

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/836

27 de marzo de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimotercer período de sesiones

Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969

EL SEGUNDO DEGENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

\*

Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina



# INDICE

		<u>Página</u>
Introducción	LA CEPAL Y EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO .....	1
Capítulo I.	LA EXPERIENCIA DE ESTE DECENIO Y LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL ..	7
	A. LA EXPERIENCIA DE ESTE DECENIO .....	7
	B. LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DEL INSUFICIENTE DINAMISMO ECONOMICO Y SOCIAL .....	13
	a) Desarrollo económico, formación de capital y distribución del ingreso .....	13
	b) La producción agropecuaria .....	15
	c) La industrialización sustitutiva .....	17
	d) Los factores estructurales externos .....	18
Capítulo II.	PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES DEL DESARROLLO ECONOMICO EN EL PROXIMO DECENIO .....	22
	A. EL DEFICIT POTENCIAL DE AHORRO INTERNO .....	22
	B. EL DEFICIT POTENCIAL DE COMERCIO EXTERIOR Y DE BALANCE DE PAGOS .....	28
	C. PERSPECTIVAS DEL RITMO DE CRECIMIENTO Y DE LA EVOLUCION DE LA DESOCUPACION ESTRUCTURAL .....	33
Capítulo III.	ASPECTOS ESENCIALES DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO .....	36
	A. PLANTEAMIENTO GENERAL .....	36
	a) Los objetivos principales de la estrategia .....	36
	b) Los instrumentos fundamentales de la estrategia .....	42
	c) Vulnerabilidad y dependencia externa .....	46
	B. LA OCUPACION Y EL PROGRESO TECNOLOGICO .....	49
	C. LOS ASPECTOS REGIONALES DE LA POLITICA DE DESARROLLO .....	54
	D. LA MOVILIZACION DE LOS RECURSOS INTERNOS .....	57
	a) El potencial de la inversión real .....	57
	b) La movilización de la capacidad ociosa ...	59
	c) La movilización de la fuerza de trabajo ..	59
	d) El potencial de ahorro .....	62
	e) La función de la cooperación financiera externa en la movilización de los recursos	64

	<u>Página</u>
E. EL PROBLEMA DEMOGRAFICO .....	66
a) Las tendencias demográficas y sus proyecciones .....	66
b) Política de desarrollo y población .....	68
Capítulo IV. POLITICA COMERCIAL Y COOPERACION FINANCIERA EXTERNA .....	70
A. LA POLITICA COMERCIAL EXTERIOR .....	70
a) La ausencia de una política eficiente de comercio exterior .....	70
b) Los objetivos esenciales de la política comercial .....	72
c) La exportación de productos primarios ....	73
d) Las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas .....	79
e) La política de importaciones .....	83
B. LA COOPERACION FINANCIERA EXTERNA .....	85
a) Situación y objetivos generales .....	85
b) La inversión directa extranjera .....	88

## Introducción

### LA CEPAL Y EL SEGUNDO DEGENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

1. Las Naciones Unidas están empeñadas en elaborar un programa de acción para acelerar durante el próximo decenio el crecimiento económico y el progreso social de los países en desarrollo. En este primer decenio son notorios los adelantos logrados en el esclarecimiento de los problemas y en la comprensión de los factores que limitan y trastornan el proceso de desarrollo. En el seno de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea, del Consejo Económico y Social, de las comisiones regionales y de los organismos especializados, recogen planteamientos, declaraciones y proposiciones que seguramente abarcan los aspectos esenciales de los objetivos que debieran perseguirse, sobre todo en el orden internacional, para promover el desarrollo de las dos terceras partes de la humanidad que sufre las tan precarias condiciones de vida conocidas. Es más, hay ciertos cambios favorables en la política de las instituciones internacionales y se han creado nuevas entidades para atender determinados problemas, que, como la UNCTAD, han contribuido decisivamente a esa labor de esclarecimiento y comprensión de los problemas.

2. Cuando se confronta toda esa labor - tan intensa como amplia - con la evolución de la economía mundial, se advierte una realidad que provoca cierta frustración y pesimismo. No ha habido un resultado efectivo ponderable para los países de bajo nivel de ingreso. Se acrecientan en una magnitud sorprendente las diferencias con los países industrializados en las condiciones de vida y en el ritmo de crecimiento. El sentimiento de frustración se fortalece porque los países en desarrollo no logran realizar una acción concertada eficaz y porque los países desarrollados no muestran la predisposición necesaria para introducir cambios de política y tomar decisiones que satisfagan los legítimos intereses y las aspiraciones de los países de bajo nivel de

/ingreso. Esta

ingreso. Esta actitud contrasta fuertemente con el dinamismo que los países industriales ponen de manifiesto para llegar a acuerdos que impulsan, de una manera impresionante, su propia expansión económica.

3. El progreso científico y tecnológico ha cobrado un vigor extraordinario en estos últimos lustros, pero ha concentrado los frutos de la expansión económica en los países que tenían ya los más altos niveles de ingreso, en el Japón y en los países socialistas. En cambio son muy pocos los países en desarrollo que se han incorporado a este proceso. Esta marginación se acentúa por el hecho de que en las grandes decisiones de política financiera y económica internacional, los países en desarrollo tienen poca o ninguna ingerencia y los resultados en relación con sus intereses son siempre residuales.

4. Los países de América Latina no han tenido mejor suerte en este cuadro mundial y en importantes aspectos aparecen todavía relativamente más perjudicados que otros países periféricos. Sin duda, estaban en mejores condiciones que otras áreas en desarrollo: en su mayoría se constituyeron como naciones independientes en el primer cuarto del siglo pasado; aparecen mejor dotados de recursos naturales y algunos sobresalían medio siglo atrás o antes por la pujanza de sus economías y sus niveles de ingreso. Sin embargo, éstos perdieron su posición ventajosa, y todos se han mantenido en el área periférica. El ingreso medio por habitante de la región en su conjunto es un séptimo del de los Estados Unidos, un quinto del de Europa occidental y tal vez menos de la mitad del de la Unión Soviética y su ritmo de crecimiento es inferior al de esas áreas y aun al de otros países en desarrollo.

5. El atraso relativo económico y tecnológico de América Latina tiende a agrandarse. Estamos realmente marginados de la evolución que se produce en los grandes centros. No asimilamos ni difundimos adecuadamente en el ámbito de nuestras actividades económicas y en el espacio de nuestros países el adelanto científico y tecnológico que en ellos se origina, ni avanzamos en una creación propia. Y se da el caso de que al mismo tiempo que la región pierde su importancia económica mundial, acrecienta su dependencia financiera y política en el cuadro mundial.

6. Esta situación plantea, en consecuencia, el interrogante acerca de los alcances y la naturaleza de un programa de acción de las Naciones Unidas para promover el desarrollo en el próximo decenio y de la participación que debiera tener la CEPAL en la realización de este programa. Este es un tema que debiera examinar la Comisión en Lima. Al sugerirlo a la consideración de los gobiernos, la secretaría no está motivada por una preocupación de carácter administrativo, sino por el sano propósito de presentar sus reflexiones e inquietudes en torno a los problemas del desarrollo de los países latinoamericanos y a los aspectos básicos de la estrategia que se deducen de las causas estructurales de su atraso económico y social y de las perspectivas que se vislumbran para el futuro inmediato.

7. Este decenio deja enseñanzas que deben aprovecharse con el fin de confeccionar un programa más eficaz para el segundo decenio. Se ve ahora con claridad que hay cuatro aspectos esenciales que no pueden dejar de considerarse: a) las grandes decisiones nacionales para movilizar los recursos internos y crear las condiciones institucionales, económicas y sociales que requiere el desarrollo; b) los cambios que deben efectuarse en la política económica y comercial internacional para facilitar el desarrollo de los países periféricos; c) la cooperación financiera y técnica internacional para la realización de los planes nacionales de desarrollo; y d) la naturaleza de la organización y del mecanismo institucional que debe impulsar el programa del segundo decenio, apreciar sus avances en relación con los objetivos, evaluar los problemas y sugerir soluciones prácticas.

8. No basta, en consecuencia, con fijar metas de desarrollo; hay que determinar la necesidad de recursos en relación con esas metas, y, sobre todo - lo que es más urgente - lograr la adopción de medidas concretas en el orden internacional por parte de los países industriales y señalar las políticas y los cambios institucionales, sociales y económicos que debieran operarse en los países en desarrollo.

9. Durante este decenio, en los organismos internacionales y regionales se han fijado metas globales y específicas para diferentes aspectos económicos y sociales y se han hecho proposiciones sobre las

/más diversas

más diversas materias. La falta de una integración congruente de esos diversos objetivos y la ausencia de una disciplina eficiente de planificación nacional han llevado con frecuencia a asignaciones de recursos y a decisiones de política que en las condiciones particulares de cada país no siempre han significado la atención adecuada de las necesidades o de las inversiones más urgentes o estratégicas.

10. Las innumerables recomendaciones, acuerdos y compromisos, que se han adoptado en el seno de las Naciones Unidas y especialmente en la UNCTAD que tendían a una nueva organización del comercio y a una cooperación financiera externa más efectiva para el desarrollo de los países periféricos, no se han traducido en decisiones concretas que implicaran cambios de políticas que vienen haciendo cada vez más precaria la situación de estos países. Es muy importante examinar también la experiencia de los programas regionales que se han puesto en ejecución durante este decenio y que se relacionan con la Alianza para el Progreso porque representan el primer intento de organizar una cooperación internacional para el desarrollo. Hay que reconocer hacia el final de la década que, no obstante algunos avances en aspectos significativos, no se lograron las metas que se habían propuesto y se han agudizado los conflictos y las tensiones sociales, porque los problemas fundamentales de orden interno y externo del desarrollo latinoamericano, lejos de estar en vías de resolverse, se han venido agravando.

11. Sería, pues, vana empresa elaborar un programa para el segundo decenio que se limitara a establecer nuevas metas y a formular declaraciones y proposiciones que seguramente repetirían en buena medida lo ya conocido. Urge ir a los problemas de fondo, presentarlos con claridad, y examinar las soluciones posibles y los medios prácticos para resolverlos. Así, las metas que se considere conveniente fijar estarán estrechamente vinculadas con esas decisiones fundamentales en el orden interno y externo.

12. Habría que partir, en consecuencia, de un examen de la experiencia latinoamericana para adentrarse en la naturaleza y la magnitud de los problemas que hoy confronta nuestro desarrollo; analizar la eficacia

económica y social de la estructura de nuestro desenvolvimiento y de las políticas que se están aplicando, para determinar, en fin, sobre esas bases los elementos fundamentales de una nueva estrategia.

13. Podría pensarse que el programa de acción de las Naciones Unidas para el próximo decenio debiera preocuparse, principalmente, de los problemas del comercio exterior y de la cooperación financiera internacional, puesto que, como es obvio, las decisiones de la política nacional son de exclusiva incumbencia de los gobiernos. Pero, al considerar este aspecto, no puede olvidarse que la eficacia de la cooperación exterior y el aprovechamiento de las oportunidades de expansión del comercio que pudieran presentarse dependerán primordialmente de las decisiones nacionales de los países en desarrollo. Y que, por otra parte, una importante contribución que pueden hacer las Naciones Unidas, y la CEPAL en particular, consiste precisamente en brindar a los Gobiernos la información y los elementos conceptuales esenciales de las políticas de desarrollo que ellos tendrán que escoger o decidir.

14. La secretaría de la CEPAL presenta a este décimotercer período de sesiones un conjunto de documentos que recogen las primeras conclusiones del esfuerzo que está realizando para intentar esa revaluación de los problemas del desarrollo latinoamericano y plantear los objetivos fundamentales de la estrategia que debiera realizarse en el plano nacional, regional e internacional.



## Capítulo I

### LA EXPERIENCIA DE ESTE DECENIO Y LOS OBSTACULOS ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

#### A. LA EXPERIENCIA DE ESTE DECENIO

1. Dos hechos caracterizan la experiencia de este decenio. Uno, es el avance realizado en importantes aspectos de la política de desarrollo, y el otro, por contraste, es la lentitud que se ha registrado en el progreso económico y social, a tal extremo que el malestar y los conflictos sociales se han ido agravando y los tradicionales obstáculos del crecimiento económico han adquirido nuevas dimensiones.
2. Son hechos sobresalientes de este decenio los adelantos en la investigación económica y social; los esfuerzos para integrar los problemas del desarrollo en una visión interdisciplinaria más fecunda que la del pasado; una convicción más firme y difundida sobre la necesidad de los cambios institucionales y estructurales; mayor comprensión intelectual y conocimiento práctico de los problemas del desarrollo, y la capacidad técnica que se ha puesto de manifiesto en América Latina en los primeros pasos de la organización de la planificación y de la preparación de planes, no obstante las dificultades y la escasa experiencia que existía en esta materia.
3. Hay que señalar los progresos en la planificación del sector público, la mayor firmeza en la contención de los procesos inflacionarios, la iniciación de programas de reformas agrarias en algunos países y la ampliación de los servicios sociales en materia de educación, salud y vivienda.

---

Nota: En este documento no se considera a Cuba y algunos otros países del Caribe por falta de información. Por lo demás, los análisis de la política de desarrollo se refieren a la generalidad de los países latinoamericanos y tampoco consideran a Cuba, ya que, como es natural, los planteamientos conceptuales tienen que ser distintos por el sistema económico y social de ese país.

4. En el orden regional, los hechos sobresalientes fueron las decisiones políticas que pusieron en movimiento los procesos de integración regional y las instituciones para impulsar el desarrollo, entre las que debe destacarse al BID. Especial significación tuvo, por otra parte, la acción coordinada de los gobiernos latinoamericanos en las deliberaciones sobre comercio y financiamiento externo, particularmente en relación con las labores de la UNCTAD.

5. El programa de cooperación financiera y técnica de la Alianza para el Progreso fue acontecimiento de gran trascendencia en las relaciones externas de los países latinoamericanos. Este programa representó el primer intento de una organización para asegurar la cooperación externa que necesitan los planes nacionales de desarrollo. Impulsó la planificación sobre todo en una primera etapa, fijó metas de desarrollo económico y social y promovió la canalización de recursos externos hacia los países participantes.

6. Hay que reconocer estos y otros avances, pero este reconocimiento, lejos de infundir optimismo, provoca honda inquietud sobre el destino del desarrollo latinoamericano. Se afirma la convicción sobre la necesidad de evaluar la eficacia económica y social de la estructura de crecimiento y de las políticas económicas y financieras nacionales, y se ponen de manifiesto las fallas en la cooperación internacional y las fuertes limitaciones que la política de los países industriales imponen al desarrollo de estos países.

7. Al término de esta década las economías latinoamericanas se encuentran muy distantes de haber establecido las condiciones institucionales y estructurales básicas de un progreso económico y social más estable. Los cambios que se requerían marchan con lentitud, son tímidos, o apenas se insinúan. No se aprecia el mejoramiento que se esperaba en la distribución del ingreso. El ritmo del crecimiento económico de la región en su conjunto (4.8 por ciento por año), a pesar de la intensificación que registró en algunos años, como en 1968, resulta en promedio inferior al de los tres primeros lustros de la postguerra. Y el objetivo propuesto de elevar el ingreso medio por habitante al

2.5 por ciento por año no se ha logrado en un grupo numeroso de países que comprende casi 70 por ciento de la población del área que participa en ese programa de cooperación.

8. La situación financiera externa de los países es extremadamente vulnerable y tiende a agravarse. El endeudamiento se ha más que duplicado, y sus servicios absorben una exagerada proporción de las exportaciones, a tal extremo que las remesas de utilidades e intereses y las amortizaciones y otros pagos de capitales extranjeros han llegado a representar más de 35 por ciento del valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios, para la región en su conjunto.

9. Preocupa sobremanera el volumen y la difusión que está adquiriendo la inversión privada extranjera que se dirige a la adquisición de empresas latinoamericanas ocupadas en actividades económicas tradicionales, financieras o en otros campos, sin que puedan aducirse factores técnicos o de otra índole que justifiquen este proceso de extranjerización y este debilitamiento de la empresa latinoamericana.

10. En el orden regional, la integración económica tropieza con dificultades, si bien hay que destacar el continuo progreso en el área centroamericana y las iniciativas para establecer nuevas agrupaciones subregionales.

11. No es fácil generalizar en América Latina, por las distintas etapas de desarrollo y la diversidad de estructuras económicas y sociales que se dan entre los países de la región. Sin embargo, es posible considerar algunas cifras globales, porque ellas son indicativas de aspectos esenciales de la situación económica y social que prevalece en nuestros países.

Las precarias condiciones que ellas ponen de manifiesto podrían exagerar, en cierta medida, la situación de unos pocos países, pero, asimismo, atenúan la mayor gravedad de las condiciones que predominan en los demás.

12. La magnitud global del atraso económico y tecnológico de América Latina se refleja en la cifra del producto medio por persona ocupada que se estima en apenas unos 1 400 dólares. Esta relación de productividad representa entre un cuarto y un sexto de la que se registra en los países industriales como Estados Unidos y los de Europa occidental. Ese bajo promedio está determinado, **sin** duda, por la ínfima productividad de una

/gran masa

gran masa de la población activa que puede considerarse como estructuralmente desocupada. Pero la magnitud y la naturaleza de ese atraso se ponen todavía más de manifiesto, si se piensa que probablemente menos del 10 por ciento de la fuerza de trabajo está ocupada en empresas o explotaciones que podrían considerarse como relativamente modernas en el medio latinoamericano y que concentran alrededor del 50 por ciento de la producción total, mientras que en el otro extremo un tercio de la ocupación aporta tal vez menos del 10 por ciento del producto global.

13. Estas diferencias en los niveles de productividad, que era tradicional señalar entre las actividades rurales y urbanas, existen con pronunciada intensidad en todos los sectores económicos y representan la manifestación de las fuertes disparidades que se registran en la difusión y penetración del progreso técnico y de modernización de las actividades económicas. Es sabido que también en las economías más evolucionadas de los países industriales hay importantes diferencias en el producto por persona ocupada entre las actividades económicas, pero allí, ellos se refieren a niveles mucho más altos, y no alcanzan los extremos que se dan en los países latinoamericanos, sobre todo, en relación con los sectores rurales de subsistencia y las actividades marginales urbanas. Por lo demás, aparecen entre nosotros entrelazados con otros factores que configuran el cuadro típico del atraso económico y social.

14. El ritmo de crecimiento de esa productividad es lento y pronunciadamente desigual entre sectores y aun dentro de diversos estratos de una misma actividad económica. Así se aprecia que en los sectores rurales de subsistencia y en diversos servicios urbanos, el producto por persona ocupada se mantiene relativamente estancado e incluso disminuye, por la presión de la mano de obra redundante. Muy distinta es la evolución que presentan los países industriales. En ellos, el dinamismo es extraordinario y se extiende a todas las actividades, la expansión de su productividad global con frecuencia tiende a duplicar la de América Latina y mucho mayor es la diferencia que se registra con el Japón y algunos países socialistas. Esas disparidades tienen especial significación con respecto al sector agropecuario, cuyo atraso relativo constituye uno de los problemas más graves del desarrollo latinoamericano.

/15. Este

15. Este problema de la productividad es sumamente complejo en América Latina. En los países industriales su mejoramiento se promueve incesantemente, en mercados más amplios y diversificados, por el desarrollo tecnológico que en ellos mismos se produce, mientras que su evolución a largo plazo en los países en desarrollo está dependiendo fundamentalmente de la acumulación de capital, de una mayor capacitación y organización humanas, del ensanchamiento de los mercados nacionales y del acceso a los mercados externos.

16. La falta de dinamismo del proceso económico latinoamericano se manifiesta en su incapacidad para absorber productivamente a la población activa. Sin duda, han contribuido a ello el debilitamiento del ritmo de crecimiento económico desde mediados de la década pasada y el crecimiento demográfico, que alcanza las tasas regionales más altas del mundo. Pero también hay otros factores inherentes a las condiciones y estructuras de las economías latinoamericanas y a los módulos de distribución del ingreso que tienen especial influencia en la desocupación estructural, según se verá más adelante.

