

VCLW

614.06  
C 74  
1970  
Nº 28

# CONFERENCIA DE LAS ESCUELAS DE SALUD PUBLICA DE AMERICA LATINA SOBRE SALUD Y POBLACION

SANTIAGO DE CHILE, 8 al 14 de noviembre de 1970

007XL	0013818	
Fecha recibida: 3/9/76		
ARCHIVO de DOCUMENTOS		
Original NO SALE de la oficina		
Celado		

AUSPICIADA POR:  
ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD - O.M.S.  
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA - NU.  
DEPARTAMENTO DE SALUD PUBLICA Y MEDICINA SOCIAL  
UNIVERSIDAD DE CHILE

Conf Esp-AL-009 I 272

CONF

Santiago, septiembre de 1970

PLANTEAMIENTOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO  
DE AMERICA LATINA

Norberto González #

# El autor de este trabajo es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Las opiniones vertidas en este documento son solamente personales y no comprometen a dicha organización.

## NOTA

El propósito de este trabajo consiste en plantear, para una discusión realizada sobre base concreta, algunos de los problemas y orientaciones de política fundamentales que a juicio del autor tenderán a orientar la planificación en los próximos lustros. Se ofrecen en él algunos elementos de juicio cuantitativos que permitan evaluar y analizar adecuadamente estos problemas. Se trata de un trabajo de síntesis, que por su naturaleza no aspira a probar exhaustivamente ni a dar todos los detalles relativos a los aspectos tratados. Muchos de los elementos de juicio más detallados y aspectos metodológicos pueden encontrarse en los siguientes trabajos:

- a) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y Centro Latinoamericano de Demografía. Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina. INST/S.4, julio de 1969;  
y
- b) CEPAL/Instituto, El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el desarrollo de América Latina: análisis de los problemas y algunas de las soluciones, versión preliminar, mimeografiado, mayo de 1970.

El comienzo del decenio de 1970 encuentra a América Latina en un período de transición. Diez años atrás, al comienzo de los años 60, las ideas acerca de las orientaciones fundamentales que debía seguir el proceso de desarrollo de buena parte de los países de América Latina estaban, justificadamente o no, mucho más definidas. Existía un cierto consenso con respecto al hecho que el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones debía tener un papel fundamental en este proceso de desarrollo; y frente al reconocimiento de que el mercado nacional de cada país, por razones de tamaño y de otra naturaleza, no ofrecía un ámbito suficientemente adecuado para llevar a cabo este proceso, se pensaba que tal industrialización requería de una integración económica entre los países de la región que le diera una mayor vitalidad y permitiera realizarla en forma más eficiente. También se encontraban en auge las ideas acerca de la necesidad de realizar algunas transformaciones estructurales básicas, sobre todo la reforma agraria y el logro de un empuje particularmente intenso en materia de educación y de salud; era claro que en muchos países latinoamericanos la reforma agraria contaba con una oposición muy fuerte por parte de sectores sociales y políticos muy poderosos pero la dirección de la marea operaba claramente en favor de la aplicación de estas reformas, y aún se percibía en amplios sectores un alto grado de confianza en que estas ideas finalmente terminarían por imponerse. Los propios gobiernos a través de sus presidentes declararon en Punta del Este su intención de llevar adelante estas transformaciones.

En estas condiciones, las orientaciones básicas que seguirían las políticas de desarrollo de los países, y por lo tanto los procesos de planificación, resultaban bastante claras. La tarea fundamental que se confiaba a los planificadores consistía en definir las medidas que debían adoptarse para implementar estas orientaciones. Por otra parte existía también un alto grado de confianza respecto a la eficacia con que la planificación podría contribuir a estos propósitos.

Los hechos ocurridos durante los últimos 10 años, sin embargo, estuvieron muy lejos de confirmar las esperanzas que en todas estas materias se concibieron en aquellos años. Si bien hubo avances significativos en algunos aspectos importantes, tales avances no alcanzaron siquiera a evitar que la situación de subdesarrollo de la región tendiera a agravarse en comparación con la de amplias zonas del resto del mundo. Hubo progresos bastante destacados en materia de educación y de salud. Pero en cambio, resultaron claramente insuficientes los avances en materia de reforma agraria, integración económica y establecimiento de una industria básica suficientemente fuerte y pujante.

Los problemas que constituyeron el centro de atención durante los años 50, tales como el del estrangulamiento externo, no se resolvieron sino que mas bien cambiaron de carácter; este cambio de carácter fue paralelo a su agravamiento y la acentuación de su carácter crítico.

Además, la evolución social y política, la creciente toma de conciencia de los sectores económicamente postergados y la pérdida de confianza que se fue experimentando en la suficiencia de las soluciones que se habían pensado a principios del decenio de 1960 para dar respuesta a los problemas fundamentales, trajeron dramáticamente a primer plano de la atención de la opinión pública algunos problemas que a pesar de su gravedad habían recibido una atención curiosamente débil en el decenio anterior. Me refiero sobre todo a la marginación del mercado de trabajo y de consumo que afecta a una proporción muy importante de la población latinoamericana. La falta de oportunidades de trabajo y la imposibilidad de satisfacer las necesidades humanas más elementales que afectan a este gran sector cercano a los 100 millones de personas, continúan extendiéndose. Pero además resulta ahora muy claro que la confianza de fin del decenio de los 50 en que un ritmo de desarrollo de 5,5 o 6 por ciento anual permitiría ir solucionando en un plazo razonable estos problemas, estaba totalmente injustificada. El ritmo de crecimiento logrado por América Latina en los últimos lustros (5,2 por ciento anual global), si bien está bastante cerca de la meta adoptada por la Alianza para el Progreso, en caso de continuar no sólo no resolvería sino que provocaría un deterioro creciente de la situación. Y por otra parte, los ritmos de crecimiento necesarios para dar una respuesta razonable a estos problemas - no para resolverlos a plazo muy corto sino para tener una perspectiva de solución en 15 o 20 años - está claramente por encima de las miras actuales que en materia de desarrollo tienen los países, y también se encuentran más allá de lo que resulte factible a menos que se produzcan transformaciones realmente importantes en una serie de aspectos fundamentales a que me referiré mas adelante.

La pérdida de confianza en el logro de soluciones adecuadas para estos problemas en caso de mantenerse las circunstancias actuales, y el agudizamiento del sentido crítico que tienen algunos de los problemas señalados, han producido entonces el cambio fundamental que se señaló al principio entre la situación de moderado optimismo y de relativa claridad de planteamientos que predominaba a principio de los años 60, y la de angustia, urgencia y desorientación que por momentos tiende a predominar actualmente en muchos de los países del área.

La caracterización del período de transición con que he comenzado estas páginas, precisamente refleja el hecho de que se está en muchos de los países en el proceso de búsqueda de un patrón de desarrollo que provea un mínimo de garantías de dar respuesta adecuada a los problemas capitales, que goce del respaldo que garantice su aplicabilidad y que

sea suficientemente realista para asegurar su estabilidad en un plazo relativamente largo.

De lo dicho se desprende, con respecto a la planificación, en contraste con la situación de diez años atrás, que las dos tareas fundamentales que ésta debiera contribuir a llevar a cabo en los próximos lustros son: en primer lugar, el diseño de un patrón de desarrollo que responda a las aspiraciones profundas de los pueblos y que tenga al mismo tiempo las características de viabilidad y realismo a que se hizo referencia; en segundo lugar, logrado el respaldo mínimo necesario, la planificación debe tener un papel clave en la implementación de este patrón. Pero por supuesto no pueden confundirse los papeles: la planificación puede ser un instrumento eficaz para colaborar en la clarificación de algunos de los problemas y elementos fundamentales de política que formen parte de ese patrón, en la formación de una opinión pública claramente ilustrada de los verdaderos términos de los problemas y de las soluciones, en la aplicación de estas orientaciones una vez que las mismas cuenten con el respaldo político necesario. Pero de ninguna manera puede la planificación suplantar a este respaldo político, ni siquiera operar eficazmente sin él para el logro de objetivos más ambiciosos que los tan modestos del pasado. De manera que el destino de estos procesos de planificación - sobre todo si se los ve no como simples instrumentos para administrar una evolución económica y social insatisfactoria, sino para lograr las transformaciones mínimas necesarias - está íntimamente ligado y depende del logro de condiciones políticas y sociales indispensables para poder aplicar las orientaciones requeridas.

