de los países industriales y de la recesión económica mundial en la evolución de América Latina.

Con todo, este análisis comparativo global —cuyos resultados se han sintetizado en los párrafos anteriores— es muy ilustrativo respecto de la ubicación de ambas áreas en el contexto dinámico de la economía mundial y plantea varias interrogantes sobre la vulnerabilidad y la fuerte sensibilidad del proceso económico latinoamericano ante las variables externas. De este tema se continúan ocupando los párrafos siguientes.

Para avanzar en este estudio se han escogido las principales variables macroeconómicas que generalmente se incorporan en los modelos globales de proyecciones económicas y se ha examinado la evolución histórica de esas variables desde 1950, y en especial y con mayor detalle, durante el período más reciente, de la última década hasta el presente. Estas variables son las siguientes: a) producto interno bruto; b) ingreso nacional real; c) efectos de la variación de la relación de precios del intercambio; d) financiamiento neto externo que, convencionalmente, se considera equivalente al déficit del balance de pagos en cuenta corriente; e) exportaciones de bienes y servicios; f) importaciones de bienes y servicios; g) utilidades e intereses de la inversión y del endeudamiento externo; h) consumo público y privado; i) inversión interna bruta, incluyendo la variación de existencias; j) ahorro interno *ex post* que, de acuerdo con las definiciones convencionales, equivale al excedente del ingreso nacional real con respecto al consumo total público y privado.

Es obvio que un análisis de las interrelaciones entre esas variables y las que corresponden a los factores externos tiene que basarse en la experiencia particular de cada país: las políticas económicas nacionales no han sido uniformes, y también ha sido diversa la evolución de dichas variables en los diferentes países y el respectivo funcionamiento de las economías nacionales. Por lo demás, tienen importante incidencia otros factores bien conocidos, tales como el tamaño económico y demográfico y la etapa de desarrollo por que atraviesan los diversos países. En este análisis, más que en otros, la agregación de países corre el riesgo de ocultar precisamente lo que se desea conocer, o sea, la experiencia específica de las distintas

políticas económicas que se han adoptado en cada uno de ellos.

En consecuencia se formularán en esta parte del estudio consideraciones de carácter general, para hacer en la sección siguiente, algunas observaciones acerca de determinados países seleccionados tomando en cuenta la conveniencia de considerar distintas experiencias nacionales. Debe aclararse que ese análisis por países sólo tiene la finalidad esencial de describir la marcha del proceso, y que no se trata de evaluar la política aplicada en cada uno de ellos, para lo que sería necesario contar con mayor información y otros elementos de juicio.

La investigación empírica realizada proporciona información y antecedentes para conocer distintos aspectos esenciales del funcionamiento de las economías nacionales con respecto a las variables externas. Entre otros aspectos, cabe aludir a los siguientes puntos: a) las relaciones entre el producto interno y el ingreso nacional real; b) el grado de sensibilidad, vulnerabilidad y dependencia de las economías nacionales con respecto a los factores externos; c) el proceso de endeudamiento y el curso de la inversión y del consumo total interno, d) la naturaleza del estrangulamiento externo. Esta parte del análisis adolece de ciertas limitaciones porque no considera otros aspectos de especial importancia, tales como los que se refieren a las políticas económicas y en particular a las políticas comerciales de los países, a las condiciones de vida, al desplazamiento de las tecnologías de producción y a la participación que tienen las empresas transnacionales.

La declinación del ritmo de crecimiento del producto interno durante los últimos años ha ido acompañada por un aumento considerable de los pagos de utilidades e intereses correspondientes a la inversión y al endeudamiento externos y, en muchos casos, por la merma del poder de compra de las exportaciones debida al deterioro de la relación de precios del intercambio. Respecto del cuantioso aumento de las utilidades e intereses externos, cabe señalar que obedece a dos elementos: uno, el aumento del endeudamiento, y el otro, la fuerte elevación de las tasas de interés. A este respecto, es ilustrativo destacar que, para un grupo de 16 países que no incluye Ecuador, Bolivia y Venezuela, los pagos netos de utilidades e intereses representaron en 1981 el 3.6% del producto interno bruto, mientras que en las décadas de los años cincuenta y de los sesenta la misma relación no alcanzaba al 1.5%.

La significación del monto de esos pagos se pone más claramente de manifiesto si se toma en cuenta que ellos representaban un 15% con respecto a la inversión bruta interna, lo que es una relación muy alta. En muchas naciones, esas transferencias tuvieron una importancia relativa aún mayor que la recién mencionada para el conjunto de los 16 países. Estas cifras presentan un marcado contraste con las relaciones existentes a principios de la década pasada. Si, por otra parte, se añade el efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio, se llegaría a una cifra de mayor magnitud que puede interpretarse como una erosión muy importante del producto interno bruto de muchos países no exportadores de petróleo, ya que para determinar el ingreso nacional real se deben deducir ambos conceptos del producto interno. Una estimación de lo que significaría en 1981 el efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio más los pagos de utilidades e intereses, mostraría una merma de 5.5% del producto interno bruto para un grupo de 15 países no exportadores de petróleo que no incluye a México, tomando la relación de precios del intercambio a base de los precios de 1975. Esto representa una cuarta parte del monto de la inversión bruta interna de esos países.

En el capítulo I se describió la evolución del ritmo del crecimiento económico de los países de la región y el curso simultáneo que registraron algunas variables externas; y, en los párrafos precedentes de este capítulo, se señaló la similitud entre la evolución anual del ritmo del crecimiento económico de la región en su conjunto y de las tasas de crecimiento del producto nacional en el grupo de los siete países industriales más grandes. Con respecto a esta última investigación, es muy importante recordar que, mientras durante toda la década pasada el nivel medio

de la tasa de crecimiento económico de América Latina se mantuvo por sobre las tasas anuales de crecimiento del producto nacional de los países industriales, en 1981, por primera vez, América Latina tuvo una tasa de crecimiento de escasa significación, que prácticamente coincidía con la de los países industriales, y que, durante 1982 se produjo una contracción en los niveles absolutos del producto interno de América Latina, mientras los países industriales, considerados en su conjunto, experimentaron un estacamiento. Esta evolución reciente es una indicación más de la profundidad de la crisis que afecta a la región.

En términos generales, y particularmente para los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, las interrelaciones entre los factores externos y el ritmo del crecimiento económico podrían sintetizarse de acuerdo con los mismos períodos utilizados para describir la evolución económica global en el capítulo I:

a) A principios de la década pasada, el elevado dinamismo del crecimiento económico era estimulado por una política nacional deliberada de crecimiento, reforzada por una elevación de las exportaciones y un mejoramiento simultáneo de la relación de precios del intercambio.

b) En el bienio 1974-1975, las exportaciones de bienes y servicios se estancaron y la relación de precios del intercambio se deterioró en una magnitud importante. Estos factores desfavorables incidieron en 1975 y el ritmo de crecimiento económico fue relativamente bajo en comparación con el del período precedente. Los países trataron de mantener cierto nivel en las tasas de crecimiento y recurrieron al endeudamiento externo, y en parte a sus reservas, para hacer frente al déficit de balance de pagos. Se inició así una política en que se trató de mantener un cierto dinamismo del proceso económico sobre la base del endeudamiento externo, al que se tenía un acceso relativamente fácil por el acrecentamiento de las disponibilidades internacionales debidas a los excedentes de balance de pagos de los países exportadores de petróleo.

c) Durante el período de moderada recuperación que se extiende hasta finales de la década, el cuadro económico se caracteriza:

i) por una política deliberada de promoción de exportaciones, las que registraron altas tasas de crecimiento, aun cuando siguió acrecentándose, sobre todo en los últimos años, el endeudamiento externo para financiar el déficit de los balances de pagos;

ii) por la dificultad para absorber los servicios de dicho endeudamiento, sobre todo por el alza de las tasas de interés;

iii) por el deterioro de la relación de precios del intercambio, que perjudicó en magnitudes apreciables a muchos países de la región; y

iv) por el aumento de los pagos de intereses y utilidades, que absorbieron proporciones crecientes del producto interno en casi todos los países de la región.

d) En 1981 y 1982 este proceso económico y financiero hizo crisis. Los elementos más característicos de la situación actual se relacionan, esencialmente, con los siguientes aspectos:

i) dificultades para seguir aumentando el endeudamiento externo;

ii) incremento considerable de los servicios de la deuda, que representan proporciones muy altas de los ingresos corrientes de exportación; y

iii) perspectivas desfavorables con respecto a la elevación de las exportaciones, debido a la crisis que se prolonga en los países industriales y en el ámbito mundial.

Estos aspectos de las interrelaciones entre los factores externos y el proceso económico nacional podrían considerarse, al menos en parte, de carácter coyuntural. Sin embargo, la cuestión central de la vulnerabilidad y dependencia del ritmo del crecimiento económico concierne esencialmente a la asimetría que muestra la estructura económica y tecnológica de la producción nacional y de las corrientes comerciales entre países en desarrollo y países industriales.

En efecto, los países latinoamericanos, a pesar de los avances realizados en la diversificación económica y tecnológica de la producción interna y de sus ventas al exterior,

son exportadores de productos primarios con diferentes grados de elaboración y de productos manufacturados de bajo contenido tecnológico; en cambio, importan de los países industriales productos intermedios esenciales para la actividad económica, y bienes de capital indispensables para el establecimiento de la infraestructura básica y la formación de capital necesario para acrecentar la capacidad de producción y avanzar en la incorporación de los adelantos tecnológicos. En estas circunstancias, al reducirse la capacidad para importar, y tomando en cuenta la política aplicada en relación con el financiamiento externo y las condiciones de su utilización, la política económica nacional se enfrenta con varias opciones independientes o complementarias: a) impulsar la caída de la demanda interna para reducir las importaciones, lo que, como es sabido, tiene un alto costo social en términos de empleo y distribución del ingreso, y, por otra parte, puede tomar mucho tiempo para lograr el ajuste previsto; b) contención o control selectivo de las importaciones para limitar las compras en el exterior de bienes prescindibles, para lo cual es necesario adoptar políticas y medidas específicas; c) políticas deliberadas para promover una mayor expansión y diversificación de las exportaciones, aunque ellas no tengan un efecto significativo inmediato; y, finalmente, d) promoción de una política de industrialización eficiente, la cual, por supuesto, va más allá de un problema coyuntural a corto plazo y se identifica con los aspectos básicos y esenciales de la estrategia de desarrollo y de transformación económica y tecnológica de la economía.