17. Una investigación relativa a 1960, cuyos resultados seguramente reflejan con fidelidad la situación actual, demostró que el 40 por ciento de la mano de obra activa estaba subocupada, abiertamente desocupada o empleada en servicios que pueden considerarse improductivos. Se trata de la población activa de las explotaciones agropecuarias subfamiliares, de la artesanía y del excedente de ocupación que puede apreciarse en el comercio y servicios generales. Si esa población se refiere a ciertos niveles mínimos de productividad, como por ejemplo el de las explotaciones agropecuarias familiares y la pequeña industria, puede concluirse que un equivalente de alrededor de la cuarta parte de la población resulta desocupada. Esto significa la extraordinaria cifra de cerca de 25 millones de personas.

18. Casi la mitad de esa desocupación equivalente se encuentra en el sector agropecuario, más de una cuarta parte en el comercio y otros servicios, incluyendo el gobierno, y cerca de un décimo en la industria artesanal y en las construcciones.

19. El bajo nivel medio del producto por persona ocupada, la marcada desigualdad de esa productividad en todas las actividades y la importancia de la desocupación estructural son tres hechos relacionados entre sí que explican el bajo nivel medio de ingreso que prevalece en la región y que junto con la acción de otros factores vinculados con la repartición de la renta, explican también la extremada desigualdad de la distribución del ingreso y de consumo que ésta lleva consigo. Si bien hay diferencias significativas entre países - y Argentina representa el caso del ingreso más alto y de la distribución menos desigual - las cifras globales son útiles para apreciar la magnitud de este problema. En términos reales el ingreso personal medio por habitante es de sólo unos 410 dólares, pero mientras la mitad de la población dispone probablemente de un ingreso personal de unos 120 dólares por habitante en promedio, en los estratos superiores que comprenden un 5 por ciento de la población se disfruta de un ingreso por habitante de 2 600 dólares.

20. El consumo de aquella capa social de bajo nivel de ingreso que abarca el 50 por ciento de la población representa sólo dos décimos del consumo total, cuando el estrato de alto ingreso que comprende al 5 por ciento de la población absorbe los tres décimos de ese consumo. Es decir que mientras la inmensa mayoría de la población subsiste en las tan precarias condiciones materiales y culturales de vida de que dan cuenta aquellos índices, una proporción relativamente pequeña exhibe niveles y variedades de consumo similares a los de los países de mucho más alto ingreso. Si bien es cierto que estas cifras recogen las diferencias de ingreso y consumo entre los países de la región, donde esas disparidades pueden ser menores, y resultan de estimaciones preliminares, pues no se dispone de estadísticas completas, no hay duda de que señalan órdenes de magnitud que muestran la gravedad del problema económico y social de América Latina.

B. LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DEL INSUFICIENTE  
DINAMISMO ECONOMICO Y SOCIAL

1. La experiencia de este decenio vuelve a demostrar que las causas fundamentales del atraso económico y social que prevalece en América Latina tienen hondas raíces en el funcionamiento y en la estructura de la economía. Si éstas no se modifican no será posible acelerar el proceso de desarrollo y alcanzar una distribución más justa del ingreso que permitan en un período razonable que aquella mitad de la población latinoamericana participe activamente en el proceso productivo, mejore en forma sustancial sus condiciones de vida y se integre en un esquema de efectivo progreso social.

2. Escapa a los propósitos de este documento entrar en una descripción detallada de los distintos factores económicos, sociales e institucionales que obstaculizan el desarrollo de los países latinoamericanos. En los diversos documentos que se presentan al décimotercer período de sesiones se tratan varios de esos aspectos y se identifican diversas situaciones que corresponden a las distintas etapas del desarrollo económico entre los países latinoamericanos. Con todo, es útil insistir en los factores estructurales de carácter más general aunque se manifiesten con alguna diferencia de grado de unos a otros países.

a) Desarrollo económico, formación de capital y distribución del ingreso

3. En sustancia, el desarrollo económico y social requieren de una elevación inmediata del producto por persona activa y de una estructura de crecimiento que, al mismo tiempo que absorba a la fuerza de trabajo, acelere el ritmo de esa productividad y del ingreso, primordialmente en los sectores sociales rezagados. Es sabido que para que esto pueda lograrse es indispensable acelerar la acumulación de capital, difundir los adelantos técnicos y las formas de producción más eficientes, capacitar la fuerza de trabajo y promover una asignación de estos recursos que responda a determinadas finalidades económicas y sociales.

4. En América Latina la formación global de capital es relativamente baja. El coeficiente bruto de inversión fija ha sido de un 17 por ciento durante esta década, más pequeño que el de los países que han experimentado un ritmo de crecimiento económico superior al de América Latina.

/Podría considerarse

Podría considerarse que ese coeficiente es comparativamente alto dado el nivel medio de ingreso que prevalece en América Latina. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la alta concentración que se registra en la distribución del ingreso permitiría coeficientes más elevados de inversión, si no fuera por los niveles de consumo que exhiben los grupos sociales de los estratos superiores. Por otra parte, si se ajustan los altos precios relativos que tienen los bienes de capital, frente a los bienes de consumo, y esas inversiones se aprecian en sus valores reales, se comprueba que el coeficiente de inversiones brutas probablemente no es más del 12 por ciento.

5. Este coeficiente indicaría que en América Latina la relación capital-producto es más favorable que en otras áreas en desarrollo. Significa una relación histórica marginal bruta de 2.5 cuando es frecuente que ese coeficiente alcance relaciones de más de 3 unidades. Sin duda ese índice refleja la baja dotación global de capital en relación con la fuerza de trabajo, pero al mismo tiempo influye en él la deformación de la estructura económica latinoamericana, donde una parte significativa del producto que registran las cuentas sociales corresponde a una absorción anormal de mano de obra redundante en el comercio, los servicios financieros y otros servicios generales, incluidas las actividades gubernamentales.

6. Pero, además de esa baja dotación de capital, hay otro problema fundamental que se relaciona con la asignación sectorial, o sea, con la estructura de la inversión. La importante cuota que representa el consumo de los grupos de alto nivel de ingreso repercute en la demanda de bienes que pueden considerarse suntuarios en relación con los niveles medios de vida de la inmensa mayoría de la población, sobre todo por lo que respecta a los bienes duraderos de consumo. Y de esta manera se opera una asignación de recursos que limita la expansión ulterior y la amplitud de los efectos sociales potenciales que se requieren del proceso de desarrollo en la etapa por que atraviesa América Latina. Se trata, en buena parte, de un proceso acumulativo en el cual la concentración del ingreso imprime un mayor dinamismo a determinados rubros y mantiene deprimida la demanda de los bienes de consumo de los grupos sociales de bajo ingreso.

7. Los recursos que directa e indirectamente se destinan a satisfacer aquella demanda de los grupos de altos ingresos reducen los recursos invertibles para la producción de las industrias tradicionales de bienes de consumo popular y para la ampliación de los servicios sociales que debe prestar el estado, por ejemplo: alimentos, vestido, vivienda y educación. Y reducen también la producción o importación de bienes intermedios esenciales y de capital que permitirían un aumento de la productividad en los sectores rezagados de la economía y una mayor absorción de la fuerza de trabajo.

8. Es indudable que el establecimiento de industrias de bienes duraderos de consumo, que ha registrado un gran dinamismo, especialmente en los países que más han avanzado en la industrialización, ha tenido sus efectos multiplicadores sobre otras actividades económicas, en mayor o menor grado, según la proporción de insumos nacionales, y ha creado una gran variedad de nuevas actividades, con sus efectos ulteriores sobre la capacitación industrial de estos países. Pero el punto que aquí se cuestiona es que los efectos potenciales económicos y sociales serían mayores si esos recursos se hubieran destinado a aquellos otros propósitos o a promover una estructura industrial que hubiera sido capaz de competir en los mercados externos creando exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

9. Estas alternativas en la utilización de esos recursos hubieran ampliado más las bases de expansión de las economías nacionales, favorecido una distribución más equitativa del ingreso y contribuido a resolver o al menos a aliviar, el estrangulamiento externo a que hace frente el proceso de desarrollo.

b) La producción agropecuaria

10. Las condiciones institucionales, sociales y económicas que prevalecen en el sector agropecuario han representado uno de los obstáculos más graves del desarrollo latinoamericano. Considérese que a pesar del éxodo hacia las zonas urbanas, se encuentra en ese sector gran parte de

/la desocupación

la desocupación estructural y que ello, junto con los bajos salarios, se traduce en ínfimos niveles de ingreso de 275 dólares anuales por habitante para los dos tercios de la población rural activa.

11. En estos últimos años, la producción agropecuaria ha tendido a intensificar su ritmo de crecimiento. Sin embargo, ha sido insuficiente para satisfacer la demanda interna a pesar de que ésta ha evolucionado lentamente con el ingreso de la población, y con frecuencia la inflexibilidad de la producción agropecuaria ha provocado tensiones inflacionarias que han deteriorado el salario real. Por otra parte, se han perdido oportunidades de acrecentar ciertas exportaciones y se tienen que importar cantidades significativas de productos agropecuarios, que podrían obtenerse de una expansión de la producción nacional o al menos de la región.

12. El problema económico y social del sector agropecuario, por su naturaleza y magnitud, representa buena parte del problema del desarrollo latinoamericano. Las causas fundamentales son bien conocidas: el régimen de tenencia de la tierra, el atraso técnico, la baja productividad y las limitaciones de las inversiones en el sector. Los programas de reforma agraria que se han iniciado en varios países tropiezan en serios obstáculos y resistencias de diversa índole. Y tendrá que desplegarse una acción más profunda, amplia y rápida, que vaya a eliminar directamente estos obstáculos estructurales, puesto que de ello depende la elevación del ingreso y su mejor distribución en la economía rural, así como el mayor dinamismo de las economías nacionales.

c) La industrialización sustitutiva

13. La industrialización que se ha venido operando en América Latina representó el gran impulso del crecimiento de los últimos lustros e influyó decisivamente en la conformación económica y social de los países. Mucho se ha ganado en experiencia, en conocimiento y en capacitación industrial. Es evidente que hoy tienen los países latinoamericanos cimientos más profundos para apoyar una política más eficiente de desarrollo económico y social. Este reconocimiento no deja de ser necesario cuando arrecian de diversos ángulos las más diversas apreciaciones críticas. Y, en realidad, hay justificación para ello, pues el proceso industrial latinoamericano adolece de evidentes fallas que obstaculizan el desarrollo ulterior de estas economías.

14. La sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una protección exagerada ha llevado a una industrialización extensiva que se caracteriza por una estructura distorsionada en la etapa actual de su desenvolvimiento, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos. Se ha tratado de producir todo aquello que era más ventajoso desde el punto de vista del empresario privado, nacional o extranjero, de acuerdo con la demanda del mercado. Así se expandieron, especialmente en los países más avanzados, las industrias de bienes de consumo duradero, en desmedro del fortalecimiento de actividades estratégicas del desarrollo, como la siderurgia, industrias químicas, petroquímica, maquinaria y equipos. El establecimiento de numerosas plantas de dimensiones inadecuadas ha significado un desperdicio de capital y una baja productividad. No se consiguen las economías de escala, donde éstas tienen significación, y se mantiene un alto grado de capacidad ociosa. La falta de especialización en los establecimientos industriales contribuye a la elevación de los costos. La organización familiar tradicional es otro obstáculo para la modernización de las empresas. Así, a la debilidad técnica de las empresas se agrega la debilidad financiera, sobre todo en los países dominados por la inflación. Y estos factores explican en parte la intensidad que está adquiriendo la enajenación extranjera de empresas latinoamericanas.

15. La falta de una política industrial con objetivos definidos de desarrollo y el confinamiento de la producción a los mercados nacionales fue conformando esa estructura industrial. No será fácil tarea corregirla y llevar la industria latinoamericana a un medio de gradual competencia que permita una mayor eficiencia en la utilización de los recursos y de la capacidad de producción de que se dispone. Este proceso podría facilitarse considerablemente si se logra imprimir nuevos impulsos a la industrialización, que en estos últimos años parece debilitarse. En el contexto de una estrategia de desarrollo aparecen con claridad dos objetivos esenciales: uno es el fortalecimiento de los mercados nacionales y el otro es la apertura de las industrias hacia el exterior. La incorporación productiva de la mano de obra redundante, una política de redistribución del ingreso y las reformas agrarias contribuirían inmediatamente a lo primero. La integración y las exportaciones industriales fuera de la región brindarán las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de sustitución de importaciones en condiciones más eficientes que en el pasado.

d) Los factores estructurales externos

16. Bien se conoce el origen y la naturaleza del estrangulamiento exterior de las economías latinoamericanas y sus efectos sobre el insuficiente dinamismo y la vulnerabilidad del proceso de desarrollo. Una política centrada principalmente en la sustitución de importaciones y la falta de medidas eficaces para introducir los ajustes y promover una estructura de crecimiento económico que se articulara con las actividades más dinámicas del comercio internacional, mantienen a estos países dependiendo de los productos primarios y de los mismos mercados tradicionales, con las limitaciones y la inestabilidad que ello trae aparejado.

17. La sustitución de importaciones no ha conseguido resolver, por razones muy conocidas, el déficit crónico de los balances de pagos y ha creado una relación externa extremadamente rígida, porque aquellas han quedado comprimidas a productos intermedios esenciales y a bienes de capital, aunque se aprecien situaciones más flexibles, sobre todo en los países que han avanzado menos en el proceso de sustitución. El endeudamiento externo, que es el otro instrumento a que se acudió, contribuyó a

/hacer más

hacer más rígida esta situación y a ampliar la vulnerabilidad y el grado de dependencia de las economías latinoamericanas, por el altísimo gravamen que representan los servicios financieros y por la estrecha vinculación que se ha creado entre el ritmo de crecimiento y ese endeudamiento. De tal manera que si disminuyeran las entradas de capital externo, muchos países de la región se verían frente a un problema que no tendría solución, pues para hacer frente a los servicios financieros de la deuda y de la inversión externa, se verían obligados a reducir sus importaciones en una magnitud que sería imposible soportar.

18. Si bien en estos últimos años los ingresos de exportación han registrado un mayor dinamismo, como ocurrió en 1968, el estrangulamiento exterior está lejos de atenuarse. Es sobradamente conocido que el ritmo del crecimiento económico de muchos países hubiera sido significativamente más alto, aun en el contexto de las políticas actuales, si no hubiera existido esa restricción externa. Ello se pone de manifiesto en el ritmo más satisfactorio de crecimiento que alcanzaron los países que consiguieron una evolución exterior más holgada, y en la sensibilidad que muestra el ritmo de crecimiento en todos los países cuando mejoran las exportaciones o se acrecienta la capacidad de compra externa, salvo por supuesto, los casos en que están en vigencia políticas estabilizadoras.

19. No está demás profundizar en algunos aspectos de los efectos que tiene el estrangulamiento exterior en la evolución económica. Se trata de sus repercusiones en la movilización de recursos internos. Cuando el déficit potencial exterior es más fuerte que el déficit potencial de ahorros internos y se recurre al endeudamiento para cerrar la brecha de balance de pagos, es muy probable, y así lo demuestra en muchos casos la experiencia latinoamericana, que la economía termine ajustándose a través de la creación de capacidad ociosa o por la disminución del coeficiente de ahorros internos. En ambos casos se incurre en un desperdicio de recursos internos y se agrava la evolución posterior con los servicios financieros del endeudamiento. Este ajuste puede resultar todavía más objetable, si ese aumento relativo en el consumo ocurre, como es lo más probable, por la demanda de los grupos de altos ingresos, acentuando la concentración de recursos en determinadas producciones de bienes

duraderos y acentuando las disparidades en los niveles de consumo con los grupos de bajos ingresos. Consecuencias similares se derivan en los casos en que el déficit potencial de ahorro es también cubierto con endeudamiento externo, no obstante una situación más favorable en exportaciones e importaciones. De esto no puede inferirse que el aporte de recursos externos sea innecesario o nocivo. Lo que corresponde plantear es que se necesita una política eficaz para que esos recursos externos cumplan la función esencial de facilitar la movilización productiva de los recursos internos y que la solución sana y permanente del estrangulamiento externo reside esencialmente en la expansión de las exportaciones.

20. La magnitud del estrangulamiento del sector externo, por lo que toca a la participación que tienen las importaciones, depende de la utilización de éstas y de la eficiencia general del sistema productivo. Por lo tanto, un cambio en la estructura productiva y del consumo que responda a una política distinta y una mayor eficiencia en la utilización directa o indirecta de bienes importados, como por ejemplo, de maquinarias y equipos, modificaría el déficit actual o potencial que configura este estrangulamiento exterior. En muchos casos podría disminuirlo y también daríanse las situaciones opuestas. Este aspecto tiene esencial importancia porque generalmente las estimaciones que se formulan acerca de los déficit potenciales de comercio se basan en las relaciones históricas que se registran entre importaciones, por un lado, y el consumo, la inversión y el producto, por el otro. Es decir que, en parte, la magnitud del déficit potencial corresponde a una determinada estructura económica y puede cambiar en la medida en que una nueva política modifique esa estructura.

21. Con todo, cabe señalar, tal como se verá en el capítulo siguiente, que no obstante las economías que pudieran lograrse en materia de importaciones, la aceleración del desarrollo económico y social de América Latina confrontará serias dificultades, si no se resuelve el estrangulamiento exterior. Y esto por dos factores principales: a) las perspectivas de las exportaciones de productos primarios, que representan más del 90 por ciento de los ingresos de divisas, son francamente desfavorables y b) las necesidades de importaciones de productos intermedios esenciales y de bienes de capital aumentarán considerablemente, sobre todo en una primera etapa,

/por la

por la alta participación que tienen los abastecimientos externos. En estas condiciones, los esfuerzos que deben hacerse en la movilización de los recursos internos se frustrarán en buena parte, si no se logra una evolución más favorable en las cuentas externas y esencialmente en las exportaciones. De ahí que la promoción inmediata de exportaciones industriales y la aceleración de los procesos de integración tengan una importancia clave en la política de desarrollo y ello independientemente de la acción para conseguir mejores perspectivas para los ingresos de exportación de productos primarios y condiciones y plazos adecuados para el financiamiento externo.

## Capítulo II

### PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES DEL DESARROLLO ECONOMICO EN EL PROXIMO DECENIO 1/

Un análisis de proyecciones sobre las perspectivas del crecimiento económico permite profundizar aspectos importantes del examen que se hace en el capítulo anterior sobre las causas estructurales del atraso económico y social que prevalece en la región y brinda otros elementos de juicio para encuadrar con mayor precisión la naturaleza de los problemas, y definir los objetivos esenciales de la estrategia y de la política de desarrollo. Estas proyecciones consideran tres factores fundamentales del ritmo de crecimiento: a) la movilización de recursos internos, particularmente en relación con las necesidades de ahorro, b) los requerimientos de comercio exterior y c) el financiamiento externo. El estudio se completa con un examen sobre las repercusiones que tiene el ritmo de crecimiento en la solución del problema de la desocupación estructural.

#### A. EL DEFICIT POTENCIAL DE AHORRO INTERNO

1. Estudios técnicos de 18 países latinoamericanos demuestran que, no obstante la alta concentración de la distribución del ingreso, la creación de ahorro es insuficiente para acelerar en magnitud significativa el ritmo de crecimiento económico actual. Lamentablemente un análisis de esta naturaleza tiene que adolecer de serias limitaciones, pues faltan estudios en América Latina que permitan conocer las fuentes de los ahorros, sus filtraciones y sus desplazamientos y aplicaciones a diversos usos. El análisis tiene que basarse, por lo tanto, en el ahorro que finalmente se concreta en inversiones. Sin embargo, a pesar de esas limitaciones es útil abordar este tema por las importantes conclusiones que se derivan para la política de desarrollo.

---

1/ El documento "Los déficit virtuales de comercio, y de ahorro interno, y la desocupación estructural de América Latina", (E/CN.12/831) contiene el análisis y la información técnica básica de los temas que se tratan en este capítulo.

