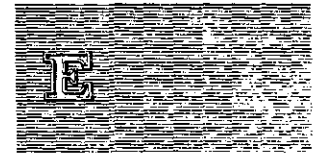


NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

LC/G.1325
27 de septiembre de 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Reunión Regional de Representantes Residentes del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
en América Latina y el Caribe

Santo Domingo, República Dominicana, 12 a 16
de noviembre de 1984



LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL EN EL MARCO
DE LA ACTUAL CRISIS LATINOAMERICANA:
POSIBLES CAMPOS DE ACCION

Nota de la Secretaría

CONTENIDO

	Página

Presentación	
1. Características de la crisis	2
a. La región de América Latina	2
b. La subregión centroamericana	5
c. La subregión del Caribe	6
2. Los posibles campos de acción para la cooperación técnica internacional	7
a. A nivel regional	8
i. Comercio y desarrollo	8
ii. Financiamiento y desarrollo	8
iii. Cooperación regional e integración económica	9
iv. Desarrollo industrial	10
v. Agricultura y alimentación	11
vi. Recursos naturales	12
vii. Transporte	14
viii. Desarrollo social	15
ix. Estadística y prospección	17
b. A nivel subregional	17
i. Centroamérica	18
ii. El Caribe	19
3. ANEXOS	21
Cuadro 1	21
Cuadro 2	22



PRESENTACION

Este documento tiene por objeto describir en forma muy sucinta las principales características de la aguda crisis por la que atraviesa América Latina en la actualidad, e identificar aquellos campos o sectores en los que deberían emprenderse acciones pragmáticas para cooperar con los gobiernos de la región en la superación de condiciones adversas.

1. Características de la crisis

En primer lugar, se hace una descripción de las características de la crisis y algunas reflexiones válidas para América Latina en su conjunto. Luego se tratan separadamente las subregiones de Centroamérica y el Caribe, en vista de sus particulares condiciones.

a) La región de América Latina

A partir de 1981, y con intensidad creciente en los años posteriores, América Latina afronta la más severa y prolongada crisis económica de este siglo.

En efecto, en 1983 el producto por habitante disminuyó por tercer año consecutivo; cayó en un 5% con relación al año precedente, hecho que tuvo una grave repercusión sobre el empleo.

Lo que es peor, debido al deterioro de la relación de precios del intercambio y a la transferencia de recursos hacia el exterior, en 1983 el ingreso por habitante fue inferior en 13% al de 1980. A ello se suma una inflación media del 130% para la región, que ya había sido respectivamente de 86% y de 53% en los dos años precedentes. Recién en 1984 comienza a vislumbrarse la posibilidad de que se frene la caída del producto o que se insinue recuperación en las economías de los países de mayor desarrollo relativo de la región (Véase el Cuadro 1).

Otra característica de la crisis fue el desequilibrio en las cuentas externas de los países de la región, que había venido incrementándose desde 1981; el déficit en cuenta corriente había crecido alrededor del 33%, en promedio, en el periodo 1981-82, mientras que en los países no exportadores de petróleo había aumentado en alrededor del 50%.

Tal desequilibrio tuvo causas externas e internas. Entre las primeras pueden señalarse aquellas que se derivaron de la crisis energética de 1979 y las consiguientes políticas contractivas de los países industrializados, que se tradujeron en mayores dificultades para exportar; un mayor deterioro de la relación de precios del intercambio; la elevación de la tasa de interés de base LIBOR y el consiguiente crecimiento desmedido de los pagos por intereses de la deuda externa. En el frente interno, la crisis se agravó - y en algunos países se precipitó - por la adopción de políticas inadecuadas, entre las que pueden citarse la expansión exagerada del gasto interno (especialmente en los países exportadores de petróleo), un creciente y excesivo endeudamiento

externo, la utilización de la política cambiaria como medio para frenar la inflación (especialmente en los países del Cono Sur), y las prematuras liberalizaciones - sin regulaciones suficientes - del sistema financiero interno, con lo que se desataron crisis financieras que comprometieron la solvencia del sector productivo y de la totalidad del sistema financiero nacional de varios países.

Por otro lado, en relación con la situación de 1981 - deterioro en la relación de precios del intercambio, lento crecimiento del comercio mundial y elevados intereses - en 1982 y 1983 se observó una brusca y fuerte desaceleración en la entrada de capital externo nuevo y la aceleración en la fuga de capitales privados. Por esa razón, al deducir de la entrada neta de capitales los pagos por concepto de intereses y otros servicios, ya en 1982 América Latina pasó a ser un exportador neto de recursos hacia los países industrializados, situación contraria a la que correspondería a una región en vías de desarrollo. En 1983 se agudizó dicha situación al grado que la transferencia negativa llegó a equivaler a cerca del 30% del valor de las exportaciones de la región. Así, mientras en años anteriores el ingreso de capitales amortiguaba los efectos negativos de la crisis energética sobre la cuenta corriente, en esta ocasión el movimiento de capital pasó a agudizar el desequilibrio externo (véase el cuadro 2).

Ante el continuo agravamiento del desequilibrio externo, que no lograba disminuirse debido a la lentitud de la recuperación en los países industrializados, y que se agravaba con el movimiento de capitales, las autoridades económicas de los países de la región aplicaron severas políticas de ajuste, las que tuvieron un rápido efecto sobre el balance de pagos. El grueso del ajuste se orientó a una reducción del gasto y de las importaciones, sin que se produjera una reasignación de la producción para la exportación y los sustitutos de importación.

Las importantes devaluaciones realizadas en varios países de la región con el fin de reasignar el gasto hacia los bienes comerciables internacionalmente, contribuyeron al deterioro de la relación de precios del intercambio, lo que amortiguó su efecto sobre la asignación de sus recursos. Las políticas de reducción del gasto - restricción crediticia, fiscal y salarial - tuvieron mayor repercusión. El quantum de las exportaciones creció muy lentamente (menos del 4% anual en 1982 y 1983) debido al escaso dinamismo del comercio internacional, y el de las importaciones cayó en forma espectacular (más del 40% en 1982 y 1983).