A corto plazo, y, sobre todo cuando no existe un margen significativo de importaciones comprimibles, la política económica trata generalmente de evitar la contracción de los abastecimientos de productos intermedios importados para no afectar el nivel de la actividad económica y del empleo, lo que a su vez limita las importaciones de bienes de capital, perjudicando así la formación de capacidad de producción para el futuro inmediato.

Otro tema de especial interés que preocupa en los planteamientos conceptuales sobre la estrategia de desarrollo y en la práctica de la política económica, es el de los cambios relativos que podrían observarse en el curso de la inversión interna y del consumo total al variar el financiamiento externo, que, en estos análisis, se puede considerar como el aporte de los recursos externos a la formación de la masa total de bienes y servicios disponibles.

A este respecto, cabe aclarar que los montos de financiamiento externo tienden a ser absorbidos, al menos en buena parte, por las remesas de utilidades e intereses externos, si bien esta situación varía de uno a otro país, y que en estas circunstancias las transacciones externas, no obstante los abultados déficit de los balances de pagos, no hacen una contribución de recursos reales a la masa de bienes y servicios disponibles, especialmente en los casos en que el monto del financiamiento equivale a los pagos de utilidades e intereses.

En el caso más general, cuando el ahorro externo contribuye efectivamente con un aporte de recursos reales a la oferta total de bienes y servicios, nada asegura que, en el proceso económico, esa contribución se traduzca en un incremento de la participación relativa de la inversión interna en el total de bienes y servicios, disminuyendo la participación del consumo total. En verdad, la investigación efectuada demuestra que pueden darse varias situaciones entre los países, así como también en el curso de la evolución de un mismo país. Así se registran numerosos casos, particularmente entre los países de elevado dinamismo económico, donde el aumento del financiamiento neto externo va acompañado de una expansión de las importaciones y de un aumento de la participación de las inversiones internas en el total de bienes y servicios, pero también son numerosos los casos en que esto no ocurre. Esto indica que el endeudamiento externo, según la experiencia de varios países, trajo consigo un acrecentamiento de la formación de la capacidad de producción; en cambio, en otras situaciones, fue acompañado por un proceso que incidió, en cierta medida, en un aumento de la participación del consumo total, o bien se mantuvo la distribución relativa preexistente.

B. ALGUNOS RASGOS SALIENTES DE LAS INTERRELACIONES ENTRE EL SECTOR EXTERNO Y EL PROCESO ECONOMICO NACIONAL EN UN GRUPO DE PAISES

1. *El caso de Brasil*

La experiencia de este país muestra con claridad las interrelaciones entre el proceso económico y las variables externas en el contexto de distintas etapas de desarrollo y de las estrategias y políticas adoptadas. En el transcurso del desarrollo económico del período de postguerra pueden identificarse tres etapas:

a) En la llamada etapa de la 'sustitución de importaciones', que se extiende hasta mediados de la década de los sesenta, las importaciones y las exportaciones crecían en magnitudes significativamente inferiores a las del producto interno bruto. Este se elevó durante ese período en una tasa promedio anual de poco más del 6%.

b) Desde mediados de la década del sesenta y hasta 1974, la economía brasileña registró los más altos índices de desarrollo económico. Su dinamismo, en términos de elevación del producto interno, registra una tasa de 8.5% por año aproximadamente. En el marco de este intenso dinamismo se promovió la transformación productiva y tecnológica de la economía, y las exportaciones y las importaciones crecieron a un ritmo más elevado que el del producto interno.

c) Desde mediados de la década pasada hasta el presente, el ritmo del crecimiento económico declinó; si bien su nivel medio se mantuvo relativamente alto durante el período 1975-1980 (tasa anual promedio de 6.5%), cayó en sus niveles absolutos en 1981 (−1.9%). Las informaciones disponibles indican que el producto bruto interno se mantuvo casi estancado en 1982 (0.5%). Los hechos que influyeron más ostensiblemente en esta evolución de los años recientes conciernen, sin duda, al elevado déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, que incidió en un importante acrecentamiento del endeudamiento externo; al fuerte servicio financiero de este endeudamiento, abultado por el alza de las tasas de interés, y al efecto negativo del deterioro de la relación de precios del intercambio.

La acción de esos diversos factores ha llevado a la situación típica de estrangulamiento externo en el proceso de crecimiento económico de este país. Y lo más significativo de esta situación se relaciona con que el origen de la restricción externa no está en un debilitamiento de las exportaciones, pues éstas aceleraron y diversificaron su crecimiento; tampoco en un aumento de las importaciones, pues éstas, en promedio, se estancaron o aumentaron lentamente a partir de 1975; en cambio, aparece determinado por los servicios del elevado endeudamiento y la evolución desfavorable de la relación de precios del intercambio. Las cifras son muy elocuentes para ilustrar esta situación. En 1981, el pago de utilidades e intereses externos representó por sí solo el 3.2% del producto, en tanto que en las décadas del cincuenta y del sesenta ese porcentaje no era superior al 1%. Además, el efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio sobre la base de los precios de 1975 representó en ese año un 3.7% del producto. Por su parte, el financiamiento neto externo alcanzó en 1981 al 3.7% del producto, proporción semejante a la de los pagos de utilidades e intereses. Esto pone en evidencia el círculo vicioso en que está cayendo la corriente de financiamiento externo: pagos de utilidades e intereses y nuevo acrecentamiento de la deuda.

Otro aspecto de especial interés es el de la evolución de la inversión interna bruta, el ahorro interno y el consumo total público y privado en el contexto de las distintas etapas del desarrollo económico de este país. De dicha evolución pueden derivarse algunas conclusiones esenciales: a) el coeficiente que registra la relación de la inversión interna bruta con respecto al producto, tendió, como era de esperar, a elevarse con la aceleración del ritmo de crecimiento del producto interno y tendió a disminuir en la segunda mitad de la década pasada al declinar el ritmo del cre-

cimiento económico. Esta tendencia se acentuó en 1981 con una contracción de los niveles absolutos del producto y de la inversión. En suma, el coeficiente de la inversión interna bruta, que era de 24% en los primeros años de la década pasada, alcanzó la cifra de 30% en 1974 y descendió aproximadamente a 22% en 1981; b) en general, los aumentos de este coeficiente de inversión se produjeron en un contexto del proceso económico que intensificaba el uso del financiamiento externo y acrecentaba la elasticidad de las importaciones con respecto al producto; c) en estas circunstancias, durante la primera mitad de la década el coeficiente de ahorro interno tendió a subir, poniendo de manifiesto un marcado dinamismo en la movilización de los recursos nacionales. En cambio, en la segunda mitad de la década, el coeficiente de ahorro interno descendió gradualmente, junto con el coeficiente de inversión, mientras el coeficiente de financiamiento neto externo se mantenía relativamente alto. El coeficiente de ahorro interno bruto fue de 21% a principios de la década, se elevó aproximadamente a 24% a mediados de la misma y descendió a 18% en 1981; mientras tanto las importaciones de bienes y servicios, desde mediados de la década pasada, crecen muy lentamente o descienden en sus niveles absolutos, como aconteció en 1981. Esto configura otro elemento típico del estrangulamiento externo que sufre la economía brasileña.

2. *El caso de Costa Rica*

La economía de este país se caracteriza por una apertura relativamente grande en cuanto a las corrientes de su comercio exterior. El valor de las exportaciones alcanzó en 1981 a más del 30% del producto interno bruto, y la cifra es igual para las importaciones. Otro rasgo importante es la magnitud relativamente grande del financiamiento externo, que llegó a representar, desde la década de los sesenta, alrededor de un 10% del producto interno bruto (a precios de 1975); esto significa, en términos comparativos, la mitad del coeficiente de inversión interna bruta.

El ritmo del crecimiento económico tendió a acelerarse en la década de los sesenta y hasta 1974. Durante el período 1964-1974 el producto interno bruto registró una tasa promedio anual de crecimiento del 7.2%. Esta tendencia se deterioró drásticamente en la segunda mitad de la década, cuando el ritmo del crecimiento fue de poco más de 5% por año; en 1980 se estancó, y en 1981 se contrajo en un 3% en sus niveles absolutos.

Durante el período de mayor dinamismo, el proceso económico de este país se caracterizó por un altísimo crecimiento de las importaciones (9% anual en promedio), así como por un crecimiento aún más rápido de las exportaciones (11% en promedio por año). En cambio, desde mediados de la década pasada, las exportaciones se debilitaron apreciablemente, aunque con movimientos muy irregulares, al igual que las corrientes de importaciones. En todo caso los índices del financiamiento externo con respecto al producto alcanzan cifras relativas de gran consideración, lo que significa un fuerte aumento del endeudamiento externo.

El otro factor que incidió fuertemente en el déficit del balance de pagos fue el monto de las utilidades de la inversión extranjera y los intereses del creciente endeudamiento. Estas remesas, en su conjunto, se elevaron de poco más de 2% del producto interno bruto en los primeros años de la década hasta casi el 7% del producto interno bruto en 1981.

El coeficiente de inversión creció a largo plazo y se mantuvo en niveles relativamente elevados durante la segunda mitad de la década pasada, a pesar de la disminución del ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, en 1981 sufrió una contracción drástica; bajó de una cifra de 25%, que representa aproximadamente el promedio de la década, a sólo 18%, mientras que el ahorro interno, sólo representa alrededor de un 50% de la inversión bruta total.

3. *El caso de México*

La economía mexicana tuvo en el largo plazo de todo el período de postguerra una

tendencia secular de crecimiento económico que se cifra en un promedio de algo más de 6.5% por año. Por supuesto que, a través del tiempo de esta tendencia, la economía experimentó lapsos de declinación y de aceleración de su dinamismo. Así, en el bienio 1976-1977 el ritmo del crecimiento económico anual no alcanzó a 4%, mientras que en los cuatro años siguientes superó el 8% anual. Este dinamismo fue en buena medida impulsado por la producción y exportación petrolera, y se acompañó con aumentos masivos en la inversión bruta interna. Por su parte, la transformación productiva y tecnológica de la economía de este país se fue desenvolviendo en el contexto de un esquema de profundos cambios en la naturaleza y estructuras de sus relaciones externas.