2. Cabría esperar que con el aumento del ingreso el coeficiente de ahorro se elevara y promoviera de esa manera un proceso dinámico acumulativo. No parece ocurrir esto en América Latina. Es indudable que el estrangulamiento exterior, por la acción de uno u otro factor, frustra las posibilidades del aprovechamiento productivo de los ahorros internos. Pero el fenómeno tiene también sus raíces en otros aspectos de la estructura económica y social. La experiencia latinoamericana de estos últimos años muestra casos en que un ritmo relativamente alto de crecimiento, estimulado por el financiamiento externo, se acompaña con una elevación de las inversiones y del coeficiente de ahorro interno. Esta es una estructura favorable de desenvolvimiento, pues en esas condiciones el endeudamiento externo, se traduce en un fortalecimiento de la capacidad de producción y en una movilización multiplicativa de recursos internos que alientan una gradual autonomía ulterior del ritmo de crecimiento. Sin embargo, éste no es el comportamiento general y en muchos países ese proceso no se ha traducido en un aumento significativo del coeficiente de ahorro. Los casos más notables de un aumento del ahorro en relación con el producto interno suelen comprobarse en las situaciones especiales en que las políticas de estabilización se traducen en un mejoramiento del saldo de balance de pagos por la contracción de las importaciones, o cuando ocurre un aumento extraordinario en los ingresos de exportación.

3. En general, puede decirse que, ya por la acción de factores externos, el comportamiento del consumo de los grupos de altos ingresos, • por el bajísimo ingreso de la gran masa de la población, saltan a la vista dos hechos de particular significación para el desarrollo ulterior del proceso económico. No existe en los países latinoamericanos la flexibilidad del proceso ahorro-inversión que se da en los países industrializados y no se puede afirmar que el sistema evolucione espontáneamente en el sentido de que el incremento del ingreso, aunque fuera impulsado por el financiamiento externo, promueva la elevación del coeficiente de ahorro. Esto depende más de cambios estructurales y de medidas deliberadas que del juego natural de las variables.

4. Véanse las situaciones que plantea el análisis del grupo de 18 países con respecto al ritmo de crecimiento y la evolución del ahorro. Las proyecciones para el próximo decenio demuestran que si persistiera la relación histórica ahorro-ingreso, en 16 países los ahorros internos que se generarían serían insuficientes para financiar las inversiones que requiere un ritmo de crecimiento del 6 por ciento anual. Para 1975, en 8 de estos países el déficit de ahorro representa de 10 a 30 por ciento de la inversión, en 6, de 30 a 40 por ciento y en dos más del 40 por ciento. Para el conjunto, el déficit global alcanza a unos 5 600 millones de dólares hacia 1975 y se eleva a 7 200 millones de dólares hacia 1980, cifras que representan más de una quinta parte del monto total de las inversiones. Como es sabido, este déficit potencial sería equivalente al monto del financiamiento neto externo que virtualmente se necesitaría para satisfacer esa meta de crecimiento. La magnitud del problema que se origina en estos déficit potenciales se evidencia si se considera que la cifra máxima de financiamiento externo para la región en su conjunto no ha sido superior a los 2 000 millones de dólares en estos últimos años. Importa señalar que en esas cifras globales tienen gran participación sólo dos o tres países y que en realidad esta estimación referida al curso de las inversiones, y no al ahorro que efectivamente puede generarse en esos países, exagera en algunos casos la magnitud real del déficit potencial.

5. Los déficit potenciales de ahorro se extenderían a 17 países y llegarían a unos 8 000 y 11 000 millones de dólares hacia 1975 y 1980 si el ritmo de crecimiento fuera de 6.5 por ciento. En esta hipótesis esos déficit significan cerca de una cuarta parte de las inversiones adicionales del grupo de 17 países. Y para una meta de 7 por ciento, todos los países confrontarían déficit potenciales que hacia 1975, ascienden a unos 10 500 millones de dólares, o sea un 27 por ciento de la inversión. En suma, cualesquiera que sean las influencias que puedan tener en estos resultados los aspectos a que se aludió con respecto a la distribución del déficit por países y a las fallas técnicas de estas mediciones, las cifras dan una idea del tremendo problema de movilización de recursos internos que tiene que afrontarse para acelerar el crecimiento económico.

6. En numerosos casos ese déficit de ahorro es superior al de balance de pagos que resulta del déficit potencial de comercio, como se verá más adelante. Y las diferencias son más intensas en la primera etapa de elevación del ritmo de crecimiento. Es importante considerar que si en estas circunstancias hipotéticas se planteara la solución del déficit mediante un monto de financiamiento externo que colmara el déficit de ahorro, a fin de lograr el ritmo de crecimiento propuesto, la economía se ajustaría estimulando importaciones por sobre los requerimientos previstos. Y lo más probable es que estas importaciones se tradujeran en el aumento de bienes de consumo suntuarios o postergables o en la sustitución de producciones nacionales potenciales. Por otra parte, una política de esta naturaleza tendería a desestimular los programas de expansión de las exportaciones.

7. Este esquema analítico no tiene sólo un valor teórico. Un examen cuidadoso de la evolución de varios países de la región señalará casos en que las restricciones al ritmo potencial de crecimiento tienen mayor fuerza en los factores internos que en los externos. Y, al menos, parte del financiamiento externo que se utiliza no está determinado por una insuficiencia relativa de capacidad de compra externa, sino por el déficit de ahorros para inversión. En estos casos el endeudamiento externo actúa más bien como un sustituto del ahorro interno y no como su complemento indispensable.

8. Dos términos deben considerarse para apreciar las posibilidades y alternativas de reducción de ese déficit potencial entre ahorros internos e inversiones: la relación producto-capital que determine el monto de las inversiones y el comportamiento del ahorro en relación con el ingreso, que es el que proporciona la masa de recursos para financiamiento interno. Véase en primer lugar las posibilidades de disminuir la masa de inversiones sobre la base de una elevación de la relación producto-capital.

9. Es mucho lo que se puede ganar mejorando el grado de eficiencia en la utilización del capital, y esto debe convertirse en un objetivo fundamental de la política de desarrollo. Existe capacidad ociosa

/en diversas

en diversas ramas de la actividad industrial; son considerables los incrementos de productividad y producción que pueden materializarse en el sector agropecuario, sin que se requieran cuantiosas inversiones de capital; una política bien concebida en la orientación de las inversiones y en la reposición de equipos, así como la adopción de tecnologías más adecuadas a los procesos productivos y al medio latino-americanos, son otros aspectos de carácter general que muestran las grandes posibilidades que se abren a una mayor eficiencia. Por otra parte, un cambio en la estructura productiva podría economizar capital y el nuevo ambiente económico y social que debiera crearse por una política de desarrollo promovería una incorporación directa de mano de obra en las zonas rurales y urbanas, en la construcción, y en obras de infraestructura de diversa índole, que también contribuirían a aquella finalidad.

10. Con todo, es probable que estas importantes economías no alcancen a compensar el mayor aumento relativo de las inversiones que se requieren para obtener ritmos más acelerados de crecimiento económico y desarrollo social. Se trata de la ampliación de la infraestructura en rubros tales como, energía, transportes y comunicaciones, donde se necesitan largos períodos de gestación y se registran bajas relaciones producto-capital. Lo mismo ocurrirá con la construcción de viviendas y la expansión de servicios públicos. Debe tomarse en cuenta además que la producción de bienes intermedios esenciales y de capital exigen formas modernas de producción y un aumento de la participación relativa de las inversiones. De tal manera, bien puede suceder que la relación global capital-producto actual se mantengan o aun tiendan a subir a largo plazo con una estructura distinta y más eficiente.

11. Por lo demás, si se lograra disminuir la relación capital-producto para la economía en su conjunto, ello no debiera tomarse como una indicación de una menor necesidad de ahorros, sino como una demostración de las posibilidades de acelerar aún más el ritmo de crecimiento, con lo cual volvería a surgir el problema del déficit de ahorros presentado en estas proyecciones.

12. En suma, las posibilidades de acelerar el ritmo de crecimiento, por lo que se relaciona con este factor del déficit potencial de ahorro, dependen del grado de eficiencia que pueda lograrse en la utilización y asignación del capital y de la profundidad de las reformas institucionales y la eficacia de las políticas que se requieren para acrecentar los recursos invertibles. Es relativamente considerable el aumento que se necesita en el coeficiente de inversión para superar la situación actual. Así por ejemplo el coeficiente de ahorro de 16 por ciento que corresponde a la región en su conjunto tendría que elevarse a 20 o 24 por ciento, si se aspira a un ritmo de crecimiento de 6 o 7 por ciento por año. En manera alguna puede pensarse que ese incremento podría ser financiado por el endeudamiento externo. Dejando de lado consideraciones sobre la factibilidad y racionalidad de tal propósito, cabe recordar que ni en los años de máximo financiamiento neto externo, éste alcanzó a representar el 2 por ciento del producto. En definitiva, un proceso de mayor dinamismo económico y social exigirá una contención del consumo personal, sobre todo en una primera etapa. Y esa contención tiene que ser soportada por el consumo de los grupos de alto nivel de ingreso. De ahí que, en otros términos, las posibilidades de acelerar en una magnitud significativa el ritmo de crecimiento dependen de la factibilidad y de la profundidad que puedan alcanzar las políticas que se decidan con aquellos propósitos.

/B. EL

## B. EL DEFICIT POTENCIAL DE COMERCIO EXTERIOR Y DE BALANCE DE PAGOS

1. El otro factor fundamental que debe considerarse en esta evaluación prospectiva del ritmo de crecimiento se relaciona con las necesidades de comercio exterior y, particularmente, con la capacidad de la economía para financiar las importaciones mínimas que se requieren para satisfacer determinadas metas de crecimiento. Intervienen, por lo tanto, en este análisis tres variables principales: la proyección de exportaciones, las necesidades de importación y los servicios financieros del endeudamiento y de la inversión externa. En términos generales, el estudio del grupo de 18 países muestra que en las condiciones actuales, si no se logran cambios importantes en la política económica y comercial internacional, ni se realizan programas nacionales enérgicos de promoción de exportaciones, los ingresos corrientes de divisas aumentarán con un ritmo muy inferior al de las importaciones, originando cuantiosos déficit potenciales en relación con las metas de crecimiento de 6 a 7 por ciento que se vienen examinando. Esta situación se agrava al tomar en cuenta los intereses y utilidades del endeudamiento y de la inversión extranjera, por el monto a que llegan los déficit potenciales de balance de pagos. Véanse ahora las conclusiones más significativas del análisis técnico realizado.

2. Las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas son francamente desfavorables. El análisis individual del grupo de 18 países indica que, de no producirse cambios profundos en la política económica y comercial internacional de los grandes centros industriales y en las políticas nacionales, el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas tenderá a debilitarse durante el próximo decenio, y el ingreso de divisas se deteriorará aún más si la relación externa de precios vuelve a declinar. En las condiciones que prevalecen actualmente parece razonable considerar tres alternativas de exportación: una relativamente baja que se traduce en un ritmo anual de crecimiento de 3.2 por ciento para la región en su conjunto, una más favorable cuyo ritmo anual se eleva a 4.7 por ciento y una proyección intermedia que resulta en una tasa de 3.7 por ciento.

/3. Estas

3. Estas tres alternativas resultan de proyecciones de tendencias actuales, de la evaluación de perspectivas que presentan los distintos rubros en cada país y de planes de promoción que están en marcha. La hipótesis más favorable recoge precisamente los resultados que podrían esperarse de esas políticas deliberadas. Sin embargo, es bueno insistir en el hecho de que ellas no toman en cuenta los efectos ulteriores que pudieran derivarse de una evolución más rápida del comercio regional o de cambios sustanciales en las corrientes de productos primarios e industriales a los mercados tradicionales, a países socialistas, o a otras áreas en desarrollo, puesto que aquí se trata más bien de evaluar el déficit virtual de comercio exterior en relación con las perspectivas que pueden apreciarse para lo que han constituido hasta hoy las corrientes y modalidades predominantes del comercio.

4. La elevación del ritmo de crecimiento económico exigiría un aumento considerable de las importaciones y ello ocurre sobre todo en la primera etapa, por la expansión que debe operarse en las inversiones que tienen un alto componente importado. Tómese en cuenta que para la región en su conjunto, el coeficiente de importaciones de productos intermedios, en relación con el ingreso interno, es de alrededor del 5 por ciento y que la participación de los abastecimientos externos de maquinaria, equipo y otros bienes que se destinan a la formación de capital, alcanza al 20 por ciento del valor de las inversiones. De esta manera si se proyecta el comportamiento histórico de los distintos rubros de las importaciones en relación con el producto y la inversión interna para un ritmo global del crecimiento del 6 por ciento, resulta que el monto de las importaciones crecería a una tasa media del 5.3 por ciento, y si el crecimiento del producto se elevara al 7 por ciento durante el próximo decenio, el aumento de las importaciones sería de 6.2 por ciento por año.

5. Ahora bien, si se compara la hipótesis intermedia de la proyección de exportaciones (3.7 por ciento) con las necesidades de importación correspondiente a un ritmo de crecimiento del producto interno de 6 por ciento, resultaría que hacia 1975, de los 18 países estudiados, 15 tendrían un déficit potencial de comercio que alcanzaría a 1 600 millones de dólares.

/Hacia 1980,

Hacia 1980, el déficit aumentaría a unos 2 800 millones de dólares para 16 países. Si, con propósitos ilustrativos, se examina la hipótesis de que esos déficit de comercio se compensen en su totalidad acrecentando el endeudamiento en condiciones similares a las actuales, el déficit potencial de balance de pagos resultante ascendería a 3 800 y 6 600 millones de dólares hacia los años 1975 y 1980, respectivamente. La magnitud del problema que presentan estos déficit se aprecia al recordar que el saldo negativo más alto de balance de pagos registrado en estos últimos años ha sido del orden de los 2 000 millones de dólares. Estas estimaciones ponen de manifiesto el extraordinario gravamen que representan los servicios externos, y ello aun sin computar las amortizaciones por el endeudamiento actual y el que eventualmente se contraería.

6. El análisis muestra además que de los 17 países que tendrían déficit de balance de pagos hacia 1975, sólo en 4 el déficit representaría menos del 10 por ciento de los ingresos de exportación, en 8 esa proporción variaría de 10 a 40 por ciento y en 5 sería de más de 50 por ciento. Estas proporciones se acrecentarían desfavorablemente hacia 1980 porque el déficit potencial de balance de pagos aumenta más rápidamente que los ingresos de exportación.

7. La gran influencia que tienen las exportaciones en la determinación del déficit potencial se revela si se comparan los ingresos externos de la proyección más favorable (4.7 por ciento) con las necesidades de importación vinculadas con la meta de crecimiento del 6 por ciento. En este caso el déficit de comercio se presentaría sólo en 9 países hacia 1975 con un monto de 700 millones de dólares y en 11 países hacia 1980 con unos 1 600 millones de dólares. En los demás países habría un superávit virtual, cuyo monto es superior al de esos déficit. Si se computaran las utilidades e intereses virtuales de los déficit y del endeudamiento acumulado, la brecha de balance de pagos se ampliaría a unos 1 600 y 3 600 millones de dólares respectivamente. El acrecentamiento de las exportaciones a un ritmo del 1 por ciento más por año disminuye considerablemente el déficit virtual y presenta en este caso perspectivas más favorables para lograr un mayor dinamismo económico. En otras palabras, la hipótesis más favorable de exportaciones insinúa la factibilidad de un ritmo de crecimiento

/del producto

del producto interno significativamente más alto que el que se deriva de la tendencia histórica. Por supuesto que esta apreciación debe tomarse sólo como una indicación general, pues se tendrían que examinar las proyecciones de cada país para fundamentar conclusiones más concretas sobre esta materia.

8. Véanse ahora las repercusiones de la proyección de crecimiento global del 7 por ciento en relación con la expansión más favorable de las exportaciones. El déficit potencial de comercio se extendería a 15 países en 1975 y totalizaría unos 2 900 millones de dólares y a 16 países hacia 1980 con algo más de 5 000 millones de dólares. Pero sólo tres países contribuirían con el 70 por ciento de ese déficit. Estos déficit se duplicarían al tomar en cuenta los intereses y utilidades, efectivas y virtuales, de las inversiones y del endeudamiento en que eventualmente se incurriría. Otra vez los servicios financieros externos (aun sin computar las amortizaciones) revelan la alta ponderación que tienen en la limitación del ulterior crecimiento económico. Corresponde examinar ahora cuáles son las alternativas y posibilidades principales que existirían para disminuir estos déficit a magnitudes tolerables. Son tres los términos sobre los que, en principio, se puede actuar: importaciones, exportaciones y servicios financieros.

9. En principio no parece factible acentuar el proceso de sustitución, reduciendo por esta vía las necesidades de importaciones, sobre todo si ese proceso ha de continuar constreñido a los mercados nacionales, y esto no sólo por dificultades técnicas sino por las exigencias de una mayor economicidad en la industrialización nacional. Sin embargo, es obvio que pueden economizarse importaciones de relativa significación, particularmente por lo que respecta a aquellos bienes que directa o indirectamente corresponden a consumos suntuarios o postergables, y que de una u otra manera están incorporadas en el déficit potencial, que se proyecta sobre la base del comportamiento histórico. Pero no será factible contener importaciones de productos intermedios esenciales y de bienes de capital, especialmente en la primera etapa de dinamización de la actividad económica. Por otra parte, bien pueden presentarse situaciones en que sea menester aumentar, por arriba de lo proyectado, los abastecimientos

/externos de

externos de bienes de consumo popular. Por supuesto que estas limitaciones del proceso de sustitución son mucho más severas para los países pequeños y medianos de la región.

10. La expansión de las exportaciones representa, como es evidente, la solución estructural más sana y efectiva. Las proyecciones demuestran la importancia considerable que tiene el incremento de las exportaciones en la reducción del déficit potencial, por sus efectos sobre la balanza comercial y los servicios financieros externos. Con mayores exportaciones se puede aspirar a un ritmo de crecimiento más alto y a establecer las condiciones de una política industrial más eficiente. En este aspecto el financiamiento externo no es una alternativa a la expansión de las exportaciones. Esto último aparece como el objetivo esencial y aquello como un recurso complementario. Ahora bien, las posibilidades de acrecentar los ingresos de exportación dependen de los resultados concretos que puedan obtenerse de la acción internacional en el campo de los productos primarios y de la capacidad de los países latinoamericanos para incorporarse al comercio internacional de manufacturas. La integración regional vuelve a surgir como el instrumento fundamental del desarrollo nacional por la contribución inmediata que puede hacer a la solución del déficit comercial y a una conformación más racional de las economías latinoamericanas, al facilitar la continuación del proceso de sustitución de importaciones en un mercado ampliado y la expansión de las exportaciones por el comercio recíproco.

C. PERSPECTIVAS DEL RITMO DE CRECIMIENTO Y DE LA EVOLUCION  
DE LA DESOCUPACION ESTRUCTURAL

1. El análisis de las proyecciones descrito en las secciones anteriores lleva a estas conclusiones generales: a) es muy claro que si no se realizan los cambios estructurales que se requieren para lograr una mayor movilización de recursos invertibles no será posible mejorar significativamente el ritmo de crecimiento actual, b) una meta técnicamente factible de aumento del producto interno que tendiera al 7 por ciento para la región en su conjunto en el próximo decenio exigirá una modificación sustancial de la política económica y de la estructura productiva a fin de limitar la expansión del consumo personal, c) esa limitación sólo podría hacerse sobre la base del consumo de los grupos de altos ingresos, d) las posibilidades de alcanzar ese mayor dinamismo dependen de un rápido crecimiento de los ingresos de exportación, e) la expansión del comercio regional por los procesos de integración que están en marcha y por otros acuerdos que pueden materializarse ofrece posibilidades inmediatas para facilitar el logro de aquellos objetivos de crecimiento, f) se necesita de la aportación de recursos externos, especialmente para resolver el problema del déficit potencial exterior, y g) esta cooperación financiera externa tendrá que brindarse en condiciones muy favorables por el pesado endeudamiento que soportan los países de la región.