En 1983, por segundo año consecutivo, el componente de demanda que fue más modificado para reducir las importaciones fue la inversión y no el gasto en consumo. Por lo tanto, como las fuertes caídas en la demanda interna fueron solo parcialmente compensadas por el aumento en las exportaciones, el producto bruto de la región disminuyó en casi 3%, la caída más violenta en los últimos 50 años, con el correspondiente agravamiento en las situaciones de empleo y subempleo.

La presente coyuntura, descrita en los párrafos anteriores, pone de manifiesto la extrema vulnerabilidad de la región ante el exterior; el endeudamiento latinoamericano actual es una de las expresiones más inmediatas y visibles de ella.

Debe reconocerse que la región depende del mercado de los países industrializados para obtener el grueso de sus ingresos de divisas, las que permiten satisfacer necesidades de importación esenciales para mantener sus niveles de actividad, especialmente bienes de capital necesarios para su desarrollo. Los angustiosos tropiezos y demoras en el proceso de refinanciamiento y repactación de la deuda externa - cuyo costo, en intereses principalmente, está supeditado a políticas sobre las cuales América Latina no tiene control alguno - son el reflejo amplificado de dicho cuadro estructural dentro del mercado internacional de capitales.

De otro lado, resulta claro que el desarrollo de América Latina en el futuro inmediato se verá condicionado por numerosos elementos negativos. Entre ellos pueden señalarse el elevadísimo endeudamiento, cuyo servicio seguirá representando porcentajes muy elevados de los ingresos de exportación, y la persistencia de políticas macroeconómicas restrictivas y de altas tasas de interés en los países centrales, que obstaculizarán la reactivación general y sostenida de las economías industrializadas y limitarán el "arrastre" del comercio internacional y del desarrollo en la región.

Es altamente improbable que los niveles de precios de los productos básicos puedan recuperarse hasta alcanzar los existentes a principios del decenio de los ochenta. La intensificación de las políticas proteccionistas de los países centrales continuará poniendo obstáculos al crecimiento del comercio internacional e incidirá en una reducción de las inversiones en actividades orientadas a la exportación de productos básicos y de manufacturas en la región. Mientras no se revisen las bases, reglas y relaciones de poder que rigen el diálogo Norte-Sur, resulta imposible prever resultados concretos y positivos por parte de la cooperación internacional en favor de los países de la región. Finalmente, existe la posibilidad de que, ante la continuación de las políticas recesivas de ajuste, se traspase el límite de la tolerancia social y política de los países latinoamericanos.

Frente a esa coyuntura tan compleja y delicada, es a todas luces prioritario que los países de la región actúen en forma conjunta para lograr un nuevo estilo de desarrollo, más dinámico, autosostenido, equitativo y flexible, que les permita afrontar con menor dificultad los cambios en la economía internacional.

Será necesario retomar además la idea del desarrollo como objetivo central de las estrategias socioeconómicas, como un fenómeno de transformación de la sociedad. Será indispensable dejar de lado aquellas visiones que, sin vislumbrar una perspectiva de largo alcance, se han limitado a buscar equilibrios económicos

de corto plazo que se basan principalmente en el manejo de variables monetario-financieras.

b) La subregión centroamericana

Centroamérica se encuentra además sumida en la depresión más profunda y en la convulsión política más grave de los últimos cincuenta años, elemento éste que la diferencia del resto de América Latina.

Para entender esta crisis es necesario destacar, entre otras cosas, el dinámico crecimiento observado durante los últimos 30 años - con asimetría entre países, naturalmente - en un ambiente de estabilidad financiera y monetaria; la decisiva influencia que han tenido los factores externos sobre el comportamiento económico y la influencia de muchos factores políticos; el que la mayoría de las transformaciones suscitadas en la región se hayan venido yuxtaponiendo a la estructura económica y social existente, sin alterar esencialmente el proceso de "desarrollo aditivo"; y, finalmente, el que los frutos de la prolongada expansión económica se hayan distribuido en forma notoriamente desigual, lo que impidió atenuar la extrema pobreza existente.

La crisis actual se manifiesta en la contracción de la actividad económica, acompañada por crecientes desequilibrios externos y un fuerte descenso de los niveles del ahorro y la inversión, con un margen de maniobra cada vez más estrecho para superar estas circunstancias. Más grave aún, las desigualdades seculares en las economías de la subregión tenderán a agravarse en vista de los elevados y crecientes niveles de desempleo y subempleo. Por otro lado, la prolongación de la depresión y la limitada capacidad de endeudamiento externo de algunos países, han hecho necesario adoptar programas de ajuste que implican medidas económicas impopulares.

De otra parte, la profunda convulsión política que atraviesa la región tiene estrecha relación con los problemas económicos descritos. Ella podría preceder quizás al resquebrajamiento del "desarrollo aditivo" señalado, sin que se puedan prever aún modalidades alternativas de desarrollo. Además, dadas las perspectivas económicas tan poco halagueñas a que se ha hecho referencia, no resulta posible emprender transformaciones sociales, y la falta de éstas pone en jaque la estabilidad política de varios países. El desconocimiento de la forma de abordar y superar la crisis, la toma de conciencia de que muchos problemas rebasan la capacidad de acción de los gobiernos y la erosión que está observándose en los cimientos mismos del proceso de integración centroamericana, han dado paso a un clima de desmoralización e incluso de perplejidad.

Para la superación de la crisis en el corto plazo, la demanda externa continuará desempeñando un papel decisivo en la determinación de los niveles de producción, y la oferta externa representará una función vital en el abastecimiento de la subregión. La recuperación económica no puede concebirse sobre la base de una recuperación interna de los niveles de ahorro e inversión mientras no se logre superar el clima de inestabilidad imperante, lo que exige cambios significativos en el patrón de la interacción política en la mayoría de los países de la subregión.

En todo caso, de no adoptarse medidas correctivas imprescindibles en el corto plazo, la crítica situación existente tendrá un deterioro aún mayor, con consecuencias imprevisibles e incluso inmanejables.

c) La subregión del Caribe

La crisis económica antes descrita ha afectado con mayor severidad a la subregión del Caribe. Los países anglófonos de la subregión, aparte de sus diferencias en idioma, estructura étnica y sistemas políticos, acusan una gran variedad en su tamaño, estructura económica y desarrollo. Sin embargo, tienen el denominador común del reducido tamaño económico, en términos de superficie, población y mercado y la fuerte dependencia de su comercio de bienes y servicios.