En una primera etapa, hasta mediados de los años sesenta, las importaciones y las exportaciones crecieron menos que el producto interno, configurando el conocido esquema de la 'sustitución de importaciones'; durante la década pasada, en cambio, las relaciones externas se ampliaron considerablemente. En buena parte, esto obedeció a la creciente importancia que fueron adquiriendo las exportaciones petroleras y al consiguiente mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Al mismo tiempo, una política expansiva, promovida por la entrada de capitales y el amplio uso del financiamiento externo, acrecentó considerablemente las importaciones durante la segunda mitad de la década, a tal extremo que el crecimiento porcentual anual de éstas fue dos, tres y hasta cuatro veces mayor que el ritmo del crecimiento del producto interno, particularmente en los años 1980 y 1981.

La inversión interna bruta (incluyendo la variación de existencias) creció considerablemente durante la década pasada. Su coeficiente con respecto al producto bruto se elevó de 20.8% en los primeros años de la década a 28.6% en 1981. Simultáneamente, la relación del financiamiento neto externo con el producto interno aumentaba de 2.3% a 6.4%, en los años mencionados. El déficit del balance de pagos registraba así, en 1981, la cifra absoluta y relativa más alta de todo el período de la postguerra.

En estas condiciones, el ahorro interno bruto también crecía, de 18.5% a 22.3%. De esta manera, la participación de la inversión interna bruta en el total de bienes disponibles tendió a elevarse, mientras crecía al mismo tiempo el uso del financiamiento externo.

El aumento del déficit en las cuentas corrientes de los balances de pagos fue acumulando un considerable endeudamiento. Sólo las utilidades e intereses externos representaron, en 1981, el 4.2% del producto interno bruto, mientras que a principios de la década de los setenta la cifra era de sólo 1.4%. Por lo demás, los servicios totales del endeudamiento externo, junto con las utilidades de la inversión extranjera, representaron en ese año el 54.3% de los ingresos corrientes de exportación. Esto indica una situación extremadamente rígida de las cuentas externas de este país, particularmente por las relaciones que debieran guardarse entre la evolución de los servicios del endeudamiento externo y el ritmo de crecimiento de las exportaciones.

4. *El caso de Perú*

La economía peruana, a juzgar por las estimaciones del producto interno bruto a los precios constantes de 1975, registró, a largo plazo, una tasa media de crecimiento de 5% anual, que abarca las dos décadas del período 1950-1970. Esta tasa descendió durante la década pasada a un promedio de 3.5% por año, que mejoró en cierta medida en 1981 (4.4%).

Las importaciones, que históricamente aumentaron a un ritmo superior al del producto, especialmente en la década de los sesenta, experimentaron en el último decenio movimientos muy irregulares en uno y otro sentido: bajaron en algunos años durante la segunda mitad de la década y crecieron considerablemente en otros, lo que sucedió sobre todo en el trienio 1979-1981.

Las exportaciones registraron también una marcada inestabilidad, que en cierta medida es inherente a la naturaleza y comercio de los principales productos de exportación del país, especialmente la harina de pescado.

Esa inestabilidad, que se traduce en fluctuaciones de amplitud considerable a corto plazo, hace perder significado a las comparaciones de años extremos. Con todo, las cifras, a precios constantes de 1975, indican que el financiamiento neto externo aumentó apreciablemente durante los años setenta, así como también en 1981. En promedio se estima que ese financiamiento representó más del 3% del producto interno bruto en la década pasada, y aproximadamente el 7% en 1981.

Esta inestabilidad de las variables externas de la economía peruana se traduce también en fuertes fluctuaciones del coeficiente de inversión interna bruta. En términos generales, puede decirse que históricamente ese coeficiente tendió a descender, y esa misma tendencia se insinuó en la segunda mitad de la década pasada. Igual comportamiento se comprueba en el coeficiente de ahorro interno con respecto al producto interno bruto.

El aumento del déficit de los balances de pagos se ha traducido en un considerable incremento del endeudamiento externo, de tal manera que los pagos de utilidades e intereses de la inversión y de la deuda externas han llegado a representar el 3.2% del producto interno en 1981, relación que a principios de la década era de 1.8%.

III

Las perspectivas económicas de América Latina, la cooperación regional y algunos aspectos de la cooperación internacional

A. PERSPECTIVAS ECONOMICAS DE AMERICA LATINA

El Programa de Acción Regional para la década de los años ochenta, aprobado en Montevideo, expresa las principales aspiraciones de la región en materia de desarrollo socioeconómico. El logro de los objetivos y metas que se propusieron los gobiernos se fundamenta en una estrategia de transformación económica y social que contempla cambios significativos en la inserción internacional, en las relaciones económicas regionales y con otras regiones en desarrollo y en la estructura socioeconómica de los países latinoamericanos.

Una vez transcurridos los primeros años considerados en el citado Programa de Acción Regional, puede observarse que la situación internacional, lejos de transformarse en el sentido de favorecer el dinamismo económico con mayor equilibrio de las cuentas externas, ha evolucionado en sentido inverso, y ha llegado a ser un elemento muy significativo en la situación recesiva que afecta a los países latinoamercianos. En estas circunstancias, se ha reforzado la importancia de muchas de las propuestas de carácter regional contenidas en el Programa. Así, en la medida que la cooperación internacional siga mostrando signos desalentadores, se hace evidente que los países deberán orientar proporciones crecientes de su producción y comercio hacia los mercados regionales y del resto de los países en desarrollo, y hacia los propios mercados nacionales. La recuperación de la producción en los países desarrollados y del comercio mundial facilitaría sin duda las tareas, pero es evidente que no puede transformarse en la condición indispensable para que los países latinoamericanos retomen su dinamismo económico.

En los primeros capítulos de este artículo se examinaron las repercusiones que ha tenido la recesión mundial en los países latinoamericanos. Los antecedentes de 1981 y los de carácter preliminar que se tienen sobre 1982 demuestran que los desequilibrios externos han debilitado profundamente el

crecimiento económico y han tenido consecuencias graves para la situación social. En estas circunstancias se han producido cambios de política que, con mayor o menor énfasis, están trasladando las posibilidades de reactivación a los mercados internos y regionales. Está asimismo en marcha un proceso de negociación de los aspectos financieros externos que aspira a hacer manejable la situación de balance de pagos. Aun si se hacen avances en materia comercial y financiera, parece difícil revertir significativamente en 1983 los efectos recesivos generales provenientes del mundo desarrollado. Por ello, el examen de perspectivas que se presenta a continuación se basa en una recuperación más apreciable a partir del bienio 1984-1985, para conseguir una mayor aceleración del dinamismo económico en el segundo quinquenio de los años ochenta.

Los objetivos y metas de carácter normativo perseguidos por la región quedaron claramente establecidos en el Programa de Acción Regional y no se pretende aquí preparar nuevas proyecciones de ese carácter. Sin embargo, se ha considerado útil presentar dos ejercicios de tipo preliminar que sólo pretenden dar primeros órdenes de magnitud en torno a los efectos que tendría una recuperación del dinamismo económico sobre los principales equilibrios macroeconómicos internos y externos. En lo fundamental, los ejercicios se diferencian entre sí en los supuestos acerca de la evolución económica de los países desarrollados y del comercio mundial. Como es evidente, en la medida que haya mayor reactivación en los países desarrollados, puede esperarse para el segundo quinquenio de los años ochenta un dinamismo más semejante al contemplado en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En el período 1983-1985 se espera una reactivación moderada, que permita a la región alcanzar promedios de crecimiento algo inferiores al 4% para el período 1981-1985. Si esta recuperación se combina con un crecimiento cercano al 6% durante el segundo quinquenio, se alcanzaría un ritmo medio de crecimiento para el decenio próximo del 5%. Si, como ya se dijo, se supera levemente el 7% en el segundo quinquenio, el decenio terminaría con un promedio cercano al 5.6%. (Véase el cuadro 1.)

El solo examen de estas cifras agregadas viene a demostrar el profundo impacto que la crisis tendría sobre la región. La reducción del crecimiento económico medio del decenio tendrá, a no dudarlo, profundas repercusiones sobre la situación económica y social.

En los aspectos económicos, se deberá superar una situación de endeudamiento que gravitará sobre las cuentas externas por un largo período, el que indudablemente se prolongará en la medida que no se recuperen la demanda externa y la relación de precios del intercambio. Asimismo, los sectores productores deberán readecuarse a nuevas condiciones de demanda y abastecimientos.

En los aspectos sociales se han producido durante el bienio retrocesos nada fáciles de revertir, en términos ocupacionales y distributivos. La acentuación de la orientación social de las políticas se hace entonces imprescindible, tanto por motivos de equidad, como por ser condición ineludible para la reactivación de los mercados internos.

La Secretaría señaló, a comienzos de los años ochenta, la naturaleza y magnitud de los problemas ocupacionales. A esos problemas, de por sí significativos, hay que agregar hoy el efecto del crecimiento económico prácticamente nulo del bienio 1981-1982. En este período se estima que la fuerza de trabajo aumentó en alrededor de 5.5%; por el solo hecho de no haberse incrementado los puestos de trabajo, se debería esperar un alza de alrededor de cinco puntos en el porcentaje del desempleo abierto. Por otra parte, la crisis ha obligado a algunas empresas a incrementar su productivad y a otras a la quiebra y al cierre de actividades. Así, aunque se recuperara a partir de 1983 un nivel de actividad similar al 7% que los estudios de la Secretaría suponían necesario para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir paulatinamente la subocupación, se iniciaría el período 1983-1990 con una cifra de arrastre de la desocupación abierta superior al 10%. Dada la actual modalidad de desarrollo se necesitarán muchos años

Cuadro 1

AMERICA LATINA[a] (19 países): DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

(Tasas anuales de crecimiento)
(Porcentajes)[b]

Año	Producto interno bruto	Inversión interna bruta	Consumo total	Exportación de bienes y servicios	Importación de bienes y servicios	Efecto de la relación de intercambio	Pago neto de utilidades e intereses	Financiamiento externo neto [c]
1970-1980	5.9	7.4	6.3	4.2	8.6	–	8.2	12.1
1981	1.1	-1.2	0.6	7.8	1.7	–	41.2	29.5
				A				
1981-1985	3.8	4.7	3.1	4.6	2.5	–	6.1	-0.5
1985-1990	6.0	4.9	6.2	7.1	6.2	–	3.7	0.7
				A 1				
1981-1985	3.8	4.7	3.1	4.6	2.5	–	1.3	-4.4
1985-1990	6.0	4.9	6.2	7.1	6.2	–	2.5	-1.2
				B				
1981-1985	3.8	4.7	3.1	4.6	2.5	–	6.1	-0.5
1985-1990	7.1	8.9	6.3	8.5	7.8	–	4.1	3.1

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

Nota: 'A' ejercicio de recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto del decenio de 1970 en el segundo quinquenio del decenio de 1980.
'A1' corresponde al ejercicio 'A' en la hipótesis de una baja en las tasas de interés, en promedio de 12% a 10% en el decenio, y mantención de los requerimientos de exportaciones.
'B' ejercicio de recuperación y aceleración del ritmo de crecimiento del producto interno bruto en el segundo quinquenio del decenio de 1980.