2. Es conveniente completar ahora este análisis con las perspectivas de la evolución de la desocupación estructural que, por la magnitud impresionante que ha alcanzado, debe ser un objetivo esencial de toda estrategia del desarrollo. En el próximo decenio la fuerza de trabajo tenderá a aumentar a un ritmo superior que el registrado durante esta década. Se estima que para la región en su conjunto la tasa anual con que crece la población económicamente activa pasará de 2.8 a 3.0 por ciento por año. En numeros países pequeños ese ritmo será todavía más elevado, pues alcanzará al 3.5 por ciento; sólo Argentina y Uruguay tendrán una expansión de la fuerza de trabajo relativamente pequeña. Por ello, en términos generales, si continuara el ritmo de crecimiento económico histórico el problema de la desocupación estructural a que se aludió con anterioridad se acentuará aún más y alcanzará proporciones gravísimas por sus consecuencias sociales.

3. Algunos análisis muy generales demuestran que para que se pudiera absorber productivamente el incremento de la fuerza de trabajo sería imprescindible un ritmo de crecimiento de 3 a 4 por ciento por habitante, según los países. Con ello no se conseguiría todavía resolver la desocupación estructural de arrastre que, para el conjunto de la región, se estimó en un equivalente a la cuarta parte de la población activa. En una apreciación de conjunto de carácter más bien conjetural se llega a la conclusión de que con un ritmo de crecimiento de cerca de 6.5 por ciento acaso pudiera absorberse un incremento de 4 por ciento anual de la fuerza de trabajo, con lo cual se mantendría la cantidad absoluta de desocupación estructural que existe actualmente. Para eliminar esa desocupación hacia fines del próximo decenio, en determinadas condiciones de productividad, sería imprescindible un dinamismo económico que brindara empleo a razón de un aumento de 5.5 por ciento por año, lo que podría exigir una elevación del producto interno de no menos del 8 por ciento anual. Como se comprenderá, se trata de estimaciones globales que sólo tienen el propósito de dar una idea de la magnitud de este problema, y que se basan en hipótesis que tendrían que revisarse en relación con las condiciones concretas de cada país y con análisis más precisos de las alternativas que se presentarían en la evolución de la estructura económica, teniendo en cuenta sobre todo los efectos eventuales de las reformas agrarias en la retención de una cuota mayor de población activa en la agricultura y los efectos ocupacionales que derivarían de un cambio en la estructura de la demanda asociado a una redistribución del ingreso.

4. Estas proyecciones, no obstante su naturaleza conjetural, plantean en términos claros el gran problema del desarrollo latinoamericano. Por un lado las fuertes limitaciones que imponen a la expansión económica los déficit potenciales de ahorro y de balance de pagos, y por el otro la urgencia que existe en acelerar esa expansión para brindar un empleo productivo a la mano de obra que se multiplica con tanta rapidez y a la cuantiosa desocupación estructural que se ha acumulado.

5. Es evidente que si persisten las tendencias actuales, no se consigue atenuar los déficit potenciales de balance de pagos, ni se lleva a la práctica una política que influya profundamente en la movilización de los recursos financieros y reales internos durante el próximo decenio, el desempleo aumentará y la distribución del ingreso se hará todavía más desigual, acrecentando la masa de la población que hoy subsiste en tan precarias condiciones de vida. Y ello aunque la economía latinoamericana continúe creciendo a ritmos similares a los actuales. Por supuesto que estas perspectivas pueden variar de uno a otro país, pues hay situaciones menos apremiantes, en relación con el problema de la ocupación, pero también hay otras más agudas que las que es dable inferir de las cifras adicionadas para la región en su conjunto.

### Capítulo III

#### ASPECTOS ESENCIALES DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

##### A. PLANTEAMIENTO GENERAL

##### a) Los objetivos principales de la estrategia

1. No es posible plantear para los países latinoamericanos una estrategia y una política uniformes de desarrollo. Ni siquiera podría hacérselo para cada uno de los grupos tradicionales de países (grandes, medianos y pequeños), que es usual considerar en el análisis, porque existen diferencias considerables entre los países que los componen. Sin embargo, así como se identificaron problemas y obstáculos estructurales del desarrollo que, con diferencias de grado, prevalecen en la región, es posible también definir aspectos esenciales de la naturaleza de la estrategia que son de aplicación relativamente general, si bien su aplicación práctica dependerá de las condiciones particulares de los países de la región y de la decisión de sus gobiernos.

2. Tres objetivos esenciales debe perseguir la estrategia del desarrollo en América Latina. Uno, por demás evidente, es acelerar el crecimiento económico y la productividad en condiciones más regulares y perdurables que en el pasado; otro, que se impone por las situaciones que prevalecen en los países de la región, es solucionar la desocupación estructural y la absorción productiva de la fuerza de trabajo que se expande con extraordinaria rapidez, y el tercero, que dice relación más directa con las finalidades sociales, es el de la redistribución del ingreso. Corresponde señalar, además, un cuarto objetivo que, si bien en parte está implícito en los anteriores, merece una consideración especial. Se trata de que el crecimiento económico tienda a corregir los pronunciados desequilibrios y disparidades en la distribución regional de la producción y del ingreso en el propio ámbito geográfico de las economías nacionales.

3. Acaso pudiera considerarse que estos objetivos están relacionados entre sí y que bastaría, por ejemplo, con la intensificación del ritmo de crecimiento económico para conseguir la solución del problema de la

/ocupación, mejorar

ocupación, mejorar la distribución social del ingreso y promover el proceso de integración de las economías nacionales. Existen, indudablemente, esas relaciones recíprocas, pero sus efectos se dilatan en el tiempo y no adquieren el dinamismo y la amplitud necesarios por la gravedad que acusan aquellos problemas. Por lo demás, como se vio al examinar los obstáculos internos del desarrollo, hay factores congénitos en la estructura de las economías latinoamericanas que limitan precisamente los efectos económicos y sociales de la evolución de esas estructuras. Es más, si no se adopta una estrategia adecuada en función de las condiciones peculiares de los países, la realización de esos objetivos, lejos de apoyarse mutuamente, puede resultar incompatible. Es útil ilustrar este aspecto con algunas apreciaciones.

4. La absorción productiva de la mano de obra redundante y de la fuerza de trabajo adicional que se deriva del crecimiento demográfico, no depende sólo del ritmo de crecimiento. Tiene especial importancia la estructura de ese crecimiento, la asignación sectorial y regional de las inversiones y las tecnologías de producción por lo que se refiere a la participación del capital y de la mano de obra. De esta manera el objetivo de elevación de la productividad puede resultar incompatible en cierta medida con el del empleo. Una política de redistribución del ingreso que se traduzca en el acrecentamiento del consumo global, público y privado, puede debilitar el ritmo ulterior del crecimiento económico y provocar graves presiones inflacionarias, si no se ha atendido adecuadamente a la formación de capacidad de producción o no se han corregido los factores estructurales que limitan la producción en determinadas actividades, como ocurre en el sector agropecuario. Asimismo, la aceleración del ritmo de crecimiento, librada a las fuerzas de la estructura económica actual, puede continuar acentuando las disparidades regionales y la desigualdad en la distribución del ingreso. Y, por otra parte, podría ocurrir que propósitos deliberados de desarrollo regional no sean compatibles, en un período determinado, con el objetivo global de alcanzar en ese período el máximo crecimiento. Compatibilizar, en suma, estos distintos objetivos esenciales, es el problema que debe considerar de una manera integral la planificación nacional. Más adelante se tratan algunos aspectos de este tema.

5. Trasciende a las finalidades de este documento determinar la meta de crecimiento económico que podría alcanzar América Latina en el próximo decenio. No puede llegarse a ello sobre la base del análisis general que se viene efectuando. Sería imprescindible un estudio más preciso sobre las condiciones y perspectivas de cada uno de los países. Por lo demás, el ritmo de crecimiento dependerá de la intensidad y profundidad de las medidas que se decida adoptar para remover los factores estructurales internos y del éxito que se tenga en la solución del estrangulamiento exterior. En términos generales, el análisis de proyecciones ha brindado valiosos elementos de juicio para esclarecer este problema. Muestra, por un lado, los fuertes obstáculos que significan los déficit potenciales de ahorro y de comercio exterior y, por el otro, la necesidad de un rápido y amplio dinamismo para absorber la fuerza de trabajo. Si a la luz de estos antecedentes, se pretendiera formular una apreciación general sobre una meta de crecimiento de América Latina para el próximo decenio, serían pertinentes dos consideraciones. Primero, no se justificaría una meta de crecimiento inferior al 6 por ciento, pues varios países la han logrado y la región en su conjunto se ha aproximado a ella en algunos años, como en 1968. Segundo, si se toma en cuenta el problema de la ocupación debiera aspirarse a un ritmo mayor para muchos países, pero al evaluar los factores estructurales y especialmente el estrangulamiento exterior, podría concluirse que tal vez una meta del 7 por ciento para la región en su conjunto sería la más indicada como hipótesis de trabajo, si bien podría resultar ambiciosa para varios países.

6. Sin embargo, debiera meditar-se en el atraso económico y tecnológico que prevalece en la región y en la gravedad de los problemas sociales que amenazan agudizarse para la mitad de la población latinoamericana. Y preguntarse si, frente a esta situación, el Segundo Decenio del Desarrollo no debiera traducirse, en esencia, en una firme convicción de los países latinoamericanos y en un compromiso concreto de los países industriales y de la comunidad internacional, para adoptar las grandes decisiones que permitan que América Latina logre al final de la próxima década duplicar su ingreso global mediante la plena utilización de sus recursos y por los cauces de una distribución social más equitativa.

7. Hay un aspecto importante de la estrategia que se relaciona con la evolución temporal del ritmo de crecimiento. Suele plantearse la alternativa de un mejoramiento gradual, como sería la de pasar del ritmo de 4.8 por ciento, que registra la región, a tasas intermedias hasta lograr al final de un período relativamente extenso una meta determinada. Sin embargo, una alternativa más eficaz es la de acelerar en el menor plazo posible el dinamismo económico, que por comodidad y brevedad se sintetiza en el ritmo de crecimiento. Dos razones se imponen para abordar una solución de esta naturaleza. En primer lugar, la urgencia en incorporar la masa de trabajo disponible, y, en segundo lugar, el hecho de que la elevación del ritmo que se consigue por esa incorporación y por otros factores, hace menos dificultosa la acción para materializar los cambios, las reformas estructurales y los ajustes que se requieren, particularmente sobre la redistribución del ingreso. Esta estrategia puede facilitarse, precisamente, por la existencia de esa fuerza de trabajo, por las contribuciones significativas e inmediatas que pueden derivarse de acciones encaminadas a elevar la productividad y la eficiencia, y por el alto grado de capacidad ociosa que existe en diversos sectores de productos esenciales y de bienes de consumo. Es claro que la realización de esta estrategia necesita de una cooperación financiera externa que tendría que concentrar el aporte de recursos en las primeras etapas del proceso, en tanto no se logra resolver o atenuar el estrangulamiento externo.

8. La elevación rápida del crecimiento económico que tienda a alcanzar aquellas metas de 6 a 7 por ciento por año, exige, como es sabido, un aumento considerable de las inversiones. Su coeficiente, en relación con el producto interno, tendrá que pasar de 16 a 20 o más del 23 por ciento. El intenso proceso de que dan cuenta estos índices sólo podrá realizarse sobre la base de una contención del consumo. Esto plantea el problema de las posibilidades concretas que pueden ofrecerse para lograr aquel otro objetivo esencial de la estrategia en relación con la redistribución del ingreso y el mejoramiento sustancial de los niveles de vida de la población latinoamericana, y especialmente de aquel estrato que comprende la mitad de la población que sufre condiciones tan precarias de subsistencia. La solución básica sólo puede encontrarse en la austeridad del consumo de los grupos de altos ingresos.

9. Convendría ilustrar la naturaleza de esta solución con algunas cifras que no pretenden, en manera alguna, señalar un programa cuantitativo. Así, por ejemplo, en relación con un ritmo de crecimiento global del 6 por ciento, podría plantearse la alternativa de que la mitad de la población mejore su consumo por habitante en 4.2 por ciento por año y que los estratos medios lo hagan más lentamente. En este caso los estratos superiores debieran experimentar una compresión inicial en su consumo que después de cierto tiempo comenzaría a recuperarse. De esta manera la mitad de la población que tiene actualmente un consumo por habitante de apenas unos 150 dólares, en el conjunto de América Latina, alcanzaría la cifra de 300 dólares al cabo de 17 años; mientras que los estratos medios necesitarían más de 20 años para duplicar su consumo actual. Si, en cambio, el ingreso medio por habitante creciera al 7 por ciento sería posible acelerar el mejoramiento de aquella mitad de la población, así como también el consumo de los estratos medios y superiores.<sup>1/</sup>

10. Cabría considerar otra alternativa con una meta de crecimiento global que se acercara a la del 4 por ciento por habitante. Consistiría en que el 50 por ciento de la población mejore su consumo en 4.7 por ciento por habitante y por año, y el resto de la población en 2 por ciento o más según el ritmo global de crecimiento. En esta hipótesis la capa social de bajo consumo actual podría duplicarlo en 15 años.<sup>2/</sup> En suma, cuanto mayor sea el ritmo de crecimiento económico, más fácil será la incorporación productiva de la fuerza de trabajo y más rápidamente podrá elevarse el consumo de la población, y, asimismo, también se presentarán condiciones más factibles para materializar el proceso de redistribución que se viene examinando.

11. Véase, en consecuencia, que la austeridad o la contención del consumo de los grupos de altos ingresos se destina al propósito esencial de acrecentar la capacidad de producción de la economía. No se trata en manera alguna de una redistribución nominal del ingreso, que a la postre se frustraría, sino de movilizar los recursos potenciales que existen por la alta concentración personal del ingreso para transformarlos en recursos invertibles.

---

<sup>1/</sup> Véase Raúl Prebisch Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680) Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1963.

<sup>2/</sup> Véase "El desarrollo agrícola de América Latina" (E/CN.12/829).

12. Esta política de redistribución tendría sus efectos inmediatos en un cambio de la estructura de la demanda, pues aumentaría con mayor rapidez la de los bienes de consumo popular. En aquella última hipótesis planteada, el consumo global de los grupos de bajo ingreso crecería en 7.8 por ciento por año, el consumo de bienes agropecuarios en 5.6 por ciento y el de bienes y servicios no agropecuarios en 8.9 por ciento, en tanto que el consumo global del resto de la población lo haría en algo más del 5 por ciento. Es evidente, por lo tanto, que tendrán que producirse cambios en la estructura productiva y en la asignación sectorial de los recursos.

13. Un proceso de esta naturaleza que influye en la estructura de la demanda tendrá dos efectos de especial significación: ensanchará los mercados nacionales, originando intensos estímulos para la expansión de la producción industrial y agropecuaria y al modificar la estructura de la producción con esa nueva orientación se agregarán al ritmo de crecimiento otro factor muy importante para la absorción de la fuerza de trabajo, pues es sabido que en las industrias tradicionales se concentra la mayor densidad de mano de obra.

14. También influirá en la composición o al menos en la distribución de las importaciones, pero sin duda, como se vio en el capítulo anterior, se acrecentarán considerablemente las necesidades de abastecimiento externos de productos esenciales y de bienes de capital. De aquí que aquellos objetivos esenciales de la estrategia de desarrollo estén dependiendo en buena parte de la solución del déficit potencial de balance de pagos, con lo cual la cooperación financiera externa, sobre todo en una primera etapa del proceso, adquiere especial importancia.

b) Los instrumentos fundamentales de la estrategia

1. Las grandes decisiones y los instrumentos fundamentales de una estrategia no pueden tener otra finalidad que la de remover aquellos factores estructurales, de orden interno y externo, y crear las condiciones institucionales básicas, a fin de que el sistema económico y social alcance los objetivos de producción, ocupación y redistribución del ingreso. La naturaleza, profundidad y vigor de esas decisiones tampoco pueden dejar de guardar proporción con la magnitud de los problemas que deben enfrentarse y con la severidad con que esos factores estructurales constriñen la dinámica económica y social de los países.
2. En el contexto del planteamiento general de los objetivos esenciales de la estrategia surge con claridad que la movilización de los recursos internos debe representar un elemento fundamental de la estrategia. Esta movilización tiene dos finalidades complementarias: acrecentar los recursos invertibles sobre la base del ahorro potencial que ofrece la alta concentración del ingreso, y canalizar los recursos reales, actuales y potenciales, hacia la conformación de una nueva estructura económica que satisfaga los postulados de mejorar la distribución del ingreso real. En otros términos, resolver aquel déficit potencial de ahorro que reflejaban las proyecciones, poner en actividad las reservas productivas, acrecentar la disponibilidad de bienes esenciales de producción, y orientar estos recursos para ampliar la formación de capital, influyendo primordialmente en las actividades públicas o privadas, de que dependen aquellos objetivos básicos de elevación de los niveles de vida de la población. Esta movilización real y financiera tendrá que atender, además, los objetivos de expansión de las exportaciones que se tratará de lograr en materia de productos industriales, según se plantea más adelante.
3. La reforma agraria es otra pieza clave de esta estrategia. En el sector rural se encuentra más de la mitad de la desocupación estructural, se dan los más bajos niveles de ingreso por habitante y gran número de países se verán en la necesidad de retener en las zonas rurales una mayor proporción de la población activa. Por otra parte, los objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones urbanas y

/rurales, exigirán

rurales, exigirán un rápido aumento y diversificación de la producción agropecuaria que no se pueden realizar por la baja productividad actual y los factores estructurales relacionados con el régimen de tenencia y explotación de la tierra. La reforma agraria representa, por lo tanto, el instrumento trascendental para la transformación económica y social que requiere el proceso de desarrollo en las zonas rurales y en el conjunto de la sociedad. Tiene tres finalidades complementarias; aumentar la productividad y la producción agropecuaria, redistribuir el ingreso rural sobre la base de la distribución y acceso a la tierra y el mejoramiento de los salarios, y contribuir a la solución de la desocupación estructural.<sup>1/</sup>

4. La magnitud impresionante de la desocupación estructural que existe en América Latina, y el aumento que experimentará la fuerza de trabajo durante el próximo decenio, llevan a destacar la política de ocupación como otro elemento importante de la estrategia del desarrollo. Como es natural, la aceleración del ritmo de las inversiones y de la producción, las reformas agrarias y la nueva estructura que deberá plasmarse en la economía latinoamericana, por el cambio que debe ocurrir en la composición global de la demanda y por la expansión que se tratará de conseguir en las exportaciones, se traducirán en una mayor absorción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, será necesario llevar a la práctica una política eficiente de utilización del capital, que permita lograr el objetivo primordial de la ocupación productiva y los máximos niveles de producción. Se tendrán que examinar, en consecuencia, las limitaciones y posibilidades que ofrecen las tecnologías de producción en relación con la participación de los recursos de capital y de trabajo, y decidir una política en esa materia. Esta política debiera prever los aspectos externos de la incorporación selectiva de tecnologías, y su adaptación para la mejor utilización de los recursos nacionales y considerar la promoción de la investigación tecnológica en los propios países. Por otra parte, el campo de acción de esta política tendrá que ir más allá de la consideración de estos aspectos

---

<sup>1/</sup> Véase "El desarrollo agrícola de América Latina" (E/CN.12/829).

tecnológicos para abordar las soluciones de incorporación directa de la mano de obra a determinadas actividades, tales como diversas obras de infraestructura en las zonas rurales y la construcción de viviendas en las zonas urbanas. Más adelante se volverá sobre este tema.

5. No podrían dejar de considerarse en el diseño de la estrategia los aspectos regionales del desarrollo en el propio ámbito de las economías nacionales. Son conocidos los problemas de la concentración de la producción y del ingreso en determinadas áreas y sobre todo en los grandes centros metropolitanos, así como el atraso que perdura, principalmente en las zonas rurales. Es evidente, por lo tanto, que la movilización de los recursos, las reformas agrarias, los problemas de la ocupación y los objetivos de redistribución del ingreso, tendrán que considerarse en términos regionales. Es más, según se examina más adelante, no será posible diseñar una estrategia del desarrollo nacional si no se cuenta con un esquema analítico que brinde posibilidades de evaluar distintas soluciones sobre la conformación y fisonomía regional, urbana y rural, de la economía nacional. Por otra parte, la necesidad de promover la integración económica y social interna de los países exige una estrategia del desarrollo regional en el cuadro de la estrategia global.

