F. Monte

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

LIMITADO

E/CEPAL/AC.70/2
14 de febrero de 1977

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Tercera reunión del Comité de Expertos
Gubernamentales de Alto Nivel para evaluar
la Estrategia Internacional de Desarrollo

Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 15 de marzo de 1977

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y LAS RELACIONES EXTERNAS DE AMERICA LATINA

77-1-0157-350

INDICE

Página

Primera Parte

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

/II. CONTRADICCIONES

/c) La

Página

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS DE AMERICA LATINA

/2. América

Página

/III. RELACIONES

/VI. CONCLUSIONES

/Primera Parte

Primera Parte

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

I. PRINCIPALES RASGOS DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN LOS ULTIMOS 25 AÑOS

1. Síntesis de la evaluación global

a) Dinamismo y transformación social: la imagen del desarrollo en los años cincuenta y la evolución real

La evaluación del desarrollo económico y social latinoamericano en la postguerra demuestra que la concepción global que prevalecía dos décadas atrás acerca de la interrelación del dinamismo económico y la transformación social fue desvirtuada por los hechos en un sentido inesperado. El dinamismo económico alcanzó niveles que se habían considerado para aquel entonces muy ambiciosos, y se produjo íntimamente asociado a una transformación social que se distanció del mayor grado de consenso y de las metas más igualitarias que las ideologías del desarrollo de comienzos del período suponían inherentes a las altas tasas de crecimiento económico.

Hacia comienzos de los años cincuenta se había gestado una concepción del desarrollo que respondía a condiciones imperantes en ese entonces. Se tenía la imagen de un progreso continuo basado en la industrialización que, asociado a determinadas reformas socioeconómicas, gestaría un mayor grado de consenso social. La sustentación de esa imagen por los gobiernos y grupos sociales predominantes se explicaba por los intentos de configurar sociedades nacionales que evitaran la repetición de experiencias traumáticas que habían afectado sus estructuras económicas y sociales. Asímismo, el éxito que en muchos países venían teniendo las políticas de industrialización acentuaron la imagen de una réplica de los modelos de los países industriales. Al mismo tiempo que, el auge que en los años cincuenta mostraron las economías centrales y su estabilidad social, los efectos del Plan Marshall y la hegemonía norteamericana del período de la guerra fría, afirmaron la idea de la asociación entre crecimiento y bienestar.

/El proceso

El proceso de desarrollo 1/ ha mostrado una persistente convivencia de un dinamismo económico relativamente alto y una distribución del ingreso y de la propiedad que no evolucionó favorablemente para los grupos menos favorecidos, los que representaban al menos la mitad de la población. Este rasgo sostenido por tan largo tiempo ha demostrado ser una característica del estilo de desarrollo prevaleciente. Cuando se ha intentado dar prioridad a los objetivos redistributivos o tan solo equilibrarlos con otros fines, se han generado crisis que han afectado seriamente el funcionamiento del sistema. En cambio, las economías latinoamericanas han puesto de manifiesto una gran capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones creadas por la propia transformación productiva y por las variables externas.

El sistema se ha adaptado en los aspectos económicos a las necesidades de etapas relativamente avanzadas de industrialización y a un marco externo que ha alterado con cierta frecuencia las tendencias del comercio y del financiamiento. En los aspectos políticos incorporó a parte importante de los estratos medios que surgieron como consecuencia de la urbanización, del sistema educativo y del proceso de industrialización. Esta incorporación amplió la base política del sistema, quitándole el carácter extremadamente minoritario que poseía en la preguerra.

b) Magnitud y profundidad de la transformación productiva

El dinamismo económico transformó profundamente la estructura productiva. La región casi cuadruplicó su producto entre 1950 y 1975, quintuplicó su producción manufacturera, multiplicó por seis su producción de cemento, por ocho la de energía, por nueve la de maquinaria y equipos, por quince la de acero. Estos importantes cambios de escala estuvieron vinculados a modificaciones sustantivas de la estructura de la oferta.

1/ El examen que se realiza en este capítulo se refiere al estilo económico prevaleciente en América Latina, y no al de Cuba, que como es sabido adoptó un sistema económico y social distinto al del resto de los países.

/La región

La región se industrializó y se puso en condiciones de abastecer en forma cada vez más autónoma a los sectores de transportes, comunicaciones y construcción, y a una estructura de consumo que abarca bienes industriales no durables y líneas importantes de los durables. Ciertos sectores de insumos básicos como la siderurgia y la petroquímica, símbolos de las primeras etapas de la industria pesada, se encuentran ya funcionando en muchos países de la región.

Sin embargo, las expectativas de consumo exacerbadas por los medios modernos de difusión alcanzan a grupos extensos de la población. Las necesidades de acumulación que supondría satisfacer estas demandas sobrepasan en mucho la capacidad de la región. Por tanto, si se relaciona la estructura industrial con los niveles sofisticados de demanda a los que aspiran los grupos altos y medios y las otras capas sociales que tratan de acceder a ellos, se comprueba que mantienen su vigor los términos del desequilibrio entre aspiraciones y posibilidades efectivas, que tanto efecto han tenido en la actitud política de los grupos medios y en el dinamismo de la demanda.

Asimismo, la magnitud de la producción, que en términos absolutos es de significación, pierde parte de su valor si se la compara con la que se requeriría para resolver los problemas de pobreza crítica que afectan a proporciones importantes de la población. Los avances alcanzados se magnifican si se les considera en relación con la población incorporada a los sectores modernos, y se ven disminuidos si se les refiere al conjunto de la población.

La transformación productiva alteró también las escalas, composición e importancia relativa del comercio exterior. El crecimiento de los primeros quince años basado en lo fundamental en la sustitución de importaciones a escala nacional, hizo que la región no se incorporara al dinámico comercio mundial de manufacturas. Además, América Latina disminuyó su participación en el comercio mundial de importantes productos agrícolas y mineros. La suma de estos dos factores hizo que la región bajara su participación en el comercio mundial de 9% a 5% entre mediados del decenio de 1950 y comienzos de los años setenta.

/Sin embargo,

Sin embargo, debe destacarse que en los años setenta los países realizan esfuerzos por abrir sus economías al comercio exterior y diversificar sus exportaciones, situando el proceso de industrialización en una escala más amplia que el mercado nacional.

La composición y los montos de las importaciones cambiaron también como resultado de la transformación productiva interna. La región se transformó en cliente importante de muchos países en bienes industriales intermedios y de capital. Esto revela un potencial de negociación que América Latina aún no ha utilizado plenamente, y crea de otro lado un potencial de sustitución y expansión del comercio intrarregional de la mayor importancia.

Cualquiera sea el contexto en que se desee situar el análisis, resulta innegable que el Estado y la empresa transnacional fueron los agentes productores más dinámicos, y demostraron una capacidad de movilización de recursos en actividades y obras de gran envergadura que debe anotarse como uno de los hechos de gran significación del período. En especial, los gobiernos nacionales y las empresas públicas en los sectores claves de la infraestructura y de los recursos básicos obtuvieron éxitos de gran significación. La capacidad de manejo estatal es hoy notablemente superior a la del pasado. Se ha venido formando una tecnocracia capaz de manejar políticas que movilizan proporciones muy altas de los recursos de la economía, y las mayores empresas públicas han alcanzado en algunos países tamaños que las sitúan en posición de competir en el plano mundial.

c) Rigidez y cambio en la distribución de la propiedad y el ingreso

El crecimiento y la transformación productiva han sido permanentemente acompañadas por el proceso de desigual distribución del ingreso. La persistencia del fenómeno se ha verificado tanto en los períodos de auge, cuando se ha retardado toda solución a la espera de los frutos del crecimiento, como en las crisis en que parte importante del peso de los reajustes ha caído sobre los grupos de menor poder económico y político.

/La desigual

La desigual distribución de los frutos se genera tanto en la distribución de la propiedad de los medios de producción como en la concentración del progreso técnico y la modernización que caracteriza a las diferentes ramas productivas.

La desigual distribución de la propiedad de los recursos naturales que existía a comienzos de los años cincuenta fue motivo de grandes preocupaciones políticas, pero en los hechos no se alteró apreciablemente en favor de los más desposeídos.

Era en el sector agrícola donde a comienzos de los cincuenta parecía posible conseguir una mejor distribución de la propiedad y donde las economías de escala no parecían exigir tamaños demasiado grandes. Además, el sector se prestaba para ensayos de formas cooperativas de producción y propiedad. Sin embargo, las cifras disponibles para finales de los años sesenta demuestran que en esos aspectos ni la reforma agraria ni otras medidas ensayadas en este sentido lograron avances de importancia. Muy por lo contrario, parece haber aumentado la cantidad de asalariados rurales que no tienen acceso a la propiedad o uso de la tierra, ni siquiera a predios pequeños dedicados al sustento familiar.

Simultáneamente con esa evolución se fue dando otro proceso de particular trascendencia. Se trata de la formación de una nueva clase de empresariado rural que, aprovechando plenamente los servicios técnicos y de infraestructura creados por el gobierno, respondió con marcado dinamismo a los estímulos de la demanda. El desarrollo de la empresa agrícola moderna tiene, sin duda, un efecto importante en el acrecentamiento de la producción y en la incorporación del progreso tecnológico a las actividades agropecuarias, pero al mismo tiempo contribuye a expulsar mano de obra de la agricultura, y aunque se le considere una solución a los problemas de oferta agrícola, desestimula en la práctica las decisiones y la aplicación de programas de reforma agraria.

En la minería y los recursos energéticos, las naturales tendencias a la concentración que provienen del carácter técnico de las explotaciones se han visto confirmadas por el incremento de la

/propiedad pública

propiedad pública de ellas. Cuando por motivos políticos éstas y otras empresas públicas han aumentado el empleo más allá de lo estrictamente necesario o han fijado precios reducidos a sus productos de uso masivo, esto ha tenido un efecto redistributivo, al menos en el mediano y corto plazo, tanto para los estratos que consiguen empleo como para los que consumen su producción.

El sector manufacturero es el que ha crecido más intensamente, si bien a partir de niveles relativamente bajos en la mayor parte de los países, por lo que buena parte de su estructura se gestó en los últimos veinticinco años. En muchas ramas las economías de escala exigen plantas de grandes dimensiones, lo que sumado a las tendencias monopolistas lleva a una fuerte concentración de la propiedad. Las empresas transnacionales y las empresas públicas fueron en muchos países los agentes más importantes en las ramas más dinámicas, y concentraron en forma creciente la propiedad industrial.

La tendencia a la concentración parece haberse extendido incluso a sectores que tradicionalmente eran dispersos, como el comercio minorista. Resulta también notable comprobar que la presencia del capital extranjero no se concentra sólo en sectores industriales dinámicos y tecnológicamente complejos, sino que aborda también sectores como el comercial, donde el aporte es necesariamente de importancia menor o escasa para los países.

La concentración de la propiedad en las actividades económicas ha favorecido la ampliación de grupos de ingresos medios y altos. La creciente magnitud de los grupos medios que provenían en general de sectores de menores ingresos y que trabajaban en sectores de menor productividad es de por sí una demostración del efecto positivo de la expansión de esta forma de propiedad. También fue en general favorable el efecto para los asalariados urbanos de estos sectores. Sin embargo, para los excluidos la situación relativa hizo que la muy deficiente distribución del ingreso que predominaba a comienzos del período siguiera afectado a más de la mitad de la población. Naturalmente, aun en este grupo es posible distinguir algunos subgrupos

/que tuvieron

que tuvieron mejoras absolutas no despreciables, pero que confrontadas con las aspiraciones de consumo que el propio sistema alienta aparecen como absolutamente insuficientes.

Como paliativo a esta deficiente distribución del ingreso, en las dos primeras décadas se realizó una política de gasto público destinado a cubrir necesidades mínimas, especialmente en el campo de los servicios. Las acciones estatales en la educación y la salud fueron las formas más exitosas de acción. La notable baja del analfabetismo y los crecientes porcentajes de la población que tuvieron acceso a la educación primaria, secundaria y universitaria representaron sin lugar a dudas formas redistributivas de los servicios de apreciable valor; sin embargo, no siempre favorecieron a los más perjudicados por la distribución y la pertinencia de su contenido para satisfacer las necesidades del desarrollo dejó mucho que desear. Los incrementos poblacionales conseguidos en gran parte por las bajas en las tasas de mortalidad hablan por sí sólos de los éxitos en el campo de la salud. Sin embargo, si se consideran los indicadores en relación con grupos sociales, se ve nuevamente que las mejorías impresionantes de algunos estratos dejan en una situación aún peor a los grupos que quedan marginados. Es así como el mayor acceso de los grupos medios a la educación media y superior, a los servicios de salud y a otros beneficios derivados de la acción pública, hace que los índices de los grupos menos atendidos, especialmente los pobres rurales, queden a distancias aún mayores que en el pasado de los valores medios de los países.

Los efectos redistributivos de esas políticas fueron perdiendo importancia a medida que las exigencias del dinamismo económico desviaron los gastos del sector público hacia la inversión en las ramas de la producción material, en desmedro de aquellos servicios.

Las cifras disponibles para 1960 y 1970 muestran que en la década no se alteró significativamente la distribución del ingreso. Em ambos años la mitad más pobre de la población captó alrededor de un 14% del ingreso, el 20% que lo sigue captó otro tanto y el 30% superior captó el 72% restante.

/Las cifras

Las cifras contenidas en el cuadro 1, además de mostrar la persistencia de la mala distribución del ingreso, ilustran el dinamismo de la demanda de los grupos medios y altos. Estos grupos al captar el mayor porcentaje del ingreso se constituyeron en los principales orientadores de la estructura de la oferta y crearon un mercado de una dimensión atractiva para la empresa de gran tamaño, especialmente la transnacional.

Las cifras disponibles sobre un grupo de países a comienzos de los años setenta muestran que, siendo una característica común la mala distribución, ésta admite matices tanto entre ellos como entre lo rural y urbano. La situación del 20% más pobre aparece en estas cifras como extremadamente grave en algunos países, y esto parece concentrarse en el sector rural. (Véase el cuadro 2.)

d) El problema estructural de la ocupación

El sistema productivo, por otra parte, ha venido mostrando una visible insuficiencia para generar empleo productivo que absorba a la creciente fuerza de trabajo de la región, en especial los grandes contingentes de mano de obra urbana.