Al presentarse la recesión en los países del centro, se puso de manifiesto que las políticas de industrialización e integración vigentes en la subregión se habían basado en el supuesto de una evolución dinámica de las exportaciones. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para ampliar y diversificar la producción de cada uno de los países y para integrar los mercados a nivel regional, el comportamiento de la economía internacional es decisivo para la economía caribeña por cuanto una gran proporción de los recursos productivos está dedicada a industrias destinadas al mercado mundial: en promedio, la relación entre la exportación de bienes y el producto interno bruto es de alrededor del 36% en la subregión.

La tasa de crecimiento económico ha venido decreciendo en los años recientes, llegando incluso a tornarse negativa en algunos casos durante el año 1983. Dado que la población ha continuado creciendo a tasas relativamente elevadas, se ha producido un descenso en el ingreso real por habitante.

La mayoría de las restantes variables macroeconómicas han mostrado también signos desfavorables. Los ingresos de divisas se han reducido al disminuir los volúmenes exportados de petróleo, bauxita y de productos agrícolas, y al decrecer la actividad turística. El único sector que ha tenido una evolución favorable

es el de los servicios, pero ello refuerza la tendencia hacia la terciarización y la marginalización en la subregión.

El desequilibrio estructural de las economías caribeñas se hace patente al examinar el mercado de bienes y factores. Se observa, por ejemplo, que la demanda interna representa un elevado porcentaje del producto interno bruto y que el déficit en cuenta corriente representa una fracción creciente y alta con relación al PIB; el ahorro permite financiar solo una fracción de la inversión interna, y el déficit fiscal representa un alto porcentaje del producto. Además, la expansión monetaria ha sido excesiva y generalizada en la subregión, y existe un excedente de oferta de mano de obra que redundará en altas y crecientes tasas de desempleo abierto. Ante ello, no es de extrañar que las variables equilibradoras de precios, salarios, intereses y tasas reales de cambio, tiendan a ajustarse en forma continua.

Aparte de las características desfavorables anteriormente señaladas, cabe mencionar que los esfuerzos de integración subregional se han visto también afectados por la crisis internacional, puesto que las industrias de sustitución de importaciones existentes requieren de flujos netos de capital extranjero para aumentar su producción. El comercio intrarregional, que acusó un crecimiento notable en los años setenta, comenzó a descender a principios del decenio presente, produciéndose problemas de pago e incluso la suspensión del mecanismo multilateral de compensación a principios de 1983.

Si bien existe una tendencia al aumento de la deuda externa para asegurar el desarrollo, al faltar los flujos de capital privado en montos suficientes, la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones todavía se mantiene en niveles relativamente bajos. Sin embargo, el aumento de la deuda puede presentar problemas en el futuro si no se logra alcanzar una más amplia capacidad de exportación.

2. Los posible campos de acción para la cooperación técnica

----- internacional -----

Sin duda alguna sería una labor casi imposible identificar todos los temas o sectores económicos y sociales en los cuales debería concentrarse la cooperación técnica internacional para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a adoptar políticas y ejecutar programas apropiados para superar la presente coyuntura. No obstante, existen algunos que son particularmente prioritarios y que requerirían recursos provenientes del sistema de organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Estos sectores fueron claramente definidos por los gobiernos durante la reciente Conferencia Económica Latinoamericana

(Quito, 9 a 13 de enero de 1984), en la que se tomaron decisiones orientadas a la acción en materia de comercio, financiamiento internacional, abastecimiento de alimentos, energía y servicios, en el marco de una necesaria reactivación y fortalecimiento de los procesos de cooperación e integración.

a) Plano regional

i) Comercio y desarrollo

En vista que los desequilibrios del comercio de América Latina se originan fundamentalmente en la inserción asimétrica de la región en la economía mundial, será necesario diseñar un esquema de avance paralelo en la concertación de convenios de comercio compensado y de otros instrumentos bilaterales, así como de acuerdos de carácter multilateral.

Una de las más importantes modalidades que los gobiernos latinoamericanos han decidido utilizar - y que es necesario apoyar - consiste en aumentar el intercambio intralatinoamericano mediante el establecimiento de una preferencia arancelaria regional, la eliminación de las restricciones al comercio, el fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas de compensación de pagos y créditos recíprocos, y el empleo de la capacidad de compra del Estado para desviar importaciones hacia los países de la región.

A estos esfuerzos, orientados hacia el interior de la región, es necesario agregar la necesidad de fortalecer la unidad latinoamericana en su acción internacional. Convendría diseñar los mecanismos para que la región pueda aplicar un sistema comercial simétrico frente a los países desarrollados que utilicen políticas proteccionistas o modalidades de comercio administrado en perjuicio de sus intereses. Es necesario buscar alternativas viables sustentadas en el potencial de la propia región, y no en las "concesiones" otorgadas por los países industrializados. Al respecto, cabría estudiar la potencialidad del poder conjunto de América Latina para comprar en el mercado internacional en las mejores condiciones posibles, para impulsar las exportaciones - de manufacturas especialmente - de la región y, finalmente, para profundizar el proceso latinoamericano de industrialización.

ii) Financiamiento y desarrollo

Los gobiernos de la región han estimado indispensable coordinar sus posiciones en los foros internacionales con miras a lograr un aumento de la liquidez mundial y obtener recursos

adicionales en términos tales que alivien - y no agraven - el problema actual. Con relación a la deuda externa, los países de la región buscan adoptar criterios comunes para la reprogramación y repactación de los pagos de su deuda externa y para la aplicación de políticas de ajuste que les permitan lograr una mayor capacidad de negociación y retomar, como preocupación central, una visión de desarrollo de largo plazo.

Aún cuando se lograra todo ello, puede preverse que en los próximos años los países de la región se verán empujados a confiar cada vez más en sus recursos internos para asegurar su crecimiento. Así, el problema del endeudamiento interno adquiere creciente relevancia, y es éste el momento para analizar, sistematizar y comparar las experiencias existentes en la región, a fin de poder contribuir a la formulación de políticas en este campo. Concretamente, convendría realizar un estudio sistemático de las políticas financieras internas - incluyendo el ahorro y la deuda - que permitan recuperar el ritmo de crecimiento de los países en una situación de estrechez de financiamiento externo.