6. Se dijo que ha de componerse la estrategia con instrumentos específicos para remover los factores estructurales que traban el desarrollo. Pues bien, corresponde ahora identificar la naturaleza y la modalidad de la acción para resolver el estrangulamiento exterior; en otros términos, abordar la solución del déficit potencial de comercio y de balance de pagos que se ilustró en el análisis de proyecciones y los problemas de la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. De este tema se ocupa el documento más adelante. Aquí, sólo con el propósito de completar una visión de conjunto de los elementos estratégicos, cabe anotar que el instrumento fundamental de la acción externa no puede ser otro que la expansión de las exportaciones y especialmente la promoción de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. La experiencia latinoamericana de los últimos lustros y, sobre todo, la de los años

/recientes, es

recientes, es muy esclarecedora en el sentido de que es imposible continuar con el proceso de endeudamiento, atenuando transitoriamente el problema del estrangulamiento exterior.

7. La alta dependencia externa de las economías latinoamericanas en materia de bienes esenciales y de capital, frente a las perspectivas de una evolución insuficiente en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, presentan la necesidad de una cooperación financiera externa en tanto no se consigue la expansión de los ingresos de exportación. Por ello la estrategia global del desarrollo debe incorporar también una política de cooperación financiera externa que establezca los aspectos de la acción internacional, y los medios más adecuados para que esa contribución financiera externa cumpla con la función específica de promover la dinamización del proceso económico con las finalidades que se vienen postulando. Tres aspectos esenciales se tendrán que considerar en relación con esta política: primero, promover la aportación de los recursos externos necesarios; segundo, conseguir que esos recursos nos representen una sustitución, como ocurre con frecuencia en América Latina, de la movilización de recursos internos potenciales, y, tercero, instrumentar una política para que el proceso de crecimiento se vaya independizando del financiamiento externo por la expansión de las exportaciones y la elevación del coeficiente del ahorro nacional.

8. La integración económica en el ámbito latinoamericano, en sus diversas formas, constituye otro instrumento fundamental de la estrategia del desarrollo. Ella puede contribuir de inmediato, como ya lo está haciendo en magnitud relativamente significativa en el área centroamericana - y con dificultades, pero con algunos índices promisorios, en la zona de la ALALC, - a la solución del déficit potencial de comercio. Y, además, al ampliarse el mercado externo para los países latinoamericanos, se brindan posibilidades efectivas de avanzar en un proceso de industrialización más eficiente que el del pasado. Es indispensable persistir en los esfuerzos de integración. En el contexto de políticas nacionales bien concebidas, que coordinen adecuadamente los diversos elementos que se vienen examinando, la integración económica no es incompatible con los objetivos esenciales

de la estrategia del desarrollo nacional, ni con las demás políticas que deben instrumentar esa estrategia. Es, en cambio, un factor esencial concurrente de extraordinaria eficacia. No es el caso de volver a repetir aquí proposiciones que se han hecho en los últimos años. Se advierte ahora la mayor importancia que tienen para impulsar ese proceso instrumentos de acción directa, como la integración física por los transportes y comunicaciones, los programas regionales fronterizos, los proyectos multinacionales, el desarrollo de cuencas hidrográficas y los programas de desenvolvimiento de áreas que alcanzan a varios países. Y se siente, además, la necesidad de hacer una revaluación de los problemas y obstáculos de la integración a la luz de la experiencia reciente. La secretaría está empeñada en esta tarea y con la colaboración de los organismos de integración se propone presentar algunas sugerencias próximamente.

9. En suma, se destacan cuatro instrumentos fundamentales de carácter general en la estrategia: la movilización de los recursos internos, la reforma agraria, la política de ocupación y la política regional en el ámbito nacional. Y tres instrumentos en el orden externo, que se refieren a la expansión de las exportaciones y en especial a la de productos industriales, la cooperación financiera externa y la integración económica regional en el ámbito latinoamericano. Corresponde a la planificación nacional coordinar la modalidad de la acción y graduar la ponderación de cada uno de ellos en función de las condiciones peculiares de cada país. Por la finalidad más bien limitada que tiene este documento, no se continúa con el examen de la estrategia en relación con los sectores económicos y los aspectos sociales y con las muy importantes actividades que corresponde al sector público. Algunos de esos puntos son tratados en los demás documentos que se presentan a este período de sesiones y otros constituyen preocupación específica del programa de trabajo de la secretaría.

c) Vulnerabilidad y dependencia externa

10. Una estrategia del desarrollo de los países latinoamericanos tiene que fijarse objetivos y medios específicos en relación con los problemas de la extrema vulnerabilidad y dependencia externa, factores que por sí mismos

/representan obstáculos

representan obstáculos y limitaciones al desarrollo de estos países. Escapa a los propósitos de este documento abordar este tema por los diversos aspectos que implica y porque atañe a altas decisiones políticas de los países. Pero sí cabe señalar algunos puntos que dicen relación más directa con las materias económicas, financieras y tecnológicas que aquí se consideran. En primer lugar, el desarrollo latinoamericano tiene que depender fundamentalmente de la capacidad latinoamericana y de la eficacia de la estrategia y de la política para movilizar los recursos propios. El endeudamiento externo, como se ha planteado, sólo debe representar el elemento complementario imprescindible y tiene que ser firme el propósito de liberar el ulterior ritmo del crecimiento de este factor, porque de lo contrario el proceso de desarrollo estará a merced de las circunstancias y de diversos elementos políticos y financieros internacionales que determinan la disponibilidad de los fondos extranjeros. En esta materia la multilateralización de la cooperación financiera para la realización de los planes de desarrollo es de primordial importancia. En segundo lugar, la casi absoluta dependencia del progreso tecnológico externo, crea serios problemas en la utilización eficiente de los recursos. Es necesario, por lo tanto, estudiar formas y procedimientos adecuados para su incorporación selectiva, adaptación a las condiciones técnicas y a la disponibilidad de recursos nacionales y decidir sobre una política propia de investigación tecnológica; y, en tercer lugar, la alta dependencia en abastecimientos esenciales y de bienes de capital, constituye otro factor limitante que sólo puede salvarse con la expansión de la producción y del comercio.

11. Difícilmente podrá lograrse la realización plena de éstos y otros objetivos que influyen en el fortalecimiento y en la autonomía de la gestión del desarrollo latinoamericano, por la acción aislada de los países, no obstante la mayor potencialidad que tienen los países relativamente más grandes de la región. Será necesaria la coordinación de los esfuerzos en el orden internacional en una acción más firme en torno a los intereses latinoamericanos y plantearse la solución de aquellos grandes

problemas de la incorporación y creación del progreso tecnológico y de la expansión de la producción en el cuadro de una efectiva cooperación y comunidad de intereses latinoamericanos. Urge pues aquella reevaluación de los problemas y obstáculos de la integración regional porque, en la medida en que ésta se consolide, América Latina acentuará su personalidad y ampliará sus posibilidades de desarrollo en el concierto internacional.

## B. LA OCUPACION Y EL PROGRESO TECNOLÓGICO

1. Cuando se examina la estructura productiva que prevalece en América Latina, donde tal vez no más del 10 por ciento de la fuerza de trabajo se ocupa en actividades cuyas formas de producción y de organización podrían considerarse relativamente modernas, se aprecia la complejidad y la magnitud del problema que representa absorber la desocupación estructural y el rápido aumento de la fuerza de trabajo que deriva del crecimiento demográfico. Es obvio que el crecimiento económico exige incorporar esa población activa a niveles suficientes de productividad y en los cauces de un proceso dinámico que la acreciente. Y si se pretende que América Latina no acentúe su atraso económico y tecnológico tendrá que intensificar la incorporación de los adelantos técnicos y difundirlos entre sus diversas actividades económicas y en ámbito geográfico de sus países.
2. Esto plantea dos problemas íntimamente relacionados: la necesidad de acrecentar la formación de capital, y el examen de una política que haga posible esa incorporación del progreso técnico y su difusión hacia los sectores rezagados y que al mismo tiempo logre los objetivos de ocupación que constituyen elementos esenciales de la estrategia. El primer aspecto ya ha sido considerado, ahora importa señalar que, en las condiciones actuales de América Latina, habría que partir de la premisa de que cuanto más se profundice en la movilización de los recursos invertibles potenciales, tanto mayores serán las posibilidades de avanzar en el progreso técnico y en la productividad. Sin embargo, con ello no se logrará modificar en el futuro inmediato los términos con que hoy se presenta el problema de una escasez de capital en relación con la fuerza de trabajo disponible.
3. En un planteamiento de conjunto puede decirse que la absorción productiva de la fuerza de trabajo depende de cuatro factores: a) el dinamismo general de las inversiones y la producción; b) la estructura sectorial y regional del proceso de crecimiento; c) las tecnologías de producción, por lo que atañe a la participación del capital y del trabajo,

/en las

en las diversas actividades económicas y d) las medidas específicas que pueden adoptarse en relación con la incorporación directa de mano de obra a determinadas actividades rurales y urbanas.

4. La estrategia del desarrollo que se viene planteando influirá favorablemente en esos factores de absorción de la fuerza de trabajo. La movilización de los recursos internos impulsará un ritmo de crecimiento mucho más alto que el actual en las inversiones y en la producción. La reforma agraria, como se señala más adelante, tendrá un efecto considerable en la solución del problema de la desocupación estructural de las zonas rurales y tendrá que lograr en muchos países la retención en el campo de una mayor proporción del incremento de la población activa rural. Las modificaciones que se producirán en la composición de la demanda, por la redistribución del ingreso que se postula exigirán un aumento más rápido de la producción agropecuaria, de servicios y bienes de consumo popular, que deben satisfacerse por actividades en que la densidad tecnológica de mano de obra es relativamente elevada. Además, la expansión en la producción de bienes de capital también influirá en una mayor demanda de trabajo, si bien calificado, que tiene una significación mayor que lo que generalmente se cree. Por otra parte, las posibilidades de empleo se ampliarán apreciablemente en la medida que se logren los propósitos de las exportaciones industriales y de la expansión del comercio recíproco, que son los otros elementos estratégicos.

5. Con todo, se tienen que analizar las alternativas tecnológicas que pueden ofrecerse en el cuadro de esa nueva estructura productiva para decidir una política concreta sobre la asignación de los recursos de capital en relación con la absorción productiva del trabajo. No obstante la importancia primordial que tiene este problema para los países en desarrollo, es poca la atención que se le ha prestado hasta ahora en el análisis y en la acción práctica. Sólo cabe, pues, formular algunas apreciaciones de carácter general. En principio, se insinúan grandes posibilidades para mejorar la eficiencia y la productividad absorbiendo mano de obra y sin que ello signifique la realización de inversiones

/relativamente cuantiosas.

relativamente cuantiosas. Esas posibilidades tecnológicas se advierten sobre todo en el sector agropecuario, en la construcción y en una gran variedad de servicios. La elucidación de este problema parece más difícil en el sector industrial.

6. Hay rubros industriales claves del desarrollo económico donde el progreso tecnológico es intenso y se da con altas densidades de capital. Así ocurre, por ejemplo, en las industrias que se caracterizan por la utilización de procesos continuos, tales como las químicas, la siderurgia y la transformación de metales no ferrosos. En éstas y en otras actividades el progreso técnico eleva las escalas mínimas de producción. En cambio, la situación es diferente en un gran número de actividades que tienen una alta participación en la producción industrial. En la transformación de metales, textiles e industrias de bienes de consumo - por ejemplo - se presenta una mayor variedad de equipos, la evolución tecnológica es menos rápida y hay posibilidades de seleccionar técnicas con una mayor densidad de mano de obra y economía de capital. Sin embargo, en la práctica, estas oportunidades no se aprovechan. Los incentivos a las inversiones, las facilidades de crédito, las bajas tasas reales de interés, la sobrevaluación monetaria y otros factores instan a la empresa pública o privada a utilizar técnicas de alta densidad de capital.

7. Hay otro factor limitante para la selección de técnicas que tiene particular importancia. Es la dependencia externa en los abastecimientos de bienes de capital y en la incorporación de tecnologías. En los países industriales el incesante progreso tecnológico se da a altísimos niveles de sustitución de trabajo por capital, y con frecuencia esas tecnologías corresponden a un ambiente y a una dotación de recursos naturales distintos de los que prevalecen en los países en desarrollo. Ello no obstante, su incorporación se estimula por los programas de ayuda o por los sistemas de financiamiento externo que por otra parte implica costos muy elevados.

8. Estas indicaciones de carácter general señalan fuertes restricciones pero también significativas posibilidades. Aparentemente existe un campo relativamente amplio en qué avanzar en la incorporación del progreso técnico y elevar la productividad en los sectores rezagados de la economía sin que ello implique necesariamente un obstáculo para lograr determinados objetivos de ocupación general. Eso sí, hay que tomar en cuenta que esa incorporación no podrá hacerse de una manera uniforme en todos los sectores o actividades, por limitaciones físicas o por la mecánica misma del proceso. En estas condiciones, el alza de la productividad que se logre en un área determinada puede desplazar ocupación o limitar su absorción y esto plantea la necesidad de que el sistema promueva un acrecentamiento dinámico de inversiones para evitar la desocupación. Es natural que la población incorporada a niveles de mayor ingreso en las áreas donde progresa la tecnología propenda a elevar sus niveles de consumo y que, por otra parte, la concentración del ingreso impulse la demanda de determinados bienes, con lo cual se restan recursos potenciales para ampliar las bases de una mayor ocupación. Es aquí donde debe actuar la estrategia instrumentándose con una política que capte parte de esa mayor productividad, conteniendo los consumos suntuarios y promoviendo un proceso de ahorro general para acrecentar los recursos invertibles que absorban ocupación en otras áreas.

9. En suma, se trata de un problema de trascendental importancia para la estrategia del desarrollo que urge profundizar en América Latina. A la luz de las consideraciones que se han formulado cabe destacar tres conclusiones generales: a) Hay actividades relacionadas con la producción de bienes intermedios y de capital y con los programas de exportaciones industriales que habrá que atender preferentemente, en las dimensiones y con la densidad de capital que el progreso tecnológico requiere; b) existe una amplia gama de actividades donde una política bien instrumentada puede traducirse en una utilización más eficiente del capital y en una mayor absorción de mano de obra; c) la solución de este problema debe examinarse en el cuadro de la planificación nacional para tomar en cuenta otros factores de importancia. Por lo demás, habrá que intensificar en América Latina la investigación tecnológica y realizar una política

/que considere,

que considere, entre otros aspectos, la adaptación que requieren las tecnologías importadas y plantee la creación de tecnologías propias. Para esto la cooperación y la realización de programas conjuntos entre los países de la región serán de vital importancia, dada la similitud de las condiciones básicas y la naturaleza de los problemas que deben resolverse.

/C. LOS

### C. LOS ASPECTOS REGIONALES DE LA POLITICA DE DESARROLLO

1. Es necesario profundizar en los aspectos regionales del desarrollo en el ámbito nacional. En los últimos años se aprecia una preocupación creciente en el plano técnico y en la acción práctica. En varios países se están realizando grandes proyectos de desarrollo regional y se está acumulando experiencia y capacidad en esta materia. Importa fundamentalmente avanzar en el esclarecimiento conceptual de los problemas regionales a fin de definir con mayor precisión elementos esenciales de la estrategia del desarrollo. Si se atiende a la instrumentación práctica de la estrategia, podría llegar a decirse que no se dispone de ella en tanto no se han examinado los objetivos regionales que dicen relación con la propia integración económica y social de los países. En este aspecto, es manifiesta la debilidad de los planes globales nacionales de desarrollo. Así como se ha avanzado en el análisis de la estructura productiva del proceso de crecimiento económico, debe ahora complementarse el esquema con el análisis de las estructuras regionales.

2. Es imprescindible traducir en una versión regional los grandes objetivos de la estrategia, ir más allá de la tradicional división entre lo urbano y lo rural, lo agropecuario y lo no agropecuario, para considerar la estructura económica y social de las distintas regiones de un país, de las áreas metropolitanas y de las grandes y pequeñas ciudades; apreciar cómo se dan en ese cuadro los propósitos de aumento de la producción, la absorción de la población activa y los objetivos de redistribución del ingreso. Y cómo se aplicarán y cuáles serán los efectos de las medidas de movilización de los recursos nacionales, las reformas agrarias, las técnicas de producción, la expansión de las exportaciones y la aceleración del proceso de integración en el ámbito latinoamericano. Véase que cuando se abordan los problemas del desarrollo en relación con la localización geográfica de la actividad económica, la estrategia adquiere un significado más vivo y penetra con mayor profundidad en la creación de una imagen sobre la conformación y fisonomía económica y social futura de los países.

/3. Es

3. Es necesario conocer si el crecimiento económico que se postula se ha de realizar en las áreas y centros actuales, acrecentando la concentración y aumentando las disparidades. Si los avances de la integración latinoamericana promoverán un mayor equilibrio regional dentro de los países. Y es imprescindible, en fin, decidir una política regional a fin de precisar los elementos fundamentales de la política de transporte, comunicaciones y localización y distribución de la energía.
4. Si bien no es posible establecer normas uniformes sobre política regional para los países de la región, hay algunos aspectos generales que merecen presentarse. Dejando de lado los factores históricos, internos y externos, que determinaron la conformación actual de nuestras economías, es indudable que en las primeras etapas de un proceso de desarrollo, la concentración de los recursos en determinadas áreas se justifica por el aprovechamiento de condiciones favorables que determinan la productividad. Pero la continuación de esa concentración sería, en principio, favorable en tanto se den dos condiciones: que la productividad de los recursos allí concentrados sea superior a la que se obtendría en nuevas áreas, y que esos centros tengan capacidad para impartir dinamismo al resto del sistema, de tal manera que una fracción creciente de la población pueda lograr determinados niveles de productividad y de ingreso.
5. Parece advertirse en América Latina, sobre todo en relación con las grandes áreas metropolitanas, una declinación de las economías externas. La concentración urbana es altísima, incluso en términos relativos con la que se da en países más desarrollados, el extraordinario crecimiento de la población por la intensidad de las migraciones internas, rebasa la capacidad de los servicios públicos, y se acrecientan los costos de la infraestructura por habitante. En estas condiciones, bien puede ocurrir que las ventajas que se aprecian al evaluar proyectos de inversión se anulen si se computan los costos sociales crecientes que se originan en una expansión ulterior de esos grandes centros. Además estos centros tienen, como es sabido, limitaciones en la irradiación de impulsos dinámicos sobre el resto del sistema. Por lo menos, esos impulsos no logran la intensidad necesaria para promover el dinamismo económico y social

/que se

que se precisa con urgencia. Y ello, independientemente del problema que crea en los propios centros la acumulación de la desocupación estructural. Varios factores explican esa falta de dinamismo. Uno de ellos, de carácter general, es que la población que se absorbe en actividades económicas y aún en servicios improductivos, en un centro determinado tiende a elevar, como es natural, sus consumos, y la alta concentración del ingreso acrecienta la demanda de nuevos bienes, de tal manera que la mayor productividad se traduce, sólo en parte, en recursos invertibles que en gran medida son absorbidos por el propio centro.

6. Es compatible, en consecuencia, con la estrategia que se ha postulado, que una política bien concebida capte parte de esa mayor productividad para acrecentar las inversiones en otras áreas, de acuerdo con las orientaciones racionales que se deriven de una política regional en el cuadro de un planteamiento global del desarrollo nacional. No es fácil, sin duda, tratar este problema, y arriesgadas pueden ser las generalizaciones. En definitiva la solución debe encuadrarse en una visión de conjunto y de largo plazo. Un desplazamiento inmediato de inversiones puede significar un ritmo de crecimiento global inferior al que pudiera obtenerse sin ese desplazamiento, pues los programas regionales requieren de fuertes inversiones en infraestructura, con períodos de gestación relativamente extensos. Sin embargo, a más largo plazo, el crecimiento global de la economía del país probablemente sea superior al que se hubiera obtenido sin ese desplazamiento.