[a] No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.
[b] Sobre valores a precios de 1975.
[c] Incluye donaciones privadas netas.

de crecimiento económico acelerado para absorber de manera productiva este contingente humano que ha quedado al margen de oportunidades ocupacionales. Si bien es posible que parte de este grupo encuentre formas de subocupación que no se reflejan en las estadísticas de desocupación abierta, se hace imprescindible reforzar las políticas ocupacionales contenidas en el Programa de Acción Regional para enfrentar tan grave problema.

La caída del salario real constituye otro motivo de profunda preocupación. El situar esta reducción como condición para el aumento de la ocupación y del ahorro interno podría incidir en el papel que se quiere atribuir al mercado interno en la recuperación y en los objetivos sociales que se postulan para el proceso de desarrollo. Parece a este respecto imprescindible revisar simultáneamente las políticas que dicen relación con el consumo y el ahorro de los estratos de altos ingresos y del gobierno. Para la definición de políticas de salario real, ahorro e inversión, será decisiva la consolidación de un mercado interno en que las grandes mayorías y el proceso de acumulación tengan una importancia creciente y un alto grado de permanencia.

El dinamismo propuesto en los ejercicios exigirá ritmos de crecimiento del ahorro y de la inversión similares o algo superiores a los registrados a largo plazo. Naturalmente, para alcanzar porcentajes de inversión que

Cuadro 2

AMERICA LATINA[a] (19 países): DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

(Porcentajes con respecto al producto interno bruto)[b]

Año	Producto interno bruto	Inversión interna bruta	Consumo total	Exportación de bienes y servicios	Importación de bienes y servicios	Efecto de la relación de intercambio	Pago neto de utilidades e intereses	Financiamiento externo neto[c]
1970	100.0	21.7	75.5	15.6	12.8	-3.0	1.9	2.2
1980	100.0	24.9	78.3	13.3	16.5	1.7	2.4	3.9
1981	100.0	24.3	78.1	14.2	16.6	0.8	3.4	5.0
				A				
1990	100.0	23.9	76.6	15.4	15.9	0.5	3.3	3.3
				A 1				
1990	100.0	23.9	76.6	15.4	15.9	0.5	2.6	2.5
				B				
1990	100.0	27.4	73.3	15.6	16.3	0.6	3.2	3.5

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

Nota: 'A' ejercicio de recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto del decenio de 1970 en el segundo quinquenio del decenio de 1980.
'A1' corresponde al ejercicio 'A' en la hipótesis de una baja en las tasas de interés, en promedio de 12% a 10% en el decenio, y mantención de los requerimientos de exportaciones.
'B' ejercicio de recuperación y aceleración del ritmo de crecimiento del producto interno bruto en el segundo quinquenio del decenio de 1980.

[a] No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.
[b] Sobre valores a precios de 1975.
[c] Incluye donaciones privadas netas.

van desde un 24% en 1990 en el primer ejercicio y que llegan a 27% en 1990 en el segundo ejercicio, se hará necesario realizar un esfuerzo adicional, dado el deterioro que muestra hoy la situación inicial. (Véase el cuadro 2.)

Estos montos de inversión representan, por otra parte, un componente de la demanda de la mayor importancia para estrategias de desarrollo donde la integración regional deberá desempeñar un papel más importante que en el pasado. La inversión necesaria en 1990 para que los 19 países considerados alcancen la tasa de crecimiento del producto interno bruto contemplada en el primer ejercicio (5.0%) sería del orden de los 170 000 millones de dólares a precios de 1975; dicha inversión subiría a 204 000 millones de dólares para lograr las metas planteadas en el segundo ejercicio. (Véase el cuadro 3.) La magnitud de las necesidades de inversión refleja una demanda potencial de importancia, que debería tomarse en cuenta al esbozar cualquier programa de complementación industrial o de cooperación intrarregional.

Del mismo modo, la aceleración del ritmo de crecimiento exigirá aumentos apreciables del ahorro interno. Hacia fines del decenio el coeficiente con respecto al producto interno superaría el 20% y el 23% en cada uno de los ejercicios, lo que exigiría tasas de aumento anuales de 5.8% y 8.1% respectivamente, a partir de 1981. Debe recordarse que este incremento del ahorro interno resul-

Cuadro 3

AMERICA LATINA[a] (19 países): DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

(Millones de dólares de 1975)

Año	Producto interno bruto	Inversión interna bruta	Consumo total	Exportación de bienes y servicios	Importación de bienes y servicios	Efecto de la relación de intercambio	Pago neto de utilidades e intereses	Financiamiento externo neto[b]
1970	253 930.7	55 206.7	191 704.9	39 547.4	32 528.3	-7 692.3	4 941.3	5 615.1
1980	451 011.7	112 423.5	352 982.3	59 902.3	74 296.4	7 740.4	10 894.6	17 549.0
1981	456 127.2	111 031.6	356 124.5	64 555.4	75 584.3	3 688.2	15 385.8	22 724.9
				A				
1985	529 143.6	133 280.6	401 976.4	77 176.0	83 289.8	3 134.9	19 473.9	22 286.6
1990	707 776.3	169 129.4	542 111.7	108 894.2	112 358.7	3 790.5	23 408.4	23 034.3
				A-1				
1985	529 143.6	133 280.6	401 976.0	77 176.0	83 289.8	3 134.9	16 179.6	18 992.5
1990	707 776.3	169 129.4	542 111.7	108 894.1	112 358.7	3 790.5	18 349.2	17 855.8
				B				
1985	529 143.6	133 280.6	401 976.4	77 176.0	83 289.8	3 134.9	19 473.9	22 286.6
1990	745 015.0	203 871.9	546 215.0	116 138.7	121 210.2	4 524.1	23 759.0	25 918.5

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

Nota: 'A' ejercicio de recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto del decenio de 1970 en el segundo quinquenio del decenio de 1980.
'A1' corresponde al ejercicio 'A' en la hipótesis de una baja en las tasas de interés, en promedio de 12% a 10% en el decenio, y mantención de los requerimientos de exportaciones.
'B' ejercicio de recuperación y aceleración del ritmo de crecimiento del producto interno bruto en el segundo quinquenio del decenio de 1980.

[a] No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.
[b] Incluye donaciones privadas netas.

ta imprescindible si se desea, como se explicará luego, reducir apreciablemente la importancia relativa del endeudamiento externo.

Uno de los problemas centrales que deben enfrentar los países latinoamericanos en la actual coyuntura económica es la crítica situación del balance de pagos, cuyas características ya se han comentado con cierto detalle. En ese contexto, es útil explorar algunas líneas de política que puedan facilitar una nueva inserción de la región en la economía internacional, la disminución del impacto de las presiones externas, y las acciones conjuntas en el plano regional que hagan posible una respuesta latinoamericana frente a las condiciones de la actual situación.

En las relaciones externas, las grandes áreas de acción en las cuales se podrían adoptar medidas para contribuir a mejorar notablemente la delicada situación del sector externo latinoamericano se suelen agrupar en tres: el comercio internacional, el financiamiento externo y la cooperación internacional. En el área del comercio internacional, se ve claramente la necesidad de orientar las acciones hacia un decidido incremento de los ingresos por exportación, ya sea por aumentos en los volúmenes exportados o por un mejoramiento en los precios, o por ambas cosas a la vez; asimismo, se hace evidente la necesidad de examinar las posibilidades de absorber regionalmente, con una adecuada eficiencia económica, porcentajes crecientes de las importaciones. En el área de financia-

miento externo, resulta imprescindible plantear una redefinición de los plazos y tasas de interés mediante los cuales estos recursos fueran transferidos a nuestros países. Por último, en el área de cooperación internacional, la acción concertada de la región debería proponerse el logro de mejores condiciones de acceso a los mercados de las economías industrializadas, así como la acentuación de una mayor colaboración intrarregional y con países del tercer mundo. Como los planteamientos pertinentes en relación con esta última área tienen estrecha relación con las proposiciones relativas a las dos primeras, el análisis se referirá en este punto sólo al comercio internacional y al financiamiento externo.

Es evidente que las soluciones basadas en la expansión del comercio internacional tienden a un mayor grado de autonomía regional que aquellas basadas en una postergación de los servicios del endeudamiento: las primeras dependen en mayor medida de las propias decisiones de los países. En efecto, no sólo suponen la capacidad de generar flujos crecientes de productos exportables, sino también, y en gran medida, la acción concertada entre los países de la región. La capacidad de generar mayor flujo de productos exportables se vincula a la creación y adaptación de la capacidad productiva interna para permitir fortalecer y diversificar las exportaciones, con lo que se hace imprescindible reforzar y readecuar la estructura económica. La acción concertada de los países se relaciona con la integración y cooperación regionales, y debe considerarse como un componente fundamental del dinamismo de las exportaciones, tanto desde el punto de vista de ampliación de los mercados, por la vía de la cooperación regional, como de la unidad de acción y de la aplicación de políticas conjuntas en las negociaciones comerciales con los países industrializados.

Ambos aspectos ya fueron destacados en el Programa de Acción Regional, al plantearse la necesidad de incrementar los ingresos de exportación. A este respecto, en las proyecciones preparadas con ese propósito se destacaron los cambios en la composición y destino de las exportaciones que se hacían necesarios para alcanzar tal aumento[6]. Asimismo, se enfatizó que las manufacturas debían constituirse en el rubro más dinámico de las exportaciones latinoamericanas, y que el respectivo incremento debería apoyarse sobre todo en el comercio intrarregional[7]. Por otra parte, sería preciso realizar un significativo esfuerzo para aumentar las exportaciones de productos primarios y combustibles, incrementar el comercio con otras áreas en desarrollo y con los países socialistas, y lograr una actitud de mayor cooperación por parte de los países industriales.