También resulta importante el diseño de políticas eficientes y graduales de ajuste que, junto con reducir la producción de bienes no comerciables, hagan crecer la producción de bienes comerciables y que, además de disminuir las importaciones, permitan aumentar las exportaciones y los sustitutos de importaciones.

iii) Cooperación regional e integración económica

Es indispensable que los países de América Latina y el Caribe aunen esfuerzos en forma paralela para fortalecer, por una parte, la cooperación regional y la integración entre los países y las agrupaciones de países que componen la región y, por otra, para buscar una acción coordinada y concertada en el ámbito internacional.

En tal sentido, toda acción que América Latina pueda emprender "hacia el interior" para estrechar más aún los vínculos intralatinoamericanos, redundará necesariamente en una repercusión positiva "hacia afuera", otorgando a la región un mayor peso en el concierto internacional. Cabe observar que los procesos de integración económica regional y subregional, a pesar de los serios problemas que han tenido, siempre han podido preservar parte de su institucionalidad e, incluso, avanzar en algunas ramas de actividad.

En este sentido, será indispensable apoyar todo esfuerzo que tienda a restablecer a breve plazo los niveles de comercio intrarregional, con una mínima utilización de divisas convertibles, aprovechando la capacidad productiva que se encuentra desocupada o subocupada y garantizando la seguridad alimentaria y energética de

la región. En un plazo mediano, los esfuerzos de cooperación e integración requerirán apoyo para contribuir a completar el proceso de industrialización - que aún está incompleto y acusa especiales vacíos en bienes de capital e insumos intermedios - y a buscar una mayor articulación entre los diferentes sectores productivos y el desarrollo de sistemas científicos y tecnológicos apropiados a las actuales necesidades de la región.

iv) Desarrollo industrial

El desarrollo del sector industrial en la región - aunque con diferencias y asincronías entre los países - ha sido uno de los más afectados por la actual crisis que afronta América Latina, al reducirse tanto la demanda externa como la oferta interna de productos manufacturados.

La primera se ha contraído como resultado de la recesión internacional y del proteccionismo de los países centrales, así como de los problemas de pago de los países de la región. La segunda, por la depresión de las inversiones industriales, las altas tasas de interés - con el correspondiente efecto sobre la formación de capital y la rentabilidad - y el clima de incertidumbre. Además, las recientes políticas de ajuste han impuesto, por una parte, restricciones a la importación de insumos, y por otra, han creado problemas financieros a las empresas con deudas en el exterior.

Si bien la recuperación y el crecimiento del sector industrial dependerán, en el largo plazo, de la reactivación económica general, en el plazo más cercano es posible iniciarlas sobre la base de la satisfacción de las demandas del mercado interno regional. Obviamente, la acción del sector tendrá que enmarcarse dentro de políticas de desarrollo que le favorezcan, eliminando los factores que la limitan, y apoyarse en los esquemas de cooperación e integración regionales y subregionales existentes.

La reactivación industrial requerirá, por una parte, del reforzamiento de las entidades públicas de promoción industrial y de operación empresarial del Estado y, por otra, de la formulación y adopción de una estrategia de desarrollo científico y tecnológico, además del diseño de esquemas de cooperación para el mejor aprovechamiento y desarrollo de la industria de bienes de capital.

La tarea promocional y de operación industrial del Estado debería enfocarse hacia el pleno aprovechamiento de la capacidad industrial instalada para satisfacer las demandas regionales en primera instancia, para acceder posteriormente en forma conjunta a los grandes mercados externos.

El desarrollo tecnológico deberá ocupar un lugar central, y contar con un amplio componente endógeno que posibilite el aprovechamiento de los recursos propios y la participación plena de todos los estratos sociales en el desarrollo. Esto podrá lograrse mediante la complementación en el intercambio tecnológico, aprovechando las disparidades existentes en el desarrollo relativo entre los mismos países de la región.

El desarrollo de la industria de bienes de capital deberá buscar el planteamiento de acciones concertadas entre las empresas de la región para satisfacer las demandas regionales y extrarregionales y, además, lograr el acceso a otros mercados de mayor envergadura, aprovechando la capacidad instalada ociosa y estableciendo empresas o proyectos conjuntos.

v) Agricultura y alimentación

La crisis actual ha coincidido con un descenso en el ritmo de crecimiento de la producción agrícola, en la superficie cultivada y en la utilización de fertilizantes y otros insumos y de medios de producción, aún cuando debe reconocerse que también durante los últimos tres años varios países de la región se vieron afectados muy seriamente por condiciones meteorológicas adversas.

Por el lado interno, la producción se ha visto limitada no solo por la reducción de los subsidios, poderes de compra y precios de sustentación, sino también por el incremento de los precios de los insumos importados. En lo externo, cabe anotar la contracción de la demanda originada por la recesión internacional y las medidas proteccionistas de los países desarrollados.

A este respecto, debe recordarse que la agricultura de la región se caracteriza por una marcada asimetría, las exportaciones corresponden a un reducido número de rubros tradicionales de poca - o incluso declinante - dinámica a nivel mundial, y las importaciones alimentarias están constituidas por alimentos básicos provenientes casi exclusivamente de países desarrollados, cuyo comercio es controlado por empresas transnacionales. Esta situación, junto con crear una creciente vulnerabilidad en los sistemas alimentarios nacionales, se ha traducido tanto en una pérdida relativa de la participación de las exportaciones agrícolas de la región en el comercio mundial, como en un crecimiento de su participación en las importaciones.

La situación anterior hace indispensable buscar la manera de lograr una inserción menos vulnerable de los sistemas alimentarios nacionales en el ámbito externo y un fortalecimiento de los componentes más débiles de la estructura productiva. Cabría, entonces, apoyar iniciativas que tiendan a revalorizar el mercado interno y regional, donde existen márgenes de cooperación que no

están suficientemente aprovechados, y a fortalecer y dar mayores posibilidades a la agricultura campesina. De particular importancia, a este respecto, sería la asistencia directa que el Estado podría brindar a los productores campesinos, regulando y controlando los mercados en que ellos participan en calidad de vendedores o compradores. Sobre todo en los países de situación alimentaria más precaria. Esta acción contribuiría al desarrollo de sistemas alimentarios nacionales equitativos, estables, autónomos y sostenibles en el largo plazo.

vi) Recursos naturales

La región de América Latina y el Caribe presenta una de las más elevadas disponibilidades de recursos naturales por habitante en todo el mundo; sin embargo otras zonas geográficas, dotadas de menores recursos, han logrado afrontar en mejor forma la presente crisis económica.