7. Por lo demás, son evidentes los efectos de los programas regionales sobre la ocupación y el mejoramiento de la distribución del ingreso y el paso decisivo que significan para la expansión y la integración económica y social de los países. Los nuevos centros se constituirán en polos de desarrollo que irradiarán sus efectos dinámicos sobre nuevas zonas. Por supuesto que en esta materia pueden actuar consideraciones de carácter social o de política nacional que priven sobre los criterios económicos, aunque siempre éstos deberán tenerse en cuenta para lograr la solución más eficiente en relación con esas mismas decisiones.

D. LA MOVILIZACION DE LOS RECURSOS INTERNOS <sup>1/</sup>

a) El potencial de la inversión real

1. La aceleración del ritmo del crecimiento económico y la absorción de la desocupación estructural exigirán - como se dijo - un aumento extraordinario de inversiones reales orientadas con propósitos bien definidos. Se estima que el monto de las inversiones fijas que actualmente son de unos 15 000 millones de dólares para aquel grupo de 18 países estudiados, deberá elevarse hacia 1975 a más de 28 000 millones de dólares si se pretendiese lograr un ritmo medio de crecimiento del 6 por ciento y a 35 000 millones de dólares, si ese ritmo fuera del 7 por ciento anual.<sup>2/</sup> Esas inversiones tendrán que satisfacerse por el desarrollo de la producción de la industria latinoamericana y por las importaciones.
2. La producción de bienes intermedios básicos y de bienes de capital ha representado uno de los rubros más dinámicos de las actividades industriales durante los últimos años. Pero su crecimiento tendrá que intensificarse considerablemente para lograr las metas que se vienen examinando. Y esta intensificación impone la condición ineludible de desplazar el máximo de recursos hacia esas actividades. Esto significa que tendrá que contenerse la formación de capacidad de producción para determinados renglones del consumo público y privado que se consideren suntuarios o postergables. Y hasta sería necesario considerar la posibilidad de llevar a la práctica cierta reasignación de recursos, tal como podría ocurrir en relación con la producción de bienes duraderos para consumo.
3. Los estudios realizados muestran que es mucho lo que se puede avanzar en los países grandes y medianos de América Latina en materia de producción de bienes para inversión y también en relación con maquinaria y equipo. Aun en los países pequeños, hay posibilidades de hacerlo en determinados rubros. Con todo, se sabe que, en materia de bienes de capital

---

<sup>1/</sup> Véase "Movilización de recursos internos" (E/CN.12/827).

<sup>2/</sup> Véase "Los déficit virtuales de comercio y de ahorro interno y la desocupación estructural de América Latina" (E/CN.12/831).

y de productos intermedios, existen serias limitaciones por la magnitud del mercado, por el monto de las inversiones o por las exigencias técnicas. Una política industrial bien concebida, debería establecer los principios de una orientación racional de recursos en este campo. La integración y los arreglos subregionales adquieren especial importancia para brindar a los países latinoamericanos mejores condiciones para avanzar en la producción de productos intermedios esenciales y en equipo y maquinaria. Las cifras del comercio que se han logrado últimamente entre países de la ALALC en manufacturas que en parte incluyen bienes de capital, aunque son de una magnitud muy reducida todavía, representan índices promisorios de lo que se podría lograr en esta materia.

4. No obstante los avances que deben efectuarse en la producción nacional de bienes de capital, y los impulsos que se originen en la integración, es evidente que América Latina necesitará efectuar importaciones relativamente considerables, sobre todo en la primera mitad del próximo decenio si ha de aplicar una política de desarrollo que tienda a alcanzar los objetivos que se vienen examinando. Hay que tener en cuenta que las importaciones de los distintos renglones de bienes duraderos de producción y de algunos productos intermedios básicos para formación de capital representan alrededor de un 20 por ciento del valor de las inversiones. Esta proporción, si bien es algo más baja en Argentina, Brasil y México, es más elevada en la mayor parte de los países que no tienen el desarrollo de éstos. En maquinaria y equipo, la participación de las importaciones es mucho más alta, va de 30 a 80 por ciento y más, según el grado de desarrollo relativo de los países, y para el conjunto de la región se estima en alrededor de un 40 por ciento. He aquí reflejada en estas cifras, la alta vulnerabilidad del desarrollo de los países latinoamericanos y la dependencia externa de una política de movilización de recursos.

5. Este alto componente importado de la inversión real frente a los cuantiosos déficit potenciales de balance de pagos lleva a dos conclusiones: a) que es imprescindible una política de importaciones que complemente una política general interna de rigurosa asignación de los recursos en inversiones productivas y útiles en relación con los objetivos esenciales del

/desarrollo y

desarrollo y b) que en la medida en que el déficit potencial de comercio esté determinado por las necesidades mínimas de productos esenciales y de bienes de capital será imprescindible contar con la cooperación financiera externa.

b) La movilización de la capacidad ociosa

6. Las estadísticas revelan márgenes de capacidad ociosa en diversas actividades industriales, y especialmente en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de consumo. Estos márgenes suelen alcanzar magnitudes considerables en algunos casos. Cualquiera que sea el motivo que determina esta capacidad ociosa - limitaciones en el abastecimiento de energía, de bienes complementarios o factores institucionales relacionados con la organización y dirección de las empresas - es evidente que nuestros países no pueden incurrir en el desperdicio de estos recursos. Si esa situación se da por limitaciones en la demanda, o en abastecimientos complementarios, es indudable que el mayor dinamismo que adquiera la economía tenderá a colmar esa capacidad. En cambio si ella se origina en factores de carácter institucional o de organización, en el sector privado o público, habrá que prever en la política de desarrollo las medidas consiguientes para salvar esos obstáculos. El aprovechamiento máximo de la capacidad de producción, que podría llegar incluso hasta la adopción de prácticas que aumenten los turnos de trabajo, permitirá mejorar la relación producto-capital e influirá directamente en la absorción de la mano de obra redundante.

c) La movilización de la fuerza de trabajo

7. Las estimaciones que se consideraron acerca de la desocupación estructural indican que existe una masa impresionante de mano de obra disponible que podría movilizarse para acrecentar la producción y las inversiones. Sin pretender entrar en un análisis preciso, que por lo demás tendría que referirse a las situaciones concretas de países determinados, importa destacar algunos aspectos generales. Como es natural, la absorción de mano de obra dependerá, en principio, de la expansión económica y de los resultados prácticos que puedan lograrse mediante una política de utilización del capital y de incorporación de técnicas productivas que eviten el desplazamiento innecesario de mano de obra sin perjudicar la elevación

/de la

de la eficiencia y de la productividad. A este respecto, se ha visto que, según apreciaciones generales, el ritmo de crecimiento tendría que ser como mínimo de alrededor del 6.5 por ciento para evitar que se acreciente la desocupación estructural y llegar tal vez a un mínimo del 8 por ciento, para que pudiera absorberse gradualmente, a ciertos niveles de productividad, la desocupación estructural en el curso del próximo decenio. Véanse ahora algunos aspectos de las posibilidades que se presentan en relación con ciertos sectores económicos.

8. Interesa primordialmente considerar las posibilidades de absorción en el sector agropecuario, puesto que aquí se concentra casi la mitad de esa desocupación estructural y además porque en muchos países será imprescindible que esas actividades aumenten su capacidad de absorción con relación al incremento futuro de la fuerza de trabajo. Las posibilidades de absorción en este sector dependen fundamentalmente de la disponibilidad de tierra, tipo de cultivo y tecnología de producción. En relación con la tierra, las investigaciones del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola son muy esclarecedoras acerca de la potencialidad de ocupación. En un estudio de seis países se llega a la siguiente conclusión: si en el área del minifundio se reasignaran los recursos tierra y trabajo en una proporción adecuada, habría que reducir los 4.4 millones de trabajadores a sólo unos 700 000. Pero si a la mitad de las tierras que pertenecen a las grandes explotaciones, cuya propiedad está fuertemente concentrada, se le aplicara la relación hombre-tierra que se registra en las explotaciones familiares, podrían absorberse unos 25 millones de personas de la población activa.

9. Los objetivos de mejoramiento de los bajos niveles de vida de la población latinoamericana exigirán una ampliación de las áreas de cultivo, un aumento de la producción para consumo interno y una diversificación de la producción agropecuaria.<sup>3/</sup> Y este proceso se traducirá en mayores niveles de ocupación productiva especialmente en relación con la desocupación estructural. Será necesario abordar cuanto antes el examen de las tecnologías de producción agropecuaria, en relación con una utilización racional

---

3/ Véase "El desarrollo agrícola de América Latina" (E/CN.12/829).

de la tierra, el trabajo y el capital, que promueva la mayor absorción de mano de obra en un medio eficiente y de elevación de la productividad. La modernización de la explotación agropecuaria y el aumento de la productividad es una exigencia imperiosa, pero la mecanización que libera mano de obra en determinadas actividades puede representar un desperdicio de capital cuando ese desempleo no se absorbe en otras actividades, o cuando esa mecanización no se utiliza plenamente aprovechando su máximo rendimiento. No se trata en manera alguna de establecer una proposición absoluta en esta materia, sino únicamente de llamar la atención acerca de la necesidad de establecer una política que tome en cuenta la naturaleza de los cultivos, la extensión de las explotaciones, las diversas soluciones tecnológicas que pueden ofrecerse en determinadas situaciones y la presión demográfica que varía apreciablemente entre países y aún dentro de un mismo país. Esta es una materia que en verdad casi no se ha estudiado en América Latina, sobre todo en sus relaciones con la estrategia del desarrollo. Cabe finalmente señalar las grandes posibilidades de incorporación directa de mano de obra en las zonas rurales para la realización de diversas obras, tales como apertura de nuevas tierras, accesos y riego. En suma, todos estos aspectos de la ocupación de las tecnologías de producción, y de la eficiencia de la economía rural, deben ser objeto de adecuada planificación dentro de los programas de reforma agraria.

10. En las actividades no agropecuarias, los factores principales de absorción de la mano de obra están determinados por la movilización de la capacidad ociosa existente, por el ritmo de las nuevas inversiones y por las posibilidades prácticas que pudieran ofrecer distintas formas de producción en relación con la participación del trabajo. Un ritmo de crecimiento económico que tendiera a alcanzar la tasa del 7 por ciento exigiría del aumento considerable, ya aludido, de las inversiones y de las obras de infraestructura, ya que los servicios básicos tendrían que expandirse con igual o mayor rapidez y las actividades industriales, probablemente, a una tasa de cerca del 10 por ciento anual. Por lo demás una política que trate de mejorar primordialmente las condiciones de vida de los grupos de más bajos ingresos debe promover el desarrollo de la producción en las

/actividades tradicionales

actividades tradicionales y en la construcción de viviendas, donde precisamente rigen altas densidades de ocupación; asimismo, la expansión de servicios sociales con igual finalidad estimulará la absorción productiva de la desocupación estructural que se da en las actividades del gobierno.

d) El potencial de ahorro

11. Una política que persigue el propósito de redistribuir el ingreso para mejorar las condiciones materiales y culturales de vida de la masa de la población, y que se basa esencialmente en una movilización de los recursos nacionales, tiene que determinar con precisión las reformas institucionales, las medidas económicas, financieras e impositivas que impulsen un proceso sostenido y relativamente estable de movilización de esos recursos. Es imprescindible evitar que ese proceso desemboque en una inflación que pudiera crear serios trastornos sociales e impedir a la postre que se logren los objetivos de la política de desarrollo.

12. Hay que tomar en cuenta que en la masa de la población es tan fuerte como legítimo el impulso hacia niveles de consumo de más alta diversificación, por la seducción de los hábitos que muestran los grupos sociales de altos ingresos. Y un aspecto esencial de esa política consistirá en establecer las condiciones y los medios para que se promuevan los ahorros que se necesitan para financiar la expansión de las inversiones. Es indudable que una incorporación masiva de la población en estas actividades significara un estímulo extraordinario en favor del aumento del consumo.

13. Se plantea, por lo tanto, la necesidad de planificar la movilización de los recursos potenciales del ahorro de una manera congruente con la movilización de los recursos de capital y de trabajo. Es muy precario el conocimiento que existe acerca de las estructuras de las fuentes del ahorro y de sus aplicaciones, en el ámbito de las empresas, del sector público y de los diversos sectores sociales. La falta de investigaciones sobre esta materia se advierte en la debilidad que muestran los planes nacionales de desarrollo con respecto a las políticas monetarias y financieras.

Dos aspectos podrían anotarse en relación con la capacidad actual de ahorro:

a) los ahorros que se generan muy probablemente son superiores a los que efectivamente se concretan en inversiones y b) es relativamente importante

/la masa

la masa de ahorros en los sectores sociales medios y aún en los relativamente modestos. Estos están vinculados con determinadas inversiones, como la construcción de viviendas, así como con los programas de previsión social, especialmente en las primeras etapas de su implantación, y con las distintas modalidades de seguros personales. Además se estimulan los hábitos de previsión según se comprueba por el volumen que han adquirido en muchos países los depósitos en bancos y cajas de ahorro.

14. Se dijo que el caudal de ahorro actual es superior al que indica aquel coeficiente de alrededor del 16 por ciento que se registra en el conjunto de la región, cuando la medición se efectúa con respecto a las inversiones. Varios factores convergen para reducir ese caudal a través del proceso de ahorro e inversiones. Entre ellos parecen tener especial importancia los siguientes: Los procesos inflacionarios que aunque pueden haber logrado en algunos casos, transitoriamente y con alto costo social, una creación forzosa de ahorros, han tenido consecuencias perniciosas en el proceso ahorro-inversión, como lo ha demostrado la experiencia de muchos países. La producción nacional de bienes duraderos de consumo ha llevado, por otra parte, al desarrollo de mecanismos de promoción y financiamiento que tienden a absorber márgenes importantes de recursos que podrían haber servido a la capitalización de actividades esenciales. También ha influido el esfuerzo de sustitución de bienes de capital y productos intermedios ya que, sin negar los aspectos positivos de esa evolución, es indudable que el mayor costo de esas producción internas implica una reducción del valor real de los ahorros. Finalmente, deben destacarse los efectos del agudo estrangulamiento externo que sufre la mayor parte de los países de la región y, en especial, el deterioro de la relación externa de precios, elementos que han afectado negativamente el ingreso interno, la capacidad de ahorro y la posibilidad de financiar adecuadamente el componente importado de las inversiones.

15. Es indudable, por lo tanto, que una política que contribuyera a atenuar el estrangulamiento externo, programar la sustitución de importaciones para disminuir sus costos, racionalizar el gasto público, aumentando su eficiencia y conteniendo consumos innecesarios o postergables,

/promover condiciones

promover condiciones financieras relativamente más estables, organizar mercados de capitales y adoptar medidas que encauzaran los recursos hacia inversiones productivas con las finalidades económicas y sociales que se han postulado, estimulará un mejor aprovechamiento del ahorro actual. Pero ello no será suficiente; se requiere un aumento considerable de los recursos invertibles y existe un ahorro potencial que debe movilizarse. Estos recursos tendrán que proceder fundamentalmente de los grupos de altos ingresos, sin perjuicio, por supuesto, del aporte que debe hacer la población en general, por las mejores condiciones que conseguirá con el desarrollo. El ahorro potencial que se puede movilizar de inmediato está precisamente en la concentración del ingreso en los estratos superiores que absorben probablemente tres décimos del consumo total. Lo que se precisa, en consecuencia, es instrumentar una política eficaz que actúe simultáneamente del lado de la demanda y de la oferta para que se contraigan o al menos se limiten los recursos absorbidos por esos módulos de consumo, entre los cuales cabe destacar los bienes duraderos de origen industrial y las construcciones residenciales de determinada categoría.<sup>4/</sup>

e) La función de la cooperación financiera externa en la movilización de los recursos

16. La alta dependencia de las economías latinoamericanas de abastecimiento esenciales externos, frente a las perspectivas tan desfavorables que se presentan para las exportaciones, hace necesario contar con una cooperación financiera externa para alcanzar aquellos propósitos de acrecentar las inversiones y promover la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Esta cooperación financiera no puede representar un sustituto, ni siquiera parcial, de la movilización de los recursos internos, ni tampoco una alternativa a los objetivos de expansión y diversificación de las exportaciones. Su papel fundamental es, precisamente, el de hacer posible esa movilización de recursos internos contribuyendo a proporcionar el

---

<sup>4/</sup> Véase "Movilización de recursos internos" (E/CN.12/827).

componente importado que se requiere, en tanto que no se logra la expansión de la producción nacional para las exportaciones o las sustituciones viables de importaciones.

17. Si la cooperación financiera externa satisface esa función específica, sus efectos son de particular importancia. Conviene ilustrar este aspecto. Si, por ejemplo, se supusiera que el coeficiente del contenido directo importado de la inversión fuera de 20 por ciento, que es la cifra que se registra para la región en su conjunto, y que ese componente fuera imprescindible y complementario, resultaría que 100 unidades adicionales de financiamiento neto externo aprovechadas en la promoción de las inversiones promoverían una movilización real de recursos internos equivalente a 400 unidades, con sus consiguientes efectos sobre la ocupación. Este efecto multiplicador, como es natural, aumentaría en la medida en que fuera menor el componente importado complementario de la inversión. Es decir que el ritmo de crecimiento y la incorporación de mano de obra puede acelerarse de una manera significativa con un financiamiento externo complementario, pero a condición de que una política interna promueva la movilización de aquellos ahorros internos adicionales que se requieren. Este es el gran problema que tiene que resolver la estrategia y la política de desarrollo para lograr una absorción racional del financiamiento externo. Pero además es necesario que el coeficiente de ahorro interno crezca para independizar ulteriormente el ritmo de crecimiento de un continuo endeudamiento externo. De lo contrario, ese ritmo volverá a debilitarse cuando por la mecánica conocida se anulen los aportes netos de recursos externos, o cuando por razones de otra índole las fuentes externas disminuyan sus aportes de fondos.

## E. EL PROBLEMA DEMOGRAFICO

### a) Las tendencias demográficas y sus proyecciones

1. La población latinoamericana se ha venido multiplicando con una rapidez extraordinaria durante los últimos 50 años. Su tasa anual de crecimiento es de 2.88 por ciento por año, mientras que a principios de siglo, esa tasa era de sólo 1.8 por ciento. Si persiste este ritmo durante la próxima década, la población aumentará en 95 millones de habitantes y se alcanzará la cifra de 379 millones. Los factores determinantes de este proceso son bien conocidos: la mayor atención que se presta al cuidado de la salud y los adelantos de la medicina han disminuido la mortalidad, mientras se mantienen relativamente altas las tasas de natalidad.
2. El proceso demográfico dista mucho de ser uniforme en los países de la región. En algunos, como Argentina y Uruguay, el crecimiento es lento y la población urbana muy importante. En otros de más bajo nivel de ingreso, como Bolivia y Haití, la alta mortalidad limita todavía el crecimiento. Pero, en la mayoría de los países que representan más del 80 por ciento de la población total, el aumento es de más del 3 por ciento por año y la población rural representa más del 40 por ciento.
3. Esta evolución demográfica tiene gran significación para la política de desarrollo y se presenta con características propias en América Latina. Si se aprecia a la región en su conjunto, la densidad media de la población es baja, su relación con la dotación de recursos es relativamente más favorable que en otras áreas, y lo que es muy significativo, la distribución geográfica de esa población es muy desigual. Hay concentración en grandes áreas urbanas y en determinados espacios geográficos y fuerte presión demográfica en algunas áreas rurales, mientras que las dilatadas zonas del interior de América Latina aparecen relativamente despobladas.
4. Sólo en dos países que lograron mucho tiempo atrás un nivel de ingreso relativamente alto, el proceso de urbanización ha venido acompañado con una disminución de la tasa de natalidad, fenómeno que también ha ocurrido en Cuba y se insinúa en Chile.