Los avances registrados en la movilización interna de los recursos productivos y la expansión de la inversión han sido insuficientes frente a la oferta de trabajo acrecentada por el elevado ritmo de crecimiento de la población. Los sectores agrícolas han actuado como focos de expulsión de mano de obra y de migración de las zonas rurales a las urbanas. Asimismo, gran parte de la inversión se ha dirigido al desarrollo de actividades industriales y de infraestructura que hacen uso intensivo en capital, por lo que su efecto sobre el empleo se ha visto parcialmente neutralizado. Estos factores, entre otros, influyen directamente en los problemas de desempleo abierto que enfrentan los países de la región. Estimaciones realizadas sobre desempleo abierto para un conjunto de 17 países latinoamericanos indican que éste afectaba, hacia 1970, alrededor de un

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INGRESOS PER CAPITA EN DOLARES DE 1960 Y CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS ESTRATOS SOCIOECONOMICOS EN EL INGRESO TOTAL DE LA REGION

Estratos socioeconómicos	Participación en el ingreso total que le corresponde a cada estrato		Ingreso per cápita (dólares de 1960) a/		Incremento del ingreso per cápita		Incremento total por estratos (millones de dólares de 1960)	Porcentaje que representa el incremento de cada estrato sobre el incremento total
	1960	1970	1960	1970	Porcentual	Dólares de 1960		
20% más pobre	3.1	2.5	53	55	3.8	2	107.6	0.4
30% siguiente	10.3	11.4	118	167	41.5	49	3 919	15.4
50% más pobre	13.4	13.9	92	122	32.6	30	4 025	15.8
20% siguiente	14.1	13.9	243	306	25.9	63	3 359	13.2
20% anterior al 10% más alto	24.6	28.0	424	616	45.3	192	10 237	40.3
10% más alto	47.9	44.2	1 643	1 945	17.7	292	7 785	30.7
5% más alto	33.4	29.9	2 305	2 630	14.1	325	4 332	17.1
Total	100.0	100.0	345	440	27.5	95	25 406	100.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales, la distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Honduras y Venezuela.

a/ Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO EN ALGUNOS PAISES

(Porcentaje del ingreso total que corresponde a cada estrato de la población)

Estratos Socio-Económicos	Receptores individuales										Hogares	
	Argentina 1970 Area Metropolitana (1)	Brasil 1972 Nacional total (2)	Colombia 1970 Nacional total a/ (3)	Costa Rica 1971 Urbana no agrícola a/ (4)	Chile 1968 Nacional no agrícola a/ (5)	Ecuador 1968 Nacional urbana (6)	Panamá 1970 Nacional total (7)	Perú 1970 Nacional urbana (8)	Uruguay 1967 Area Metropolitana (9)	Venezuela 1971 Nacional no agrícola a/ (10)	Honduras 1967-1968 Nacional total (11)	México 1967 Nacional total (12)
20% más pobre	5.3	1.9	2.8	4.9	3.7	2.5	1.6	2.6	2.9	3.6	2.3	3.4
30% siguiente	17.7	9.0	12.3	15.1	14.8	11.3	10.1	11.5	13.3	15.8	8.5	12.3
50% más pobre	23.0	10.9	15.1	19.4	18.5	13.8	11.7	14.1	16.2	19.4	10.8	15.7
20% siguiente	18.0	12.2	15.0	15.6	15.8	13.5	16.5	16.3	18.3	17.1	10.9	14.8
20% anterior al 10% más alto	27.8	24.2	25.2	24.4	26.4	25.7	28.7	25.6	29.8	27.1	28.3	27.5
10% más alto	31.3b/	52.8b/	44.6b/	40.6	39.2b/	46.8	43.1	44.0	35.7b/	36.4	50.0	42.1b/
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Coeficiente de concentración de Gini	0.40b/	0.63b/	0.53b/	0.48	0.49b/	0.56	0.56	0.54	0.49	0.47	0.62	0.53b/

Fuentes: (1) Instituto Nacional de Estadística y Censo, Encuesta de empleo y desempleo, 1970.
(2) IBGE, Pesquisa de rendimientos, PNAD - 2, 4º trimestre de 1972.
(3) DANE, Encuesta de Hogares 1970.
(4) Dirección General de Estadística y Censos, 7º Encuesta de Hogares 1971. Zonas Urbanas.
(5) Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta continua de mano de obra, noviembre 1967 - febrero 1968.
(6) Instituto Nacional de Planificación y Coordinación, Encuesta de Hogares del área urbana, 1968.
(7) Dirección de Estadística y Censos, Encuesta especial sobre ingresos a través de los hogares, año 1970.
(8) Dirección General del Empleo, Encuesta de hogares, 1970.
(9) Universidad de la República, La distribución del ingreso en Uruguay, 1967.
(10) Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Encuesta de hogares, 1971.
(11) Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de ingresos y gastos familiares, 1967-1968.
(12) Banco de México, Encuesta de ingresos y gastos de las familias de 1968.

a/ Receptores activos.

b/ En los ajustes realizados por subestimación los coeficientes de Gini y la participación del último decil en el ingreso fueron respectivamente los siguientes: Argentina, 0.44 y 34.6%; Brasil, 0.66 y 57.1%; Colombia, 0.56 y 47.5%, Chile, 0.53 y 44.1%; Uruguay, 43.3% y México, 0.56 y 45.3%.

/5.8% de

5.8% de la población económicamente activa; es decir, aproximadamente 4 millones de personas.2/

Sin embargo, los problemas del empleo en América Latina no se limitan al desempleo abierto, ni parece ser éste el principal de ellos en términos cuantitativos.

Estudios sobre la materia indican que "la forma predominante en que la subutilización de mano de obra se manifiesta en los países menos desarrollados es el subempleo, y en particular, el subempleo invisible".3/ Si bien la definición y medición de las diversas formas de subempleo es materia de amplias discusiones, no menos cierto resulta el hecho, fácilmente comprobable, de que gran parte de la población de América Latina, tanto en las ciudades como en el campo, se halla ocupada en actividades de bajísima productividad, o cuyo tiempo de trabajo potencial se ve ocupado esporádicamente por labores temporarias o, en última instancia, retribuida con niveles de ingreso abiertamente insuficientes para la subsistencia, definida ésta con algún criterio de valorización social. Estimaciones realizadas por el PREALC, con el fin de establecer un orden de magnitud del problema del empleo, y que se recogen en el cuadro 3, indicarían que para un conjunto de países de la región que engloban alrededor del 75% de la población de América Latina, incluido el Caribe, la subutilización total de la mano de obra, incluyendo desempleo abierto y el subempleo agrícola y no agrícola, representaría, hacia 1970, el equivalente de 28% de la fuerza laboral, es decir, que de cada cuatro personas activas no se utilizaría el potencial productivo de una de ellas. El total de subutilización de la mano de obra correspondería en casi 20% al desempleo abierto, atribuyéndose el 80% restante, por partes iguales, a formas de subempleo rural y urbano. Esta situación

---

2/ Véase Programa Regional para el Empleo en América Latina y el Caribe (OIT), El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas, Santiago de Chile, noviembre de 1975, cuadro I-2.

3/ Ibid., capítulo I.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: SUBUTILIZACION TOTAL DE LA MANO DE OBRA AIREDEDOR DE 1970

País	Población económicamente activa			Desempleo abierto		Desempleo equivalente en la agricultura b/		Subempleo a/ no agrícola		Desempleo equivalente no agrícola		Subutilización total de la mano de obra	
	Total	Agrícola	No agrícola	Miles de personas	Tasa a/	Miles de personas	Tasa a/	Miles de personas	Tasa a/	Miles de personas	Tasa a/	Miles de personas	Tasa a/
Argentina	8 823	1 318	7 505	168	1.9	132	10	2 086	27.8	901	12.0	1 201	13.6
Brasil	28 044	11 965	16 079	1 935	6.9	4 188	35	6 994	43.5	3 505	21.8	9 628	34.3
Colombia	6 395	2 686	3 709	473	7.4	672	25	1 454	39.2	749	20.2	1 894	29.6
Chile	2 721	665	2 056	130	5.0	133	20	779	37.9	356	17.3	619	22.8
México	12 473	5 293	7 180	474	3.8	2 322	40	2 003	27.9	847	11.8	3 643	29.2
Venezuela	3 015	714	2 301	187	6.2	136	19	987	42.9	472	20.5	795	24.2
Todos los países enumerados	61 471	22 641	38 830	3 367	5.5	7 583	34	14 303	36.8	6 830	17.6	17 780	28.4
Porcentaje de la subutilización				18.9		42.7				38.4			100.0

Fuente: PREALC (OIT), El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas, Santiago, noviembre de 1975. Para las fuentes y metodología del cálculo ver los cuadros I-1 a I-8 del citado trabajo.

a/ Las tasas se refieren a la población económicamente activa correspondiente.

b/ La subutilización total se calculó sobre la base de la diferencia porcentual entre demanda y oferta de mano de obra, incluyendo por tanto el desempleo abierto. La metodología no es siempre la misma, debido, en parte, a peculiaridades locales, por ello las cifras no deben tomarse en sus valores absolutos: ellas sólo estiman órdenes de magnitud.

c/ Estimaciones sobre datos oficiales de investigaciones sobre ingresos familiares.

/no es

no es generalizable en esas magnitudes para todos los países considerados ni para todas las formas de subutilización de la fuerza laboral.

Tal magnitud de subutilización de la fuerza de trabajo se relaciona con ciertas características que presenta la estructura productiva de la economía latinoamericana y, en particular, con los pronunciados desniveles tecnológicos que presentan las unidades productivas dentro de las diferentes ramas de la producción. Como contrapartida de la elevada concentración del capital, la gran mayoría de las unidades productivas de la economía presentan como rasgo principal una crónica insuficiencia de capital, y tecnologías atrasadas correspondientes a estados incipientes de desarrollo.

Se configura así una gran heterogeneidad de procesos productivos, de la que resultan fuertes desigualdades de productividad y de ingreso. Se estima que hacia 1970, para el conjunto de la región, el sector que puede conceptuarse como "moderno", radicado principalmente en la industria manufacturera y la minería y en menor medida en la agricultura, absorbía sólo el 12% de la fuerza de trabajo, y generaba 50% de la producción de bienes; mientras que el sector calificado como "primitivo", con fuerte incidencia en la agricultura, absorbía un tercio del empleo y contribuía sólo el 5% del producto. El resto del empleo y del producto se distribuía entre los sectores intermedios. (Véase el cuadro 4.) La significación del sector primitivo, en cuanto a empleo se refiere, seguramente aumentaría si se considerase el vasto sector de los servicios. El sector primitivo de la producción retiene, entonces, una gran proporción de la población trabajadora en condiciones de escasa productividad y bajísimos ingresos, constituyendo la base principal de subutilización de la fuerza de trabajo. Como se observa en el cuadro 4, los desniveles tecnológicos varían entre ramas y entre países. Para ilustración de estas diferencias se han considerado en ese cuadro los casos extremos que presenta la región.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: CONJETURA SOBRE LA COMPOSICION DE LA OCUPACION Y DEL PRODUCTO POR ESTRATOS TECNOLOGICOS A FINES DE LOS AÑOS SESENTA

	América Latina				Centroamérica				Argentina			
	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total
Producto total												
Empleo	12.4	47.7	34.3	100	8.1	33.6	55.0	100	21.3	65.8	5.3	100
Producto	53.3	41.6	5.1	100	42.6	48.0	9.4	100	58.6	40.5	0.9	100
Agricultura												
Empleo	6.8	27.7	65.5	100	5.0	15.0	80.0	100	25.0	57.0	18.0	100
Producto	47.5	33.2	19.3	100	43.9	30.6	25.5	100	65.1	32.3	2.6	100
Manufacturas												
Empleo	17.5	64.9	17.6	100	14.0	57.4	28.6	100	25.6	70.6	3.8	100
Producto	62.5	36.0	1.5	100	63.6	30.4	3.3	100	62.1	37.5	0.4	100
Minería												
Empleo	38.0	34.2	27.8	100	20.0	60.0	20.0	100	50.0	40.0	10.0	100
Producto	91.5	7.5	1.0	100	57.2	40.0	2.8	100	77.8	21.6	0.6	100

Fuente: CEPAL, La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años, E/CN.12/L.1.

/El desempleo

El desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo, sumados a los problemas distributivos, contribuyen a que grandes sectores de la población latinoamericana vivan en la actualidad en condiciones de extrema pobreza. La magnitud que aquélla alcanza se refleja en algunas estimaciones recientes, que se resumen en los cuadros 5 y 6. Del primero, correspondiente a un estudio de la OIT,4/ se desprende que alrededor de un 43% de la población latinoamericana (es decir, más de 110 millones de personas) viviría hacia 1972 en condiciones de "grave pobreza", y de ellas, 70 millones (esto es, un 27% de la población) podrían considerarse "indigentes".

El cuadro 6 resume la información para varios países de la región, sobre la base de una alimentación mínima equilibrada según las pautas alimenticias nacionales. En el mismo se establece la proporción de la población de cada país con ingresos inferiores al costo de esa alimentación. Los ingresos de alrededor de 35% del conjunto de la población de esos países serían inferiores al costo de esa alimentación, presentándose diferencias notables en la situación de cada uno de ellos. Obviando las dificultades inherentes a la delimitación y medición de la "línea de pobreza" y a la definición misma del problema, resulta evidente que la pobreza masiva es un problema agudo que enfrenta la región, y que contrasta claramente con el potencial que podría derivarse de la expansión productiva y de los ritmos de crecimiento económico.

e) Cambios en las relaciones productivas, comerciales y financieras con el exterior

Las relaciones entre los cambios del proceso económico y social y la evolución de la situación internacional constituyen otros rasgos destacados del desarrollo en los últimos 25 años.

En el campo productivo, los vínculos con el exterior cambiaron significativamente. La inversión directa extranjera se orientó a sectores diferentes a los que la habían absorbido en períodos previos. La inversión en recursos naturales perdió importancia con

4/ OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, Ginebra, 1976.

/Cuadro 5

Cuadro 5

MAGNITUD DE LA POBREZA EN PAISES EN DESARROLLO, 1972

Región	Población total (millones)	En estado de "grave pobreza" a/		"Indigentes" b/	
		Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Asia	1 196	853	71	499	42
Africa	345	239	69	134	39
América Latina	274	118	43	73	27
Total c/	1 815	1 210	67	706	39

Fuente: OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, Ginebra 1976, p. 23.

a/ El estado de "grave pobreza" se da en casos de ingresos anuales inferiores a US$ 500 para Europa occidental; US$ 180 para América Latina: US$ 115 para Africa y US$ 100 para Asia.

b/ La situación de "indigencia" resulta para ingresos menores a US$ 250 en Europa occidental; US$ 90 en América Latina; US$ 59 en Africa y US$ 50 en Asia.

c/ Excluidos los países en desarrollo de Europa y Oceanía, con una población de 25 millones de habitantes.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: ESTIMACIONES DE LA DIMENSION DEL ESTRATO QUE VIVE EN EXTREMA POBREZA EN 1970

	Costo anual per cápita de la alimentación equilibradas según las pautas alimenticias nacionales (dólares de 1960) a/	Población con ingresos inferiores al costo de la alimentación mínima equilibrada (porcentajes)
Argentina	245	11
Brasil	125	42
Colombia	150	43
Chile	225	29
Ecuador	135	35
Honduras	95	49
México	220	31
Perú	160	45
Venezuela	180	22
Total países mencionados b/		35

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de cifras nacionales.

a/Costo de la alimentación calculado a partir de las encuestas de ingresos y gastos más recientes de cada país. Como muestran ciertos patrones alimentarios nacionales, que registran exceso de consumo de artículos de bajo poder nutricional, y déficit en otros de alto poder, el costo anual de la alimentación media equilibrada podría ser menor, de modificarse los hábitos y tabúes alimentarios observables en los diversos países de la región.

b/Los países mencionados suman un poco más de 85% de la población total de América Latina.