En el caso del sector energético cabe apuntar que la región es, en términos relativos, la más dependiente del petróleo en todo el mundo. Dicha dependencia - sumada a una lenta reacción ante las alzas de precios de hidrocarburos de 1973 y 1979, así como a una errónea interpretación de las tendencias en los precios internacionales del petróleo por parte de los países productores - ha sido una de las razones más importantes de las dificultades financieras de los países de la región.

Para facilitar la recuperación económica, los países deben adoptar una serie de decisiones acerca del manejo del sector energético, con el fin de mejorar la eficiencia de la utilización de la energía, el aprovechamiento de energéticos autóctonos ampliamente disponibles en algunos países para sustituir al petróleo y la sustitución entre múltiples fuentes de energía.

En tal sentido, la cooperación internacional debería apoyar a los países de la región en la formulación y puesta en práctica de políticas de precios adecuadas para los energéticos a fin de promover la utilización racional y la conservación, así como la sustitución y diversificación de los combustibles; en la asignación de fondos públicos para aumentar y diversificar el suministro y la utilización de fuentes energéticas autóctonas; en el análisis de alternativas para combinar fuentes - públicas y privadas, nacionales y extranjeras - de capital y administración para las actividades de producción y distribución de energéticos, y, finalmente, en el diseño de una estrategia de seguridad energética para los países importadores de petróleo.

En lo concerniente al sector minero, es preciso recordar que cuatro quintas partes de la producción de América Latina y el Caribe están destinadas a los mercados internacionales, y que la

estructura de la exportación está concentrada en alrededor de ocho productos metálicos solamente. Por otra parte, el consumo interno de minerales en la región es bajo, en comparación con los niveles de los países industrializados.

La tasa de crecimiento de las exportaciones disminuyó a fines de la década de los setenta, en comparación con la observada en períodos anteriores, tornándose negativa en 1981-1983. Si bien se espera una leve recuperación en el mercado internacional de los minerales, también conviene tener en cuenta que la demanda regional de bienes de capital y de uso de bienes de origen metálico habrá de aumentar a tasas relativamente elevadas en lo que resta del siglo.

En vista de lo anterior, y de la existencia de amplias reservas y recursos mineros en la región, convendría buscar la forma de lograr una estructura más diversificada de producción y exportación. La cooperación internacional podría concentrarse en ayudar a los países de América Latina y el Caribe a ampliar actividades y proyectos de cooperación horizontal que tiendan a diversificar la producción y la exportación minera, buscando lograr el autoabastecimiento regional y generar excedentes exportables; a complementar e integrar las actividades mineras con las metalúrgicas, para apoyar el proceso regional de industrialización y la obtención de mayores ingresos por unidad exportada, y, finalmente, a apoyar a las instituciones minero-metalúrgicas para que logren acuerdos más equitativos en materia de inversiones, transferencia tecnológica, etc.

La actual administración o manejo de los recursos naturales renovables está condicionada por rasgos estructurales antiguos que se caracterizan por favorecer algunas actividades, sobre todo de inversión, en detrimento de otras tales como la extensión, la capacitación y la asistencia con fines de aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos, forestales, y de fauna y suelos, principalmente. En consecuencia, las inversiones se han concentrado en actividades constructivas y extractivas, sin la debida consideración a las fases operativas y de conservación. El deterioro de los recursos naturales renovables en la región, en particular la erosión de los suelos, la contaminación del agua y la ineficiencia del aprovechamiento de los recursos disponibles son el resultado de estos desequilibrios en la asignación de recursos.

Si bien la actual crisis económica en la región no puede solucionarse a corto plazo sólo con un mejor manejo de los recursos naturales renovables, es indudablemente cierto que las medidas que pueden aplicarse en este campo pueden tener efectos importantes e inmediatos principalmente en lo social y lo ambiental, favoreciendo el medio rural, usualmente marginado de las acciones de desarrollo. Son varias las oportunidades de acción que la comunidad internacional podría apoyar para estos efectos. Entre ellas cabe citar la búsqueda de una mayor eficiencia en la operación de la infraestructura hidráulica existente y en el manejo de las cuencas hidrográficas, en vez de distraer importantes recursos de capital

en la construcción de grandes obras nuevas de aprovechamiento; el uso más eficiente de las políticas de precios, impuestos y subsidios, y el otorgar la debida asistencia técnica y crediticia a los usuarios. Para ello es necesario mejorar la capacidad de la administración pública para cumplir estas tareas, y asimismo fomentar la participación activa de los usuarios.

vii) Transporte

La crisis ha tenido incidencia negativa directa sobre el desarrollo del transporte marítimo regional y ha puesto de manifiesto debilidades existentes en el sistema de transporte terrestre.

La recesión internacional se ha traducido en la disminución del volumen de carga marítima, en una baja en el nivel de los fletes, en pérdidas operacionales en muchas empresas navieras y en la desviación de un gran número de buques hacia banderas de conveniencia. A ello debe sumarse la gran dificultad de las empresas navieras de la región para hacer frente a los cambios tecnológicos indispensables y poder competir con éxito dentro del ámbito mundial.

La infraestructura vial y ferroviaria existente en América Latina, si bien no alcanza aún los niveles óptimos necesarios para asegurar el desarrollo nacional y la integración regional, no constituye, en su estado actual, un impedimento importante. Sin embargo, resulta evidente que la escasa institucionalidad existente y las barreras no arancelarias obstaculizan el comercio en la región. Conscientes de este problema, los países del Cono Sur, del Grupo Andino y de Centroamérica han realizado esfuerzos para desarrollar tales institucionalidades a fin de facilitar el transporte internacional por carretera. Sin embargo, a pesar de los trabajos adelantados, los sistemas de transporte internacional todavía son poco más que la superposición de los transportes nacionales e incluyen grandes infraestructuras fronterizas de almacenes y transbordo.