5. En los demás países, no obstante el intenso proceso de urbanización de los últimos veinte años, el crecimiento de la población se ha intensificado. Esto puede explicarse por la alta proporción de la población rural que registra tasas superiores de natalidad y porque su desplazamiento no se ha traducido en una incorporación efectiva a los niveles de vida, a la idiosincracia y a los hábitos de las poblaciones urbanas. Y, también, porque el conocimiento y acceso a los medios de control tiene sus limitaciones por falta de información y de recursos. Es probable, además, que el proceso de urbanización requiera de mayor tiempo para influir en las tasas de natalidad que el tiempo relativamente corto en que se ha logrado disminuir la mortalidad.
6. Sin embargo, son notorias algunas indicaciones de que la evolución demográfica entrará en una etapa de transición en el próximo decenio. Las tendencias de estos últimos años y un análisis de proyecciones hacia 1985 permite llegar a algunas conclusiones: a) el incremento de la tasa de crecimiento de la población ha venido disminuyendo en las tres últimas décadas: el ritmo de 2.37 en la década de 1940, se elevó a 2.80 en la de 1950 y pasó a 2.88 en la presente; b) la proyección de las tendencias actuales indicaría que la tasa de crecimiento no excedería del 3 por ciento para el próximo decenio; c) si estas tendencias se evalúan en función de diversos elementos que pueden influir en una disminución de la natalidad, la hipótesis más baja proyecta para los próximos 15 años un ritmo de crecimiento que va de 2.8 a 2.7 por ciento. En cambio, si se mantienen altas las tasas de natalidad, la continua baja de la mortalidad podría elevar el crecimiento de la población a una tasa de 3.1 a 3.2 por ciento para ese período.<sup>1/</sup>
7. En suma, pueden derivarse estas conclusiones: a) la evolución de la población activa para el próximo decenio ya está determinada y es independiente del curso de la natalidad en los próximos años. Esa población

---

<sup>1/</sup> Véase "Los cambios sociales y la política de desarrollo social en América Latina" (E/CN.12/826).

tenderá a crecer algo más que en el pasado, a razón de 3 por ciento para la región en su conjunto y de 3.5 y más para numerosos países; b) la proporción de la población infantil y en edad escolar (hasta quince años) puede variar según el curso de la natalidad, si bien el descenso de la mortalidad que se prevé será un elemento significativo de compensación de la disminución que pudiera operarse. Sólo en una hipótesis extrema de menor crecimiento de la natalidad se comprueba una disminución de cierta significación en ese grupo de la población con respecto a la evolución actual; y c) la población total podrá intensificar su ritmo de crecimiento en aquellos países en que la mortalidad todavía es relativamente alta.

8. No podrán aventurarse apreciaciones sobre la influencia que podría tener en el curso de la natalidad, durante el próximo decenio o la década de 1980, prácticas más difundidas de control de la natalidad. Hasta el momento, sólo en casos aislados se ha insinuado una política con esas orientaciones; en cambio, por lo menos en un país, Argentina, se ha decidido una política oficial clara de expansión de la población. Pero en cualquier caso parece que las tendencias de la población fluctuarán entre un ritmo mínimo de 2.8 a 2.7 y un máximo de 3.1 a 3.2 con variaciones significativas entre los países.

b) Política de desarrollo y población

9. Véase con claridad que los problemas fundamentales de la estrategia de la política de desarrollo que se han examinado con anterioridad no pueden condicionarse en manera alguna a las tendencias de la natalidad, en el próximo decenio. Sin duda, la materialización de los cambios y reformas fundamentales exigidos por el desarrollo ayudarán al proceso de transición demográfica que se insinúa en América Latina. Esto, por supuesto, podría acentuarse, por las acciones específicas que se encaminen a suministrar a la población los conocimientos y los medios que ofrezcan posibilidades efectivas de decidir sobre el tamaño de la familia. Pero es evidente que no puede actuarse sobre la base de que una disminución de la natalidad - que será difícil de lograr en los próximos años aunque se extiendan las prácticas de control - pudiera liberar recursos que hagan menos urgentes las reformas institucionales y las políticas de movilización preconizadas. Es claro que la disminución de la natalidad permitiría

/mejorar de

mejorar de una manera más rápida, las condiciones de vida y de educación de las poblaciones jóvenes y contribuiría también a mejorar los niveles medios de consumo de la población en general. Pero hay que reflexionar en que la naturaleza y magnitud de los problemas del desarrollo en América Latina son tales, que la explosión económica que urge provocar, no puede evitarse ni aun condicionarse al debilitamiento de que pudiera ocurrir en la explosión demográfica en los años próximos.

10. Puntualizados de esta manera los aspectos fundamentales, es útil ampliar algunas de las consideraciones presentadas. Es obvio que en estas últimas décadas el nivel medio de consumo por habitante podría haberse mejorado por sobre los niveles que se registraron si la tasa de natalidad de la población latinoamericana hubiera crecido con un ritmo menor. El descenso de la tasa de natalidad ayudaría en cierta medida a resolver en el menor plazo, los propósitos esenciales de mejoramiento del nivel de vida de la masa de la población. Esto adquiriría significación especialmente en aquellos países en que se dan los altos ritmos de crecimiento de la población. Las situaciones en América Latina varían significativamente y no podrían formularse planteamientos de carácter general sobre esta materia.

11. En cualquier caso, una política demográfica no puede concentrar su preocupación únicamente en el aspecto cuantitativo. Deben tomarse en cuenta los problemas relacionados con la distribución de la población en zonas rurales y urbanas en grandes y pequeñas ciudades. Y sobre todo los aspectos cualitativos que se refieren a la integración plena económica y social de la población. De esta manera se promoverá una acción consciente y responsable de la familia para decidir sobre su tamaño y sobre otros aspectos sustanciales de su vida económica, social y espiritual.

## Capítulo IV

### POLITICA COMERCIAL Y COOPERACION FINANCIERA EXTERNA <sup>1/</sup>

#### A. LA POLITICA COMERCIAL EXTERIOR

##### a) La ausencia de una política eficiente de comercio exterior

1. Ha faltado en América Latina una política comercial exterior activa que respondiera a una concepción definida del desarrollo latinoamericano. Frente a los problemas de balance de pagos, se recurrió a las soluciones inmediatas más fáciles - endeudamiento y sustitución de importaciones - que terminaron por agravar esos mismos problemas. La ausencia de aquella concepción en la política comercial hizo que ésta contribuyera a conformar una estructura interna y un grado de eficiencia que obstaculizan el desarrollo ulterior de las economías. Ha sido manifiesta la debilidad de la acción internacional de América Latina para evitar o condicionar una evolución de decisiones que han perjudicado sus intereses, de una manera creciente, así como la incapacidad para actuar con la rapidez y la imaginación necesarias frente a los cambios que se han venido operando en el comercio mundial por el progreso económico y tecnológico de los centros industriales.
2. Los países industriales han aumentado de una manera extraordinaria su comercio, incorporando los nuevos bienes que crea el incesante progreso tecnológico lo que estimula la diversificación de sus patrones de consumo. Este comercio ha sido un factor de primordial importancia en el crecimiento económico que se viene registrando en esos países. Y se da, por otra parte, el hecho extraordinario de que ese proceso ha sido acompañado por una expansión de la producción en importantes rubros primarios lo que ha desplazado a América Latina en el abastecimiento de sus mercados tradicionales y limitado su acceso a otras áreas. Los países industriales, con distinta intensidad, pero de una manera creciente,

---

<sup>1/</sup> En el documento E/CN.12/816 se examinan con más detalle materias consideradas en este capítulo.

son ahora importantes exportadores de productos primarios. Esto es en buena parte, consecuencia de una política fuertemente proteccionista y de los avances tecnológicos en los métodos de producción agrícola que han redundado en un aumento espectacular del producto, en relación con una población rural activa que disminuye, y de la capacidad de esas economías para financiar exportaciones de más alto costo.

3. Muy distinto ha sido el proceso de las economías latinoamericanas. Ha habido avances importantes en la industrialización, si bien con diferencias de grado entre los países grandes, medianos y pequeños. Pero este cambio de las estructuras productivas internas y el avance en la gestión económica que ello ha significado no se ha reflejado prácticamente en las exportaciones. Estas continúan concentradas en los productos primarios, constreñidas por la política económica de los grandes centros, por los adelantos tecnológicos que traen nuevos sustitutos y por la baja elasticidad de la demanda. Los países latinoamericanos, sin excluir aquellos que más avanzaron en la industrialización, perpetúan el esquema tradicional de la división internacional del trabajo en su comercio exterior y soportan las desfavorables consecuencias que esto trae consigo.

4. Los países latinoamericanos han continuado ligados a los centros tradicionales con una actitud defensiva que no ha tenido resultados efectivos a la postre. Por falta de visión o por dificultades de otra índole, no consiguieron diversificar sus mercados en el mismo campo de los productos primarios. No reaccionaron con prontitud para adaptarse a las condiciones cambiantes del comercio internacional que les hubiera exigido, indudablemente, un proceso de industrialización más eficiente y competitivo. Es sabido que una constelación de intereses limitó poderosamente la acción que hubiera podido desplegarse para salir de esa situación. Pero también es cierto que en su política de comercio exterior estos países parecieron aislarse, defendiendo una posición que se fue deteriorando paulatinamente y no mostraron la energía y el dinamismo que requería una solución más sana y permanente.

b) Los objetivos esenciales de la política comercial

5. No podría caerse ahora en la ingenuidad de considerar, que si el encierro de la economía latinoamericana del pasado condujo a esta situación tan insatisfactoria, bastará con abrir los mercados en la esperanza de que el crecimiento espontáneo de las exportaciones o la mayor competencia en las actividades internas traigan consigo eficiencia y nuevos impulsos de desarrollo económico. El comercio exterior es un elemento importantísimo de la política de desarrollo pero no se podría llegar al extremo de considerar que representa la estrategia misma, sobre todo por la imperiosa necesidad que existe de remover los factores estructurales internos que obstaculizan ese desarrollo. Sin embargo, hay que partir de la premisa de que, si no se resuelve el estrangulamiento exterior, el dinamismo económico y social de los países se verá, tal vez más que en el pasado, seriamente entorpecido.

6. Aparece hoy muy claro que un objetivo básico de la estrategia de comercio exterior debe consistir en la promoción inmediata de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. La necesidad de diversificar las exportaciones por esa vía se impone por tres razones fundamentales: una es la de acrecentar los ingresos externos para contribuir a la solución del déficit actual o potencial de comercio; otra se relaciona con el propósito de atenuar la vulnerabilidad externa de las economías, y la tercera con las exigencias de un desarrollo industrial moderno en condiciones más eficientes que en el pasado. La integración regional y otras medidas de expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas en el ámbito latinoamericano es el paso decisivo que se podría dar de inmediato para forjar la nueva estructura que requiere el comercio exterior. El objetivo de las exportaciones industriales no implica en manera alguna ceder en la acción internacional para mejorar las condiciones y perspectivas de los productos primarios, por la importancia que tienen para las economías nacionales y porque representan más del 90 por ciento de los ingresos de exportación.

7. A la luz de estos planteamientos, una visión de conjunto de los aspectos esenciales y de la función de la política de comercio exterior conduce a definir los siguientes objetivos generales: a) la expansión de los ingresos de exportación como la solución básica del déficit potencial de comercio, b) la atenuación de la vulnerabilidad externa, c) la ampliación del comercio con otras áreas para eludir las diversas limitaciones que imponen los mercados tradicionales, d) la aceleración del proceso de integración y e) la instrumentación de una política de importaciones que promueva en los países una estructura y un proceso económicos más eficientes por una asignación racional de los recursos. En términos más específicos se trata del acceso de los productos primarios a los países industriales, la regulación del mercado internacional de estos productos, la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, la promoción del comercio con los países socialistas y con otras áreas en desarrollo y el impulso a los procesos de integración regional.

c) La exportación de productos primarios

8. Las perspectivas que se pueden vislumbrar para las exportaciones de productos primarios son francamente desfavorables, si se toman en cuenta las condiciones que prevalecen actualmente en el comercio internacional. Esto ocurre sobre todo en los rubros agropecuarios y en particular en los productos tropicales. Las proyecciones de UNCTAD muestran que el ritmo global de crecimiento de las exportaciones mundiales primarias no excederá del 3 por ciento por año. Y estudios recientes de la FAO proyectan para América Latina un aumento de sólo 2.6 por ciento aproximadamente para las exportaciones agropecuarias fuera de la región.

9. Ritmos tan bajos de crecimiento en las exportaciones primarias presentan dos grandes problemas para la estrategia del desarrollo que se ha planteado. Uno concierne a las limitaciones del proceso económico general por el déficit de comercio, y el otro, a las restricciones, al incremento de la producción y del ingreso en los sectores de las actividades nacionales afectadas. Considérese que las exportaciones agropecuarias representan el 20 por ciento de la

/producción regional,

producción regional, y que hay rubros en que esa proporción es mucho más alta. Igual situación se da en minerales y combustibles donde a veces la producción nacional está casi totalmente destinada a las exportaciones.

10. Esto crea condiciones desfavorables para la absorción productiva de mano de obra y para alcanzar los objetivos tendientes a una mejor distribución del ingreso. Ambos aspectos son de primordial importancia, sobre todo en el sector agropecuario, por la gravedad que tienen esos problemas en las zonas rurales. Si la producción en determinadas actividades depende principalmente de la demanda externa y ésta ha de crecer con tal lentitud, una mejor distribución del ingreso estará condicionada en mayor medida por lo que se pueda lograr en materia de productividad en relación con la ocupación activa, por la profundidad de un proceso de redistribución del ingreso en las mismas actividades y por los ajustes y transferencias que pueda ofrecer el resto de la economía en favor de esos sectores. Las necesidades de diversificación de la producción se hace más imperiosas e incluso, en casos extremos, puede presentarse el problema de desplazamiento de recursos.

11. No se puede debilitar, por lo tanto, la acción que debe ejercerse en el plano internacional para lograr mejores perspectivas para las exportaciones de productos primarios. Hay que redoblar los esfuerzos de coordinación para que América Latina pueda actuar de una manera más efectiva en sus justas exigencias frente a los países industriales. Preocupa con sobrada razón examinar los cambios que debieran introducirse en las formas de acción internacional de estos países y evaluar la experiencia de los últimos años, especialmente en relación con las deliberaciones y negociaciones en la UNCTAD y en el GATT, pues los resultados prácticos han sido muy exigüos y no se ha conseguido evitar que la posición continúe empeorando y se arraiguen y amplíen situaciones que perjudican el comercio latinoamericano.

12. En el seno de la UNCTAD se han definido los objetivos fundamentales de la acción internacional de los países en vías de desarrollo en materia de productos básicos. Ellos se refieren a la regulación de los

mercados internacionales, el mejoramiento del acceso a los países industriales, la diversificación de los mercados y a la eliminación de los regímenes de preferencias especiales existentes.

13. Los acuerdos y arreglos internacionales de productos y el establecimiento de reservas estabilizadoras son los dos instrumentos fundamentales para la regulación de mercados. Poco se ha avanzado en la realización de convenios o acuerdos de productos. Con todo hay progresos que significan una positiva indicación de mejores resultados para el futuro. No se conciben otros instrumentos, y sólo cabe pensar que la acción coordinada de los países latinoamericanos junto con los demás países en desarrollo, consiga - en el contexto de la política que se ha delineado en la UNCTAD - ampliar el número de convenios o extender las consultas para llegar a acuerdos de variada naturaleza según las condiciones particulares de los distintos productos. Los acuerdos sobre el café y el azúcar son ejemplos muy estimulantes de la evolución que se está registrando en el plano conceptual y en las decisiones prácticas al concebir los acuerdos de esa naturaleza como verdaderos instrumentos de reorganización de los mercados y de acción planificada en el orden internacional.

14. La constitución de reservas estabilizadoras es el otro elemento necesario para regular los mercados. Y es de esperar que la declaración de fines de 1968 de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, que demuestra ciertos adelantos en las negociaciones, y una predisposición más favorable de los organismos internacionales para participar en el financiamiento de estas reservas, pueda impulsar una acción más efectiva a breve plazo.

15. En el segundo período de sesiones de la UNCTAD, no se ha avanzado en el problema de la liberalización del comercio y del acceso al mercado de los países industriales de los productos primarios. La situación se viene empeorando desde tiempo atrás por la intensificación

de las medidas restrictivas, de protección y fomento en aquellos países. Existen aquí dos proposiciones muy claras. En materia de productos competitivos, se trata de lograr ciertos compromisos que aseguren una participación dada en el consumo o en el incremento de éste en los países industriales. Y por lo que respecta a los productos tropicales, el problema se refiere principalmente a la eliminación de las distintas trabas, restricciones y gravámenes que limitan el consumo de esos productos en los países desarrollados y de los tratamientos discriminatorios que perjudican a países latinoamericanos.

16. Se han sugerido varios procedimientos para la eliminación o la gradual absorción de las preferencias especiales que otorgan algunos países desarrollados a determinados países en desarrollo, particularmente entre la Comunidad Económica Europea y sus países asociados. Nada se ha conseguido hasta ahora y estas preferencias tienden a ampliarse a otros países y productos con evidente perjuicio para la región latinoamericana. La solución de este problema se complica porque los países que gozan de esas preferencias, conceden, a su vez, preferencias inversas a las importaciones procedentes de los países desarrollados con los que están asociados. Los países latinoamericanos ya tienen definida una política sobre esta materia. Apoyan todos los esfuerzos que puedan brindar la cooperación financiera y técnica para ayudar a estos países en desarrollo, pero se oponen al tratamiento discriminatorio en el mercado de los países desarrollados. La persistencia de esta situación preocupa en América Latina y ello tiende a promover iniciativas para el establecimiento de algún tipo de preferencias entre países latinoamericanos y los Estados Unidos.

17. Es indiscutible, desde todo punto de vista, que América Latina debe insistir en que se encuentre una solución general permanente, que no puede ser otra que la liberalización del comercio, porque

arreglos verticales que llevarán al establecimiento de bloques regionales terminarían lesionando intereses vitales del desarrollo futuro de estos países. Tal como lo han sostenido los países latinoamericanos, los acuerdos por productos pueden ser el instrumento adecuado para absorber esas preferencias especiales. En su nueva concepción estos acuerdos prevén, entre otros aspectos, la colocación de los productos de los distintos exportadores a precios estables y a un nivel razonable; asimismo, pueden establecer reservas reguladoras y comprometer la asistencia técnica y financiera para la realización de programas nacionales de diversificación de la producción. Representan, por lo tanto, un instrumento adecuado para preservar, en condiciones acaso más satisfactorias, los intereses de los países que disfrutaban de preferencia en países industriales.

18. El otro aspecto de la promoción de las exportaciones de productos primarios se relaciona con la diversificación geográfica de sus mercados. Esto debe constituir un objetivo fundamental de la política de comercio exterior de América Latina. Se trata en sustancia de eludir en cierta medida las restricciones que imponen los mercados tradicionales de los países industriales y de lograr condiciones más estables y dinámicas para el comercio exterior. Es notable, por ejemplo, el escaso dinamismo que tienen las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos, no obstante el programa de cooperación económica y financiera que se puso en marcha durante este decenio. Esta diversificación de los mercados no se requiere sólo para los productos primarios sino también para abrir nuevas posibilidades a las exportaciones industriales. Se plantea, pues, la conveniencia de promover la expansión del comercio con los países socialistas y con otras áreas en desarrollo, y, en particular, la necesidad de acelerar el intercambio recíproco en el área latinoamericana por los procesos de integración regional y subregional, sin excluir otros acuerdos o programas que conduzcan al mismo fin.

19. Se ha adelantado en los últimos años en el comercio con los países socialistas y existe inquietud en la región por intensificar esas vinculaciones. Son conocidas las dificultades prácticas que se presentan en este campo. Nuevas experiencias y modalidades en los convenios y créditos sugieren interesantes perspectivas que podrían tener mayor importancia en la expansión del comercio de los países latinoamericanos por la potencialidad del mercado de los países socialistas. La incorporación de fórmulas multilaterales en el comercio con esta área tendría efectos inmediatos en el acrecentamiento de las relaciones económicas que se persiguen.