/respecto a

respecto a la realizada en las ramas más dinámicas del sector industrial. Las nacionalizaciones mineras y petroleras acentuaron esta tendencia en el último quinquenio.

La inversión extranjera en agricultura y minería fue, en general, poco significativa, salvo la realizada durante los años cincuenta, en petróleo, en Venezuela. Asimismo, hubo inversiones en la minería que tuvieron alguna significación por períodos relativamente cortos en países medianos y pequeños, pero que no son importantes si se les evalúa para la región en su conjunto.

Por el contrario, y especialmente a partir de mediados de los años sesenta, la inversión directa extranjera se incrementó notablemente en las ramas más dinámicas de la industria, y en países grandes como Brasil y México pasó a constituir un agente económico dominante en productos claves de industrias como la metalmecánica y la química. Además, la empresa extranjera adquirió el carácter de transnacional, lo que le dio a su actuación una naturaleza más compleja. Así, por ejemplo, las relaciones con las casas matrices produjeron efectos de importancia sobre la balanza de pagos, determinando flujos de importaciones y exportaciones determinados más bien por los intereses de la empresa, que por políticas nacionales explícitas. Asimismo, la propiedad que estas empresas tienen sobre innovaciones tecnológicas, su acceso al crédito internacional privado y público, su captación de crédito interno y la utilización de insumos básicos de origen nacional e importado, hacen difícil para los países definir políticas adecuadas de control u orientación.

En lo referente al comercio internacional, los países alteraron notablemente la composición de las exportaciones e importaciones. Las exportaciones tendieron a diversificarse, tanto por el aumento de los productos primarios de cada país, como por la creciente incorporación de productos semimanufacturados y manufacturados. Este hecho hizo que muchos países dejaran de depender de

/un solo

un solo producto de exportación, lo que constituyó un progreso notable para el manejo de la balanza de pagos.

Las importaciones fueron evolucionando de acuerdo con el proceso de transformación productiva interna y, muy en especial, por los avances de la industrialización. La estructura es hoy más compleja y los insumos intermedios especializados han ocupado crecientemente el lugar de los bienes de consumo, lo que ha creado una mayor rigidez a otro nivel cualitativo. Si se analizan las proporciones de las importaciones con respecto al producto de comienzos y finales del período, no se notan diferencias notables, pero no cabe duda de que existe hoy una mayor complejidad tecnológica en los bienes que se importan, lo que corresponde a otra etapa del desarrollo latinoamericano.

La readecuación de la estructura y montos del financiamiento externo a las nuevas condiciones que surgieron en los mercados financieros internacionales a partir de mediados de los años sesenta, es otro cambio notable ocurrido en los últimos diez años. En buena parte de la década de los cincuenta y muy especialmente a mediados de los sesenta, la región contó con montos reducidos de financiamiento externo, y la mayor parte de los préstamos provino de fuentes oficiales.

Con posterioridad la situación cambió significativamente. Hubo abundancia de fondos y parte importante del financiamiento tendió a originarse crecientemente en la banca privada internacional. La capacidad de la región para captar este financiamiento, y el papel que él desempeñó en el dinamismo económico, constituyeron características básicas de la evolución reciente. Sobre todo los grandes países se vincularon estrechamente con el mercado financiero internacional, creando un sistema de relaciones apartado radicalmente de las prácticas del pasado. La flexibilidad y rapidez con que se opera, las pautas en que

/se basa

se basa el análisis de los créditos, y los plazos más cortos y tasas de interés más altas difieren de las prácticas de los préstamos oficiales. Los gobiernos han debido desarrollar un nuevo sistema de relaciones y negociación, que en muchos aspectos está íntimamente ligado con las empresas transnacionales.

El endeudamiento que hoy encara la región como consecuencia del sistema de financiamiento empleado, condiciona la evolución de la balanza de pagos en forma diferente a la de comienzos del período, pues el monto de los servicios compromete parte importante de los actuales recursos de exportación. Este compromiso obliga a América Latina a fomentar intensamente las exportaciones, readecuar nuevamente la estructura productiva para reducir las importaciones, y crear por tanto nuevas formas de inserción en la economía y el comercio mundiales. El intercambio de manufacturas con los países desarrollados y dentro de la región constituyen una tendencia que hoy está en sus inicios y que marcará una nueva etapa de las relaciones externas de la región.

2. La transformación social

a) Persistencia de problemas distributivos

Tal como se planteó originalmente, el dinamismo económico llevó consigo serios problemas y contradicciones. Estos tienen que ver con la estructura social y política que lo sustenta, por lo que una evaluación comprensiva hace necesario examinar la transformación social que acompañó al crecimiento económico.

La transformación social fue en muchos sentidos muy intensa, pero no se ciñó a las previsiones del concepto de desarrollo que se había imaginado. Se suponía que si no se llevaban a cabo reformas socioeconómicas ni se incrementaban con la ayuda externa los esfuerzos de acumulación de capital, sería difícil mantener simultáneamente gobiernos estables y la vigencia de los valores democráticos. La desmedrada situación de importantes grupos de la población hacía suponer que aumentaría peligrosamente la tensión social y política de los postergados, especialmente de las grandes masas agrarias. De allí la aceptación que tenían en parte de los grupos rectores los planes de reformas que posibilitarían una sociedad nacional basada en un mayor consenso social. Durante los veinticinco años transcurridos no se produjeron en la gran mayoría de los casos cambios sustanciales en el acceso a la propiedad o al ingreso de las grandes masas ni otros cambios fundamentales que dieran a los grupos postergados una participación significativamente más igualitaria.

b) Tendencias demográficas y urbanización

La transformación social estuvo fuertemente influida por dos fenómenos de gran persistencia e importancia cuantitativa: el incremento de la población y la migración rural-urbana.

Durante el período la tasa media de crecimiento demográfico fue de 2.8%, pasando la región entre 1950 y 1975 de 160 a 315 millones de habitantes. Vivía en ciudades de menos de 20 000 habitantes tres cuartos de la población en 1950 y cerca de la mitad en 1975. Este impresionante cambio produjo la explosión demográfica de las grandes urbes. En 1950 América Latina tenía 6 o 7 ciudades de más de un millón

/de habitantes.

de habitantes. En 1980 tendrá 25. Actualmente ya hay una ciudad de más de 10 millones de habitantes (Ciudad de México) y otras tres que le están cerca (Buenos Aires, Río de Janeiro y São Paulo).

Los países siguen acusando amplias diferencias en lo que toca a patrones y tendencias demográficas. En efecto, cuatro países que contienen aproximadamente 15% de la población de la región ya han completado la transición demográfica a tasas moderadas. En tres de estos países, 60% o más de la población era urbana en 1970, la población rural se encuentra estancada y su contribución al crecimiento urbano será moderada. Por otra parte, cinco países grandes o medianos que tienen cerca de 68% de la población regional muestran tasas de crecimiento poblacional que alcanzan o superan el promedio latinoamericano. Todos tienen expectativas razonables de que esas tasas empiecen a declinar a finales de los años setenta. Registran, asimismo, altas tasas de urbanización y su crecimiento rural es relativamente bajo (en torno al 1.5% anual). El resto de los países - donde vive aproximadamente 16% de la población - son en general pequeños y rurales, tienen altas tasas de crecimiento demográfico que no disminuirán en breve plazo, pues aún poseen altas tasas de mortalidad que pueden reducirse. Su crecimiento rural sigue siendo alto y oscila entre 2 y 3% anual.

c) Estructura ocupacional y expansión de los estratos medios

La gran expansión urbana trajo, como ya se preveía en el período de postguerra, grandes demandas a la sociedad. Se suponía en ese entonces que la industrialización y la expansión de los servicios públicos darían respuesta ocupacional a la migración del campo a la ciudad. La planificación urbana debería permitir controlar y ordenar tan explosivos asentamientos urbanos.

Si se juzga en términos absolutos, los logros ocupacionales de la industrialización y de los servicios públicos podrían considerarse satisfactorios. Pero si se les compara con un crecimiento de la población urbana del 5%, resultan insuficientes. Los déficit de ocupación fueron absorbidos por las actividades de los sectores llamados

/informales. Estos

informales. Estos consiguieron adaptarse y estabilizarse en las sociedades urbanas, llegando a conformar un sistema que genera ciertas formas propias de demanda y oferta.

En el marco del funcionamiento de los sectores modernos e informales se generaron nuevos estratos poblacionales. Los grupos cubiertos por las llamadas ocupaciones "superiores" o "medianas"5/ han aumentado su participación en el empleo,lo que puso de manifiesto la capacidad de la economía urbana para promover la formación de estratos sociales altos y medios. (Véase el cuadro 7.) Contrariando lo que se supuso en los años sesenta, no se generó un incremento exagerado de las ocupaciones de baja calificación del sector terciario,6/ y más bien los porcentajes tendieron a mantenerse. Naturalmente, el número absoluto de estas últimas ocupaciones aumentó considerablemente, lo que tuvo un fuerte impacto en el problema distributivo. En resumen, la estructura ocupacional no generó grandes problemas de desempleo abierto, pero creó estratos claramente diferenciados entre los que lograron incorporarse a los sectores más dinámicos y "modernos" de la producción y los servicios, y los que quedaron marginados de ellos.

d) Problemas económicos y políticos de la urbanización

La capacidad de respuesta de la planificación urbana fue sin lugar a dudas sobrepasada por la intensidad de los problemas. La mayor capacidad de respuesta del Estado a los desafíos del crecimiento de las ciudades se concentró en la política habitacional. Pero allí, fueron los estratos medios los que tuvieron mayor acceso a los frutos de la acción gubernamental, demostrando de paso su capacidad de movilización política.

La política urbana gubernamental fue incapaz de evitar una creciente diferenciación en las grandes ciudades. De un lado, surgieron

---

5/ En general, ocupaciones no manuales que comprenden desde empleadores y profesionales hasta empleados a sueldo y vendedores.

6/ Trabajadores asalariados en los servicios o trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que se desempeñan en los servicios.

/Cuadro 7

Cuadro 7

ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: ESTRATOS OCUPACIONALES, 1960-1970

	Argentina		Brasil		Costa Rica		Chile		Ecuador		Panamá		Paraguay		Uruguay		Venezuela	
	1960	1970	1960	1972	1963	1970	1960	1970	1962	1968	1960	1970	1962	1972	1963	1970	1960	1973
I. Estratos medio y alto (salvo las ocupaciones del sector primario)	31.4	32.2	15.0	23.3	33.6	46.2	20.3	27.8	25.0	39.8	16.4	21.8	11.8	13.9	50.9	45.8	23.9	36.8
a) Empleadores	8.2	4.3	1.9	4.1	3.0	6.0	1.5	2.4	1.7	4.1	1.3	1.0	1.2	1.4	8.4	5.6	1.8	3.6
b) Trabajadores por cuenta propia, dueños de establecimientos comerciales	2.4	4.4	0.2	1.6	4.4	3.1	3.7	4.9	9.1	12.1	0.9	1.3	2.7	3.1	3.0	3.8	5.4	7.0
c) Profesionales y semiprofesionales independientes	0.7	1.2	0.7	0.5	0.5	0.3	0.6	0.6	0.7	1.3	0.3	0.3	0.6	0.6	2.5	1.5	0.4	0.6
d) Profesionales dependientes	4.7	5.5	2.6	4.3	9.4	11.0	4.0	6.2	5.3	7.2	4.9	5.4	2.6	3.1	7.5	7.3	4.8	8.2
e) Personal de gestión	1.1	4.2	2.6	12.8	1.9	3.4	1.4	1.2	0.4	1.1	1.7	2.4	0.3	0.4	1.3	0.8	1.0	1.3
f) Empleados, vendedores y auxiliares	14.3	12.7	7.0		14.4	22.4	9.2	12.5	7.8	14.0	7.9	11.3	4.4	5.3	28.2	26.8	10.5	16.1
II. Estratos inferiores del sector secundario	30.8	34.0	22.7	20.1	32.4	31.3	32.4	31.9	38.2	34.7	16.6	23.7	21.3	23.5	30.1	36.1	26.0	30.2
a) Trabajadores asalariados	26.5	27.5	15.2	14.6	25.1	26.1	26.1	25.2	19.2	22.5	12.5	18.4	11.2	13.0	25.0	29.5	19.3	22.5
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados en empresas familiares	4.3	6.6	7.5	5.5	7.3	5.2	6.3	6.1	19.0	12.2	4.1	5.3	10.1	10.5	5.1	6.6	6.7	7.7
III. Estratos inferiores del sector terciario	8.9	9.9	7.1	7.9	16.5	15.7	13.4	12.0	14.8	17.7	10.9	12.7	7.8	7.7	14.9	14.3	11.4	12.6
a) Trabajadores asalariados en los servicios	8.3	9.1	6.7	6.5	15.2	15.0	12.3	10.9	12.4	13.9	9.5	10.7	7.2	6.8	13.9	12.7	10.0	10.7
b) Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que se desempeñan en los servicios	0.6	0.9	0.4	1.4	1.3	0.7	1.1	1.1	2.4	3.9	1.4	2.0	0.6	0.9	1.0	1.6	1.4	1.9
IV. Estratos medio y alto del sector primario	3.4	1.3	0.1	0.1	1.3	1.1	0.5	0.8	1.2	1.0	0.6	0.2	1.3	0.6	0.3	0.6	0.9	1.0
a) Empleadores en la agricultura y en empresas extractivas	3.4	1.3	0.1	0.1	1.3	1.1	0.5	0.8	1.2	1.0	0.6	0.2	1.3	0.6	0.3	0.6	0.9	1.0
V. Estratos inferiores del sector primario	14.9	13.1	50.9	40.2	12.6	4.8	29.9	24.4	18.9	6.1	43.5	36.9	51.0	48.9	0.5	1.4	32.7	19.1
a) Trabajadores rurales remunerados	9.5	7.8	14.2	11.8	8.3	3.9	21.7	16.5	10.6	3.9	6.3	6.8	11.0	9.3	0.4	0.5	11.6	7.1
b) Trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados en empresas familiares	5.4	5.3	36.7	28.4	4.3	0.9	8.2	7.9	8.3	2.2	37.2	30.1	40.0	39.6	0.1	0.9	21.1	12.0
VI. Otros (residuales no clasificados que predominan probablemente en el sector primario)	10.6	9.5	4.3	8.4	3.6	0.9	3.2	3.7	1.9	0.7	12.0	4.7	6.8	5.4	3.3	1.8	5.1	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: Argentina: 1960 y 1970, muestras de censos nacionales; Brasil: 1960, muestra de censo nacional; 1972, encuestas por muestreo de seis regiones (puede haber un error de muestreo con relación al bajísimo porcentaje asignado a los estratos altos y medios en el sector primario); Costa Rica: 1963 y 1970, encuestas por muestreo que cubren zonas urbanas; Chile: 1960, muestra del censo; 1970, censo (censos nacionales en ambos casos); Ecuador: 1962 y 1968, encuestas por muestreo que cubren zonas urbanas; Panamá: 1960 y 1970, muestras de censos nacionales; Paraguay: 1962 y 1972, muestras de censos nacionales; Uruguay: 1963, muestra del censo; 1970, encuestas por muestreo. Sólo Montevideo en ambos casos; Venezuela: 1960, censo; 1973, encuestas por muestreo (censos nacionales en ambos casos).