En razón de lo dicho parece importante tratar de pasar revista sintéticamente a algunos de los problemas y orientaciones de política fundamentales que presumiblemente formarán parte de ese patrón de desarrollo y que, en caso de hacerlo, constituirán el marco en que deberán llevarse a cabo las tareas de los planificadores. El tratamiento se hará aquí al nivel del conjunto de América Latina, sin desconocer las diferencias muy importantes que existen de uno a otro país. Las conclusiones que aquí se extraen, por lo tanto, sólo deben considerarse como ilustrativas. Para obtener conclusiones sólidas para un país determinado se requeriría la realización de un estudio específico.

#### La marginalidad económica.

Cuatro de cada diez latinoamericanos tienen un ingreso per cápita anual inferior a 150 dólares. Los cien millones de personas que se encuentran en esta situación, prácticamente no forman parte del mercado de la industria manufacturera. Muchos de ellos tienen un nivel de vida que no puede calificarse digno de un ser humano.

Su consumo de alimentos básicos es claramente deficiente, y lo mismo puede decirse de su educación, su vivienda, su nivel sanitario y su grado de participación efectiva en la toma de decisiones políticas. Sólomente menos del 6 por ciento de la demanda total de la industria manufacturera es realizada por este vasto contingente de personas; y por supuesto aún esta demanda se compone, salvo en contados casos, de bienes con un grado de manufacturación y una tecnología bajos; salvo para algunos bienes - posiblemente el de los radios a transistores sea uno de ellos - las industrias más dinámicas de América Latina, aquellas en que se fundamenta el gran desarrollo manufacturero actual, prácticamente no venden nada a este sector tan importante de la población latinoamericana.

En el otro extremo, el 5 por ciento de la población de la región con ingresos más altos, tiene un ingreso promedio anual per cápita de unos 2.200 dólares. Más del 50 por ciento de la demanda de las industrias metal-mecánicas es realizado por este estrato social. Si al mismo se agrega el 35 por ciento de la población que lo sigue en nivel descendente de ingresos, entre ambos (vale decir, sectores que comprenden alrededor de un 40 por ciento de la población de ingreso más alto) realizan holgadamente más del 95 por ciento de la demanda de bienes de consumo durables. Esto significa, en otras palabras, que los 150 millones de personas restantes prácticamente no tienen un peso significativo en el mercado de los sectores más modernos de la economía.

El alto nivel de ingreso que corresponde al 5 por ciento de la población más elevado a que se hizo referencia, permite que este estrato social efectúe una demanda muy diversificada y muy exigente, que requiere una gran variedad de tipos y modelos y una calidad muy alta; siendo este sector de personas numéricamente muy pequeño, esto significa que se le requiere al aparato productivo la elaboración de un número muy grande de bienes, cada uno de ellos en cantidades bastante pequeñas. Esto resulta en una industria muy diversificada que produce con escalas pequeñas y que utiliza sólo en forma parcial su capacidad productiva.

En un estudio reciente <sup>1/</sup> se señala que "las denominadas industrias dinámicas dependen en un 50 por ciento de un mercado absoluto de aproximadamente trece millones de personas para el total de América Latina, las que por otra parte se encuentran divididas en veinte mercados nacionales. De aquí resulta fácil comprender las rigideces que tipifican la industria manufacturera. El consumo altamente diversificado de esta categoría (de mas alto ingreso), que exige también calidades muy elevadas, tiene entonces una fuerte influencia en la

<sup>1/</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y Centro Latinoamericano de Demografía, Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina. "Síntesis y conclusiones". INST/S.4/L.2, Julio 1969 pag.43.

creación de una industria dedicada a producir una gama sumamente extensa y variada de bienes. El pequeño número de personas que componen esta categoría, por su parte, hace que esta industria produzca en cantidades sumamente pequeñas, con costos bastantes elevados".

Y prosigue dicho estudio: "Las bajas tasas de crecimiento de las industrias tradicionales que no han logrado superar el 4 por ciento anual, no son sino un reflejo de mercados fragmentados geográfica y socialmente. La declinación que por otra parte están experimentando las industrias metal-mecánicas, es función tanto de las propias particularidades del consumo de este tipo de bienes (durabilidad) como del hecho que su demanda se restringe a un porcentaje no superior al 12 por ciento de la población. A escala nacional esto está significando agotamiento prematuro del proceso de sustitución de importaciones y funcionamiento de la industria manufacturera en mercados tan pequeños que se afecta seriamente su capacidad competitiva y por lo tanto sus posibilidades de exportación al resto del mundo".

Hay otro hecho cuyas consecuencias se vinculan estrechamente con las del anterior. En el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que tiene lugar en América Latina, sobre todo en lo relativo a las industrias metal-mecánicas, en el momento de establecerse las plantas generalmente existe una gran demanda acumulada debido a la compresión de importaciones. La dimensión de las plantas se efectúa teniendo en cuenta esta gran demanda insatisfecha; en los primeros años se trabaja con largas listas de espera. Pero a medida que esta demanda extraordinaria va siendo satisfecha, y comienza ya a trabajarse para reposición y para el incremento normal de la demanda, las plantas resultan claramente sobredimensionadas. Se da muy frecuentemente el caso de que al cabo de ocho o diez años de su establecimiento, la industria entra en crisis y sufre un reajuste drástico, con reducción del número de plantas. A pesar de estos reajustes, generalmente de allí en adelante la capacidad productiva todavía se utiliza en forma muy limitada. No es necesario remarcar el efecto perjudicial que estos traumatismos y la ulterior subutilización de la capacidad productiva provocan en el desarrollo económico de estos países.

Estos hechos son tan expresivos como el mejor argumento. Es fácil deducir de aquí la consecuencia que ellos tienen para la modalidad de desarrollo de América Latina y para el dinamismo de este crecimiento: si una proporción decisiva de los latinoamericanos prácticamente no pueden comprar nada que no sean bienes sumamente elementales, y si por otra parte un número reducido de personas consume con un gran refinamiento, todo ello no puede menos que resultar en una considerable ineficiencia y en un gran desaliento para la ampliación de la capacidad productiva.

Pero estos compartimentos estancos en que se divide la población latinoamericana, además de actuar como causas de algunas de las características fundamentales del patrón de desarrollo, son a la vez efectos del mismo. Este estilo de crecimiento, como se verá mas adelante, no provee de suficientes oportunidades de empleo productivo a la mano de obra, admite la supervivencia de un gran atraso en la agricultura, está basado en el dinamismo de un número muy reducido de sectores manufactureros de insuficiente capacidad de irradiación sobre el resto de la economía, y en función de todo ello conduce a una distribución del ingreso que no sólo es profundamente desigual sino que además produce una segregación social y económica que traduce en la marginación en que se encuentran los estratos de ingreso mas bajo con respecto al mercado de trabajo y de consumo. En esta forma el círculo se cierra y las características inconvenientes se perpetúan.

El otro aspecto fundamental del problema de la marginalidad económica, es el de la ocupación deficiente de la fuerza de trabajo. Si se tiene en cuenta las personas que están total y abiertamente desocupadas, las que sólo encuentran trabajo por una parte del tiempo disponible, las que tienen una ocupación claramente deficiente desde el punto de vista de la productividad y aquellas cuyo empleo solamente les provee un ingreso claramente inadecuado, resulta que alrededor de 40 por ciento de la fuerza de trabajo está afectada por la falta de oportunidades de ocupación suficientemente productiva.

Una parte sustancial de este problema radica todavía en el campo, sobre todo en explotaciones que no cuentan con tierras suficientes para proveer empleo adecuado a los miembros activos de una familia campesina. Pero el intenso proceso de emigración del campo a la ciudad está desplazando también una parte importante del problema hacia sectores urbanos. A pesar del proceso de industrialización tan intenso que han experimentado muchos países de América Latina y de haberse logrado un avance que entre otras cosas se manifiesta en el hecho de producir una gama muy amplia de bienes; a pesar de estar cerca de los límites de las posibilidades del proceso de sustitución de importaciones que admiten los mercados nacionales; a pesar de estos hechos, la industria sólo absorbe ahora una proporción de la fuerza de trabajo similar a la que absorbía alrededor del año 1930. Cuarenta años de industrialización no han permitido que la industria absorba una proporción mayor de la fuerza de trabajo, y por lo tanto que realice una contribución adecuada a dar ocupación productiva a las masas que se desplazan del campo hacia la ciudad. De modo que una parte muy importante de estos contingentes que buscan trabajo se ubican en los sectores de servicios, en ocupaciones de muy baja productividad.