El profundo deterioro de la relación de precios del intercambio durante el bienio 1981-1982 ha colocado a la región en una situación extremadamente delicada. Los problemas consiguientes del balance de pagos serán más fáciles de enfrentar en la medida que se recuperen los precios de las exportaciones latinoamericanas, y muy especialmente los de los productos primarios. Sin embargo, esta última circunstancia escapa en medida importante al poder de decisión de la región. El incremento del comercio intrarregional, en cambio, depende en gran parte de decisiones internas; de irse cumpliendo las metas contenidas en el Programa de Acción Regional respecto de esto último, se debería ir produciendo un cambio en la relación de precios del intercambio, gracias a la mayor simetría que iría adquiriendo el comercio exterior.

En lo que se refiere al financiamiento neto externo, los posibles lineamientos de acción están fuertemente condicionados por la actual situación de endeudamiento de la región: los elevados niveles del endeudamiento y de sus servicios hacen evidente la imposibilidad de mantener la tendencia de dicho financiamiento durante los últimos años. En consecuencia, las posibles acciones tendrían

[6] *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 6, octubre de 1981.

[7] Las manufacturas representan en la actualidad un 15% de las exportaciones totales. La cifra tendría que ser de 42% en 1990, lo que exigiría tasas anuales del orden del 17%. Por su parte, el comercio intrarregional casi tendría que duplicar su participación en las exportaciones totales.

que orientarse a disminuir la presión sobre el balance de pagos mediante el cambio de las condiciones del actual endeudamiento y el ingreso de nuevos créditos que, por sus condiciones especiales, no se traduzcan en una nueva carga para los países.

Los aspectos anteriores han sido recogidos en los ejercicios de proyección ya citados con el propósito de destacarlos, establecer ciertos órdenes de magnitud de las relaciones macroeconómicas externas y analizar sus posibles consecuencias.

En las proyecciones se ha establecido como condición esencial para un manejo más equilibrado de las cuentas externas la reducción de los niveles relativos del endeudamiento. Para ello se supone una paulatina disminución de la relación financiamiento externo-producto, de modo que en 1990 este porcentaje sea más o menos similar al promedio del decenio pasado. Esto es, para América Latina la proporción aludida tendería a declinar de 5.0% del producto interno bruto en 1981 a 3.4% en 1990. Esta proposición se complementa con otra que postula que los servicios de la deuda no sobrepasarán una proporción prefijada del valor de las exportaciones. En segundo lugar, se ha supuesto que la relación de precios del intercambio se mantendrá constante en el nivel de 1981, lo que constituye una hipótesis relativamente pesimista, basada en las consideraciones hechas en párrafos anteriores. Por último, se han considerado condiciones para los plazos y tasas de interés del endeudamiento externo más parecidas a las del segundo quinquenio de los setenta que a las actuales, lo que implica suponer que la región tendrá algún grado de éxito en la negociación de su endeudamiento.

Las repercusiones internas de esta disminución relativa del financiamiento externo se reflejan, como ya se indicó, en el aumento de los niveles de ahorro interno. Al respecto, cabe anotar que la participación del ahorro en el financiamiento de la inversión bruta total aumentaría del nivel alcanzado en 1981 (casi 80%) a 86% y 87% en 1990, en cada uno de los ejercicios.

Dentro del marco de referencia descrito, las importaciones crecerían muy lentamente en ambos ejercicios (2.5% hasta 1985), reflejando, por una parte, los efectos de la recesión en el comercio exterior de los países, y por otra, las políticas restrictivas que se han estado aplicando debido a los problemas de balance de pagos ya señalados. Después de 1985, dado que se postula una aceleración del crecimiento económico y un mejoramiento de las condiciones, se elevan considerablemente las necesidades de importación para sustentar ese crecimiento. Estas tendrían que crecer para la región en su conjunto a un ritmo superior al del producto interno bruto; esto es, 6.2% por año en el primer ejercicio (contra 6% del producto) y 7.8% en el segundo ejercicio (contra 7.1% del producto). Estas tasas implican, sin embargo, una disminución de la elasticidad producto de las importaciones registrada a largo plazo. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Las exportaciones proyectadas corresponden a los ingresos necesarios para financiar las importaciones y alcanzar el nivel previsto de financiamiento neto externo. Estos montos precisan ritmos de crecimiento relativamente elevados en ambos ejercicios. En el primero se traducen en una tasa anual de 6.0% en el período 1981-1990, y en el segundo de 6.7%. Cabe señalar que el ritmo de expansión que requieren las exportaciones se encuadra sin mayores exigencias dentro del potencial exportador que ha desarrollado la región en los últimos años; sin embargo, no debe perderse de vista el carácter multilateral de las acciones y decisiones en el comercio internacional, por lo cual resulta imprescindible, para materializar las metas formuladas, fortalecer el sistema de cooperación internacional.

La necesidad de aumentar las exportaciones no sólo está determinada por las tasas de crecimiento económico relativamente altas que se postulan para el segundo quinquenio, y que se traducen en altos montos de importaciones, sino también por el elevado endeudamiento externo adquirido y las altas tasas de interés vigentes. En efecto, el proceso acumulativo de la deuda externa ha generado servicios que exigen contar con cuantiosos ingresos de exportación para alcanzar las

Cuadro 4

AMERICA LATINA[a] (19 países): EVOLUCION Y PROYECCIONES DEL SECTOR EXTERNO

(Porcentajes sobre la base de precios corrientes)

Año	Relaciones respecto a las exportaciones de bienes y servicios: Pago neto de utilidades e intereses	Financiamiento externo neto[b]	Servicio de la deuda externa: Amortización	Intereses	Total	Relación deuda externa-producto interno bruto[c]
1970	16.1	17.8	12.8	5.5	18.3	...
1980	16.9	26.7	17.4	13.2	30.7	25.9
1981	23.2	33.5	19.8	18.8	38.6	27.9
			A			
1985	24.5	28.1	24.3	19.1	43.3	26.8
1990	21.3	21.3	20.4	16.5	36.9	22.9
			A 1			
1985	20.4	24.0	23.2	15.1	38.2	25.3
1990	16.6	16.6	18.0	12.2	30.2	19.5
			B			
1985	24.5	28.1	24.3	19.1	43.3	26.8
1990	20.1	20.8	19.2	15.6	34.8	22.1

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

Nota: 'A' ejercicio de recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto del decenio de 1970 en el segundo quinquenio del decenio de 1980.
'A 1' corresponde al ejercicio 'A' en la hipótesis de una baja en las tasas de interés, en promedio de 12% a 10% en el decenio, y mantención de los requerimientos de exportaciones.
'B' ejercicio de recuperación y aceleración del ritmo de crecimiento del producto interno bruto en el segundo quinquenio del decenio de 1980.

[a] No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.
[b] Incluye donaciones privadas netas.
[c] Sobre valores a precios de 1975. El saldo de la deuda se deflacionó con el índice implícito de importaciones de bienes y servicios.

metas formuladas en cuanto a financiamiento externo. Esto queda claro si se analiza el período 1981-1985. Como ya se indicó, las importaciones deberían crecer sólo en 2.5% al año, en tanto que las exportaciones tendrían que hacerlo en 4.6%. Si se tiene en cuenta que en 1981 el servicio de la deuda externa absorbió cerca del 40% de los ingresos corrientes de exportación, es obvio que una relación de esta magnitud no puede mantenerse sin que se agrave la ya delicada situación del balance de pagos; de allí que se plantee reducir el porcentaje a alrededor de 35% hacia fines de la década. (Véase el cuadro 4.)

Las restricciones impuestas al financiamiento externo neto en relación al producto, así como al servicio de la deuda externa con respecto a los ingresos de exportación, exigen —como se ha dicho— un significativo esfuerzo para incrementar las exportaciones, el que resulta ineludible si se aspira a sanear el sector externo de América Latina y a sentar las bases para lograr un crecimiento económico menos vulnerable a las vicisitudes foráneas. En efecto, aunque existiera la posibilidad de obtener un financiamiento externo mayor que el proyectado en estos ejercicios, las necesidades de ingresos de exportación no disminuirían sensiblemente, debido al alto porcentaje que se encuentra comprometido con el servicio de la deuda externa y que es justamente lo que se propone reducir. Al respecto, cabe destacar que, incluso con las fuertes restricciones impuestas al financiamiento externo, el servicio de la deuda externa se elevaría en 1990 a cerca de los 175 000 millones de dólares, monto que casi cuadruplica al pagado en 1981. (Véase el cuadro 5.)

Ya se ha señalado antes la importancia que han tenido las altas tasas de interés en la situación financiera mundial de los últimos años. Con el propósito de examinar las repercusiones de tasas de interés más reducidas sobre las variables del sector externo, se efectuó otro ejercicio, derivado del primero, en el cual la tasa de interés promedio se baja

Cuadro 5

AMERICA LATINA[a] (19 países): EVOLUCION Y PROYECCIONES DE LAS VARIABLES FINANCIERAS DEL SECTOR EXTERNO

(Millones de dólares corrientes)

Año	Pago neto de utilidades e intereses	Financiamiento externo neto[b]	Servicio de la deuda externa			Exportaciones de bienes y servicios
			Amortización	Intereses	Total	
1970	2 751.1	3 046.6	2 195.9	938.9	3 134.8	17 106.8
1980	17 956.6	28 256.0	18 474.5	14 031.9	32 506.4	106 011.0
1981	26 558.0	38 369.8	22 667.2	21 599.7	44 219.9	114 676.9
			A			
1985	51 222.9	58 741.2	50 682.9	39 809.7	90 492.6	208 852.6
1990	100 364.9	100 260.3	96 097.3	77 830.8	173 928.1	471 712.9
			A-1			
1985	42 622.8	50 141.1	48 370.6	31 489.5	79 860.4	208 852.6
1990	78 477.4	78 372.9	85 032.0	57 620.4	142 652.4	471 712.6
			B			
1985	51 222.9	58 741.2	50 682.9	39 809.7	90 492.6	208 852.6
1990	101 314.2	104 822.4	97 162.3	78 658.2	175 820.5	505 163.8

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

Nota: 'A' ejercicio de recuperación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto del decenio de 1970 en el segundo quinquenio del decenio de 1980.
'A 1' corresponde al ejercicio 'A' en la hipótesis de una baja en las tasas de interés en promedio de 12% a 10% en el decenio, y mantención de los requerimientos de exportaciones.
'B' ejercicio de recuperación y aceleración del ritmo de crecimiento del producto interno bruto en el segundo quinquenio del decenio de 1980.