/barrios modernos

barrios modernos y lejanos de los centros, gracias a la extensión del uso del automóvil y, de otro, se mantuvieron los precarios asentamientos humanos creados espontáneamente como fruto de la migración rural-urbana. La política estatal para estos asentamientos terminó siendo asistencial, ante la magnitud de los recursos que requiere un programa habitacional o urbanístico moderno.

El problema de tensión política que se origina en estos grandes grupos urbanos ha terminado ocupando un papel central. Se trata de que no se genere una ruptura social y económica en una economía urbana con desigual distribución del ingreso y acceso al empleo y los servicios públicos, y con evidentes contrastes en los niveles de consumo y estilos de vida. Al parecer la combinación de un porcentaje pequeño pero efectivo de oportunidades reales, moderados avances en el consumo, esperanzas de progreso, políticas asistenciales mínimas y regímenes autoritarios han permitido mantener la situación bajo control.

e) Rigidez y cambios en el sector rural

La situación rural sigue siendo hoy peor que la situación urbana. Los indicadores absolutos de pobreza de importantes estratos y la mala distribución de la propiedad y del poder eran y son hoy características de la situación rural. En los años cincuenta y comienzos de los sesenta se pensaba que la reforma agraria era no sólo una solución para los problemas rurales sino también una medida coherente con el proceso de industrialización. Se suponía que el Estado, los empresarios industriales, las clases medias y asalariadas urbanas y las masas rurales tenían intereses comunes en una política que llevaría a un uso más eficiente de la tierra y de la mano de obra rural, más producción y mayores ingresos que brindarían nuevos mercados a los bienes manufacturados, lo que abriría paso a una democracia rural y a la organización de grupos que romperían el poder de los sectores terratenientes que se oponían al desarrollo.

Los altos costos de la reforma agraria, sus lentos períodos de maduración y sobre todo la verificación de que los grupos involucrados podían alcanzar la mayoría de sus fines a costa de una masa

/rural que

rural que ejercía una presión política más débil que la supuesta, quitaron impulso al proceso dejando marginados a un alto porcentaje de los potenciales beneficiarios.

La lenta o difícil marcha de la reforma agraria hizo surgir una cantidad de fórmulas que se presentaron en general como complementarias, pero que resultaron ser alternativas. Las más importantes fueron la colonización y reubicación de campesinos pobres basada en la expansión de la frontera agrícola; la extensión agrícola, que consistía en lo esencial en llevar los servicios públicos al área rural; la creación de sindicatos y organizaciones de base agrícolas, y la política de "desarrollo de la comunidad" que aspiraba a coordinar y dar unidad al resto de las iniciativas.

Como resultado de la evolución económica del sistema y el escaso impacto de la mayoría de las políticas, tendieron a perpetuarse en buena medida en el área rural los problemas observados en el pasado. Sin embargo, hubo algunas transformaciones de importancia. En primer lugar, ha surgido principalmente en las propiedades grandes y medianas una economía agrícola comercial moderna que ha aprovechado mejor que ningún otro grupo las obras estatales de infraestructura y la extensión agrícola en lo referente a tecnología. En segundo lugar, la reforma agraria consigió liberar de la extrema pobreza a una parte de los beneficiados. Otros consiguieron ingresar a la economía comercial o adquirir fuentes no agrícolas de ingresos en transporte, comercio, artesanía u otras actividades. La incorporación de todos ellos acentuó, en la visión de los que no consiguieron hacerlo, la distancia que los separaba del resto. Pasaron éstos a ser una masa asalariada dispersa, sin tierra, con trabajos estacionales y carentes de poder político. Por último, se consiguieron progresos importantes en el campo de la educación y salud; pero como en tantos otros aspectos la disparidad rural-urbana tendió a mantenerse o a aumentar, lo que nuevamente transforma los logros en relativos. Por tanto, estas transformaciones mejoraron la situación de ciertos grupos y crearon también en el sector rural una estratificación social más compleja que la de los años cincuenta, en la cual los grupos más

/postergados no

postergados no lograron mejorar su situación relativa, ni resolver sus problemas más graves.

3. Dinamismo y transformación económica

a) Las estrategias de desarrollo y las condiciones externas. Etapas del proceso de crecimiento

El ritmo de crecimiento económico y la orientación de la transformación productiva estuvieron determinados por la forma como se combinaron en la esfera nacional las políticas y potencialidades internas de desarrollo y los factores externos.

La influencia de los factores externos fue especialmente notable en las fluctuaciones del ritmo de crecimiento. El tamaño de las economías y, en general, las condiciones internas de desarrollo, determinaron en buena parte las tendencias y la orientación de la transformación productiva.

Las variadas formas en que se dieron esos factores originaron notables diferencias entre países y distintas etapas en el crecimiento económico de los últimos veinticinco años. La evolución de las variables externas, en relación con las exportaciones y el financiamiento, por ejemplo, fue similar para muchos países. Sin embargo, la disparidad en la dotación de recursos naturales, en la magnitud de los mercados internos, en los niveles salariales, en la organización sociopolítica y en la capacidad de definir y ejecutar políticas de desarrollo, promovieron procesos económicos con disímiles dinamismo y estructura.

En este análisis de largo plazo del desarrollo económico de la región podrían distinguirse dos etapas, si se considera la evolución de esos factores internos y externos en los países que contienen los más altos porcentajes de población. La primera abarca la década de los cincuenta y el quinquenio inicial de los años sesenta. La segunda cubre el resto de la década de los sesenta y la de los setenta. Esta delimitación de dos etapas hacia mediados del decenio de 1960 representa por supuesto una simplificación analítica. No tiene necesariamente una aplicación precisa para cada uno de los países por los

/rasgos particulares

rasgos particulares antes señalados, y la selección del año 1965 como punto divisorio tiene principalmente un propósito de simplificación estadística. Con todo, prevalecen en uno y otro período significativos rasgos característicos que justifican esa consideración global.

La primera etapa (1950-1965) se caracteriza por una situación externa de mercados y precios que después de haber sido muy favorable para la región durante la guerra de Corea, evolucionó desfavorablemente para América Latina. En efecto, luego de un período inicial en que los precios del mercado internacional subieron rápidamente y se incrementaron los volúmenes exportados, sobrevino un debilitamiento de los mercados externos que duró hasta mediados de los sesenta. Las exportaciones crecieron lentamente y se deterioró la relación de precios del intercambio. De otro lado, la capacidad de endeudamiento y la disponibilidad de financiamiento externo fueron relativamente bajas. Se acentuó la industrialización sustitutiva y las importaciones crecieron lentamente en numerosos países grandes y medianos. Se redujo el coeficiente de importaciones, alcanzando este fenómeno proporciones notables en algunos países y muy especialmente en Brasil. Sin embargo, es necesario destacar que la situación externa no fue desfavorable para todos los países y en especial para la mayoría de los países centroamericanos.

El debilitamiento de la capacidad de compra externa antes reseñada alentó en la mayoría de los países, si bien en distintos grados, las tendencias hacia la industrialización sustitutiva de importaciones, que se habían gestado en los años treinta y después de la Segunda Guerra Mundial. Los países en que la capacidad de importaciones sufrió mayores restricciones, como los del Cono Sur, Brasil y en algunos años México, debieron hacer notables esfuerzos internos para materializar su estrategia de industrialización. Estos países vieron declinar la velocidad del proceso a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, variando su intensidad y fluctuaciones en los diferentes casos. Sus esfuerzos hicieron avanzar más rápidamente a estos países en las etapas de la industrialización, particularmente Brasil y México, pero la restricción de

/importaciones los

importaciones los llevó a forzar el proceso sustitutivo a grados que no siempre se condecían con los requisitos de eficiencia deseables, y que hacían recaer sus costos excesivos en los consumidores y en otros sectores productivos.

Otros países de menor tamaño económico y demográfico, como los países centroamericanos, no sufrieron restricciones similares en sus condiciones externas y comenzaron a materializar hacia finales del período una primera y fructífera etapa de integración subregional. Esto les permitió un avance de su industrialización que no hubiera sido fácil de lograr en condiciones externas restrictivas, dada la escasa dimensión de los mercados.

La segunda etapa, que abarca desde mediados de los años sesenta hasta los setenta, se caracteriza por un paulatino mejoramiento de las condiciones externas, que alcanzó su auge en el bienio 1972-1973.

Las exportaciones mostraron mayor dinamismo y diversificación y tendieron a mejorar las relaciones de precios del intercambio, así como las disponibilidades de financiamiento externo, sobre todo en la década de los setenta. En esta segunda etapa hubo notables disparidades en la capacidad de los países para insertarse en la nueva situación internacional. Las distintas condiciones de los países latinoamericanos para captar el financiamiento externo, abordar nuevos hitos de la transformación productiva interna y diversificar las exportaciones crearon marcadas diferencias en su grado de dinamismo y en los procesos económicos nacionales.

Los países que mejor aprovecharon la situación externa fueron aquellos que combinaron una activa política de transformación interna con una inserción dinámica en el mercado comercial y financiero externo.

En general, los países latinoamericanos llevaron a cabo importantes modificaciones en la estructura institucional de sus economías. Paulatinamente los gobiernos avanzaron en la planificación de sus actividades, tanto de largo como de corto plazo. Aunque no siempre se consiguió encuadrar la acción en el marco de un plan formal, de hecho la actividad pública ganó en coherencia y claridad de objetivos.

/Contribuyó decisivamente

Contribuyó decisivamente a esta mejora la creciente capacitación de las tecnocracias y burocracias públicas. En muchos países ellas demostraron capacidad para llevar adelante importantes inversiones, tanto en infraestructura como en sectores industriales, y para manejar políticas económicas que permitieron ejecutar estrategias de largo plazo y adaptarse a las cambiantes condiciones externas.

También se avanzó, aunque con mayor disparidad, en las reformas impositivas, administrativas y agrarias. Naturalmente estas reformas despertaban mayores reacciones que el resto de las medidas públicas, y, especialmente en la agraria, los avances distan de ser satisfactorios en la mayoría de los casos.

Se organizaron los mercados financieros, promoviéndose así importantes procesos de acumulación y una mayor inserción en el contexto internacional. Gradualmente se introdujeron en dichos mercados ajustes inflacionarios, por lo que se eliminaron muchas de las distorsiones que se registraban en los mercados de capitales y en la inversión.

La mejor organización institucional del sector público permitió llevar a cabo una política económica que, manteniendo en general los objetivos de la industrialización, readecuó los instrumentos a las nuevas condiciones.

La política económica incorporó en forma orgánica una creciente preocupación antinflacionaria. La inflación, circunscrita en la primera etapa a unos pocos países, terminó siendo un fenómeno generalizado en la década de los setenta, en el marco de un proceso inflacionario mundial, por la variada acción en los países latinoamericanos de factores internos y externos, según se expone en el capítulo IV. Los esfuerzos por armonizar crecimiento, inflación y ocupación demuestran que muchos países llevan a cabo formas más elaboradas de política económica.

Las nuevas condiciones internacionales y las rigideces que creó en muchos países la sustitución de importaciones determinaron o facilitaron cambios en la política económica. En general, los países intentaron encuadrar su proceso de industrialización en mercados

/más amplios

más amplios para poder materializar nuevas etapas y para corregir algunas distorsiones propias del pasado. Para ello, combinaron una política de fomento a las exportaciones con una mayor liberalización de las importaciones, mediante medidas sobre los aranceles, las tasas cambiarias y los subsidios tributarios.

Las exigencias del proceso de acumulación, junto con el afán de mantener un razonable grado de autonomía en el manejo de sectores claves llevaron a revisar también la actitud frente al capital extranjero. En lo referente a los recursos naturales hubo una actitud generalizada proclive a su nacionalización, que permitió a los países mantener o recuperar el control de su actividad minera y energética. Por lo contrario, en el resto de los sectores de la economía se impuso una actitud más favorable al capital extranjero que se tradujo en muchos casos en una fuerta influencia de las empresas transnacionales en los rubros más dinámicos de la demanda.

Bajo las nuevas condiciones externas e impulsado por las políticas nacionales se gestó un acelerado dinamismo económico y una importante transformación productiva. Los países más favorecidos en estas circunstancias fueron algunos de gran tamaño de mercado, y otros pequeños que comenzaron a explotar recursos de buen precio internacional cuyo efecto marginal sobre la economía resultó apreciable. Entre los primeros resultaron especialmente favorecidos aquellos que apoyándose en la base industrial ya creada hacia mediados de los años sesenta, ofrecieron condiciones políticas y salariales atractivas para el capital extranjero, captaron proporciones apreciables de financiamiento y tecnología y llevaron adelante una estrategia decidida de industrialización. Entre los segundos resultaron más beneficiados aquellos que, aprovechando la situación de balanza de pagos creada por la expansión de las exportaciones, captaron financiamiento externo y abordaron con esa base primeras etapas de la industrialización.

De otro lado se situaron los países medianos y chicos que habían ya realizado la primera etapa del proceso sustitutivo o que no poseían recursos naturales capaces de incrementar sustancialmente los

/ingresos de

ingresos de sus exportaciones. Estos países enfrentaban un doble problema: no poseían un mercado que les permitiera avanzar en el proceso industrial y captar financiamiento externo, ni eran capaces de satisfacer una demanda más sofisticada por la vía del comercio exterior. Los esquemas subregionales de integración aparecieron entonces como una solución propicia para un importante grupo de países.

La mejora del poder de compra de las exportaciones y el abundante financiamiento externo invirtieron en muchos países la tendencia del período previo hacia la disminución del coeficiente de importaciones. Las economías funcionaron en el período con una mayor disponibilidad de importaciones. Si bien la flexibilidad de la oferta que se derivó de este hecho debe anotarse como uno de los factores que posibilitó un alto dinamismo, no es menos cierto que el sistema funcionó con un creciente endeudamiento externo, que se acentuó cuando a partir de 1974 se deterioraron las condiciones externas por los efectos y repercusiones de la recesión económica en los países industriales y el deterioro de la relación de precios del intercambio agravado por el alza de los precios del petróleo para los países importadores. Los servicios de la deuda externa y las remuneraciones de la inversión directa extranjera fueron aumentado su peso y hacia finales del período constituían una de las causas importantes del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente. Una parte considerable de la deuda se había contraído con la banca privada extranjera, que funciona con plazos, intereses y condiciones más onerosos y arriesgados que los que corresponden al financiamiento multilateral oficial.