Hay por supuesto una relación muy estrecha entre este problema de la deficiente ocupación de la mano de obra y el de la segregación del mercado de consumo a que se hizo referencia anteriormente. Ambos son manifestaciones de la incapacidad del sistema productivo para procurar empleo e ingreso adecuados a una parte sumamente importante de la población latinoamericana. Ambos problemas, por otra parte, constituyen el aspecto económico del problema de la marginalidad que también tiene facetas sumamente importantes de carácter social y político.

Algunos hechos fundamentales relativos al desarrollo latinoamericano se encuentran evidentemente entre las causas de este fenómeno. Por una parte, el bajo ritmo de crecimiento del sector agropecuario ligado a su vez a problemas de tenencia de tierra que no permiten un uso más intensivo de la misma; este ritmo de crecimiento tan lento impide la retención de una cantidad mayor de gente en la agricultura. La tendencia hacia la mecanización en la agricultura, con el reemplazo consiguiente de mano de obra, no puede decirse que contribuya, por cierto, a dar mayor ocupación a la fuerza de trabajo del campo. En segundo lugar, el ritmo de crecimiento de la industria, a pesar de haber sido mayor que el de otros sectores de la economía, es claramente insuficiente para permitir que ésta aumente la proporción de la fuerza de trabajo que ocupa; además, el hecho de que los sectores más dinámicos de la industria sean precisamente poco absorbedores de mano de obra por tratarse de industrias de alta densidad relativa de capital -, el tipo de tecnología moderna con equipos cada vez más automáticos y por lo tanto con escasa absorción relativa de mano de obra, y la circunstancia de que los sectores que potencialmente podrían proveer más empleo (como son precisamente las industrias vegetativas) tengan un ritmo de desarrollo n y bajo, desempeñan también un papel sumamente importante en esta incapacidad del sector industrial para absorber más mano de obra.

Se produce aquí un círculo vicioso que da continuidad a esta situación tan desfavorable: el bajo ritmo de desarrollo, las modalidades del mismo que dejan sin empleo suficientemente productivo a una parte sustancial de la fuerza de trabajo y la deficiente distribución del ingreso, son causas de la falta de demanda. Esta demanda insuficiente a su vez impide la utilización más intensiva de la capacidad productiva existente y el logro de un ritmo de crecimiento más activo. En esta forma estos elementos se entrelazan en una causalidad recíproca que perpetúa esta situación.

#### Inviabilidad de la estructura económica actual.

La estructura económica actual de América Latina presenta deficiencias básicas, que hacen inviable el logro de objetivos mínimos en materia de desarrollo que a su vez permiten lograr un mejoramiento significativo en la situación de marginalidad a que ya se hizo referencia, y una elevación del nivel de vida de toda la población. En otras palabras, para lograr estos objetivos es indispensable superar estas

deficiencias básicas. A continuación se pasa revista en forma sintética a algunas de las que tienen carácter más crítico.

La industria latinoamericana ha logrado en los últimos decenios avances espectaculares, llegando a producir una gran variedad de bienes con costos y calidades que, aunque se comparan todavía desfavorablemente con los internacionales, en algunos casos tienden a acercarse a estos últimos. Estos avances estuvieron precisamente ligados a procesos de sustitución de importaciones. Pero un examen mas permenorizado muestra la existencia de algunas circunstancias desfavorables para el futuro progreso de esta área de la economía.

En primer lugar, el tremendo progreso logrado en la industria liviana productora de bienes no durables y durables de consumo, contrasta con el gran atraso relativo de industrias básicas. Se ha logrado montar una gran superestructura de industrias livianas, pero lamentablemente no se ha logrado crear paralelamente la base de sustentación necesaria de industria pesada. Si se observan los coeficientes de abastecimiento importado de la demanda para bienes de consumo, intermedios y de capital, se aprecia claramente que mientras en los bienes de consumo casi el total de la demanda se satisface con producción interna, en los bienes de capital todavía se importa una magnitud apreciable. 1/ Pero estas cifras, bastante significativas, todavía no revelan todo el problema. Una parte de la inversión, sobre todo la compuesta por construcción, se realiza básicamente con bienes que se producen internamente. Mientras que otros bienes de capital, sobre todo los equipos (con excepción de los más comunes y de uso mas general) todavía se importan en una proporción muy elevada. Cuando se analiza el avance de la industria manufacturera latinoamericana, generalmente se consideran las industrias metal-mecánicas en grandes agregados que no distinguen entre los bienes de consumo durables, los equipos mas corrientes (incluyendo los más convencionales del tipo de la calderería) y los equipos más avanzados, entre otros aquellos que a su vez se requieren para producir otros equipos. Estos últimos bienes tienen un papel estratégico sumamente importante en el desarrollo; ellos generan una parte decisiva del impulso inicial que se requiere en el establecimiento de nuevas plantas; también son ellos los que incorporan la mayor parte de las innovaciones (que vienen contenidas en el equipo), y por lo tanto los que desempeñan una función muy importante en la renovación tecnológica; como la competitividad de la industria depende en gran medida de su capacidad para introducir innovaciones tecnológicas, la producción de estos bienes es también decisiva desde el punto de vista de la capacidad de la economía latinoamericana para operar en un pie de igualdad frente a la extranjera. Pero precisamente son estos los bienes cuya producción está mas rezagada, en una forma que por lo dicho afecta a todo el resto de la economía.

1/ CEPAL/ Instituto, op.cit., página 13.

Consideraciones similares a las efectuadas para los bienes de capital se pueden realizar también para ciertos bienes intermedios cuya producción requiere una tecnología más compleja, un tamaño de planta más grande o una mayor inmovilización de capital. Muchos productos químicos (como el ejemplo concreto de los petroquímicos) y otros provenientes de la metalúrgica, son casos de esta naturaleza. Los sectores productores de estos bienes también forman parte de las industrias básicas que se encuentran relativamente más atrasadas en la América Latina.

El proceso de industrialización y de sustitución de importaciones tuvo en los países más avanzados de la región - y tiende a tener en los relativamente menos industrializados - una secuencia muy definida, en forma tal que se llegó a producir la casi totalidad de la demanda en bienes de consumo, sin pasar de etapas incipientes en muchas industrias básicas. Precisamente este avance tan desigual, en que han quedado atrás los sectores que cumplen el papel clave de generadores del desarrollo, afecta muy seriamente las posibilidades de continuar avanzando.

Otro aspecto estrechamente relacionado con el anterior y que ha sido citado lateralmente en los últimos párrafos, es el del atraso tecnológico. Latinoamérica tiene una capacidad muy precaria, no ya de creación, sino siquiera de adaptación creativa de los conocimientos científicos y tecnológicos disponibles en el mundo actual a sus propias circunstancias y necesidades. La cantidad de recursos que se dedican a la ciencia y la tecnología es sumamente limitada, no sólo en términos absolutos sino aún en cuanto a la proporción del ingreso nacional destinada a estos fines, en comparación con la de países más avanzados. Por otra parte, la orientación con que se destinan estos recursos no presenta una relación suficientemente clara con las necesidades del crecimiento económico y social de la región, salvo excepciones. Son también deficientes las condiciones institucionales y de organización en que se desenvuelve la investigación científica y tecnológica, para poder responder las demandas que plantea el avance económico. 1/ Las deficiencias en el avance científico y tecnológico son importantes por cuanto limitan la capacidad de América Latina de contar con un mínimo de autonomía su política de desarrollo y en particular de exportación de manufacturas; dependiendo en una forma tan decisiva de una tecnología importada, es difícil fijar y aplicar una estrategia de exportación de manufacturas que precisamente implique competir en mercados externos con los propios países que exportan esa tecnología.

1/ Véase Instituto/CELADE Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, versión mimeografiada, 1969, especialmente el capítulo relativo a ciencia y tecnología.

También se debe destacar en relación con el desarrollo industrial el factor desfavorable que representan los costos todavía altos y las calidades en muchos casos alejadas de los patrones internacionales. Estos elementos están ligados al carácter incipiente que todavía tienen algunas industrias, pero también son reflejo de una protección que debiera tener un papel importante en las primeras etapas de establecimiento de las industrias, para tender a disminuirse gradualmente después. La protección alta y sobre todo poco discriminada en que han operado y operan muchos sectores industriales, unida a la pequeñez de muchos mercados nacionales, han contribuido ciertamente poco a la creación de alicientes adecuados para el mejoramiento de costos y calidades.