[a] No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.
[b] Incluye donaciones privadas netas.

en dos puntos y se mantienen los mismos requerimientos de exportaciones. Los resultados muestran para 1990 una fuerte reducción de las relaciones entre el pago neto de utilidades e intereses, por un lado, y el financiamiento externo neto, por otro, con respecto al producto interno bruto; en ambos casos, las cifras caen de aproximadamente 3.3% a 2.5%. Por otra parte, el servicio de la deuda externa representaría alrededor del 30% de los ingresos corrientes de las exportaciones, y el coeficiente de la deuda externa con respecto al producto interno bruto bajaría de 23% a 19% en ese mismo año. Lo significativo de esa reducción queda aún más claro si se considera que hacia 1990 el servicio de la deuda alcanzaría sólo a 143 000 millones de dólares, vale decir 31 000 millones menos que en el caso de referencia. (Véase nuevamente el cuadro 4.) Es importante anotar que este significativo impacto está estrechamente ligado al mantenimiento de los ingresos de exportación del ejercicio básico.

En definitiva, los resultados obtenidos permiten destacar, tanto la magnitud del problema de balance de pagos y los principales elementos que lo determinan, como el considerable esfuerzo que exigen algunas políticas tendientes a lograr una situación externa más equilibrada. En ese sentido, se presentan órdenes de magnitud que permiten evaluar la importancia absoluta y relativa que podrían tener el incremento de los ingresos de exportación y las posibles nevas condiciones y montos del financiamiento externo.

Por último, la materialización de una situación más equilibrada de balance de pagos requerirá un conjunto de medidas de comercio y financiamiento externos. Dada la importancia del tema, las otras dos secciones de este capítulo se dedican a presentar líneas y medidas de política de cooperación regional, con otras áreas en desarrollo y con los países desarrollados.

B. LA COOPERACION Y LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONALES

1. *Areas prioritarias*

América Latina ha demostrado ya su capacidad para producir una buena parte de las manufacturas destinadas al consumo, pero muestra todavía importantes limitaciones en la fabricación de bienes de capital, productos intermedios y algunos bienes de consumo de tecnología avanzada. Son precisamente estas producciones las que requieren de espacios económicos que, en general, superan los ofrecidos aisladamente por los mercados nacionales de los países de América Latina. En consecuencia, la integración y la cooperación revisten un significado insustituible como mecanismos fundamentales para complementar y acelerar los procesos de industrialización de los países de la región, sin que ello lleve a disminuir el importante papel que también pueden desempeñar para el fortalecimiento del intercambio intrarregional de productos básicos.

Hay, por supuesto, múltiples modalidades mediante las cuales las acciones mancomunadas pueden contribuir de manera significativa a alcanzar los objetivos indicados, ayudando además a alcanzar otras metas que interesan a los países de América Latina.

En un documento de la CEPAL presentado a su decimonoveno período de sesiones (Montevideo, mayo de 1981),[8] se enumeraron y describieron las posibles áreas prioritarias de la cooperación en este decenio que se inicia. Parece conveniente en esta oportunidad revisar y profundizar aquellas esferas de acción donde deberían concentrarse los esfuerzos de cooperación de los países de América Latina.

Así, y dando por supuesto el imprescindible y decidido apoyo de los países de la región a los distintos esquemas de integración vigentes en América Latina y el Caribe —destinados esencialmente a crear, como meta final, un mercado común zonal o subregional que impulse un proceso de industrialización de mayor profundidad y amplitud— se consideran a continuación los campos donde la cooperación puede contribuir de manera importante a acelerar el desarrollo de los países de la región.

2. *Aprovechamiento conjunto y racional de los recursos naturales y compensación de desequilibrios regionales*

Se debería procurar la iniciación o la continuación de acciones de cooperación para lograr: i) un mayor grado de autosuficiencia del abastecimiento regional en alimentos y materias primas en general; ii) la utilización conjunta de recursos compartidos, como los hídricos; iii) la reorientación de los flujos de comercio de productos básicos que la región exporta hacia terceros países y a su vez importa simultáneamente desde estos países; y iv) el mejoramiento de los rendimientos de las exportaciones de productos básicos, mediante una creciente elaboración local, aumentando así su valor agregado incorporado y llevando a una mayor participación nacional en las etapas de distribución y comercialización, así como a una mejor posición en las negociaciones internacionales vinculadas con dichos productos. Todas estas iniciativas deberían emprenderse en un marco adecuado de uso racional de los recursos.

3. *Energía*

En esta materia hay importantes temas que no han sido aún considerados adecuadamente. Entre ellos se cuentan el desarrollo de recursos energéticos no tradicionales; la sistematización de información completa, rápida y precisa, en especial referente al petróleo y sus derivados; la capacitación de personal; la gestión de empresas, y, en general, todo lo relacionado con las economías y la tecnología en este campo. Por último, sería interesante continuar y profundizar esfuerzos de cooperación como los realizados

[8] Véase, *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 8, febrero de 1982.

en los últimos años por México y Venezuela para mejorar la situación de los países importadores netos de petróleo en Centroamérica y el Caribe.

4. *Integración física y cooperación en el transporte, las comunicaciones y otros servicios públicos*

Para superar los obstáculos derivados de las grandes distancias geográficas entre los países de la región y para procurar una mejor utilización de la infraestructura ya existente, es importante seguir llevando adelante las iniciativas de facilitación del tránsito de personas y mercaderías y de interconexión de los diferentes medios de transporte y de comunicaciones. Es preciso, asimismo, promover una mayor colaboración —particularmente en las áreas técnica y de producción de ciertos insumos y bienes de capital— en otros servicios públicos, tales como agua potable, riego, saneamiento urbano y ferrocarriles metropolitanos.

5. *Agricultura y alimentación*

En este sector existe amplia potencialidad para acciones de cooperación en campos tales como la tecnología, el comercio exterior y el autoabastecimiento alimentario regional. Además, la complementación de diferentes producciones, de acuerdo con las características climáticas o el tipo de superficie disponible, puede dar lugar a convenios de abastecimiento a largo plazo entre grupos de países. Además, cabe señalar que las limitaciones en materia de disponibilidad de divisas y otros aspectos hacen aconsejable aumentar la proporción del abastecimiento de alimentos procedentes de la región.

6. *Ciencia y tecnología*

La ciencia y la tecnología están vinculadas con todas las actividades productivas y con la creación, aplicación, divulgación, control y propiedad del conocimiento. Entre las actividades de cooperación de interés regional pueden mencionarse el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas; el fomento a la adaptación o creación de tecnología vinculada a sectores prioritarios (energía, alimentación, bienes de capital, etc.); la interconexión de sistemas científicos y tecnológicos; la organización de empresas multinacionales latinoamericanas de tecnología; el financiamiento para el desarrollo tecnológico y científico, y la adopción de posiciones conjuntas regionales en las negociaciones internacionales en materias como la propiedad industrial y el código de conducta tecnológica.

7. *Cooperación en la industria*

Aparte de las iniciativas destinadas a crear un mercado común, cuyo principal beneficiario sería la industria manufacturera, existen otras actividades de cooperación relativas a ramas específicas de la industria o al plano de las empresas, tanto públicas como privadas. La complementación o programación conjunta de ramas industriales de alta densidad y volumen de capital y con elevadas escalas de producción, como la petroquímica, el aluminio, la construcción naval, la siderurgia o la producción de componentes electrónicos, puede contribuir a un aumento considerable de su eficiencia y factibilidad. Un caso similar es el de los bienes de capital o equipos pesados, que requieren contunidad en la demanda y significativos niveles en los pedidos de producción.

8. *Financiamiento*

En la actualidad tanto en la región como en sus esquemas de integración, existen mecanismos para facilitar el intercambio comercial entre dichos esquemas, para apoyar a los países con déficit de balance de pagos y para financiar proyectos de industrias de integración. Aun así, sigue teniendo gran importancia la cooperación para encontrar nuevas fuentes de financiamiento zonal y extrazonal y para poner en marcha un sistema de seguro para las exportaciones, sobre todo dadas las necesidades de crédito a largo plazo generadas por el desequilibrio energético de muchos países de la región, la urgencia de crear y consolidar nuevas corrientes de exportación,

las demandas de financiamiento que provendrán de un mayor intercambio de bienes de capital y la necesidad de establecer grandes arreglos financieros en apoyo de las acciones binacionales o multinacionales de cooperación.

En todo caso, las circunstancias actuales abren la oportunidad de mejorar las formas de cooperación financiera regional y subregional en América Latina ya existentes o sugeridas con anterioridad. En este sentido, convendría entonces:

a) Dar mayor estímulo a las negociaciones que se realizan para ampliar montos de créditos recíprocos y plazos en el sistema de compensación de saldos y créditos recíprocos de la ALADI. El éxito en el financiamiento de este sistema, que ha estado en funcionamiento durante más de quince años, justifica ampliar el plazo de compensación de saldos hasta seis meses, lo que requeriría ampliar también los montos de créditos recíprocos de manera de evitar en lo posible los pagos anteriores al final del período de compensación.

b) Interconectar los sistemas de pagos del Mercado Común Centroamericano y de la ALADI. La interconexión de estos sistemas, que permitiría un funcionamiento a nivel latinoamericano, ya está estudiada en sus aspectos técnicos y no se ha llevado adelante básicamente por falta de acuerdo en las tasas de interés que deben aplicarse y en el largo del período de compensación. Al extender a seis meses el período de la compensación en el sistema de ALADI, éste resultaría idéntico al que se utiliza en el Mercado Común Centroamericano, de modo que desaparecería como elemento de conflicto. Debería ser posible además lograr un acuerdo rápido sobre las tasas de interés.

c) Aumentar los montos y plazos de créditos en el Acuerdo de Santo Domingo, de apoyo al balance de pagos. Dicho acuerdo ha sido utilizado en diversas oportunidades por varios países, y en todos los casos ha funcionado de manera satisfactoria. Sin embargo, los montos actualmente comprometidos en el Acuerdo son todavía muy poco significativos y los plazos de los créditos demasiado cortos; el aumento de los montos y la ampliación de los plazos favorecerían el financiamiento de balance de pagos en América Latina y facilitarían el comercio intralatinoamericano.

d) Reactualizar los estudios para establecer una Red de Seguridad Financiera en América Latina, teniendo como base la propuesta presentada a mediados del decenio de 1970 por la propia CEPAL. La idea planteada contempla un compromiso de las instituciones financieras oficiales latinoamericanas de aportar recursos a esa Red para que actúe como "prestamista de última instancia", en caso de que un país miembro lo requiera y siempre que este país haya hecho uso antes de otras fuentes de financiamiento, entre ellas el Fondo Monetario Internacional. El mecanismo crearía un sistema de evaluación y consultas que podría ser el germen de una cooperación más estrecha en el futuro en otros campos (además del financiero), así como en otros aspectos del financiamiento.