El grave estrangulamiento externo que se manifiesta en los elevados déficit en cuenta corriente de los balances de pagos de los países no exportadores de petróleo, iniciado en 1974, incidió en la drástica caída del ritmo del crecimiento económico en 1975. Este problema se mantiene no obstante cierto mejoramiento registrado el año pasado.

/En definitiva,

En definitiva, parece insinuarse una nueva etapa en el desarrollo económico de los países latinoamericanos, que presenta distintas perspectivas según las condiciones particulares que los afectan. Por un lado, los países exportadores de petróleo, y especialmente Venezuela, tienen perspectivas favorables para acelerar su desarrollo y pueden influir apreciablemente en el impulso económico de otros países de la región si se expande el comercio recíproco y se fortalece la cooperación económica y financiera. Por el otro lado, los demás países tendrán que enfrentar la solución de sus agudos problemas de pagos externos en un panorama internacional que será menos propicio que en años anteriores a la recesión; sobre todo, si continúa postergándose la recuperación del ritmo del crecimiento de los países industriales.

Para este segundo grupo de países, el desarrollo de sus mercados internos admite tanto una nueva etapa de industrialización en productos intermedios esenciales y bienes de capital cuya naturaleza y dinamismo variará sin duda de uno a otro país, como también el ensanchamiento y diversificación del comercio regional y con otras áreas no tradicionales. La consideración urgente de estos factores será decisiva en el impulso del desarrollo económico de mediano y largo plazo de este grupo de países.

b) Aceleración del crecimiento económico y sus diferencias entre países

A lo largo de este período, el ritmo del crecimiento económico de la región en su conjunto tendió a acelerarse. La tasa anual media de crecimiento se elevó desde alrededor de 5% en los años cincuenta a cerca de 5.5% en los sesenta y a 6.3% en el primer quinquenio de los setenta. En los veinticinco años esto equivale a un promedio de 5.5% anual, lo que significó superar en casi un 1% la tasa de los países desarrollados de economía de mercado. No sucedió otro tanto con el producto per cápita, pues simultáneamente el crecimiento demográfico alcanzó tasas cercanas al 3%, con lo que la región no alcanzó a duplicar su producto por habitante ni mejoró su posición relativa con respecto a los países desarrollados. (Véanse los cuadros 8 y 9.)

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO[a]

(Porcentajes)

1.0 a 1.9	2.0 a 2.9	3.0 a 3.9	4.0 a 4.9	5.0 a 5.9	6.0 a 6.9	7.0 y más
			1950-1975			
Uruguay (1.1) Haití (1.4)		Bolivia (3.5) Argentina (3.8) Chile (3.9)	Honduras (4.1) Paraguay (4.3)	Colombia (5.1) Guatemala (5.1) Ecuador (5.2) El Salvador (5.3) Perú (5.3) República Dominicana (5.3)[b] Nicaragua (5.9) América Latina (5.5)	Venezuela (6.1) México (6.5) Brasil (6.7) Costa Rica (6.9) Panamá (6.9)	
			1950-1966			
Haití (1.0) Uruguay (1.2) Bolivia (1.5)		Argentina (3.3) Paraguay (3.7) Honduras (3.9)	Chile (4.3) Colombia (4.6) Guatemala (4.6) Ecuador (4.7)	República Dominicana (5.0) El Salvador (5.4) Perú (5.5) América Latina (5.2)	Nicaragua (6.0) México (6.2) Brasil (6.3) Panamá (6.3) Costa Rica (6.8)	Venezuela (7.1)
			1966-1973			
Uruguay (1.2)		Chile (3.0) Honduras (3.6) Haití (3.9)	El Salvador (4.1) Nicaragua (4.2) Venezuela (4.6) Argentina (3.9)	Paraguay (5.1) Perú (5.2) Bolivia (5.4)	Guatemala (6.0) Ecuador (6.1) Colombia (6.4) México (6.4) América Latina (6.6)	Costa Rica (7.1) Panamá (7.6) República Dominicana (8.8) Brasil (9.6)

a/ Tasas estimadas por correlación.
b/ 1950-1973.

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTES/

(Porcentajes)

Negativo	0 a 0.9	1.0 a 1.9	2.0 a 2.4	2.5 a 2.9	3.0 a 3.9	4.0 a 4.9	5.0 y más
			1950 - 1975				
Haití (-0.8) Uruguay (-0.3)	Honduras (0.9)	Bolivia (1.1) Paraguay (1.6) Colombia (1.8) Chile (1.8) Ecuador (1.9)	República Dominicana (2.0)b/ Argentina (2.2) El Salvador (2.2) Guatemala (2.3) Perú (2.4)	Venezuela (2.5) Nicaragua (2.8) América Latina (2.6)	México (3.1) Costa Rica (3.4) Brasil (3.7) Panamá (3.8)		
			1950 - 1966				
Haití (-1.1) Bolivia (-0.8) Uruguay (-0.4)	Honduras (0.8)	Paraguay (1.1) Colombia (1.4) Ecuador (1.5) Argentina (1.6) Guatemala (1.8) República Dominicana (1.8)	Chile (2.0) El Salvador (2.4) América Latina (2.3)	Perú (2.7) México (2.9)	Costa Rica (3.0) Nicaragua (3.0) Brasil (3.2) Venezuela (3.2) Panamá (3.2)		
			1966 - 1973				
	Uruguay (0.2) Honduras (0.4) El Salvador (0.7)	Chile (1.0) Nicaragua (1.1) Haití (1.4) Venezuela (1.6)	Perú (2.2) Paraguay (2.3)	Ecuador (2.6) Bolivia (2.9)	Colombia (3.0) Guatemala (3.0) México (3.0) Argentina (3.4) América Latina (3.7)	Costa Rica (4.1) Panamá (4.5)	República Dominicana (5.4) Brasil (6.5)

a/ Tasas estimadas por correlación.
b/ 1950-1973.

/El mayor

El mayor dinamismo abarcó a la gran mayoría de países a pesar de las diferencias de ritmo que es posible distinguir entre ellos. En efecto, en los años cincuenta sólo tres países superaron la tasa de 6%, en tanto que en el primer quinquenio de los setenta, siete lo hicieron, incluidos entre ellos Brasil y México, que abarcan cerca del 50% de la población. Asimismo, en los años cincuenta, siete países no alcanzaron el 4%, en tanto que en el primer quinquenio de los setenta, sólo cuatro no llegaron a ese ritmo.

Tal como se señaló anteriormente, las diferencias entre países en lo referente al tamño de los mercados nacionales, a las condiciones, potencialidades y políticas internas, terminaron por diferenciarlos en el ritmo y estructura de su crecimiento, especialmente en la última etapa considerada. Los países menos favorecidos fueron aquellos que encontraron dificultades o limitaciones para proseguir su proceso de industrialización. Por el contrario, los más favorecidos fueron los que pudieron sumar al nivel y dinamismo de la demanda interna y externa una balanza de pagos capaz de sustentar la corriente de bienes importados que supone la transformación productiva.

Como consecuencia de estas diferencias, es posible distinguir tres grupos de países:

i) los que debido al mayor tamaño de su mercado y a la capacidad de captación de financiamiento externo obtuvieron un alto crecimiento y un claro avance en algunas ramas industriales, incorporando los bienes de consumo durable, mejorando la eficiencia técnica de la infraestructura industrial con adecuadas escalas en el acero, la refinación del petróleo, la generación de energía, etc., y avanzaron en las primeras etapas de la industria de bienes de capital e industrias químicas. Estos países crecieron y consiguieron una estructura industrial mejor articulada y crearon mercados que son hoy atractivos en muchos rubros a nivel mundial;

ii) los países pequeños y algunos medianos que avanzaron en las primeras etapas del desarrollo industrial;

/iii) los

iii) los países que crecieron menos, como los del Cono Sur que, habiendo sido pioneros del proceso de transformación productiva, encontraron luego, por diversos factores, dificultades para alcanzar ritmos de crecimiento parecidos a los promedios regionales, perdiendo así participación en la generación del producto regional, aunque con notables diferencias de carácter económico e industrial entre ellos.

c) Avances de la industrialización. Transformación de la estructura sectorial

El proceso de industrialización de los últimos veinticinco años modificó profundamente la estructura productiva de la región. (Véase el cuadro 10.)

La participación de la industria manufacturera pasó de 18% en 1950 a 24% en 1975. Los países de mayor tamaño económico y demográfico ya tenían en 1950 y mantuvieron durante este período un alto grado de industrialización (20.4% en 1950 y 26.6% en 1975). Los países medianos y pequeños tenían niveles más bajos en 1950 y avanzaron sensiblemente menos en este sentido pasando de un 14.4% a 17.7% en 1975.

Esas diferencias cuantitativas reflejan, especialmente en los últimos años, la dispar capacidad de los países para cubrir rubros más avanzados del proceso industrial. Los países grandes han avanzado en el proceso sustitutivo de bienes intermedios y bienes de capital, en tanto que el resto ha experimentado dificultades en algunos rubros de consumo durable. Chile y Uruguay que avanzaron tempranamente en la industrialización, son buen ejemplo de estas dificultades, pues aunque tienen un grado de industrialización alto no pudieron progresar en el período a los ritmos de los países grandes.

En el sector agrícola el fenómeno ha sido el inverso. Si bien es cierto que con los incrementos del nivel de ingreso es habitual que se produzca un desplazamiento de la demanda, en América Latina muchos países han ido más allá en la baja de la participación agrícola que lo que permitiría suponer la estructura de la demanda.

El mecanismo de ajuste entre demanda y producción ha sido el sector externo. Especialmente en los últimos años (1970-1974), las

/Cuadro 10

Cuadro 10

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y MANUFACTURERO EN EL PRODUCTO

(Porcentajes del producto interno bruto a precios de 1970)

País	Sector agropecuario a/				Industria manufacturera			
	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
Argentina	16.7	15.6	13.1	12.0	23.2	26.3	30.2	32.2
Bolivia	25.4	24.4	16.9	15.8	12.4	11.6	12.9	13.6
Brasil	20.6	16.5	14.3	12.2	17.9	22.3	24.8	25.6
Colombia	38.2	33.0	28.6	26.8	13.7	16.4	17.5	18.8
Costa Rica b/	38.4	29.3	25.0	23.2	11.5	12.4	15.1	17.2
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	11.2	9.8	7.9	8.3	23.1	24.9	27.2	23.8
Ecuador	40.8	38.1	29.2	22.1	17.1	17.0	19.0	20.3
El Salvador	41.0	35.7	30.6	28.1	12.9	13.8	17.6	18.1
Guatemala	35.3	32.6	30.1	30.1	10.7	11.7	14.6	14.5
Haití	52.8	48.8	50.8	45.2	8.3	8.8	9.8	11.7
Honduras	45.2	32.7	34.6	31.7	9.2	15.2	14.0	16.0
México	18.2	16.1	11.8	9.7	18.6	19.2	23.4	24.1
Nicaragua	33.1	26.4	26.3	26.9	10.0	11.9	17.5	17.8
Panamá	31.5	25.7	20.7	18.8	7.9	11.6	15.8	13.9
Paraguay	45.8	39.5	34.3	33.0	17.8	15.2	17.3	17.5
Perú	25.3	24.6	19.8	15.3	10.9	13.3	16.8	18.7
República Dominicana	34.7	33.8	25.8	19.1	12.5	14.6	16.7	17.5
Uruguay b/	15.4	11.0	12.6	11.6	23.0	24.3	24.2	25.4
Venezuela	7.7	7.3	7.5	7.4	6.9	9.2	11.4	13.4
América Latina (19 países)	20.1	18.2	14.9	13.2	17.9	20.3	23.0	23.9

a/ Incluye: Agricultura, silvicultura, caza y pesca.
b/ La industria manufacturera incluye minas y canteras.

/importaciones han

importaciones han crecido a una tasa bastante más alta que las exportaciones (10% y 1%, respectivamente). El producto agrícola de la región ha bajado su participación en el producto total desde alrededor de 20% en 1950 a 13% en 1955. En 1950, en once países esa participación era superior al 30% y en 1975 en sólo tres se superaba ese porcentaje. En 1975, los tres países de mayor tamaño económico y demográfico tenían coeficientes inferiores al promedio. Asimismo, Chile y Venezuela seguían siendo, al igual que en 1950, los países con la menor participación agrícola en el producto (alrededor de 7%). La tasa de crecimiento de la producción ha sido decreciente para el sector, cayendo desde 3.7% en los años cincuenta a 3.2% en los sesenta y a menos de 3% en los setenta.

La transformación de la estructura productiva ha permitido alterar apreciablemente la cantidad y calidad de la oferta. El sector industrial ha incrementado notablemente la oferta de bienes de consumo, llegando a satisfacer en muchos países la casi totalidad de la demanda. También ha aumentado la producción de bienes intermedios, especialmente en ciertas industrias intermedias básicas, como la de acero y la refinación de petróleo. En los últimos años tiende a expandirse la industria química y petroquímica, pero la difusión de estas últimas ramas es dispar en términos de países. La rama que menos ha avanzado es la de bienes de capital, pero los graves problemas de balance de pagos están fortaleciendo las tendencias hacia una política de sustitución en esos rubros, especialmente en países como Brasil y México. De allí que si se mira a la región en su conjunto, puede afirmarse que la estructura de la oferta industrial tiende a completarse.

Si se analiza lo sucedido con los diferentes países, puede comprobarse que los países medianos y pequeños tienen facilidad para avanzar en las ramas más tradicionales, pero ven aparecer dificultades crecientes a medida que intentan avanzar en los sectores intermedios y de bienes de capital, que requieren escalas amplias de producción. Por tanto, las tendencias a continuar la transformación productiva son dispares. De un lado, los países grandes tienen condiciones

/para avanzar

para avanzar e insertarse en el comercio mundial. De otro, los países medianos y pequeños debieran hacer esfuerzos mucho más intensos para proseguir su transformación productiva. En este sentido, la expansión del comercio regional y el éxito de los esquemas de integración constituirían, a no dudarlo, factores importantes para continuar la tendencia a la transformación. Por lo contrario, su frustración supondría un retardo en el fortalecimiento de la economía regional.

d) El grado de explotación de los recursos naturales en relación con las condiciones externas

La dotación de recursos naturales fue en los períodos previos a la industrialización factor importante en el desarrollo de los países latinoamericanos.