El otro factor que debe considerarse en relación con la industria manufacturera es el del limitado uso que se hace de la capacidad productiva de esta industria. Aunque la definición del grado de utilización de la capacidad productiva presenta problemas conceptuales y prácticos que no permiten ser demasiado preciso en las estimaciones, todos los elementos de juicio de que se dispone y que son citados en el documento mencionado más arriba. 1/ señalan que en la actualidad se hace un uso bastante limitado de la capacidad de producción de esta industria. Solamente se utiliza en la actualidad alrededor del 60 por ciento de estas posibilidades de producción. Este porcentaje está determinado con respecto a un 100 por ciento que por cierto no constituye el máximo teórico posible de producción que podría lograrse, sino un límite que ya tiene en cuenta que por razones técnicas e institucionales el equipo no puede emplearse todo el día y que por otra parte determinada cantidad de días del año deben reservarse para feriados y para reparaciones. De modo que aún con respecto a un máximo que aparentemente es realísticamente alcanzable, se está en la actualidad en un punto bastante distante. Por otra parte, esta situación de utilización tan parcial de la capacidad de producción no afecta aparentemente sólo a unos pocos sectores, sino que es bastante generalizada, abarcando tanto las industrias más tradicionales (alimentos, textiles etc.) como las más dinámicas y modernas.

Realmente resulta paradójico que dado el esfuerzo de ahorro e inversión interna y de obtención de recursos financieros adicionales del exterior que se requieren para lograr la ampliación de la capacidad productiva, una vez instalada ésta se realice un uso tan parcial de la misma. Merece cuidadosa atención el análisis de las causas por las cuales este fenómeno tiene lugar; y aunque no es el objeto de este trabajo de síntesis penetrar en detalle en las mismas, pueden destacarse algunos hechos importantes. Existe por una parte una deficiencia de demanda vinculada con la falta de oportunidades de empleo de mano de obra y la marginación del mercado de consumo que afecta a un vasto sector de la población latinoamericana, según ya se dijo;

1/ Instituto-CELADE, Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, julio de 1969.

los sectores mas tradicionales de la industria que estarían en condiciones de atender una demanda mayor, no cuentan con el aliciente que podría provenir del consumo de estos sectores marginados. En segundo lugar, factores institucionales correspondientes tanto a la empresa como al sector laboral incorporado al mercado, contribuyen a limitar la utilización de capacidad productiva; por parte de las empresas en muchos casos no existe la iniciativa suficiente para utilizar más plenamente la capacidad extendiendo su uso a turnos adicionales, en parte por problemas reales y también por los esfuerzos adicionales en materia de organización y de manejo que ello implica; los márgenes de beneficio aún con la utilización tan parcial actual son en muchos casos considerados suficientes para incurrir en estos esfuerzos adicionales; por parte del sector laboral plenamente incorporado al mercado de trabajo y de consumo, generalmente organizado sindicalmente y con capacidad para hacer tener en cuenta sus puntos de vista, es escaso el interés en extender la jornada de trabajo de los equipos a horas adicionales a las actuales, para permitir dar mas trabajo a gente actualmente ocupada en forma precaria. Por otra parte, el propio hecho de que la industrialización se realiza para mercados nacionales pequeños altamente protegidos, significa que sistemáticamente deben establecerse las plantas - en sectores que tienen tamaños mínimos y economías de escala importantes - preparándolas para volúmenes de producción y demanda mayores a los iniciales, adelantándose al mercado antes de que el mismo exista; y trabajando en régimen de oligopolio, una vez establecidas estas plantas, la ampliación posterior de la demanda se atiende frecuentemente más bien con un aumento paralelo de la capacidad productiva antes que con un grado mayor de empleo de la capacidad inicial: ninguna de las firmas que participan en el mercado se muestra dispuesta a disminuir su participación en el mismo para que se utilice más plenamente la capacidad de las plantas menos utilizadas.

Todos estos factores contribuyen a configurar la situación por la cual se emplea deficientemente el factor escaso de capital. Dicho en otras palabras, conducen a un hecho difícil de explicar por los supuestos de la teoría económica convencional, en la medida en que existiendo al mismo tiempo factor abundante trabajo, factor abundante capital (en la medida en que la capacidad se encuentra subutilizada), y factor abundante tierra (en la medida en que se usa deficientemente la tierra disponible) no se emplean mas intensamente todos estos recursos, combinándolos entre sí. No se trata como lo postula la teoría neoclásica, de que la escasez relativa de un factor limita las posibilidades de uso de los restantes por la ley de los rendimientos decrecientes: hay disponibilidad de todos ellos y no se les emplea por razones que hacen irrealistas los supuestos de esta teoría para explicar el caso latinoamericano.

Lo dicho hasta ahora corresponde a los problemas de estructura de los sectores que precisamente han constituido los elementos más dinámicos en el crecimiento latinoamericano. La situación es por supuesto más claramente desfavorable en la agricultura, área mucho más atrasada que la manufactura. El crecimiento del sector agropecuario

en el período 1950-1968 para el conjunto de América Latina fue de sólo 2.6 por ciento anual global, es decir, 0,7 por ciento por habitante. Una tasa tan baja tiene repercusiones importantes, entre otros, sobre cuatro aspectos básicos del desarrollo.

- a) No permite lograr un abastecimiento interno de productos alimenticios baratos que sirvan para cubrir algunas de las deficiencias más apremiantes en el nivel de vida de los sectores socialmente rezagados.
- b) Constituye una de las razones importantes por las cuales la agricultura retiene poca mano de obra, y por lo tanto contribuye al éxodo de gente del campo hacia la ciudad; esto incide en el problema de la subutilización de la mano de obra y también en la acumulación de marginalidad económica en los servicios.
- c) La expansión de la exportación de productos agropecuarios en condiciones de costos y calidades competitivos y en cantidades suficientes para proveer las divisas que requiere el desarrollo, resulta también afectada por este rezago agrícola.
- d) No genera una demanda dinámica para la producción de la industria, tanto en bienes intermedios y de capital como en bienes de consumo para los campesinos.

Aunque no es del caso entrar aquí a discutir las causas de este lento ritmo de desarrollo agropecuario, no puede dejar de mencionarse el elemento desfavorable fundamental que significa la situación deficiente en materia de tenencia de tierra. A pesar de los esfuerzos realizados en algunos países de la región en materia de reforma agraria y de los progresos que se han alcanzado, todavía es plenamente pertinente afirmar que a menos que se registren avances muy definidos en esta materia de tenencia de tierra, la situación del sector agropecuario continuará constituyendo un elemento de rezago importante para el total de la economía.

Por otra parte, parece clara la necesidad de considerar cuidadosamente las políticas de modernización y tecnificación de la agricultura. Si bien la mecanización constituye un factor de progreso indudable, se requiere considerarla a la luz de su influencia sobre el uso relativo de capital (factor escaso) y mano de obra (factor abundante). Así como en algunos casos el equipo permite efectuar las cosechas rápidamente, sin riesgos de pérdidas, en otros casos se reemplaza - con economicidad dudosa - mano de obra por capital.

Las deficiencias de desarrollo y de estructura económica en el sector industrial y en la agricultura a que se ha hecho mención, tienen también su reflejo en el sector externo. Como ha sido repetidamente señalado en muchos trabajos recientes, el comercio exterior y la balanza de pagos, que como se verá enseguida resultan condicionados por la estructura productiva, constituyen a su vez factores

causales importantes que limitan el crecimiento general. El estrangulamiento externo que queda reflejado en los cálculos de "brecha de comercio" constituye una de las restricciones más importantes para el desarrollo que América Latina puede alcanzar en los próximos lustros.

Consideremos en primer lugar las exportaciones. Estas se componen en aproximadamente un 75 por ciento de productos primarios con poco grado de elaboración. Se trata de un corto número de bienes, no más de 4 o 5 para cada país. El contenido de bienes manufacturados en las exportaciones totales es todavía muy limitado, no mayor al 9 por ciento. Aunque desde 1963, sobre todo en los países más desarrollados de América Latina, se ha producido un aumento significativo en la exportación de manufacturas a una tasa promedio de 12.4 por ciento anual, hay que señalar a este respecto dos circunstancias importantes.

- a) Dentro de este total el comercio intrazonal de manufacturas ha crecido a la tasa de 25.5 por ciento anual, mientras que la exportación de bienes industrializados hacia el resto del mundo lo ha hecho a la tasa significativa pero mucho menor de 9.1 por ciento anual.
- b) El aumento del comercio intrazonal de manufacturas se compone de bienes con un grado de industrialización relativamente avanzado, con una proporción alta de valor agregado industrial, y con una tecnología más moderna (entre ellos las maquinarias, productos metálicos y químicos). En cambio las exportaciones hacia fuera de América Latina, en términos generales, se componen de bienes primarios con algún grado de manufacturación (carnes y frutas en lata, derivados de petróleo) de mucho menor valor agregado manufacturado y de significación tecnológica mucho más reducida; las excepciones a esta regla compuestas por algunos bienes más avanzados no modifican esta clara tendencia general.