20. Es escasísimo el comercio de América Latina con otras áreas en desarrollo y deben investigarse las perspectivas concretas que en este campo se ofrecen, al menos para algunos productos primarios, y para bienes industriales en general. La ausencia de relaciones tradicionales, la ubicación geográfica, el costo de los transportes y otros factores, constituyen sin duda obstáculos para la creación de estas nuevas corrientes comerciales, pero también se aprecian auspiciosas perspectivas. Se advierte que el apoyo de los países industriales para la realización de un programa de esta naturaleza puede ser necesario, sobre todo en aquellos rubros que se incluyen en la ayuda a países en desarrollo o que se promueven mediante subsidios o concesiones especiales.

/d) Las

d) Las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas

21. En la estructura tradicional de las exportaciones latinoamericanas, los productos manufacturados representan sólo alrededor del 5 por ciento de los ingresos totales de divisas de la región.<sup>2/</sup> Durante este decenio estas exportaciones crecieron rápidamente, registrando una tasa del 10 por ciento anual, aunque su monto todavía no alcanza a los 800 millones de dólares. Más de dos tercios del incremento de esas exportaciones ha ocurrido entre países de la región, lo que indica, por una parte, un resultado muy promisorio de los progresos de la integración regional y, por otra, lo poco que se han desarrollado estas exportaciones a otras áreas. Sobre todo no deja de sorprender que los países más industrializados de la región no hayan mostrado mayor interés en tiempos pasados por incorporarse al mercado internacional de manufacturas o que sean tan poco significativos los frutos de las medidas adoptadas en estos últimos años para impulsar esas exportaciones, cuando precisamente algunos países en desarrollo de otras áreas han hecho notorios progresos. Asimismo, se siente preocupación por el desarrollo ulterior del comercio regional de manufacturas, porque en parte este impulso inicial se originó por imposición de circunstancias derivadas de la contracción transitoria de los mercados nacionales.

22. Se dijo que las exportaciones manufactureras representan un elemento importantísimo de una nueva política de desarrollo en América Latina. Su amplitud y posibilidades prácticas pueden diferir, como es natural, de uno a otro país. Pero deben ser un objetivo de carácter general para todos los países, grandes o pequeños, de la región. Es amplia la variedad de los rubros manufactureros y siempre será posible apreciar condiciones favorables para promover en cada caso determinados rubros de exportación industrial. Y así lo revelan los primeros estudios que se han realizado en colaboración con la UNCTAD.

23. Se están produciendo cambios en la composición del intercambio de manufacturas entre los países industriales que pueden abrir grandes posibilidades a la participación de los países en desarrollo. Si los países

---

<sup>2/</sup> Se comprenden los productos incluidos en las secciones 5, 6, 7 y 8 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, excluyendo el Capítulo 68 (Metales no ferrosos).

industriales acentuaran un proceso de creciente especialización en la producción de bienes que requieren alta tecnología y gran densidad de capital, los países en desarrollo podrían beneficiarse con el comercio de manufacturas tradicionales de mayor densidad de mano de obra, y de bienes que escapan a la especialización y escalas de producción de los países industriales. La industria latinoamericana debe prepararse para aprovechar esas oportunidades, pero los objetivos de su política de exportación manufacturera no pueden limitarse a ese planteamiento dicotómico, sobre todo si se piensa en el desarrollo y eficiencia que podría ganar la industria de estos países en los procesos de integración.

24. A corto plazo las posibilidades de expansión de las exportaciones de manufacturas residen principalmente en productos de industrias existentes, que puedan ofrecer condiciones competitivas en el mercado internacional, y en particular en aquellas manufacturas livianas, en las que cabe suponer que los países latinoamericanos disfruten de ciertas ventajas comparativas. Con todo, hay que recordar que ese tipo de manufacturas es precisamente el que tiene mayor protección en los países desarrollados (particularmente a través del escalonamiento progresivo de los aranceles aduaneros), de tal manera que aquellas posibilidades de expansión dependen también de que los países desarrollados brinden condiciones más favorables de acceso a sus mercados, conforme se ha venido planteando en las recomendaciones aprobadas por la UNCTAD y el GATT. A largo plazo la expansión de las exportaciones no debería quedar limitada a esas manufacturas, puesto que si no se adoptan los programas y las políticas adecuadas para promover el desarrollo de exportaciones industriales de mayor complejidad y técnica más avanzada, los países latinoamericanos no solamente continuarían marginados del proceso de avance tecnológico que está teniendo lugar, sino que dejarían de participar en el crecimiento de los sectores más dinámicos del comercio mundial de productos industriales.

25. Crear la exportación de manufacturas en las economías latinoamericanas no será empresa fácil por las condiciones y hábitos que ha creado la industria sustitutiva. Sin embargo, la experiencia derivada de la integración regional, los proyectos multinacionales que se vislumbran y la capacidad y madurez que se va adquiriendo en las actividades industriales,

/a pesar

a pesar de todas sus debilidades, alientan firmes esperanzas de que si se llevan a la práctica políticas energéticas se podrá tener éxito en esa empresa. En este sentido, conviene repetir que una intensificación del intercambio de productos industriales y un gradual aumento de la competencia en la región fortalecerán la industria latinoamericana creando nuevas aptitudes para su incorporación al mercado internacional.

26. No se puede olvidar que de nada valdrán las preferencias que pudieran otorgar los países industriales, si los países latinoamericanos no establecen las condiciones necesarias para aprovecharlas. Las enseñanzas de la integración regional son muy aleccionadoras a este respecto, pues se ha visto con frecuencia que las preferencias por sí solas no han conseguido promover nuevas inversiones y acrecentar el comercio en un mercado más amplio y protegido. Además hay que tomar en cuenta que los márgenes preferenciales se han ido reduciendo por el proceso de desgravación entre los países industriales. Por lo tanto, los estímulos que podrían originar por sí mismas serán menores que los previstos en el pasado. Es decir que la competencia se hará más difícil para los países latinoamericanos y con el tiempo esas dificultades aumentarán por el extraordinario dinamismo del intercambio de los países industriales y también por el terreno que están ganando otros países en desarrollo.

27. Es ésta una materia donde se ve con claridad la necesidad de que haya una convergencia en la acción nacional e internacional para que se puedan alcanzar resultados concretos en las exportaciones industriales. En el plano interno se necesitan estudios sobre las perspectivas que se ofrecen en cada país para la expansión de la producción nacional para exportación y la creación de nuevas industrias que tomen en cuenta esa finalidad. En esto y en el examen de las oportunidades que puedan brindar los mercados de los países desarrollados, los organismos internacionales y regionales pueden prestar una valiosa cooperación técnica. Se tendrán que abordar problemas institucionales relacionados con la organización y eficiencia de las empresas nacionales, el mejoramiento de la calidad y la disminución de costos, establecer determinadas prioridades en la asignación de recursos en los planes de desarrollo, considerar el problema de las tasas y regímenes de cambio y del mecanismo institucional y financiero de los subsidios, e instrumentar, en suma, toda una política de promoción y comercialización de exportaciones.

28. En el plano internacional se presentan tres aspectos, a saber:

a) las restricciones de carácter arancelario y no arancelario que traban el acceso de las manufacturas a los mercados de los países industriales, b) las preferencias generales que se necesitan para impulsar estas exportaciones, y c) las preferencias especiales que afectan el acceso de América Latina a algunos mercados de los países desarrollados y especialmente en la CEE.

29. La idea de las preferencias generales fue aceptada en la UNCTAD y es probable que próximamente se llegue a un acuerdo sobre esta materia. Se han estudiado diversas fórmulas prácticas y uno de los puntos importantes que se continúa debatiendo se relaciona con la lista de los productos que comprendería el sistema. El Comité Especial de Preferencias de la UNCTAD espera las propuestas que deben formular los países desarrollados para proseguir las negociaciones. Habrá que evitar que el sistema que se apruebe se transforme en un instrumento inoperante por la aplicación de restricciones no arancelarias o por el uso que se hace de cláusulas de salvaguardia. En realidad, como se dijo, merced al proceso de liberalización del comercio, los márgenes de las preferencias han disminuido y el problema del acceso a los mercados de los países desarrollados se desplaza más hacia la vigencia de esas restricciones y del sistema de aranceles que grava las importaciones con una alta progresividad, según su grado de industrialización.

30. No se ha hecho avance alguno en la eliminación de las preferencias especiales que rigen, especialmente en la CEE, para las importaciones de productos procedentes de los países asociados. La renegociación del Tratado de Yaoundé tenderá a consolidar y ampliar la aplicación de estas preferencias. Esta situación inquieta legítimamente a América Latina porque al mismo tiempo que implica una discriminación para otros países en desarrollo, representa un obstáculo para el establecimiento de las preferencias generales. A este respecto los Estados Unidos han declarado que no prestarán su apoyo a un sistema de preferencias generales mientras se mantengan las preferencias inversas que otorgan países en desarrollo a ciertos países desarrollados. América Latina debiera persistir en su acción para lograr el establecimiento del sistema general y sin reciprocidad. Las preferencias /especiales de

especiales de la CEE debieran ser absorbidas por el sistema general y a este respecto podrían considerarse fórmulas que no signifiquen un perjuicio para los países asociados. Así, por ejemplo, el sistema general debiera absorber de inmediato las preferencias que cubran productos para los cuales no existen corrientes significativas de comercio entre la CEE y los países asociados. En cambio para los otros productos, las preferencias debieran eliminarse gradualmente en un plazo prudencial.

e) La política de importaciones

31. Hay que diseñar y realizar una política racional de importaciones que responda a los objetivos esenciales de la estrategia de desarrollo. Si bien se han hecho algunos progresos últimamente, sobre todo en la revisión de los aranceles, la regla general que ha prevalecido en los países latinoamericanos se ha referido más bien al control general y a medidas severas de contención frente a situaciones de emergencia en las cuentas externas. Con frecuencia se han aplicado criterios de carácter económico que se proponían una utilización más eficiente de las divisas, limitando por ejemplo, las importaciones suntuarias. Pero la sustitución que se producía en el mercado interno respondiendo a la estructura de la demanda, exigía a breve plazo mayores recursos externos para importaciones de productos intermedios y de bienes de capital, que directa e indirectamente se utilizaban en la producción de los bienes que se había intentado limitar.

32. Una disciplina de programación y una gradual competencia en el ámbito de los mercados más amplios creados por los acuerdos de integración y también por el acceso de corrientes comerciales de fuera de la región, será sumamente beneficiosa para promover la eficiencia y la productividad de las actividades nacionales. Es indudable que en la medida en que se acrecienten las exportaciones y sobre todo las de productos industriales, a la región y a otras áreas, y se dinamice la actividad económica interna, se estará en mejores condiciones para llevar a la práctica una política de importaciones más flexible y de protección más selectiva, de acuerdo con principios de economicidad. La experiencia de países industriales y de países en desarrollo con un sector externo más dinámico que el latinoamericano está indicando que se gana mucho promoviendo cierta especialización en una estructura de creciente diversificación de las actividades económicas.

33. No está demás insistir en que la política de importaciones es un instrumento fundamental para la realización de la estrategia general de desarrollo. Las medidas de control directo, la protección, la estructura y el nivel de aranceles, el régimen de cambio y las diversas formas de subsidios deben responder a los programas de integración y de promoción de exportaciones industriales, así como al propósito general de construir una industria más eficiente. Y la asignación de los recursos externos a través de las importaciones de bienes debe converger hacia la materialización de los objetivos esenciales del acrecentamiento de las inversiones productivas y de las reformas agrarias que eleven los niveles de ocupación, acrecienten el ingreso y lo redistribuyan con las finalidades sociales y económicas que se han propuesto.

## II. LA COOPERACION FINANCIERA EXTERNA

### a) Situación y objetivos generales

1. La situación financiera externa de América Latina es extremadamente vulnerable. En lo que va de esta década, el endeudamiento externo se ha más que duplicado, y este endeudamiento no ha incidido en un aumento significativo del saldo neto de fondos externos. La entrada bruta de capital por todo concepto, ha alcanzado para la región en su conjunto, un promedio de unos 3 800 millones de dólares por año. Si se deducen las amortizaciones, la entrada neta de fondos se reduce a unos 1 600 millones de dólares por año; lo que representa sólo unos doscientos millones de dólares anuales más que las entradas netas que tenía América Latina en la segunda mitad de la década pasada. Pero las remesas por utilidades e intereses de las inversiones y deudas con el exterior, aumentaron en esta década, en un promedio de 450 millones de dólares por año. De esta manera a pesar del extraordinario incremento en los ingresos de capital, el aporte neto al balance de pagos, o sea, a la capacidad de compra para importaciones de bienes y servicios ha sido negativa. América Latina considerada en su conjunto ha transferido hacia el exterior, por amortizaciones, intereses y utilidades una suma mayor que las entradas brutas de fondos extranjeros por todo concepto.

2. Si no se computa a Venezuela, que tiene un comportamiento peculiar en materia de movimiento de fondos con el exterior por las inversiones petroleras, la evolución para el conjunto del resto de los países es algo menos desfavorable, si bien conduce a conclusiones similares. El incremento en las entradas brutas de capital, ha sido considerable; así se estima que en 1968 llegó a más de 4 000 millones de dólares. Pero al deducir las amortizaciones, las entradas netas quedan reducidas a un promedio anual de alrededor de 1 700 millones de dólares en el período 1960-67. Si esto se compara con las transferencias de intereses, utilidades extranjeras y otras remesas, el aporte neto para este conjunto de países, ha sido sólo de unos 650 millones de dólares anuales, cuando en la segunda mitad de la década pasada era de unos quinientos veinte millones de dólares.

3. En algunos países, el movimiento de fondos en varios años ha sido más desfavorable que la situación descripta. Las entradas netas de fondos tendieron a disminuir hasta transformarse en corrientes negativas y los balances de pagos se agravaron por las transferencias de utilidades y el acrecentamiento de los intereses resultantes del endeudamiento acumulado. En otro grupo de países, que comprende México y numerosos países pequeños, las disponibilidades de fondos extranjeros lograron acrecentar el poder de compra externo durante estos últimos años y tuvieron efectos favorables sobre la inversión y el ritmo de crecimiento.

4. No obstante esas diferencias de grado, la situación de los balances de pagos es muy precaria y abarca también a países que tuvieron movimientos positivos en las corrientes de fondos extranjeros, porque intensificaron su endeudamiento externo en años más recientes. En general, las amortizaciones, intereses y utilidades han crecido mucho más que los ingresos de exportación y se estima que para la región en su conjunto, esos compromisos representan más de una tercera parte de los ingresos corrientes de exportaciones de bienes y en algunos países, esa proporción excede del 40 por ciento.

5. En suma, la situación y las perspectivas financieras no obstante cierto mejoramiento en 1968, son pronunciadamente desfavorables. Y esto es particularmente sensible en la situación que atraviesa América Latina, porque el mantenimiento del ritmo de crecimiento, en el cuadro de las políticas que se vienen siguiendo, está dependiendo de esas entradas de capital. Las proyecciones revelan fuertes limitaciones en la disponibilidad de fondos y el costo del financiamiento tiende a acrecentarse no sólo por la elevación de las tasas de interés, sino también por el recrudecimiento de las vinculaciones para utilizar los préstamos en determinadas áreas y aún para rubros específicos de bienes.

6. América Latina no podrá establecer las condiciones básicas de su desarrollo, si el estrangulamiento exterior se continúa paliando a través de este proceso de endeudamiento. Es indiscutible que la cooperación más sana y eficiente que debieran brindar los países industriales tiene que consistir en la adopción de medidas y en reajustes de sus políticas que faciliten el acceso de las exportaciones latinoamericanas

/a precios

a precios estables y remuneradores y un impulso rápido a exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. Entre tanto, mientras no se logren esos objetivos se requerirá de una cooperación financiera, en términos y condiciones que eviten las situaciones críticas, que se dan en América Latina, o sea, que se logre un aumento en los saldos netos del movimiento de fondos y servicios y se disminuya el costo real de financiamiento externo.

7. En el seno de la UNCTAD se han definido los objetivos principales de la acción internacional que debiera perseguirse en esta materia. Se refieren, en síntesis, a los compromisos que debieran contraer los países desarrollados para acrecentar la transferencia neta de recursos, la modificación de los términos y condiciones, la multilateralización y el reajuste de los servicios de la deuda externa en situaciones críticas. Sobre estos puntos son conocidas las diversas proposiciones que se vienen discutiendo.

8. Sin embargo no está demás insistir que, en relación con la situación de América Latina, son de especial significación, entre otros, los objetivos relacionados con el cambio en la composición del financiamiento externo en favor de una mayor participación de la ayuda y de los préstamos a largo plazo con bajas tasas de intereses y mayores períodos de gracia, así como el reajuste en mejores condiciones de las situaciones críticas. Tiene, por otra parte, gran importancia encontrar una solución práctica para reducir los costos de los créditos ligados y del financiamiento de proveedores, no sólo por lo que atañe a los servicios financieros, sino también al mayor precio de los bienes. El objetivo general debiera dirigirse a lograr la eliminación de las vinculaciones y condiciones atadas a los préstamos permitiendo su utilización en otras áreas y especialmente en el área latinoamericana como un apoyo a los procesos de integración. Preocupa legítimamente que mediante ese tipo de operaciones se perjudiquen o se malogren las posibilidades de expansión del comercio recíproco.

9. En relación con la estrategia general del desarrollo tiene particular significación la multilateralización creciente de la cooperación financiera externa y la realización práctica del principio del financiamiento de planes de desarrollo. Los países necesitan tener la

seguridad de que contarán con los recursos externos básicos que se proyectan en los planes y con el apoyo suplementario para evitar los trastornos que ocasionan las caídas imprevistas en los ingresos de exportación u otras circunstancias de emergencia, aspectos éstos que también se han venido considerando en la UNCTAD.

b) La inversión directa extranjera

10. Ya se aludió a la preocupación que suscita la difusión que está adquiriendo la inversión extranjera en actividades comerciales, industriales y financieras y que en parte se dirige a la adquisición o participación en empresas latinoamericanas existentes. Generalmente no se aprecia en esas actividades factores técnicos o de otra índole que justifiquen el desplazamiento de la empresa latinoamericana, pues los requerimientos tecnológicos, de organización, e incluso el volumen de las inversiones no quedan fuera del alcance de la iniciativa latinoamericana en esta etapa de su desarrollo.

11. Esta evolución puede malograr la contribución que se espera de la iniciativa privada extranjera para el desarrollo económico latinoamericano. Es muy importante la cooperación técnica y financiera que ella puede prestar especialmente en apoyo de la expansión y eficiencia de la empresa nacional. Por lo tanto, es necesario que los países adopten políticas bien definidas en esta materia. Estas políticas debieran contemplar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el fortalecimiento técnico y financiero de la empresa nacional, pública o privada, o de las empresas multinacionales latinoamericanas en el ámbito de la integración, y, en segundo lugar, una política concreta en relación con la inversión extranjera. Los elementos fundamentales de la cooperación que ésta puede brindar se refiere a la incorporación de conocimientos tecnológicos, a la organización y eficiencia de las empresas y a la solución de factores de estrangulamiento del desarrollo latinoamericano, como en materia de promoción de exportaciones.

12. Con esos propósitos, los programas nacionales podrían identificar los campos en que los países desean contar con la inversión externa y las fórmulas de participación y difusión efectivos de los conocimientos

tecnológicos y de formas modernas de organización. Sería necesaria una coordinación de la acción latinoamericana para lograr de los países industriales y de las empresas o capitales extranjeros la colaboración y el apoyo a esas políticas nacionales, así como también, a nuevas modalidades de participación del capital extranjero que prevén el gradual traspaso de las inversiones al sector público o privado nacional y a otras medidas de fomento y apoyo en los países exportadores de capital para las inversiones que se dirijan a países en desarrollo. Especial atención tiene que prestarse al estudio de otros medios complementarios o alternativos para la transmisión y difusión en las economías nacionales de las técnicas y adelantos tecnológicos.