Las etapas de desarrollo cumplidas en los últimos veinticinco años han precisado el uso de cantidades crecientes y considerables de recursos naturales. Vista en su conjunto, la región posee abundantes recursos naturales, pero su incorporación al proceso productivo requiere en muchos casos resolver previamente problemas institucionales, o realizar inversiones de magnitud apreciable, difíciles de dividir en unidades pequeñas. De otro lado, la exportación de recursos naturales siguió siendo, si no el factor dinámico de demanda que fue en el pasado, un elemento clave en la expansión de la capacidad para importar.

La región no aumentó durante los últimos veinticinco años la explotación de sus recursos en las proporciones que exigía el crecimiento de la demanda interna y externa. Para resolver este desajuste recurrió al comercio exterior, especialmente en los años más favorables de la etapa 1965-1973. A través de este expediente pudo evitar reformas más drásticas en sectores como el agrícola, o inversiones de gran magnitud en los sectores energéticos y mineros.

En el caso agrícola muchos factores se conjugaron para que la producción creciera a ritmos menores que la demanda. Del lado interno, la estructura de la propiedad agrícola, el nivel poco atractivo de los precios internos y externos, y los elevados montos de inversión y tecnología que requerían los adelantos cualitativos en el sector. Del lado externo, la oferta estuvo muchas veces acompañada de

/condiciones financieras

condiciones financieras sumamente atractivas que facilitaron la colocación en América Latina de superávit de países desarrollados. De allí que la presión sobre el sector para una mayor utilización de los recursos no fue intensa durante el período. Naturalmente, de algunos países no puede afirmarse algo similar, en especial aquellos en que no resultaba fácil expandir sin grandes costos la superficie cosechada, y las condiciones de balanza de pagos no resultaban favorables.

Los recursos mineros tampoco sufrieron durante el período fuertes presiones de la demanda. La demanda externa siguió siendo dominante para el sector, y en los últimos veinticinco años los países industriales importadores optaron por una política de diversificación de sus abastecimientos. Aunque se produjo un fuerte incremento de las exportaciones de algunos minerales como el hierro, en los cuales la participación de la región era muy baja, el deterioro fue importante en otros minerales, en los cuales su participación era alta. En estos casos, el capital extranjero orientado a la minería se desplazó hacia otras regiones del mundo. Sólo en los últimos años el fuerte desarrollo industrial de los países más grandes de la región, hizo que la demanda interna surgiera como factor potencial de crecimiento del sector, y aumentó en algunos casos la presión sobre los recursos.

Donde la presión del sector externo sobre los recursos se ve con mayor nitidez, es en el caso de los energéticos. Si bien la región sigue siendo hoy exportadora neta de recursos energéticos, la producción creció en el período a tasas menores que el consumo, debido a que el precio del petróleo se mantuvo relativamente bajo, especialmente en la década de los sesenta. Los países deficitarios reemplazaron los esfuerzos de inversión que hubiera significado explorar nuevos recursos energéticos e incorporarlos a las reservas y la producción, por importaciones abundantes del Medio Oriente. En 1973, como consecuencia del alza del precio del petróleo, el peso sobre la balanza de pagos se hizo sentir nuevamente. Como es natural, éste seguirá siendo un campo estratégico en los próximos años.

/Sin duda

Sin duda que para mantener altos ritmos de crecimiento económico en el futuro será preciso explotar más intensamente los recursos naturales de la región. Se acrecentarán considerablemente las necesidades de inversión y de avance tecnológico, y diversas formas de cooperación y expansión del comercio entre los países del área se harán más imperiosas.

e) La importancia y avances del sector público y las empresas transnacionales como agentes del crecimiento

La expansión de las economías, la incorporación a la demanda de productos más sofisticados, la necesidad de abordar escalas amplias de producción y los intentos de incorporar productos industriales a la pauta de las exportaciones crearon en los años setenta necesidades de organización, tecnológicas y financieras muy diferentes de aquellas que se hicieron sentir en el decenio de 1950.

El crecimiento de la producción estuvo asociado con la evolución de una estructura de consumo que seguía las pautas de los países desarrollados. Esta tendencia fue estimulada y hecha posible por el capital extranjero, que en muchos casos vino a explotar el mercado interno de los países, especialmente el de los de mayor tamaño económico y demográfico. La tecnología disponible para la producción de los bienes contenidos en la nueva estructura de consumo había sido creada en los países desarrollados para mercados de gran dimensión lo que en buena medida condicionó a los países grandes la afluencia de capital para producir bienes que respondían a dichas características tecnológicas. De otro lado, este tipo de desarrollo industrial exige en muchos rubros una infraestructura de transporte, energía e insumos básicos, que sólo se justifica para mercados grandes.

El sector privado nacional, que desempeñó un papel importante en la primera etapa del proceso industrial, cedió terreno al sector público y al capital extranjero, organizado este último bajo la forma de empresa transnacional. En general, el sector público abordó obras de infraestructura, explotación de recursos mineros y energéticos y algunos sectores industriales tales como la siderurgia y la refinación del petróleo. Las empresas transnacionales tuvieron participación

/en los

en los más variados sectores, pero principalmente en las ramas industriales más dinámicas o influyentes, como la industria automotriz.

La tendencia a concentrar la propiedad en manos de un número pequeño de empresas públicas y privadas impuso cambios en lo social y político, y alejó cada vez más del modelo competitivo que avizoraba la ideología del desarrollo de la postguerra.

f) La capacidad de acumulación y ahorro de la región

La acelaración del crecimiento económico de la región fue posible gracias a los altos niveles alcanzados por la acumulación de capital. La inversión que había crecido a un ritmo anual medio de 5.7% en la etapa 1950-1965, alcanzó desde mediados de las sesenta tasas cercanas al 8.5%. (Véase el cuadro 11.) Si se analiza la situación por países se encuentran casos de notable aceleración del ritmo de acumulación de capital. Brasil que ya poseía tasas altas, consiguió una tasa media de 11.5%. Los países que iniciaron la explotación de nuevos recursos naturales, como Ecuador y la República Dominicana, lograron tasas elevadísimas de 16.7% y 22.7%, respectivamente. En el caso de Brasil, la alta tasa alcanzada coincidió con un mejoramiento de la relación producto-capital, lo que demuestra la eficacia con que se llevó a cabo el proceso. En general, hubo una gran correspondencia entre los ritmos alcanzados por el producto y la inversión. La inversión desempeñó el doble papel de aumentar la capacidad de oferta y ser a la vez un importante factor dinámico de demanda. De otro lado, en Chile y Uruguay las tasas de la inversión crecieron en el período 1950-1973 a ritmos reducidos, coincidentes con el bajo crecimiento del producto.

Las cifras de la región en su conjunto demuestran una alta capacidad de movilización de recursos para la inversión. Los coeficientes de inversión-producto que habían declinado a comienzos de los años sesenta en relación con los de comienzos del decenio de 1950 (19 y 20%, respectivamente), se recuperaron con creces en el período 1971-1973 (alrededor de 21.5%) y alcanzaron la cifra extraordinariamente alta de 23.7% en 1974-1975.

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA INVERSION INTERNA

País	Inversión interna bruta en porcentaje del producto interno bruto a/				Ritmo de crecimiento de la inversión interna bruta (tasas anuales)	
	1950-1952	1964-1966	1971-1973	1974-1975	1950-1965	1965-1973
Argentina	15.1	17.6	21.5	20.5	6.1	6.8
Bolivia	10.2	15.6	15.2	20.3	6.6	6.1
Brasil	23.2	19.5	23.4	26.2	6.0	11.5
Colombia	22.9	21.0	19.9	21.6	3.3	4.1
Costa Rica	14.8	17.4	22.3	24.1	10.5	7.8
Cuba	...	...	...	...	...	...
Chile	14.6	15.4	12.6	12.6	4.6	0.1
Ecuador	10.0	11.3	23.9	27.4	6.0	16.7
El Salvador	11.3	17.5	14.2	15.4	8.9	2.5
Guatemala	10.8	12.6	12.4	12.6	5.0	5.1
Haití	7.1	5.8	8.0	8.8	0.8	7.0
Honduras	15.8	15.5	16.4	21.2	5.1	6.3
México	18.8	20.4	21.3	25.0	7.5	8.2
Nicaragua	12.3	19.2	17.0	22.8	11.9	5.7
Panamá	13.3	19.0	29.0	22.6	7.0	13.7
Paraguay	6.3	14.8	17.3	22.3	9.6	9.4
Perú	18.3	16.3	13.6	17.2	6.1	2.7
República Dominicana	16.5	13.7	22.2	26.6	2.3	22.6
Uruguay	18.4	9.3	11.6	10.1	-2.6	3.1
Venezuela	42.7	25.7	30.0	31.0	4.2	7.1
América Latina	19.8	18.9	21.5	23.7	5.7	8.3

a/ Sobre la base de valores medios a precios de 1970.

/Sin embargo,

Sin embargo, si se analizan los países por separado, la situación aparece dispar. De un lado hay un grupo de países que en los últimos 25 años tuvieron permanentemente niveles cercanos o superiores al 20% del producto. En general son países grandes o medianos: Brasil, Colombia, México y Venezuela. En segundo lugar están los países que incrementaron sus coeficientes inversión-producto desde valores que fluctuaban entre 10 y 15% a comienzos del período (1950-1952) a cifras iguales o superiores al 20% para la mayoría de ellos en el decenio de 1970: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Panamá, Paraguay y la República Dominicana. Finalmente, en los demás países el coeficiente capital-producto no consiguió superar el 15% en los años setenta, y en muchos casos se verificó una desaceleración a niveles muy bajos. Especial importancia debe darse a lo ocurrido en 1974-1975, cuando a pesar de que la región se vio afectada por la crisis de los países desarrollados y la tasa de incremento del producto disminuyó, el impulso de la inversión se mantuvo en muchos casos, demostrando la fuerza de la tendencia al crecimiento a largo plazo y la autonomía que agentes como el Estado y las empresas transnacionales demuestran con respecto a las oscilaciones del corto plazo.

El dinamismo de la inversión se vio acompañado por una intensa expansión del ahorro interno. La región, que tuvo por largos períodos niveles de ahorro interno cercanos al 18% del producto (18.5% en 1950-1952 y 18.2% en 1964-1966), vio aumentar su coeficiente a 19.5% en 1971-1973 y a 21.3% en 1974-1975. Los países que tuvieron constantemente coeficientes altos de inversión, tuvieron también coeficientes de ahorro elevados y relativamente estables. El resto de los países mostró oscilaciones importantes en torno a niveles menores. Con la excepción de los países exportadores de petróleo y de Argentina, Paraguay y la República Dominicana las tendencias no son crecientes. Llama la atención el que seis países - Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú y Uruguay - oscilen en el decenio de 1970 en torno al 10%, nivel extraordinariamente bajo. (Véase el cuadro 12.)

/Cuadro 12

Cuadro 12

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL AHORRO NACIONAL

País	Ahorro nacional bruto en porcentajes del producto interno bruto a/				Ahorro nacional bruto en porcentajes de la inversión bruta total a/		
	1950-1952	1964-1966	1971-1973	1974-1975	1950-1952	1964-1966	1971-1973
Argentina	13.1	18.4	21.4	19.4	88	105	100
Bolivia	9.9	10.6	11.7	17.6	97	68	76
Brasil	20.3	19.8	21.0	21.2	86	101	90
Colombia	23.1	18.0	16.7	21.0	101	86	85
Costa Rica	14.4	9.8	13.5	13.9	99	58	61
Cuba	...	...	...	...	...	...	...
Chile	14.1	13.8	8.5	9.4	97	90	66
Ecuador	12.4	9.3	17.6	24.8	126	82	74
El Salvador	14.8	13.5	12.9	9.2	133	77	91
Guatemala	11.2	9.9	11.6	10.8	105	79	94
Haití	6.7	2.5	6.5	5.7	94	43	82
Honduras	13.8	11.8	13.5	11.4	89	76	83
México	17.9	18.4	18.8	20.1	95	91	88
Nicaragua	13.7	13.8	13.4	8.8	112	72	80
Panamá	5.9	13.2	21.4	12.0	42	70	74
Paraguay	8.0	11.3	14.8	19.2	123	77	85
Perú	16.6	13.7	12.2	8.0	91	83	90
República Dominicana	18.4	8.8	18.2	22.6	116	65	81
Uruguay	17.2	11.0	11.0	6.5	94	119	96
Venezuela	44.3	26.9	31.5	52.9	104	104	105
América Latina	18.5	18.2	19.5	21.3	93	96	91

a/ Sobre la base de valores medios a precios de 1970.

/La proporción

La proporción de la inversión que se ha financiado con ahorro nacional es extremadamente dispar en los diferentes países. En general, dicha proporción ha tenido una trayectoria menos favorable que la inversión. En los países con inversión alta y estable el ahorro interno ha generado entre 90 y 100% de la inversión. Argentina y Venezuela - este último en especial por el alza del precio del petróleo - han sobresalido a este respecto, pues en muchos períodos han financiado la totalidad de lo invertido e incluso han obtenido remanentes. De otro lado, los países con niveles más bajos de inversión tienden en general a financiar con ahorro interno proporciones menores al 90%. Cabe destacar, sin embargo, que existen períodos en que la disminución de estas proporciones obedece a problemas recurrentes de balance de pagos, que obligan al país a contraer endeudamientos externos y que pueden llevar, por unos u otros factores, a una disminución del coeficiente de ahorro nacional en el período, de acuerdo con las definiciones convencionales.

g) Los cambios en el sector externo y sus relaciones con el crecimiento económico

El sector externo ha tenido gran influencia en el ritmo de crecimiento de las economías latinoamericanas. Durante los últimos veinticinco años, aunque se han modificado la naturaleza y los montos de las relaciones comerciales y financieras, los vínculos externos han seguido frenando o acelerando el ritmo de crecimiento. El papel de relaciones como las existentes entre demanda externa y dinamismo económico, importaciones y procesos sustitutivos, capital extranjero y financiamiento de la inversión e importaciones, ha variado significativamente. Estas relaciones se conjugan con el crecimiento económico de muy diferentes formas. (Véanse los cuadros 13 y 14.)