Esto quiere decir en otras palabras que más bien se ha estado haciendo una integración efectiva de carácter industrial entre países de América Latina, antes que una verdadera exportación de manufacturas muy elaboradas hacia el resto del mundo. A pesar de las dificultades que han obstaculizado el avance de la integración formal, la integración efectiva se ha estado produciendo en forma de un incremento del intercambio de bienes industriales entre países de América Latina; y no puede negarse que las exportaciones que hagan unos países a otros solamente podrán continuar en la medida en que ellos mismos están dispuestos en el futuro a importar también bienes semejantes del resto de la región, no sólo en montos análogos sino también en una composición sectorial

que guarde alguna relación de reciprocidad; difícilmente un país de América Latina se resigna al papel de exportador de bienes primarios al resto de la zona al tiempo que efectúa la misma importaciones de manufacturas más avanzadas.

El aumento de la exportación de manufacturas que se ha producido en esta forma, por partir de niveles muy bajos, no ha cambiado en forma decisiva ni el ritmo ni la composición del comercio exterior de los países de América Latina. Esta continúa siendo comercio formado básicamente por bienes primarios.

El ritmo de crecimiento de las exportaciones, en poder adquisitivo constante, ha sido sumamente bajo: 2.7 por ciento anual en el promedio del período 1950-68. Este ritmo es a todas luces insuficiente para sustentar un ritmo razonable de crecimiento del producto per cápita, puesto que es apenas - y curiosamente - similar al ritmo de crecimiento de la población. En este bajo crecimiento inciden tanto el atraso agropecuario como la lenta evolución mundial de la demanda de estos productos. Por otra parte, aún si se continuara la tendencia de exportación de manufacturas de años recientes, su incidencia sobre el ritmo de crecimiento de las exportaciones totales sería bastante reducida durante todo el decenio de los años 70 debido al bajo nivel de partida a que se hizo referencia.

En cuanto a las importaciones, el intenso ritmo de sustitución del pasado redujo los coeficientes de abastecimientos provenientes del exterior con respecto a la demanda total a límites bastante reducidos en los países más avanzados. En años recientes se percibe una tendencia muy clara a estabilizar los coeficientes de importación con respecto al producto, en lugar de continuar disminuyéndose como en el pasado. Esto no es más que el reflejo de las dificultades crecientes con que tropieza el proceso de sustitución a medida que penetra en sectores más complejos, de acuerdo con lo que se dijo más arriba. Es decir, que para los próximos lustros hay que esperar más bien una estabilización de los coeficientes de importación, antes que una reducción muy importante, en caso de que este proceso continúe realizándose sobre la base de mercados nacionales aislados entre sí.

También en esto el comportamiento de las importaciones está ligado a una estructura económica interna y a un proceso de industrialización cuyas características limitativas fueron señaladas en páginas anteriores.

En estas condiciones, si se aspirara a lograr un ritmo de desarrollo más activo que en el pasado, que permitiera ir creando paulatinamente condiciones para suavizar primero y tender a superar más adelante el problema de la marginación económica, se



producirían requerimientos de importaciones de bienes intermedios y de capital que claramente no podrían atenderse con la capacidad de importación que generan las exportaciones. En hipótesis relativamente favorables que se analizan detalladamente en un documento reciente <sup>1/</sup>, para una tasa de crecimiento del producto global anual cercana a 7 por ciento, aún suponiendo un comportamiento de las exportaciones bastante mejor que el del pasado, se producirían requerimientos de importación sistemáticamente mayores que las exportaciones, en forma tal que se presentaría una brecha de comercio mayor a un tercio de las exportaciones hacia 1980 y cercana al 100 por ciento de las exportaciones en 1990.

Es decir que la estructura económica interna y el patrón de desarrollo que ha tendido a seguir América Latina, son tales, que sistemáticamente se presenta una tendencia al déficit de la balanza comercial que limita muy fuertemente las posibilidades de desarrollo.

En cuanto al aporte posible del financiamiento externo para solucionar estos déficits potenciales de comercio y hacer factible el mayor ritmo de crecimiento, conviene señalar algunos hechos importantes que permiten evaluar las posibilidades de esta solución. En los últimos decenios se ha hecho un uso muy intenso del financiamiento externo como forma de compensar el déficit comercial. La baja de capacidad de crecimiento de las exportaciones y el agotamiento paulatino de la sustitución de importaciones fueron paliados con acumulaciones muy importantes de deuda externa y de inversiones directas. Pero el uso tan intenso que se hizo de esta vía, unido al empeoramiento paulatino de los términos de la deuda (traducido en un aumento de las tasas de interés y una reducción de los plazos de amortización) hicieron aumentar en tal forma los servicios que éstos tienden ahora claramente a sobrepasar las entradas brutas. Es decir que lejos de esperarse un aporte importante del financiamiento externo para la solución de la brecha de comercio, se está produciendo un aporte negativo que agrega su efecto desfavorable al del déficit comercial. Pero supóngase que mediante una política apropiada concertada entre países desarrollados y países en desarrollo se lograra un cambio muy importante en el comportamiento de los montos y condiciones de estas corrientes de capital. Que los montos aumentaran en forma que se produjera una transferencia al total de países en desarrollo de uno por ciento del producto de los países industrializados, tal como se convino en una resolución de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (actualmente esta resolución está bastante lejos de cumplirse). Supóngase también que América

1/ CEPAL-Instituto: El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el desarrollo de América Latina: Análisis de los problemas y algunas de las soluciones, marzo de 1970.

Latina mantuviera su participación en estas corrientes mundiales de capital. Y supóngase finalmente que las tasas de interés y las amortizaciones mejoraran en tal forma que las primeras se redujeran de un promedio mayor al 5 por ciento hasta el 2 por ciento anual mientras que las segundas disminuyeran desde el 14 por ciento de la deuda en vigor que representan actualmente hasta el 4 por ciento anual; estas condiciones son, como puede apreciarse, muy favorables, y podrían corresponder a lo más optimista que cabría esperar de acuerdo con algunas recomendaciones recientes. 1/ En caso de cumplirse todos estos supuestos y de mantenerse la proporción de años recientes de inversiones directas y endeudamiento, el aporte que realizaría el financiamiento externo a la compensación de la brecha de comercio sería ligeramente menor a la décima parte de la misma. Vale decir que aún en caso de producirse estas modificaciones tan favorables, quedarían por compensarse nueve décimas partes del problema del estrangulamiento externo que se opone al logro de una tasa de crecimiento anual cercana al 7 por ciento. Este cambio en las condiciones de ingreso de la deuda externa sería de todas maneras sumamente importante, puesto que en la actualidad, como se dijo, los ingresos no alcanzan aún para compensar los servicios. Pero de todas maneras, a pesar del aporte positivo importante de esta solución, no sería solamente por esta vía que podrían superarse los problemas de balanza de pagos.

En resumen, América Latina enfrenta una perspectiva sumamente desfavorable de desarrollo en caso de que no se adopten transformaciones profundas en la estructura económica y en el patrón de desarrollo seguido hasta ahora, en forma que estos condicionantes tan severos del crecimiento económico sean modificados sustancialmente. Más adelante se exploran algunas posibles vías de solución.

#### Estilos de vida, ahorro y crecimiento.

América Latina realiza anualmente una inversión de alrededor de 17 por ciento del producto bruto. Más de 9/10 partes de esta inversión se financian con ahorro interno, correspondiendo el resto al financiamiento externo.

La tasa de inversión real es posiblemente menor a la indicada. Los bienes de capital, debido a la limitación de importaciones, se encuentran valuados en términos de los demás bienes en una relación mayor que la del mercado internacional. Un equipo productivo cuesta más en términos de bienes de consumo que en el resto del mundo. De modo que si se evaluaran todos los bienes a precios internacionales, la tasa de inversión sería sustancialmente menor a la indicada; posiblemente estaría en el orden de 12 a 13 por ciento.

1/ Ver el informe de la Comisión Pearson "Partners in Development".

Es decir, que el monto que América Latina dedica anualmente a ampliar su capacidad productiva, es relativamente reducido. Y este es otro de los factores que explican el lento ritmo de crecimiento,

Por supuesto la posibilidad de aumentar la inversión (con ahorro externo cuyo aporte máximo, si bien apreciable, está limitado) depende de las posibilidades de ampliar el ahorro interno.