Para mejorar la situación del sector y ayudar a superar la crisis, habría promover la armonización de la legislación y el intercambio de experiencias para mejorar el transporte marítimo, terrestre y multimodal y, además, crear las condiciones para establecer un mercado ampliado de fletes al nivel regional. Obviamente, esto supone una acción vigorosa y decidida en torno a la cooperación regional y subregional en materia de facilitación del transporte y del comercio internacional.

viii) Desarrollo social

Desde mediados del presente siglo hasta 1980, inclusive, la región tuvo un crecimiento económico sostenido y acusó una modificación en sus estructuras sociales; sin embargo, esa expansión económica no estuvo acompañada de políticas sociales que revirtieran las tendencias hacia la concentración, y la diversificación en la parte media superior de la población, con la consiguiente exclusión social de los estratos más bajos.

En efecto, durante dicho período la población se duplicó con creces. El crecimiento urbano fue tan rápido y elevado que no permitió adoptar políticas para la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes, lo que repercutió en situaciones de crisis social y marginalidad. En cuanto al sector rural, la población analfabeta quedó asentada en tierras de baja productividad, sin capital ni tecnologías apropiadas para afirmar su desarrollo, en un franco proceso de deterioro social.

El desarrollo económico observado en esos años permitió absorber a la creciente población joven, lográndose que las tasas de desempleo abierto no fuesen excesivas. Sin embargo, la capacidad de incorporación de la población urbana al proceso de desarrollo fue muy desigual en la región; en los países de menor crecimiento en el ingreso por habitante especialmente, donde tuvo lugar una masiva emigración rural de la población indígena, se dieron condiciones informales de empleo, ocupación en actividades de baja productividad o de ingresos pauperizados, además de marginalidad, desintegración familiar, falta de acceso adecuados a los servicios de educación, etc.

A pesar de que en dicho período se impulsó el desarrollo de los servicios sociales en la región, no fue posible satisfacer los requerimientos mínimos de salud, educación y vivienda. A pesar del incremento en el gasto social, importantes contingentes de la población quedaron fuera de los sistemas escolares primarios, aunque se logró desarrollar un sistema universitario de alcance limitado. En los servicios sociales se reprodujo, pues, el estilo de acumulación con concentración de ingreso que caracterizaba al modelo económico aplicado en el período mencionado.

En lo que toca al desarrollo industrial y terciario, puede afirmarse que los cambios generaron una nueva forma de dualización en las ciudades. El estrato superior de la población se diversificó y diferenció, en tanto que el inferior quedó marginado del proceso, sin ingresos monetarios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y recibiendo reducidos e insuficientes servicios sociales.

El resultado fue que no se logró alcanzar un mínimo de equidad, de condiciones para participación democrática, ni de ampliación del mercado de consumo, como para permitir un desarrollo sostenido y equilibrado de la economía regional.

La crisis actual en la región ha afectado precisamente a los grupos sociales que no habían podido beneficiarse en la etapa anterior. Surgen ahora elevadas tasas de desempleo que se superponen al subempleo de la etapa anterior; la brusca reducción del mercado de los sectores modernos impide o limita significativamente la incorporación de la masa poblacional joven; el gasto social del Estado se ve precisado a reducirse cuando los hogares de condición social baja carecen de los ingresos indispensables; y no se cuenta con los recursos para realizar obras de reordenamiento urbano necesarias para satisfacer necesidades colectivas.

Resulta, por lo tanto, indispensable adoptar y llevar a la práctica, con el apoyo de la comunidad internacional, políticas que permitan movilizar los escasos recursos colectivos para lograr que los factores sociales no sean una carga para los económicos sino, más bien, una forma de desarrollo económico que sienta las bases para el establecimiento y funcionamiento de sociedades equitativas y democráticas.

Entre esas políticas cabe señalar las de salud, superación de la pobreza, educación primaria para toda la población (o educación media, en los países más avanzados) y creación de empleos con ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas mínimas; se lograrían así las condiciones mínimas para que el hombre latinoamericano y del Caribe sea una persona bien alimentada, sana y con un nivel de educación, capaz en consecuencia, de participar en códigos culturales compartidos y en la comprensión de los problemas colectivos.

En el plazo inmediato, parecería conveniente apoyar en forma concreta el desarrollo de la educación preescolar y una cobertura mínima de 6 años de escolaridad para toda la población, lo que requiere de una mejor utilización del equipamiento existente y su ampliación, para alcanzar a los grupos marginales. En materia de salud, debería apoyarse el acceso a los sistemas de seguridad social de las madres durante el embarazo, y de los niños en su primer año de vida, para disminuir las elevadas tasas de mortalidad infantil. Posteriormente, debería enfrentarse la solución al problema de la vivienda.

Resulta esencial también emprender transformaciones cualitativas en el campo de la educación y la ciencia, con miras a alcanzar una mejor calidad de los recursos humanos, una mejor comprensión de los problemas sociales de la región, y una capacidad científica para abordar los desafíos industriales con plena participación de la población.

ix) Estadística y prospección

Es importante señalar que parte de los problemas derivados de la crisis tuvo origen en la interpretación retardada de la evolución prevista para la economía internacional. Dicho de otra manera, en la medida en que se hubiera difundido, entre los países de la región, información sistemática sobre la situación y perspectivas de la economía internacional, habría sido factible enfrentar mejor algunos de los problemas que se presentaron.

Lamentablemente los países no han logrado alcanzar todavía un aprovechamiento satisfactorio del potencial informativo existente en los propios sistemas nacionales, lo que ha sido, en parte, un impedimento para contar con información rápida y confiable y para suministrarla a los organismos regionales e internacionales.

Se hace indispensable, por lo tanto, apoyar los esfuerzos que se están haciendo para fortalecer los sistemas de información tanto a nivel nacional como subregional y regional. En este último ámbito, la CEPAL está desarrollando un Banco de Datos del Comercio Exterior de la región que a muy corto plazo será de rápido acceso. La materialización de esta fase se orienta a lograr un sistema integrado de estadísticas, tanto en los aspectos técnico estadístico y computacional, como en lo que se refiere a la división del trabajo entre los organismos participantes.