En la primera etapa correspondiente al período 1950-1965, las exportaciones de la región crecieron a un ritmo inferior al producto y se deterioró la relación de precios del intercambio. Como consecuencia el poder de compra de las exportaciones creció apreciablemente menos que el producto (2% y 5.2%, respectivamente). Esta situación afectó

/Cuadro 13

Cuadro 13

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Tasas anuales)

País	1950-1965			1965-1973		
	PIB	Exportaciones		PIB	Exportaciones	
		Volumen	Poder de compra		Volumen	Poder de compra
Argentina	3.44	2.91	2.48	4.03	2.42	5.69
Bolivia	1.78	-1.2	2.22	5.77	8.97	7.05
Brasil	6.03	2.91	-0.30	8.83	11.20	12.71
Colombia	4.66	4.04	1.84	6.18	5.50	6.45
Costa Rica	6.93	4.50	3.35	7.25	12.35	10.31
Cuba	-	-	-	-	-	-
Chile	4.31	2.86	3.88	2.88	1.44	2.29
Ecuador	4.97	7.11	3.47	6.15	11.00	11.74
El Salvador	5.38	7.09	5.62	4.55	4.07	3.91
Guatemala	4.28	7.00	4.28	6.06	8.18	5.01
Haití	1.06	.62	-1.20	2.95	2.42	1.96
Honduras	4.08	4.54	3.55	4.17	5.63	3.33
México	6.27	4.65	2.56	6.60	6.13	7.24
Nicaragua	6.90	5.00	8.42	4.14	6.35	5.20
Panamá	5.96	6.45	5.38	7.51	7.74	6.87
Paraguay	3.58	3.94	2.88	4.79	4.15	6.02
Perú	5.69	7.95	6.59	4.90	-.27	3.51
República Dominicana	4.67	2.88	1.23	9.00	10.19	12.84
Uruguay	1.70	1.24	-2.00	.97	-3.96	2.53
Venezuela	7.50	6.07	1.99	4.31	0.80	3.50
América Latina	5.21	4.26	2.00	6.24	5.00	6.60

/Cuadro 14

Cuadro 14

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO.

COEFICIENTES RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE 1970

(Porcentajes)

País	1950-1952					1964-1966					1971-1973					1974-1975				
	m	yx[a]	e	g	f	m	yx[a]	e	g	f	m	yx[a]	e	g	f	m	yx[a]	e	g	f
Argentina	12.0	0.3	8.4	1.9	2.0	8.7	0.8	9.1	1.1	-0.7	8.1	1.1	7.5	1.6	0.1	8.7	1.0	6.8	1.8	1.1
Bolivia	19.5	-0.9	27.1	-8.8	0.3	23.3	0.2	19.8	-1.3	5.0	21.2	1.4	22.9	-3.8	3.5	27.2	1.9	20.4	6.0	2.7
Brasil	15.6	1.6	9.1	5.2	2.9	4.8	0.8	6.0	-0.1	-0.3	8.2	1.0	6.9	-	2.3	10.1	1.4	6.9	-0.4	5.0
Colombia	19.5	1.7	16.3	5.1	-0.2	15.9	1.7	14.3	0.4	2.9	14.9	2.0	14.0	-0.1	3.0	13.1	1.5	14.2	-0.1	0.5
Costa Rica	26.2	8.5	26.9	7.5	0.3	29.1	1.4	21.2	1.7	7.6	33.7	1.9	29.4	-2.6	8.8	32.7	1.9	28.6	-4.2	10.2
Cuba																				
Chile	11.8	2.8	20.4	-6.3	0.5	12.1	2.3	16.9	-4.0	1.5	14.1	1.3	14.6	-3.4	4.2	14.2	2.2	17.6	-4.4	3.2
Ecuador	12.4	2.2	11.8	5.2	-2.4	14.8	1.8	15.1	-0.4	1.9	20.9	2.6	19.1	-1.8	6.2	26.9	3.8	19.1	9.1	2.5
El Salvador	25.3	0.8	20.2	9.4	-3.5	31.9	-0.1	26.9	1.0	3.9	28.2	-0.1	26.8	0.1	1.2	32.3	0.5	27.6	-1.0	6.2
Guatemala	17.2	-0.2	10.7	6.6	-0.3	21.0	0.7	17.1	1.9	2.7	16.8	0.5	18.9	-2.5	0.9	17.5	-0.1	20.7	-5.1	1.8
Haití	16.0	2.2	12.6	5.2	0.4	15.6	-0.5	11.8	-0.1	3.4	15.6	-2.5	12.4	-0.7	1.4	13.3	-1.3	10.2	-1.3	3.1
Honduras	24.0	9.5	23.1	8.4	2.0	29.9	2.4	23.9	4.8	3.6	27.8	2.9	28.0	-0.1	2.8	32.3	1.0	27.0	-3.5	9.8
México	14.4	1.6	11.5	3.5	1.0	9.2	1.8	9.5	-0.4	1.9	9.7	2.1	9.1	0.1	2.6	11.2	2.8	8.2	0.8	5.0
Nicaragua	22.8	3.6	18.4	9.5	-1.5	33.3	1.5	26.3	3.1	5.4	30.3	2.3	28.6	0.4	3.6	36.1	3.1	27.8	-2.1	13.5
Panamá	33.2	9.5	30.4	4.9	7.4	36.2	4.0	33.4	1.1	5.7	39.0	3.0	34.7	-0.2	7.5	36.1	6.3	37.0	-5.1	10.5
Paraguay	15.1	0.6	13.8	3.5	-1.6	17.4	0.6	12.8	1.7	3.5	16.6	1.1	13.5	1.6	2.6	17.5	0.9	12.7	2.6	3.1
Perú	16.0	1.0	15.7	-0.5	1.8	18.5	2.2	21.7	-3.7	2.7	15.0	1.7	16.3	-1.0	1.4	21.2	1.7	12.0	1.7	9.2
República Dominicana	18.8	5.5	26.0	0.2	-1.9	20.3	0.8	17.2	-1.0	4.9	22.9	0.2	19.1	-	4.0	24.9	1.5	15.3	7.2	3.9
Uruguay	17.7	0.6	12.4	4.6	1.3	9.2	0.9	12.6	-0.7	-1.8	11.6	0.9	10.1	1.7	0.7	11.7	1.4	11.8	-2.4	3.7
Venezuela	43.8	21.6	34.0	33.0	-1.6	21.0	10.3	27.5	4.8	-1.0	20.4	5.6	21.5	5.4	-0.9	24.9	1.8	16.2	28.7	-18.2
América Latina (19 países)	16.7	2.7	13.4	4.7	1.3	10.9	2.0	12.0	0.1	0.8	11.6	1.7	10.9	0.4	2.0	13.3	1.8	10.1	2.3	2.7

Nota: Los símbolos significan:

m: importaciones de bienes y servicios.

yx: pagos netos de utilidades e intereses al exterior.

e: exportaciones de bienes y servicios.

g: efecto de la relación de intercambio externo.

f: financiamiento neto externo.

a/ Incluye donaciones privadas netas.

/principalmente a

principalmente a los países grandes y medianos. Por el contrario, en los países pequeños - como los centroamericanos - aumentó el poder de compra de las exportaciones a ritmos parecidos a los del producto y en algunos casos, incluso consiguieron tasas superiores. Las diferencias más altas las tuvo Brasil, que vio disminuir la tasa del poder de compra de las exportaciones en 0.3%, en tanto que su producto alcanzó el 6%.

Esas disminuciones del poder de compra de las exportaciones no se compensaron con financiamiento externo, y fue imposible para muchos países mantener ritmos de abastecimiento de importaciones similares a los de períodos previos. Los cambios ocurridos entre 1950 y 1965 fueron profundos. Las importaciones como porcentaje del producto se redujeron de 16.7% en 1950-1952 a 10.9% en 1964-1966. Los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio fueron de significación para muchos países, sumándose a ellos en algunos una disminución en la importancia relativa del financiamiento externo neto. Para la región en su conjunto, si se las expresa en porcentajes del producto, las ganancias del intercambio - a precios de 1970 - fueron de 4.7% en 1950-1952 y tan sólo 0.1% en 1964-1966, y el financiamiento neto externo, de 1.3% y 0.8% en los mismos períodos.

Brasil tuvo los cambios más espectaculares, al reducir entre 1950-1952 y 1964-1966 sus coeficientes de importaciones y financiamiento externo de 15.6% a 4.8% y de 2.9% a 0.3% respectivamente. Evoluciones similares, aunque menos extremas, tuvieron Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela (este último país redujo intensamente su coeficiente de importaciones, pero en niveles elevados: de 43.8% a 21%). Por el contrario, los países centroamericanos consiguieron aumentar ambos coeficientes y mantuvieron así su oferta de importaciones a niveles cercanos al 30% del producto, en la mayoría de los casos.

En esta etapa los países más afectados por las restricciones externas avanzaron en el proceso de industrialización sustitutiva con mayor intensidad que los países que pudieron mantener su oferta

/de bienes

de bienes externos. Sin embargo, hacia 1965 esos países habían llegado a niveles de importación difíciles de comprimir. Dichos niveles no resultaban compatibles con nuevas etapas de la industrialización que requerían cantidades y tipos de bienes de capital e intermedios que no se podían producir internamente, o en los cuales no eran viables inversiones en las condiciones prevalecientes. Así, la mantención de la tendencia del comercio exterior se hacía contradictoria con el crecimiento a largo plazo. A partir de mediados de los años sesenta los países comenzaron una nueva etapa, reajustando gradualmente sus políticas de relacionamiento externo.

La nueva etapa, que se inició a mediados de los años sesenta, se caracterizó por una reactivación de los mercados externos. El poder de compra de las exportaciones latinoamericanas creció entre 1965 y 1973 a un ritmo superior al del producto (6.6% y 6.2%, respectivamente). El fenómeno es común a la mayoría de los países latinoamericanos. Asimismo, los países tuvieron acceso creciente al crédito externo, con lo cual las posibilidades de importación se acentuaron. Un caso digno de destacarse fue el de Brasil, que vio aumentar su coeficiente de importaciones-producto desde 4.8% en 1964-1966 a 8.2% en 1971-1973. La mayoría de los países mantuvo en general sus coeficientes, interrumpiendo la declinación del período anterior. De otro lado, algunas naciones centroamericanas que tenían altos coeficientes de importación, los redujeron en algún grado, conservando sin embargo cifras absolutas elevadas. En términos generales, puede decirse que los países grandes tuvieron coeficientes de importaciones inferiores al 10%, que los países medianos oscilaron en torno al 15% y que el resto superó el 20%.

Las tendencias hacia una mayor apertura externa se acentuaron en los años 1973 y 1974. De un lado, los países grandes como Brasil y México consiguieron elevar fuertemente su endeudamiento externo, lo que les permitió hacer aún más flexible su oferta interna. De otro lado, los países exportadores de petróleo pudieron incrementar sustancialmente sus importaciones gracias a los grandes ingresos obtenidos con sus exportaciones.

/La expansión

La expansión de las importaciones estuvo acompañada por cambios en su composición. Esta presenta grandes diferencias entre los países de la región, determinadas principalmente por su propia estructura productiva y por su dotación de recursos naturales.

La sustitución de importaciones alcanzó su mayor profundidad en los bienes de consumo no duraderos y ese proceso ha venido extendiéndose, en diferentes períodos y grados, a muchos países de la región, haciendo declinar la proporción de este tipo de bienes en las importaciones totales. En menor escala, aconteció lo mismo con los bienes de consumo duradores, aunque ello quedó circunscrito a los países de mayor dimensión económica. La participación de los bienes de consumo en las importaciones de América Latina continuó descendiendo en los años setenta, de 15.7% como promedio de los años sesenta (calculado a partir de valores corrientes) a 12.1% en 1974, principalmente por la reducción operada en aquellos países que presentaban coeficientes más altos. No obstante, hacia 1974, nueve países presentaban coeficientes por encima del 20%. En cambio, países como Argentina y Brasil, que avanzaron más en su industrialización y que cuentan con un elevado grado de autoabastecimiento agrícola, mantuvieron durante esos años una baja e inalterada proporción (entre 6 y 8%), indicativa del límite al que llegaron. Otros, como México y Colombia, vieron elevarse en los últimos años la importancia de estos bienes en el conjunto de sus importaciones, principalmente en los rubros agrícolas. (Véase el cuadro 15.)

En los países más grandes de la región, la industria ha avanzado en la sustitución de grupos significativos de bienes de capital. Este ha sido uno de los factores que han acompañado la aguda disminución de la proporción de bienes de capital importados en la inversión total. (Véase el cuadro 16.) Hacia 1950 éstos representaban alrededor de 28% de la inversión en América Latina, descendiendo bruscamente esa proporción a poco más de 15% hacia 1965. Desde entonces se mantuvo en torno a ese nivel, llegando a 14.7% hacia 1971. Esta evolución se explica principalmente por lo acontecido en los países más grandes de la región, y,

/Cuadro 15

Cuadro 15

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Porcentajes de las importaciones totales de bienes, en dólares corrientes)

País	Bienes de consumo				Combustibles y lubricantes				Materias primas, productos y materiales de construcción				Bienes de capital			
	1961-1970 (promedio)	1970	1973	1974	1961-1970 (promedio)	1970	1973	1974	1961 1970 (promedio)	1970	1973	1974	1961-1970 (promedio)	1970	1973	1974
Argentina	6.2	6.9	4.9	5.4	7.7	4.7	7.5	14.5	51.4	59.7	63.1	62.8	34.2	28.6	24.4	17.3
Bolivia	24.8	20.4	19.7	22.9	1.3	0.7	0.9	1.2	39.0	42.7	38.1	38.9	34.9	37.5	40.4	35.7
Brasil	7.6	7.9	8.1	5.5	16.2	15.1	15.0	23.7	45.0	42.8	41.4	47.4	30.7	31.0	35.0	22.7
Colombia	9.0	10.7	12.9	15.0	0.9	0.4	0.3	0.2	45.4	44.0	55.1	59.8	43.9	45.3	31.6	24.7
Costa Rica	27.6	28.1	26.3	23.2	4.7	3.6	4.5	3.4	45.1	44.6	42.9	45.5	22.5	22.4	25.3	27.6
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	14.6	13.5	14.6	11.9	5.9	6.0	7.2	14.2	42.4	40.7	41.4	51.2	36.8	38.5	36.5	22.5
Ecuador	17.0	15.6	17.1	15.0	6.0	6.0	2.8	1.5	43.5	44.9	43.8	41.2	32.3	33.0	36.3	42.0
El Salvador	32.1	32.2	26.0	28.7	1.7	1.0	0.5	4.9	47.8	49.6	54.5	47.8	18.2	17.6	18.9	17.6
Guatemala	27.2	27.2	25.4	22.8	3.1	1.4	2.2	15.4	47.3	50.5	48.5	42.8	22.4	22.3	23.0	18.6
Haití	71.8	64.4	65.0	63.1	6.3	6.9	9.0	17.0	6.8	6.4	6.3	5.9	13.7	12.6	11.0	10.3
Honduras	30.0	30.6	27.4	26.0	6.4	6.3	9.0	15.7	39.2	38.0	37.8	35.2	23.8	24.8	24.9	22.0
México	12.4	14.0	15.1	17.6	2.9	3.0	6.7	6.1	43.4	43.0	39.1	43.6	40.9	41.8	39.1	31.8
Nicaragua	28.7	29.5	27.9	22.4	2.6	1.8	1.9	1.5	43.7	44.5	47.0	55.1	23.7	24.2	22.7	20.4
Panamá	33.9	32.3	25.0	21.6	19.1	18.5	20.9	35.0	29.2	27.5	32.7	28.0	17.8	19.2	20.0	14.8
Paraguay	17.8	24.1	16.5	13.3	9.2	9.7	6.5	24.4	33.3	26.5	28.6	23.1	33.3	35.1	44.0	35.6
Perú	17.7	14.2	15.2	10.8	3.0	2.0	5.6	7.8	42.5	49.9	42.2	47.2	36.1	36.1	35.3	33.9
República Dominicana	31.2	28.7	29.0	25.4	7.4	5.8	6.5	15.0	36.7	36.0	40.0	36.4	24.5	26.5	24.4	22.2
Uruguay	9.5	7.0	10.4	8.4	15.1	14.5	23.5	33.0	46.5	47.6	49.8	45.4	28.1	25.4	15.7	12.6
Venezuela	25.2	21.4	21.5	16.1	0.8	1.2	0.8	0.4	40.0	41.2	40.5	51.3	32.7	34.9	36.4	32.0
América Latina	15.7	15.1	14.3	12.1	6.5	6.1	8.3	13.7	43.7	44.5	43.7	48.1	33.5	33.7	33.1	25.4