En la actualidad los únicos sectores con capacidad de ahorrar son los de más alto ingreso. El 60 por ciento de la población de ingresos más bajos no tiene ninguna capacidad de ahorro significativa. Y en particular es el 5 por ciento de personas con ingresos más alto de la población el que realiza una parte sustancial del ahorro privado total. El 35 por ciento que sigue a este estrato en nivel descendente de ingreso, hace también un aporte significativo aunque sustancialmente menor que el grupo anterior. El Estado efectúa también una parte importante del ahorro que se genera.

Un aumento de cierta significación en el ritmo de crecimiento del producto requeriría entonces un mayor ahorro nacional. En el informe de CEPAL-INSTITUTO que ha sido citado, se realizan estimaciones acerca de los montos adicionales de ahorro que serían necesarios para financiar determinados incrementos del producto. Se puede apreciar en estos cálculos que, partiendo de la consideración de que los sectores que tienen capacidad para realizar este ahorro adicional son solamente los de ingresos medios y altos, el comportamiento de estos grupos con respecto al consumo y al ahorro debiera sufrir una modificación sustancial para que fuera posible este mayor ahorro. Se puede ver también en las mismas estimaciones, sin embargo, que si bien esta modificación de conducta debiera ser muy apreciable, en el sentido de que las propensiones marginal y media a consumir debieran alterarse muy significativamente, no sería aparentemente indispensable una reducción en valor absoluto del consumo per cápita de los sectores de alto ingreso de una gran magnitud, para lograr un ahorro adicional de volumen considerable que permitiera a América Latina - con un aporte financiero externo razonable que lo complementara - pasar del ritmo de crecimiento de 5 por ciento que ha tenido en el pasado a uno de 8 por ciento al cabo de los próximos 10 años.

Esto muestra que para superar el estado de subdesarrollo, en lo que a ahorros se refiere, no es necesario efectuar sacrificios desmedidos, aunque sí, por cierto, realizar un cambio muy sustancial de actitudes.

Es pertinente recordar aquí que el consumo de los sectores de más alto ingreso, sobre todo el del 5 por ciento de ingreso más elevado de la población, es sumamente diversificado y exigente en términos de calidades y variedades. Este estrato social induce

la producción de una gran variedad de marcas y tipos de bienes durables de consumo y de servicios de alta calidad (entre otros, automóviles, etc.) siendo esta circunstancia una de las razones fundamentales para que la industria produzca una cantidad muy variada de bienes en escalas muy pequeñas, puesto que tiene un mercado formado prácticamente por poco más de este 5 por ciento de personas que para el total de América Latina representa menos de 13 millones de habitantes divididos en 20 mercados nacionales. Y por supuesto la otra implicación de todo esto es que se hace un ahorro menor al que sería necesario.

En realidad el consumo de los estratos más altos de la población latinoamericana en gran medida está fuertemente influido por el exterior. Se importan patrones de consumo y hábitos de vida de países más desarrollados aún sin tener la capacidad económica y de producción para sustentarlos. Este hecho contrasta con el comportamiento que tuvieron los sectores dirigentes de países occidentales actualmente desarrollados en el período en que lograron sentar las bases de su desarrollo e industrialización. Y también contrasta con el que se observa en países socialistas en los últimos lustros.

El fenómeno del consumo, ciertamente muy poco analizado en América Latina, tiene motivaciones y derivaciones de índole social muy profundas. En estos momentos la juventud está cuestionando seriamente los patrones culturales y los patrones de vida de muchos países desarrollados, atacando el hecho de que se asigne un papel tan importante al consumo como medida del éxito y del status social. Al hacerlo, está poniendo en duda no sólo los hábitos cotidianos sino el patrón cultural a que responden las sociedades correspondientes.

En los países del mundo en desarrollo, es aún más difícil de aceptarse sin discusión un patrón cultural que induce un consumo tan alto en el estrato social que tiene la responsabilidad de efectuar una parte sustancial del ahorro con que contarán los países para desarrollarse. Este consumo no sólo afecta los valores sociales, sino que además impide poner a los estratos de ingresos inferiores en condiciones de vida razonable y humana.

Es clara entonces la necesidad de cambiar el comportamiento de este consumo y estos patrones culturales; pero ciertamente no es fácil lograrlo. Y a menos que se lo logre, será sumamente difícil conseguir un aumento perdurable del ritmo de crecimiento y por lo tanto un cambio en la situación de marginalidad económica y social que afecta actualmente a una proporción muy importante de la población. Lograr este cambio en la magnitud que sería necesaria para modificar sustancialmente las posibilidades del desarrollo

de América Latina, es más un problema social que estrictamente económico. Los instrumentos convencionales de política económica de que dispone un gobierno - en caso de no modificarse las condiciones y actitudes básicas de los sectores sociales en materia de consumo - sólo pueden inducir una parte del cambio necesario. Sólo esta modificación de las condiciones y actitudes básicas haría factible lograr la transformación requerida sin un grado de coerción muy pronunciado.

### Industria pesada e integración.

Hasta aquí se ha pasado revista en forma muy sintética a algunos de los problemas críticos del desarrollo de América Latina. En este punto y en los siguientes se considerarán, también en forma muy breve, algunos de los elementos principales que podrían componer la estrategia para hacer frente a estos problemas. Por supuesto no se tratará de hacer una revisión completa de los aspectos importantes de esta estrategia, sino de algunos de los que se consideran más significativos.

En primer lugar, veamos el papel que puede jugar el logro de una base suficiente de industria pesada, la continuación de la sustitución de importaciones y la integración económica regional.

Tal como se vió más arriba, precisamente el desequilibrio que se ha producido hasta ahora en el desarrollo industrial, con el atraso de la producción de bienes intermedios básicos y de equipos productivos, constituye uno de los factores limitantes más destacados en el desarrollo. La producción de estos bienes sobre la base de mercados nacionales tropieza con dificultades muy considerables, en gran medida debido a la extrema pequeñez de estos mercados. Muchos de los bienes intermedios básicos tienen escalas de producción que exceden claramente al tamaño del mercado de cada país tomado individualmente. Aunque la cantidad de habitantes pueda ser bastante elevada en algunos de los países de América Latina, los que tienen poder adquisitivo real, de acuerdo con lo que ya se dijo, son muy pocos. El establecimiento de plantas en estas condiciones las condena a la ineficiencia. Y esta ineficiencia no sólo afecta a los sectores en sí mismos, sino que, por la índole de estos bienes, perjudica a toda la economía. Producir con costos altos, calidades deficientes o innovación tecnológica insuficiente, los bienes intermedios y de capital, significa que todos los sectores que usan estos bienes intermedios y de capital - prácticamente toda la economía, - reciben el impacto desfavorable de esta ineficiencia. En el caso de los bienes de capital es también más claro e importante el hecho de que con los escasos recursos de que se dispone, sobre todo en mercados de tamaño tan reducido, con muy poca

capacidad financiera y económica y con escasa dotación científica, es muy difícil lograr el mínimo de creatividad en la adaptación de la tecnología moderna indispensable para poner a la actividad económica latinoamericana en condiciones realmente competitivas a nivel mundial.

Por otra parte, la pequeñez de los mercados nacionales ha obligado a realizar un grado de protección muy alto para la creación de una industria liviana nacional, el que es perfectamente justificado en las primeras etapas pero debe ser indebidamente prolongado precisamente a causa de esa pequeñez, dando lugar a la creación de monopolios u oligopolios poco eficientes.

Es por estas razones que se ha ido abriendo paso en la América Latina la idea de la integración económica. La cooperación entre los países suministraría las condiciones básicas para la creación de una industria pesada eficiente, con tamaños adecuados, con capacidad de adaptación creativa de tecnología y con los recursos económicos y financieros necesarios para atender el mercado regional y salir paulatinamente a competir en el exterior.

La idea de la integración encuentra, sin embargo, resistencia importante en muchos casos. Esta resistencia obedece en gran medida al hecho de que se la ve como una alternativa excluyente con respecto a otros tipos de política (sobre todo los destinados a ampliar sustancialmente el mercado interno o a salir más directamente a exportar manufacturas hacia fuera de América Latina.) En algunos sectores se piensa que no es conveniente insistir en la integración regional cuando dentro de algunos de los principales países de América Latina existen problemas muy profundos y de gran trascendencia económica, social y política de desintegración interna. Se considera a la integración como una nueva forma de continuar poniendo el acento fundamental casi exclusivo del desarrollo en políticas de industrialización orientadas por el estrangulamiento externo, con muy poca atención a los problemas de desocupación y marginalidad de mano de obra. Se piensa que la integración puede ser una forma para que los sectores y regiones más desarrollados de los países de América Latina se combinen entre sí para resolver conjuntamente sus problemas a espaldas de los sectores y zonas menos desarrolladas de cada país. Se tiene plena conciencia de la atención totalmente insuficiente que han recibido problemas como la redundancia de mano de obra y la deficiente distribución del ingreso; la preocupación fundamental consiste en que estos problemas de insuficiente absorción de mano de obra y de mala distribución del ingreso pueden continuar sin resolverse y aún agravándose en caso de que el acento fundamental de la política de desarrollo se ponga en un proceso de integración realizado entre los sectores industriales más avanzados de los distintos países.