9. *Cooperación en el campo de los servicios, en particular en los de consultoría e ingeniería*

En algunos países de la región, los servicios de consultoría e ingeniería han llegado a constituir un rubro de significación en el comercio exterior; complementariamente, puede observarse que existe amplio campo para el desarrollo de los conocimientos tecnológicos y científicos que sustentan esas actividades. Aunque todos los países poseen, en mayor o menor grado, experiencia y conocimiento en las tecnologías que se utilizan en los sectores más característicos de sus economías, aún se observan importantes insuficiencias que podrán superarse mediante una adecuada combinación de las capacidades del conjunto de países y mediante iniciativas colectivas para aprovechar mejor los recursos nacionales de consultoría e ingeniería. La posibilidad de cooperación en obras de gran envergadura en materia de energía, transporte y comunicaciones, minería, etc., puede dar continuidad al empleo de conocimientos especializados, eliminando las bruscas fluctuaciones que dentro de cada país tiene la demanda de consultoría e ingeniería, y con-

tribuyendo a capacitar a los países latinoamericanos para emprender trabajos mancomunados fuera de la región.

10. *Promoción de exportaciones*

La cooperación regional en materia de promoción de exportaciones podría estar dirigida tanto a mejorar el conocimiento de los mercados externos potenciales como a incrementar el poder negociador de América Latina y, además, a presentar un frente unido ante las medidas proteccionistas de los países desarrollados. Así, la cooperación regional entre los gobiernos y las empresas y sus asociaciones puede ayudar a perfeccionar los diversos instrumentos de promoción (incluyendo los seguros y los reaseguros), a sumar ofertas exportables, a sostener campañas publicitarias, a formar asociaciones de productores de artículos exportables, a crear empresas multinacionales de comercialización externa y a emprender acciones colectivas para facilitar el acceso a los mercados internacionales.

11. *Cooperación con los países de menor desarrollo económico relativo de la región*

El éxito de las iniciativas de cooperación entre los países de América Latina exige una especial consideración del principio de reciprocidad, en el sentido de otorgar un tratamiento especial de apoyo, tanto en los esquemas de integración como en todas las vinculaciones económicas y comerciales con las naciones más desarrolladas de la región, a los países pequeños y medianos cuyo proceso de industrialización no ha avanzado al mismo ritmo que el de los países más grandes. Si bien se han presentado serios problemas cuando se ha intentado llevar a la práctica este aspecto fundamental de las relaciones intrarregionales, ya sea debido a deficiencias en los medios utilizados para su instrumentación o a las escasas posibilidades reales de los países menos desarrollados para aprovechar las oportunidades otorgadas, en la actualidad se dan buenas razones políticas, económicas y éticas para intentar nuevos caminos y fórmulas que contribuyan a lograr un mejor equilibrio intrarregional.

C. ALGUNOS ASPECTOS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL Y CON OTRAS AREAS EN DESARROLLO

1. *Consideraciones generales*

En la década de los setenta los países industrializados se vieron afectados por una inflación persistente, una creciente desocupación y una situación de balance de pagos muy inestable, tanto en términos de superávit y déficit como de oscilaciones en los tipos de cambio. Las políticas aplicadas para afrontar estos problemas tuvieron efectos muy importantes sobre los países en desarrollo, y muy particularmente sobre aquéllos no exportadores de petróleo. Especial mención merece el efecto de la combinación de inflación y de incremento de la liquidez internacional con que los países industriales afrontaron la primera crisis de los combustibles. En el caso de América Latina, como ya se observó anteriormente, los países utilizaron la abundante oferta de créditos y se endeudaron fuertemente, con el propósito de evitar, en lo posible, caídas significativas en el ritmo de crecimiento de las importaciones y del producto (y del consumo en algunos casos). Además, por la vía del comercio exterior, agregaron un significativo componente de inflación importada a sus ya tradicionales problemas inflacionarios.

A comienzos de los años ochenta los Estados Unidos alteraron decisivamente su política, con lo que modificaron el panorama internacional. La mayor importancia otorgada a las políticas antinflacionarias, a diferencia de lo ocurrido en la crisis iniciada en 1974, trajo como consecuencia, una recesión más profunda y prolongada, un acentuado incremento en el desempleo y un notable aumento de las tasas reales de interés. Los

efectos sobre los países en desarrollo han sido múltiples y se han superpuesto a un elevado endeudamiento que no existía en 1973, gestándose así una situación de deterioro e inestabilidad que ya fue descrita en los capítulos previos en lo que atañe al caso latinoamericano.

El creciente desempleo y las dificultades productivas y financieras de muchos países desarrollados han estimulado las tendencias proteccionistas, justamente en momentos en que en los países en desarrollo, paradójicamente, predominaba más bien una tendencia hacia el aperturismo comercial y financiero. La recesión en los países industriales agregó al creciente proteccionismo una caída en la demanda de productos primarios y en los precios, produciendo así una clara tendencia al desequilibrio comercial externo, como se ha destacado en los capítulos anteriores.

De este modo, la crisis de 1981-1982 encuentra a los países latinoamericanos en una situación especialmente vulnerable porque, en primer lugar, están más abiertos al comercio internacional y al movimiento de capitales, lo que facilita la transmisión de los impactos externos. En segundo término, su alto nivel de endeudamiento limita seriamente las posibilidades de contar con financiamiento adicional para enfrentar la crisis de sus balances de pagos. En tercer lugar, algunos países en desarrollo no disponen de suficientes recursos en divisas y carecen de la capacidad de ajuste necesaria para continuar sirviendo regularmente su deuda externa, sobre todo dado el estancamiento del comercio internacional y el deterioro de su relación de precios del intercambio.

La situación comercial y financiera internacional se traduce en una tendencia restrictiva en los sistemas bancarios internacionales, los que ven afectada su cartera de préstamos por la situación recesiva general y especialmente por las crecientes dificultades de algunos países deudores. Además, la recesión que se empieza a manifestar en el bienio 1981-1982 en los países latinoamericanos ha obligado ya a los Bancos Centrales de algunos países a adoptar medidas de apoyo a los sistemas bancarios nacionales.

En relación con este aspecto, cabe tener en cuenta que un banco financiero no sólo sirve de intermediario entre ahorrantes y usuarios de fondos, sino además entre el presente y el futuro. Cuando las fluctuaciones cíclicas son muy acentuadas y van acompañadas de fuertes oscilaciones de los tipos de cambio de las monedas de reserva, la posibilidad de intermediación entre presente y futuro, se debilita, porque los bancos ven disminuida su factibilidad económica. Si este fenómeno se hace general en muchos bancos, debe optarse entre el apoyo oficial al sistema o una crisis financiera significativa; esto es válido tanto en el plano nacional como en el internacional.

Así, la crisis del comercio exterior no encuentra solución en el campo financiero; en cambio, este aspecto tiende más bien a reforzar las tendencias recesivas, con las graves consecuencias económicas y sociales ya señaladas en este documento.

2. *Algunos aspectos de la cooperación internacional*

a) *La cooperación Norte-Sur*

Una advertencia de carácter general, casi obvia pero indispensable, es que las acciones para lograr una reactivación de la economía mundial deben inscribirse en el marco de las iniciativas necesarias para realizar cambios más profundos, que lleven a una reaceleración y reorientación del desarrollo económico y social en los niveles mundial, regional y nacional, así como a una reorganización de las relaciones económicas internacionales. Cabe agregar que la puesta en práctica de esas iniciativas será más fácil si, en los distintos casos nacionales, se plantea en un contexto dinámico en el que las medidas de estabilización de precios no se adopten a costa de un estancamiento de la inversión y del continuo deterioro de la situación ocupacional.

Por otra parte, es importante reiterar que, para la reactivación de la economía mundial, la principal capacidad de acción la tienen los países industrializados, por cuanto constituyen el centro del sistema de relaciones internacionales. Así, para esa reactiva-

ción es indispensable y prioritaria una política decidida, coordinada y persistente de dichos países, encaminada a superar los problemas coyunturales y estructurales que están afectando sus procesos de desarrollo —entre ellos los vinculados a la reorganización energética y al redespliegue industrial. En tal sentido, la eficacia de las iniciativas adoptadas está en clara relación con la coherencia tanto de los diagnósticos que se hagan como de las medidas que se tomen en relación con las tendencias y las dificultades de las diferentes naciones industrializadas.

En el plano de la economía mundial, la comunidad internacional, mediante la EID para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha propuesto determinados objetivos y metas para los países en desarrollo, los que han sido ratificados por los gobiernos latinoamericanos en el Programa Regional de Acción. En este sentido, las políticas y medidas que se adopten, tanto en el plano mundial como en el latinoamericano, deberán tener en cuenta, entre otros aspectos, los que se señalan a continuación:

i) Los países con un grande y continuo superávit corriente en su balance de pagos deberían establecer políticas que faciliten sus importaciones, pues es obvio que están en posición privilegiada para restablecer el dinamismo del comercio mundial.

ii) Sería preciso facilitar una expansión de las exportaciones de los países en desarrollo a fin de reducir o eliminar sus desequilibrios externos. En este sentido:

— los países en desarrollo podrían ampliar y fortalecer sus políticas de promoción de exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales;

— los países desarrollados podrían disminuir o eliminar las barreras arancelarias (sobre todo los escalonamientos tarifarios) y no arancelarias que afectan a las importaciones provenientes de los países en desarrollo, principalmente a los productos manufacturados, así como a un gran número de productos básicos. Esto es indispensable para que las políticas de promoción de exportaciones sugeridas en el punto anterior cumplan con su objetivo y, además, para que los aumentos en los volúmenes exportados alcanzados gracias a tenaces esfuerzos de parte de los países en desarrollo, y de América Latina en especial, no se vean anulados por un grave deterioro de la relación de precios del intercambio.