Tal sistema debería ser realizado en forma escalonada, atendiéndose, en una primera instancia, los aspectos más críticos de la situación, entre los que pueden citarse el examen prospectivo de las economías de los países desarrollados y el mejoramiento de las estadísticas del comercio exterior y del financiamiento y endeudamiento externos.

b) A nivel subregional

Aparte de los campos de acción generales antes señalados para toda la región, existen actividades complementarias al nivel subregional que convendría apoyar para hacerse cargo de las características especiales de cada una de ellas.

i) Centroamérica

En un esfuerzo para resolver la crítica situación que enfrentan, los gobiernos de la subregión centroamericana podrían, con el apoyo de la comunidad internacional, intentar identificar los requisitos esenciales de un enfoque más activo de ajuste y compensación de las tendencias recesivas dominantes, los que pasarían a formar parte de un nuevo estilo de desarrollo cuyas características tendrían que conformarse y ajustarse mediante aproximaciones sucesivas, para hacerse cargo de las exigencias temporales y particulares de cada país.

Los gobiernos de la subregión podrían adoptar un enfoque pragmático para aprovechar al máximo las posibilidades que continúe ofreciendo el mercado internacional y para impulsar decididamente la sustitución de las importaciones. Sería necesario seguir procurando elevar la generación de divisas mediante las exportaciones, adoptando medidas de carácter fiscal y cambiario, como asimismo de organización de la producción y comercialización para poder acceder a otros mercados.

En lo que hace a la producción destinada al consumo interno, los temas importantes serían la oferta de alimentos - en la que podría alcanzarse nuevamente la autosuficiencia - y el impulso de formas de relación entre agricultura e industria que permitan sostener esa autosuficiencia y, además, generar excedentes exportables. Por otro lado, se podría aprovechar el amplio potencial existente para sustituir importaciones del sector industrial, especialmente si se toman en cuenta las economías de escala implícitas en el mercado subregional.

La política económica que se diseñe debería basarse en criterios tales como la capacidad para generar mano de obra, la reducción de la pobreza, la acomodación de las estructuras del gasto y del ahorro tanto en el sector público como en el privado, los aumentos en la eficiencia y la productividad y, posiblemente, un estilo de desarrollo más introspectivo que el modelo histórico sin que ello signifique disminuir los esfuerzos para aprovechar las oportunidades que provee la demanda externa.

El proceso de integración económica subregional, sin lugar a dudas, es la mejor alternativa para ampliar los límites que el sector externo impone a las economías centroamericanas, no solo para aprovechar los impulsos más dinámicos que podrían esperarse de la demanda interna subregional, sino también para poder hacer frente, en forma conjunta, a diversos aspectos específicos de las relaciones con el resto del mundo.

Finalmente, es insoslayable reconocer el papel del Estado, aunque varíen las motivaciones políticas, dada la necesidad de

movilizar a la población en un esfuerzo de participación que permita disminuir el riesgo de la inestabilidad.

La asistencia que se brinde a la subregión tendría que acomodarse a las circunstancias que se dan en ella, abandonando los procedimientos y programas rutinarios válidos para una situación de normalidad. En tal sentido, cabría apoyar a los núcleos del sector público que tienen a su cargo la formulación y ejecución de la política económica y apuntalar a otras instituciones públicas para que se desempeñen con mayor eficiencia.

Entre las actividades sectoriales que merecen apoyo cabe señalar, principalmente, aquellas destinadas a fortalecer al sector exportador, la producción de alimentos básicos y, en general, todas aquellas que creen puestos de trabajo.

En el plano subregional se hace necesario, ahora más que nunca, fortalecer las instituciones de la integración y apoyar aquellos esquemas, proyectos o actividades que, en alguna forma, contribuyan a aglutinar intereses en torno a acciones comunes.

ii) El Caribe

Los problemas estructurales de las economías de los países del Caribe solo pueden resolverse mediante un esfuerzo de largo aliento, en el cual se busque alcanzar un crecimiento económico eficiente y mayores niveles de ocupación. Esto podría lograrse mediante medidas de diversificación de la economía y de desarrollo de nuevos y eficientes sectores para la exportación y la sustitución de importaciones, la transformación agrícola y el desarrollo rural, el aumento de la producción alimentaria, una adecuada combinación de la inversión local y foránea, el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de las instituciones.

Este proceso tendría que prestar especial atención al diseño de políticas de comercio adecuadas para maximizar de las ganancias directas del comercio y los consiguientes efectos positivos sobre la eficiencia productiva de la economía. Los aportes del sector exportador a la economía de la subregión deberían apoyarse en la máxima utilización de la capacidad instalada, así como en una mayor eficiencia en la producción y comercialización de los cultivos tradicionales de exportación. Además, deberían realizarse esfuerzos para explorar las posibilidades de elaborar nuevos productos basados en los recursos existentes, tanto para la exportación como para el mercado interno, y en lo posible, el subregional. Cabría también reexaminar críticamente las políticas de restricción de las importaciones, tanto actuales como pasadas, puesto que no se ha demostrado que hayan promovido el crecimiento de las industrias protegidas.

La transformación de la agricultura, tanto en términos de una mayor eficiencia del sector exportador como de la introducción de nuevos productos para exportación y sustitución de exportaciones, debería ser uno de los elementos decisivos del nuevo proceso de desarrollo. A pesar de que existe capacidad para producir más alimentos e incluso para autoabastecerse en algunos renglones, la posibilidad de lograrlo en los países se ha reducido en el último decenio, como lo demuestra la creciente dependencia respecto de los alimentos importados. Será necesario aplicar políticas que permitan el máximo aprovechamiento de esta capacidad, además de tomar acciones relacionadas con los precios, la infraestructura, la comercialización y el transporte de los productos de exportación y consumo interno.

Otro de los puntos que deberán considerarse es el de las paridades cambiarias en los países de la subregión. Será necesario examinar las políticas respectivas para evitar problemas de sobrevaluación de las monedas caribeñas en relación con las de los países que mantienen relaciones comerciales. Convendría, además, considerar la realización de ajustes en las tasas de cambio en combinación con otros objetivos nacionales, tales como una mayor competitividad en el comercio internacional, menores costos en la importación y aumentos en las inversiones, para evitar efectos conflictivos.