En el otro caso, el de los que propician la política de exportación de manufacturas, se piensa que los países más desarrollados de América Latina tienen la posibilidad de salir a exportar bienes manufacturados directamente al exterior, sin necesidad de poner un acento demasiado grande en la cooperación económica entre países de la región. Cada uno de los países más grandes - se dice - tiene un mercado de tamaño suficientemente grande y una industria suficientemente desarrollada como para aspirar a conquistar una parte del mercado mundial de manufacturas, sin necesidad de agregar a sus propios problemas de subdesarrollo los de países económicamente aún más rezagados dentro de la región.

Evidentemente, una integración económica que se hiciera a expensas de los sectores y zonas menos desarrolladas de los países, acentuando en términos relativos las desigualdades actuales, no sería la que debería utilizarse como instrumento para contribuir a resolver los problemas de América Latina. La integración económica, digámoslo claramente, no tiene que sustituir a las políticas de integración interna o ampliación de mercado interno y de exportación de manufacturas. Es, por el contrario, un elemento complementario - por cierto muy importante - que debe formar parte de una estrategia de desarrollo diseñada de acuerdo con las características y necesidades de cada país para juntamente con esas otras políticas, remover los obstáculos fundamentales y poner en un pie de solución los problemas más críticos del desarrollo. Los problemas de los países de América Latina son ya demasiado complejos como para que un sólo tipo de solución pueda, por sí sólo, darles respuesta adecuada. No puede haber duda que la solución de la integración debe aplicarse al mismo tiempo que las otras políticas indicadas.

De lo que se trata es de definir claramente el papel que tiene que jugar esta integración en el desarrollo de los países, para diseñar precisamente el tipo de política de desarrollo que utilizando la integración, sirva de la mejor forma posible al crecimiento de cada país. Aunque no pueden efectuarse generalizaciones que sean válidas para todos los países, vale la pena señalar algunos de los puntos críticos que la integración puede tender a resolver.

En primer lugar, la integración tiene que permitir crear las condiciones para una industria pesada sana y eficiente, con tamaños de planta adecuados, con empresas latinoamericanas económica, financiera y técnicamente bien dotadas. A los efectos de determinar el papel que esta integración puede desempeñar en este sentido, en el trabajo de INSTITUTO/CELAPE citado anteriormente se han elaborado algunas hipótesis relativas a un programa regional de sustitución de importaciones que utilizando la integración tendiera a lograr un avance más rápido y mejor en la producción de industria siderúrgica, de química básica, de industrias metal-mecánicas (en particular producción de equipos), de papel y

y celulosa y de derivados de petróleo. Se puede apreciar allí que sobre la base del mercado regional podrían lograrse avances ciertamente mucho más importantes y mejores que los que serían posibles sobre la base de los mercados nacionales actuales.

Paralelamente con este objetivo de mejoramiento de la base de industria pesada, esta integración económica puede contribuir a resolver parcialmente el estrangulamiento externo que afecta el crecimiento de los países, y que, como fue dicho, está estrechamente ligado con la estructura económica interna, en particular con los propios problemas de desarrollo industrial. En el trabajo que ya fue citado, se concluye que una integración regional para América Latina basada en el grupo de sectores que se han mencionado en el párrafo anterior, podría resolver algo más del 40 por ciento del estrangulamiento externo o brecha de comercio que se presentaría para lograr una tasa de crecimiento cercana al 7 por ciento en el decenio de los años 70. Esta contribución, como se aprecia, es sumamente importante, aunque ciertamente insuficiente por sí sola para resolver todo el problema del estrangulamiento externo y hacer viable esta tasa de desarrollo. Aquí se muestra claramente que la integración económica, si bien debe ser una parte importante de una solución, no puede constituirla por sí misma en forma exclusiva.

En tercer lugar, el mayor ritmo de crecimiento que se hiciera posible mediante esta integración introduciría una dinamización general en la economía de los países dentro de la cual sería más fácil resolver algunos otros problemas como el de la marginalidad. Pero debiera también hacerse notar que la integración realizada con vistas fundamentalmente a la industria pesada, posiblemente no resolvería en forma directa los problemas de absorción insuficiente de mano de obra, pues se trata en general de sectores con una densidad de capital relativamente alta y de mano de obra relativamente baja.

También la integración podría contribuir a aumentar el tamaño del mercado para los sectores ya desarrollados de la industria latinoamericana, introduciendo un elemento de mayor competencia que hiciera posible - conjuntamente con otras medidas - dinamizarlos.

Si fueran éstos, por ejemplo, los objetivos que pudiera perseguir la integración, evidentemente la misma debería ser diseñada en forma tal que condujera claramente a los mismos. Por ejemplo, una integración que tuviera entre sus miras principales la de desarrollar la industria pesada, debiera contener un mínimo de programación efectiva, por ser todos estos sectores en que la sola acción del mercado no es suficiente. Se requiere también una programación de las inversiones y una acción oficial destinada a implementarlas adecuadamente; en algunos casos, aún con una acción directa a través de organismos oficiales.



Con respecto al otro argumento, el más aplicado a los países grandes, relacionado con la exportación de manufacturas, la integración económica tampoco debiera considerarse una alternativa con respecto a esta exportación. Por el contrario, esta integración debe permitir lograr la realización económica y eficiente de la producción de bienes intermedios básicos y de capital que precisamente apoyen al resto de la economía y hagan posible la exportación tanto de los bienes de estas industrias básicas como de las livianas.

La idea de que el tamaño del mercado de los países más grandes de América Latina es suficiente para lograr un desarrollo independiente del resto de América Latina debe ser examinada cuidadosamente. De acuerdo con lo que ya se dijo, es engañoso guiarse por el número de habitantes en países en los cuales solamente un porcentaje reducido de la población tiene acceso pleno al mercado de manufacturas. Y bastarían algunos cálculos muy simples para mostrar que la incorporación del resto de los habitantes a este mercado a través de un incremento del ingreso per cápita, de acuerdo con los ritmos de crecimiento que tienden a darse, demoraría muchos decenios. Este ritmo de desarrollo, por otra parte, se vería seriamente limitado por el estrangulamiento externo precisamente en caso que no se realizara la integración económica.

#### La exportación de manufacturas.

Otra política complementaria con la anterior que puede cumplir un papel importante es la de exportación de manufacturas.

Vale la pena recalcar que la política de que se trata no es solamente la que ha estado realizándose en los últimos años en los países más avanzados de América Latina. Si las exportaciones de manufacturas hacia fuera de América Latina continuaran creciendo a la misma tasa de los últimos años y tendieran a tener la composición de este mismo período, no se cambiaría radicalmente el ritmo de crecimiento de las exportaciones totales. El valor absoluto de que parten estas exportaciones es tan bajo y su composición es tan simple que con esta tendencia de los últimos años no se modificaría radicalmente la tendencia al estrangulamiento externo, sin desconocer que la experiencia que se ha estado logrando últimamente en esta materia es sumamente valiosa.

Se trataría de intensificar y ampliar muy profundamente esta política de exportación de manufacturas, logrando ritmos de crecimiento mucho mayores que los ya alcanzados y consiguiendo también un vuelco en la composición de estas ventas al exterior, con mucho mayor predominio de bienes tecnológicamente más avanzados y con mayor contenido de valor agregado manufacturero.