iii) Sería preciso reprogramar el pago de servicios de la deuda externa de los países en desarrollo mientras el programa de reactivación mundial toma impulso. Para ello sería útil poner a disposición de los países un mecanismo de apoyo para el refinanciamiento de la deuda, cuyas posibles características se han señalado en diversos documentos de la CEPAL y pueden resumirse en el derecho de acceso automático a la refinanciación en función de ciertos indicadores objetivos, y en el principio de que la magnitud y los términos de la reprogramación deben ser decididos caso por caso.

iv) Los países desarrollados podrían aplicar medidas relativas a la banca privada internacional, tales como la aceptación de mecanismos de refinanciamiento a más largo plazo de sus carteras; la transferencia de los efectos de estas medidas a los países fuertemente endeudados, permitiría a estos últimos aliviar su situación de pagos.

v) Se haría necesaria una ampliación considerable de los niveles de operaciones (y, en ciertos casos, también de los tipos de operaciones) de las instituciones multilaterales de financiamiento, en particular del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, pero también de los organismos reginales de crédito. El alcance actual del Fondo Monetario es absolutamente insuficiente para afrontar la situación de desequilibrios externos existente, y sus recursos utilizables corren el riesgo de agotarse durante el primer semestre de 1983. Para evitarlo, y para permitir al Fondo desempeñar un papel activo en una solución no depresiva de la crisis, debe darse mayor alcance a sus operaciones mediante el aumento de las cuotas de los países miembros. Conviene destacar que un aumento de 100% en las cuotas del Fondo Monetario significa agregar entre 30 y 40 mil millones de dólares al total de recursos que puede otorgar la institución, y que estos montos sólo representan una proporción que fluctúa entre el 10% y el 15% de la actual

deuda externa de América Latina. Por último, el Fondo Monetario podría establecer un servicio para el financiamiento del déficit externo provocado en los países en desarrollo por las alzas en las tasas de interés internacionales, según lo han venido proponiendo, desde hace algunos meses y en diversos foros, algunos representantes de gobiernos de la región.

vi) Simultáneamente, deberían aumentarse los recursos del Banco Mundial y de los bancos regionales, tanto los de carácter concesionario como los no subsidiados, con el fin de que estas instituciones puedan apoyar financiera y técnicamente los cambios en la estructura productiva indispensables no sólo para superar la actual crisis, sino también para volver a alcanzar tasas de crecimiento razonables y sostenidas de la economía mundial durante el resto del decenio de 1980. Las ampliaciones de fondos propuestas para la banca pública internacional serían factibles si se cumplen verdadera y rápidamente los objetivos de transferencia de recursos financieros del 0.7% y del 1% del producto interno bruto de los países industrializados hacia los países en desarrollo.

vii) Finalmente, sería necesario lograr a la brevedad posible una reforma del sistema monetario internacional que contemple adecuadamente por lo menos las bases y condiciones para un proceso de ajuste equitativo y simétrico; la creación de liquidez vinculada a la expansión de los intercambios mundiales; la existencia de un régimen de tipos de cambio flexibles pero relativamente estables, y la satisfacción de las necesidades de los países en desarrollo, en especial en cuanto a la transferencia de recursos monetarios. De igual modo, se precisa una reforma del sistema de comercio internacional que contemple adecuadamente los intereses de los países en desarrollo.

b) *La cooperación Sur-Sur*

i) *Tendencias y potencialidades.* Durante los próximos años sería preciso fortalecer y ampliar las relaciones económicas existentes entre las naciones en desarrollo, de manera que se busquen nuevos elementos dinámicos para su crecimiento y se aminoren los efectos negativos resultantes del lento desenvolvimiento de la economía mundial. La creciente cooperación interregional se vendría a sumar a la cooperación regional y a la expansión y recomposición del mercado interno de los propios países en desarrollo como medio de lograr para el Tercer Mundo un ritmo de desarrollo más rápido, que permitiría su inserción en una economía internacional dominada por el comportamiento pasivo de los centros. La cooperación entre las naciones de las diferentes regiones en desarrollo es parte de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, y uno de los elementos fundamentales de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1980.

En los años setenta se pusieron de manifiesto las potencialidades reales de las vinculaciones entre los países del Sur. La voluntad de estos países de reducir su dependencia respecto de los centros y de profundizar su propia interdependencia se ha traducido en acciones de países o grupos de países gracias a las cuales se han logrado un mayor conocimiento mutuo, mejores comunicaciones y transportes, mecanismos financieros especiales, empresas conjuntas, proyectos de cooperación técnica, transferencia y desarrollo de tecnologías propias y, desde luego, un significativo incremento del comercio recíproco de bienes.

Los antecedentes disponibles sobre el intercambio comercial de América Latina con el resto de los países en desarrollo hacen prever que durante el resto del decenio de 1980 podría tener lugar una significativa y sostenida expansión del comercio interregional. En efecto, entre 1970 y 1978 las exportaciones latinoamericanas al conjunto de los otros países en desarrollo elevaron su participación en el total de las exportaciones de la región del 2% al 5%. La última cifra parece aún relativamente baja, y puede elevarse de manera importante en el transcurso de los años ochenta. Esta impresión se ve confirmada porque, en comparación con las importaciones totales de los países en desarrollo (excluida América Latina), las exportaciones latinoamericanas a esos países solamente re-

presentaron el 1.4% en 1978, coeficiente parecido al registrado en 1970.[9]

A su vez, existen promisorias perspectivas de un considerable aumento en los próximos años, de la afluencia directa de préstamos y de inversiones desde los países en desarrollo de la OPEP hacia las naciones no petroleras del Tercer Mundo, las cuales, en buen número, estarán generando persistentes déficit en la cuenta corriente de su balance de pagos. En particular, hay posibilidades de que se incrementen en el futuro los préstamos e inversiones de esa clase hacia América Latina, y ya hay iniciativas concretas en este sentido.

En otra esfera, las experiencias de cooperación de Argentina y Brasil con diversos países de Africa ponen de relieve las posibilidades de colaboración en materia de tecnología. Las tecnologías 'intermedias' disponibles en los países latinoamericanos para su aplicación en otros países en desarrollo resultan especialmente adecuadas, sobre todo en comparación con aquellas tecnologías que se intenta transferir desde los países centrales. Por su parte, las Secretarías de la Comisión Económica para Africa y de la Comisión Económica para América Latina iniciaron en 1982 un programa de cooperación horizontal entre las dos regiones, particularmente en los campos del comercio exterior, del desarrollo de recursos humanos y de la ciencia y la tecnología.

ii) *Un programa de acción para la cooperación Sur-Sur.* Los diferentes aspectos señalados han llevado a los países en desarrollo a profundizar la búsqueda de formas sistemáticas de acción conjunta. A partir de la Conferencia sobre Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México, en 1976; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada en Buenos Aires, en 1978; la IV Reunión Ministerial del Grupo de los 77, realizada en Arusha, en 1979, y la Conferencia de alto nivel del Grupo de los 77 que tuvo lugar en Caraballeda, Venezuela, en 1981, se ha dado comienzo a diversas actividades conjuntas de los países del Tercer Mundo que se han traducido en orientaciones y decisiones en varios foros internacionales, especialmente en el seno de organizaciones de las Naciones Unidas. Se ha ido dando forma así no sólo a principios que guían la acción de los países en desarrollo en su cooperación recíproca sino que, también, a prioridades para la acción y a mecanismos concretos para llevarla a cabo.

La voluntad del Sur de aumentar las acciones conjuntas se vio particularmente reflejada en la Reunión Ministerial de Arusha del Grupo de los 77, donde se aprobó el Primer Plan de Acción a corto y mediano plazo para las prioridades globales en materia de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo. Ahí se estableció que la cooperación económica recíproca "es un elemento clave de una estrategia de autoconfianza colectiva y que, por ello, se convierte tanto en parte indispensable como en instrumento para los cambios estructurales que requiere un proceso equilibrado y equitativo de desarrollo económico mundial, que introduzca un nuevo sistema de relaciones basadas en el interés mutuo y en soluciones de avenencia".[10]

Entre las áreas de interés definidas en la Conferencia de México, el Primer Plan de Acción aprobado en Arusha seleccionó nueve para adoptar las primeras medidas de cooperación recíproca: sistema global de preferencias comerciales entre los países en desarrollo (SGPC); coordinación entre las organizaciones comerciales estatales (OCE); establecimiento de empresas multinacionales de comercialización (EMC); fortalecimiento de la integración y la cooperación económica en el plano subregional, regional e interregional; cooperación en la transferencia y desarrollo de tecnología; países menos adelantados;

[9] Véase al respecto CEPAL, *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 7, septiembre de 1981, págs. 166-168.

[10] Véase UNCTAD, *Programa de Arusha para la autoconfianza colectiva y marco para las negociaciones*, UNCTAD V, 28 de febrero de 1979, TD/236, Manila, mayo de 1979, pág. 8.

países en desarrollo sin litoral e insulares; cooperación monetaria y financiera; y empresas multinacionales de producción entre países en desarrollo (EMP). Además, en la Reunión Ministerial de Arusha se reiteró que la cooperación técnica es un instrumento fundamental para el impulso de la cooperación económica entre países en desarrollo, razón por la cual se consideró necesaria la pronta y efectiva instrumentación del Plan de Acción de Buenos Aires y de las resoluciones respectivas aprobadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica en Países en Desarrollo celebrada en dicha ciudad.

Ahora bien, por los avances realizados hasta la fecha, así como por su trascendencia, se recordará aquí en especial el sistema global de preferencias comerciales entre los países en desarrollo. Después de numerosos trabajos técnicos preparados por la UNCTAD y de diversas reuniones regionales y mundiales, el sistema global ha entrado a la etapa de negociación y son promisorios, en tal sentido, los progresos registrados durante 1982. Las bases aprobadas por los países en desarrollo definen el marco dentro del cual se desenvolverán las negociaciones conducentes al establecimiento del SGPC. Por la amplitud y significación de esas bases acordadas, el establecimiento del SGPC puede llevar a instaurar un verdadero sistema económico para los países en desarrollo, que permitiría fortalecer las vinculaciones comerciales entre los países en desarrollo y en numerosos otros campos de la actividad económica.

Por último, interesa anotar que en la reunión citada de Venezuela, en 1981, se decidió la puesta en marcha de un conjunto de mecanismos (grupos de trabajo, conferencias, seminarios y otros) destinados a fortalecer la cooperación entre países en desarrollo en las áreas de energía, financiamiento, agricultura, materias primas, tecnología, industrialización y comercio.