Los países del Caribe acusan una gran disparidad entre patrones de consumo y capacidades de producción. Mientras que el patrón de consumo se asemeja al de los países desarrollados, la capacidad interna para satisfacer la demanda es limitada, lo que obliga a recurrir a importaciones, destinando a ello una parte de las divisas, que son escasas y se necesitan para los sectores productivos. Las inversiones deberían diseñarse de manera que estimulen el ahorro interno y aumenten la capacidad productiva de la economía de la subregión. Se estima que el ahorro interno por sí solo no será suficiente para mantener el crecimiento económico en el nivel deseado, por lo que las políticas de inversión tendrían que diseñarse en forma tal que atraigan el capital extranjero, tanto público como privado, en condiciones adecuadas.

El papel que la cooperación internacional puede desempeñar en el marco caribeño debe analizarse cuidadosamente, dadas las limitaciones impuestas por el tamaño y la reducida disponibilidad de recursos humanos y naturales en los países de la subregión. Los temas que se prestan para tal tipo de cooperación son, entre otros, los de comercio, producción, finanzas, desarrollo de los recursos humanos y fortalecimiento de las instituciones del sector público y privado.

CUADRO 1

PAISES DE AMERICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES BASICOS

PAISES	Crecimiento Producto interno bruto por habitante		Variación de precios al consumidor			Déficit en cuenta corriente/ Exportaciones, bienes y servicios		Variación de la relación de precios del intercambio	Deuda Externa Total (Miles de millones dólares)	Deuda Externa Total Exportaciones, bienes y servicios	Intereses netos Exportac. bienes y servicios
	(porcentajes) 1981-1983	(porcentajes) 1984	(porcentajes) 1980	(porcentajes) 1983	(porcentajes) 1984	(porcentajes) 1980	(porcentajes) 1983	(porcentajes) 1979-1983	1983	(porcentajes) 1983	(porcentajes) 1983
América Latina	-9.1	-1	53	131	...	27	9	-17	332.3	332	31
	---	-	---	---	---	---	-	---	---	---	---
Países exportadores de petróleo	...	...	...	...	...	9	-15	3	137.4	281	26
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Bolivia	-22.9	-1	24	329	1000+	16	30	15	2.8 b/	326	47
Ecuador	-6.0		15	53	25	23	5	6	67	255	24
México	-5.5	0	30	81	70	35	-20	8	82.0	305	33
Perú	-15.0	1	60	125	110	2	30	9	12.4	335	29
Venezuela	-10.8	0	20	7	15	-24	-24	52	33.5 c/	225	12
Países no exportadores de petróleo	...	...	...	...	...	44	33	-29	194.9	382	36
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Argentina	-13.0	1	88	434	570	48	27	0	45.5	485	53
Brasil	-10.4	0	86	178	200	59	32	-39	96.5 c/	408	40
Colombia	-2.5	0	27	17	20	3	52	-24	10.7	261	15
Costa Rica	-17.3	...	18	11	...	55	37	-30	3.8	374	39
Chile	-14.3	2	31	24	15	34	27	-26	17.5	379	35
El Salvador	-30.7	...	19	16	15	0	26	-38	2.0	217	13
Guatemala	-12.3	...	9	8	3	10	20	-35	1.8	151	5
Haití	-10/9	...	15	7	...	46	54	-30	0.5 b/	152	5
Honduras	-11.0	...	15	10	...	35	25	-24	2.0	249	16
Nicaragua	-0.7	...	25	37	...	101	117	-44	3.4 b/	759	12
Panamá	3.2	...	14	2	1	24	26	-22	3.3 b/	208	...
Paraguay	-6.7	...	9	14	...	50	98	-35	1.5	310	9
Rep. Dominicana	2.4	...	4	6	...	53	37	-8	2.0	164	25
Uruguay	-14.1	-1	43	52	75	47	4	-15	4.5	326	23

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial. Año 1984: Estimaciones provisionales sujetas a revisión.

a/ Tasa anualizada con datos disponibles de 1984.

b/ Corresponde a la deuda pública.

c/ CEPAL, sobre la base de datos del Banco de Pagos Internacionales.

CUADRO 2

AMERICA LATINA: INGRESO NETO DE CAPITALES Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Entrada efectiva neta de capitales a/ (1)	Transacciones no registradas b/ (2)	Entrada neta de capitales (1+2) (3)	2/1 (4)	Pagos netos de utilidades e intereses (5)	Transferencia de recursos (1-5) (6) (3-5) (7)		Exportaciones de bienes y servicios (8)	6/8 (9)	7/8 (10)	Variación de la relación de precios del intercambio (11)
1970	3.8	0.1	3.9	2.6	2.8	1.0	1.1	17.0	5.9	6.5	3.4
1971	4.5	-0.2	4.7	-4.4	3.0	1.5	1.7	17.7	8.5	9.6	-2.7
1972	6.0	1.0	7.0	16.7	3.1	2.9	3.9	20.5	14.1	19.0	2.8
1973	8.5	-0.7	7.8	-8.2	4.2	4.3	3.6	28.9	14.9	12.5	13.4
1974	12.7	-1.3	11.4	-10.2	5.0	7.7	6.4	43.6	17.7	14.7	15.8
1975	16.0	-1.8	14.2	-11.3	5.5	10.5	8.7	41.1	25.5	21.2	-13.5
1976	18.9	-0.7	18.2	-3.7	6.8	12.1	11.4	47.3	25.6	24.1	4.6
1977	15.4	1.6	17.0	10.4	8.2	7.2	8.8	55.9	12.9	15.7	6.1
1978	24.4	1.7	26.1	7.0	10.2	14.2	15.9	61.4	23.1	25.9	-10.6
1979	26.9	1.7	28.6	6.3	13.6	13.3	15.0	82.0	16.2	18.3	4.1
1980	35.5	-5.5	30.0	-15.5	18.0	17.5	12.0	105.8	16.5	11.3	3.3
1981	48.3	-10.6	37.7	-21.9	27.7	20.6	10.0	114.1	18.1	8.8	-8.9
1982	28.1	-7.8	20.3	-27.8	36.9	-8.8	-16.6	102.6	-8.6	-16.2	-8.6
1983	12.5	-4.5	8.0	-36.0	34.7	-22.2	-26.7	100.0	-22.2	-26.7	-7.1 c/

Fuente: 1970-1982: Fondo Monetario Internacional, Balance of Payment Yearbook; 1983:CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

a/ Equivale a entrada neta de capitales menos transacciones no registradas.

b/ Corresponde a la partida de errores y omisiones del balance de pagos.

c/ Estimaciones preliminares.