Para evaluar las posibilidades de una política de esta naturaleza, en el trabajo de INSTITUTO/CELADE a que ya se hizo referencia anteriormente, se han elaborado algunas hipótesis que implican distintos grados de esfuerzo. Se trata de evaluar tanto la contribución realísticamente alcanzable como, en lo posible, la máxima a que aparentemente sería factible aspirar. Para ello se examinó la experiencia de muchos de los países del mundo que han tenido más éxito en política de exportación de manufacturas. Se consideraron particularmente los casos de España, Finlandia, Yugoslavia, Australia, Canadá, Japón, Francia y Suecia. Sobre esta base se ha podido apreciar que si América Latina lograra acercarse a ritmos de crecimientos de la exportación de manufacturas parecidos a los logrados por este conjunto de países podría cubrir en esa forma aproximadamente un 40 por ciento de la brecha de comercio o estrangulamiento externo a que ya se hizo referencia anteriormente. Por cierto no parece un objetivo modesto el de igualar el éxito alcanzado por los países que se han citado. De modo que estas hipótesis permiten concluir que una política de exportación de manufacturas llevada a cabo con gran energía, permitiría lograr una contribución importante a la solución del estrangulamiento externo, pero de ninguna manera por sí sola tendería a solucionarlo totalmente. Esta conclusión es similar a la alcanzada con respecto a la integración y la sustitución regional de importaciones. Y esto abona la conclusión de que estas políticas, juntamente con el mejor comportamiento del financiamiento externo, deben complementarse formando parte de una estrategia de desarrollo más completa.

Nótese también que si se suma el 10 por ciento del estrangulamiento externo que podría resolverse por la hipótesis analizada de financiamiento externo, más del 40 por ciento que podría resolverse por la integración económica y el 40 por ciento que podría solucionarse mediante la exportación de manufacturas, se está cerca de la solución completa de este estrangulamiento para alcanzar un ritmo de crecimiento promedio de 7 por ciento durante el decenio de los años 70. Es decir que todas estas soluciones conjuntamente podrían brindar una esperanza de llegar a superar este problema que ha constituido y constituye todavía un escollo fundamental en el desarrollo latinoamericano.

La ampliación del mercado interno.

La integración económica y la exportación de manufacturas, orientadas sobre todo a mejorar la estructura de la industria y a remover el estrangulamiento externo, si bien tienen un efecto favorable indirecto sobre la absorción de mano de obra, producen directamente un impacto insuficiente sobre la ocupación. En algunos casos, por referirse a sectores que absorben relativamente poca mano de obra; en otros, porque si bien tienen un efecto muy importante sobre la balanza de pagos, representan un incremento no demasiado grande sobre la producción manufacturera total, y por lo tanto, un impacto relativamente modesto sobre la ocupación adicional de mano de obra por parte de la industria. Estas políticas de industria pesada con integración y de exportación de manufacturas, en cambio, al remover el estrangulamiento externo, proveen las condiciones para aplicar complementariamente otras medidas destinadas a dar más ocupación. Es pertinente entonces hacer referencia a estas políticas que estarían destinadas a incorporar mano de obra al mercado de trabajo, darle con ello un mayor ingreso y en tal forma hacerlas incorporar también al mercado de consumo de manufacturas.

Pueden señalarse tres vías complementarias en este sentido:

- i) El logro de un mayor ritmo de crecimiento del total de la economía;
- ii) el cambio de patrón de desarrollo que dé mayor dinamismo precisamente a los sectores que absorben más mano de obra;
- iii) la consideración de posibilidades de utilización de tecnologías más adecuadas.

Aún sin cambio en el patrón de desarrollo y sin modificación radical en la tecnología, indudablemente un mayor ritmo de crecimiento permitiría un mejor comportamiento de la economía en materia de ocupación. Aparentemente, en caso de lograrse un ritmo de crecimiento del producto anual cercano al 8 por ciento hacia 1980, después de esa fecha podría encontrarse América Latina en vías de resolver el problema de ocupación, aunque no lo habría logrado totalmente todavía.

En el segundo caso, se trataría de lograr complementariamente un cambio en el patrón de desarrollo en forma tal que crecieran más rápidamente en términos comparativos - en relación con la tendencia de años recientes - los sectores que han tenido un crecimiento más lento o vegetativo; que al mismo tiempo insumen más mano de obra en términos relativos; y que además producen los bienes que presuntamente demandarían los sectores de más bajo ingreso si llegaran a tener un ingreso superior al actual. Una política de redistribución de ingreso y de ocupación masiva de estos estratos

más modestos, complementada con medidas económicas e institucionales destinadas a lograr una movilización de la capacidad productiva de estos sectores manufactureros más rezagados, podrían tener un impacto importante no sólo en la ocupación y nivel de vida de los actualmente marginados, sino que también podría indirectamente contribuir a tonificar el total de la economía, por el impacto derivado que esto tendría sobre el resto de los sectores.

En tercerf lugar, en cuanto al elemento tecnológico, pueden distinguirse conceptualmente tres casos:

- el de sectores en que hay prácticamente una sola tecnología disponible, y por lo tanto, si se desea tenerlos hay que usar la tecnología existente, sea o no muy intensiva de mano de obra (ejemplo de la industria petroquímica);
- el de sectores donde hay más de una tecnología disponible pero en los cuales la elección de una tecnología menos buena que la mejordisponible del mundo, afectaría sensiblemente las posibilidades de exportación de manufacturas. Para definir cuales son los sectores potencialmente exportadores pueden tenerse en cuenta las conclusiones derivadas del análisis de la política de exportación de manufacturas. En estos sectores podría postularse que también debiera adoptarse la última tecnología disponible aún en sacrificio de la ocupación, porestar ello relacionado estrechamente con otro objetivo (como es el de la remoción del estra'gulamiento externo) que indirectamente contribuye al de la ocupación.
- el de sectores en que existe más de una tecnología disponible y en que el uso de una tecnología menos buena que la última no afecta sensiblemente otros objetivos. No se trataría en este caso de usar una tecnología muy atrasada pero tampoco se elegiría necesariamente la más reciente. Esta elección en la práctica podría hacerse a través de una renovación menos acelerada de los equipos, de una utilización de equipos menos automáticos o menos modernos que los últimos disponibles, etc. Puede pensarse en este caso en sectores tales como el de la construcción y también en los que producirían los bienes exclusivamente destinados al mercado interno (por ejemplo, los potencialmente demandados por los estratos de bajos ingresos; estratos que de esta forma tendrían más ocupación y producirían los bienes que ellos mismos van a tender a consumir, con un costo de mercado más alto pero con un costo social que no necesariamente es elevado si se considera que el costo de oportunidad de la mano de obra es posiblemente mucho más bajo que el de mercado).

De lo que se trata en este respecto es de definir la importancia relativa de los sectores que componen el tercer grupo, de modo que sea posible dilucidar si una política diferencial en materia de tecnología como la que ha sidoseñalada en los últimos párrafos podría tener en cuenta el mismo tiempo el objetivo de la eficiencia y el de la ocupación.

La dependencia externa.

A lo largo de este texto se han tocado varios puntos referentes a las relaciones de América Latina con el exterior. Nos referimos en particular al capital extranjero, a la posibilidad de que América Latina realice una política tecnológica con un mínimo de autodeterminación, y también al problema de la influencia cultural que proviene del exterior y que contribuye a la adopción por parte de los sectores de alto ingreso, de patrones de consumo que no corresponden a la realidad actual latinoamericana.

Estos aspectos pertenecen a un área de problemas no solamente económicos, sino también sociales, culturales y políticos, que tienen que ver con el grado de independencia con que América Latina diseñe y aplique las políticas de su desarrollo. En el aspecto económico, existe una preocupación fundada con respecto a la influencia que puede ejercer el capital y las empresas extranjeras en decisiones fundamentales relativas al desarrollo de los países. La circunstancia de que las empresas extranjeras tiendan a controlar muchos de los sectores más dinámicos y más vitales para el desarrollo latinoamericano, unida al hecho de que en áreas críticas de la economía se opere sobre la base de patentes provenientes del exterior, pueden limitar las posibilidades reales de diseñar y aplicar autónomamente una política de crecimiento y de exportación para estos sectores. Las empresas extranjeras tienen su propia estrategia en función de la cual operan las filiales radicadas en América Latina. Por otra parte, en muchos casos se nota ya por parte de estas empresas con filiales en varios países de la región, una tendencia a prepararlas para operar dentro del mercado integrado de América Latina. En este caso, en la medida en que la integración progrese, cabe la posibilidad de que las empresas latinoamericanas queden en una situación desventajosa por su tamaño y capacidad económica y financiera frente a las externas.

Todo esto señala claramente que es necesario definir ciertas normas estableciendo cuáles son los sectores que deberán quedar reservados a los capitales latinoamericanos públicos o privados, y cuáles las disposiciones por las que deberán regirse las empresas extranjeras en aquellos sectores en que operen.

Pero el problema, como se ha dicho, no es solamente económico. En el consumo, la tecnología, la cultura y la política también se manifiesta netamente la influencia externa. La forma de lograr una reafirmación de patrones culturales y valores internos y crear las condiciones para operar con más independencia de criterio, de acuerdo con los intereses y necesidades nacionales, constituye un problema social con indudable repercusión en los aspectos económicos.