/Cuadro 16

Cuadro 16

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL
Y SU RELACION CON EL PRODUCTO Y LA INVERSION

País	Bienes de capital importados en relación al producto interno bruto (porcentajes)			Bienes de capital importados en relación a la inversión total (porcentajes)		
	1950	1965	1973	1950	1965	1973
Argentina	3.0	1.9	1.4	23.9	10.6	6.8
Bolivia	3.2	8.7	6.1a/	39.1	52.9	40.8a/
Brasil	5.0	0.9	2.8	23.8	4.4	11.4
Colombia	6.9	4.7	3.7	28.9	23.8	21.8
Costa Rica	4.1	7.4	7.8a/	31.2	34.1	32.7a/
Cuba	-	-	-	-	-	-
Chile	4.2	3.8	5.5	28.1	24.0	43.6
Ecuador	3.3	4.1	7.0	34.8	37.4	29.7
El Salvador	4.1	6.5	3.9a/	39.4	39.3	25.1a/
Guatemala	3.9	4.8	3.4a/	32.6	36.4	24.3a/
Haití	-	-	-	-	-	-
Honduras	4.4	6.2	6.2a/	33.6	41.3	37.5a/
México	4.8	3.0	2.6b/	27.8	15.1	12.6b/
Nicaragua	5.4	8.3	4.9b/	56.6	43.5	39.9b/
Panamá	3.6	5.6	7.1b/	23.3	32.0	25.5a/
Paraguay	-	-	-	-	-	-
Perú	4.9	5.3	3.7b/	32.7	33.7	26.8b/
República Dominicana	-	-	-	-	-	-
Uruguay	-	-	-	-	-	-
Venezuela	12.2	6.4	6.9b/	36.4	24.7	23.0b/
América Latina	5.0	3.0	3.1a/	28.2	15.3	14.7a/

a/ 1971.
b/ 1972.

/En menor

en menor medida, en algunos de los medianos. En Argentina y Brasil el coeficiente declinó de casi 24% a poco más del 10% y el 4%, respectivamente, entre 1950 y 1965, y en México de casi 28% a 15%. Algo menos se redujo en Venezuela y Chile entre estos años. En el resto de los países, los bienes de capital importados representaron más de 30% de la inversión en todo el período, participación que incluso fue creciente en el caso de varios países pequeños. Desde mediados del decenio de 1960, en que se produjo una rápida expansión de la inversión, el coeficiente declinó en la mayoría de los países, excepto en Brasil y Chile, donde se elevó significativamente. Hacia 1973, los tres países mayores de la región tenían coeficientes inferiores al 13%, mientras que de los doce restantes para los que se posee información, la mitad presentaba coeficientes de 30% o más.

En este proceso influyeron también otros factores. Aquellos países que enfrentaron una mayor y más prolongada restricción de recursos externos debieron privilegiar las inversiones que presentaban menores exigencias de bienes de capital importados, así como, en el corto plazo, sacrificar parte de la importación de estos bienes para asegurar el suministro de aquellos esenciales para mantener la actividad económica interna, como las materias primas y los bienes intermedios para la industria. En aquellos pocos países, como el Brasil, donde la fuerte restricción de su capacidad de importación fue seguida por un mejoramiento apreciable de su poder de compra en el exterior y un rápido crecimiento de las inversiones externas, fue posible incrementar la incorporación de bienes de capital a un ritmo incluso mayor que el del rápido crecimiento de su inversión, como aconteció en los últimos años.

En general, las materias primas y los bienes de capital han constituido el más alto porcentaje de las importaciones. La relación entre las participaciones de ambos rubros refleja el equilibrio de las diferentes ramas industriales. Es así como, por ejemplo, Argentina, que aparece más avanzada en la industria metalmecánica que en los insumos industriales básicos, tiene en este último rubro porcentajes

/superiores al

superiores al 55% de sus importaciones. Para el promedio de los países, los bienes intermedios representan el grupo de más peso en sus importaciones. (Véase nuevamente el cuadro 15.)

La dotación de recursos energéticos constituye otra de las variables internas que influyen en la composición del valor de las importaciones. Los países en que más gravitación ha tenido este rubro en los últimos quince años han sido Brasil, Panamá y Uruguay, donde ha superado continuamente el 15% de las importaciones. Los bruscos aumentos de precios de los combustibles desde 1973 alteraron significativamente las proporciones, calculadas a partir de valores corrientes. Aquellos países que no se autoabastecen de petróleo vieron aumentar significativamente la proporción de sus gastos externos destinados a estos productos. En 1974, diez países gastaban más del 15% del valor de sus importaciones en combustibles. Los casos extremos estaban representados por Panamá, Uruguay, Paraguay y Brasil, que gastaban en este rubro 35, 33, 25 y 24% del valor de sus importaciones, respectivamente.

La composición de las exportaciones de América Latina también se ha modificado, acompañando a la evolución de la estructura productiva y de las relaciones externas. Ha habido en general una mayor diversificación de los productos que se exportan, aunque sin cambiar, en lo esencial, la fuerte concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios. Hacia 1955 las exportaciones de productos de origen agrícola, minerales no ferrosos, combustibles y productos conexos comprendían el 97% del total exportado (valuado en dólares a precios de 1970), mientras que hacia 1973 representaban poco más del 82%.

Como se observa en el cuadro 17, la disminución relativa fue generalizada a los distintos rubros, excepto abonos y minerales en bruto, y más marcada en las materias primas de origen agrícola. En cambio, las exportaciones de productos químicos y de hierro y acero, que en conjunto representaban sólo 1.3% del total exportado hacia 1955, elevaron su participación a casi 5% en 1973. Más significativo

/Cuadro 17

Cuadro 17

AMERICA LATINA Y PAISES DEL CARIBE: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS DE BIENES

(Millones de dólares a precios de 1970)

Agrupaciones de bienes según la nomenclatura CUCI	1955		1965		1973	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Productos alimenticios (0+1+22+4)	4 434	46.1	6 015	43.3	7 318	38.9
Materias primas de origen agrícola (2-22-27-28)	826	8.6	1 117	8.0	640	3.4
Subtotal	5 260	54.7	7 132	51.4	7 958	42.3
Abonos y minerales en bruto, minerales metalíferos y chatarra metálica (27+28)	542	5.6	1 033	7.4	1 839	9.8
Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos (3)	2 727	28.3	3 934	28.3	4 419	23.5
Metales no ferrosos (68)	786	8.2	1 053	7.6	1 287	6.8
Subtotal	4 056	42.2	6 020	43.4	7 549	40.1
Productos químicos (5)	81	0.8	192	1.4	659	3.5
Hierro y acero (67)	43	0.4	129	0.9	270	1.4
Subtotal	124	1.3	321	2.3	929	4.9
Maquinaria y material de transporte (7)	21	0.2	81	0.6	801	4.3
Otros artículos manufacturados (6+8-67-68)	162	1.7	330	2.4	1 579	8.4
Subtotal	183	1.9	411	3.0	2 380	12.7
Total	9 622	100.0	13 883	100.0	18 811	100.0

Fuente: CEPAL.

/fue el

fue el cambio ocurrido en la proporción correspondiente a maquinaria, equipo de transporte y otros productos manufactureros, que pasó de casi 2% en 1955 a casi 13% en 1973. Los cambios en la estructura de las exportaciones latinoamericanas han sido más significativos desde 1963 en adelante y entre ellos se destaca, en particular, la mayor expansión de las exportaciones de productos manufacturados que han venido acentuándose en los últimos años.

/II. CONTRADICCIONES

II. CONTRADICCIONES EN LOS CAMBIOS SOCIALES RECIENTES, Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO INTEGRADO

Las páginas siguientes examinan ciertas contradicciones y aspectos negativos de los procesos de crecimiento y transformación social que se examinan en el capítulo anterior.

1. Las tendencias de largo plazo

La población ha aumentado y se ha redistribuido y concentrado en el espacio con rapidez sin precedentes. En la actualidad, de una población que se ha más que duplicado desde 1950, la mitad es urbana, y este predominio de la urbe seguramente aumentará de manera sostenida.

Pese a que en muchos sentidos la población y la economía rurales se han modernizado y se han diferenciado internamente, no ha disminuido la diferencia entre el bienestar de que gozan los que viven en la ciudad y aquellos que lo hacen en el campo. La mayoría de la población rural sigue en estado de extrema pobreza, carece de poder y es objeto de discriminación en la asignación de los servicios sociales públicos. La decadencia de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, y las formas adoptadas por la modernización agrícola, han aumentado la importancia relativa del proletariado rural subempleado y sin tierras.

En las zonas urbanas, estratos "medios" heterogéneos, dedicados principalmente a ocupaciones asalariadas no manuales, han crecido mucho más rápidamente que los grupos de trabajadores manuales de la industria y de los servicios básicos, o que los grupos denominados "marginales", "subproletarios", etc. Este mayor crecimiento de los estratos urbanos medios ha sustentado la expansión excepcionalmente rápida de la instrucción secundaria y superior y el incremento de los empleos no manuales de los sectores público y privado que absorben el producto de esta clase de instrucción, a la vez que ha sido afianzada por ambos fenómenos. Se han difundido patrones de consumo "modernos" en amplios grupos de la población

/urbana. Han

urbana. Han sido recíprocas las influencias entre este mercado y el rumbo seguido por el desarrollo industrial y la penetración de los medios de información.

En la mayoría de los países, la mayor parte de la población urbana ha compartido en cierta medida el incremento del ingreso per cápita, pese a que tal incremento se ha distribuido de manera muy desigual y los estratos superior y medio superior se han llevado la parte del león. La mayor parte de la población rural se ha beneficiado poco o nada. Sin embargo, la modernización imitativa y la diversificación de las modalidades de consumo - con aparente descuido de las necesidades básicas - se han traducido en una creciente presión sobre los ingresos, favoreciendo así el endeudamiento y la percepción de la pobreza e inseguridad relativas que han marchado a la par con el mejoramiento del ingreso monetario.

Se ha asignado una proporción cada vez mayor de los recursos del sector público y del ingreso nacional a los servicios sociales, en especial la educación; se han registrado aumentos más irregulares e intermitentes de las asignaciones que respaldan los niveles de consumo de algunos grupos de población, particularmente a través de la construcción de viviendas públicas y de los subsidios a la distribución de alimentos. En su mayoría, estas asignaciones se han inclinado a favorecer a los estratos urbanos medios y usualmente han fortalecido, en vez de contrarrestar, la desigualdad predominante en la distribución del ingreso. Y han dado lugar a la formación de fuertes grupos de intereses - tanto los funcionarios de los servicios como sus clientelas -, que presionan para que aumente aún más la expansión de acuerdo con las mismas pautas.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, las variaciones experimentadas por la distribución del poder en las sociedades no se han acompañado de un incremento significativo de la participación popular en la toma de decisiones. Ha declinado la importancia relativa de las clases terratenientes y han tendido a compartir el poder las tecnoburocracias y los grandes intereses industriales y financieros, con participación creciente de las

/empresas transnacionales.

empresas transnacionales. Las primeras se han sentido cada vez más alentadas a lograr el dominio por su capacidad técnica cada vez mayor y también por las dificultades recurrentes con que han tropezado los procesos políticos "normales" de representación y negociación de los intereses de grupos, al encarar los conflictos sociales generados por el rápido proceso de cambio y la creciente desigualdad, y a intentar la aplicación de criterios coherentes para la asignación de los recursos.

2. El período después de 1970

Desde comienzos de los años setenta las sociedades nacionales han experimentado una serie de estímulos y conmociones, originados principalmente fuera de la región, que han acentuado las contradicciones del estilo de desarrollo predominante, han agudizado las tensiones sociales y la inseguridad y, asimismo, han fortalecido la tendencia a adoptar tácticas tecnoburocráticas destinadas a suprimir las contradicciones y apuntalar la viabilidad del estilo de desarrollo predominante. Estos estímulos y conmociones tienen mucho en común con los experimentados en los mismos años por los países industrializados de altos ingresos, como era de esperar dadas las etapas de modernización, urbanización e industrialización alcanzadas por las sociedades latinoamericanas. Como es natural, han afectado a los países combinados de variadas maneras y en oportunidades algo diferentes, lo que ha dependido de factores que van desde la naturaleza de los principales productos de exportación al grado de movilización política alcanzado previamente. La forma en que se han combinado estos estímulos y conmociones han provocado reacciones muy distintas de las sociedades y de los gobiernos.

Cuba, con su estilo de desarrollo diametralmente distinto, merece un análisis separado. Este país ha experimentado estímulos y conmociones externos análogos a los conocidos por otros países latinoamericanos desde 1970, debido a su permanente dependencia de las exportaciones de azúcar y a la extrema inestabilidad de los precios mundiales de este producto. Sin embargo, de acuerdo con el

/estilo cubano

estilo cubano de desarrollo, los consiguientes altibajos de la capacidad de importación, pese a exigir una renovada austeridad en el consumo, no parece haber afectado significativamente las principales características y tendencias sociales. El desenvolvimiento y las dificultades de este estilo de desarrollo han influido en muchos aspectos el debate ideológico sobre el desarrollo latinoamericano. Hecha esta referencia, la visión altamente simplificada del efecto social de los últimos estímulos y conmociones que se procura dar a conocer más adelante se aplica únicamente a los países de economía de mercado, por mucho que haya variado el papel que desempeña el mercado gracias a la planificación y al crecimiento del sector público.

Las altas tasas de crecimiento económico y los precios excepcionalmente favorables alcanzados por las exportaciones en los primeros años del decenio de 1970 fortalecieron la fe en la viabilidad del estilo de desarrollo predominante, estimularon aún más la sociedad de consumo y las industrias nacionales que la abastecen y permitieron que el Estado aliviara las tensiones sociales aumentando los servicios sociales a través de programas de asistencia y, sobre todo, absorbiendo en empleos públicos una parte importante del creciente producto de la educación secundaria y superior.

Luego de esta breve euforia ha habido, principalmente desde 1974, nuevos deterioros de la relación de intercambio, acentuación de los problemas que plantea el servicio de la deuda externa, etc. Esto ha reducido los recursos de que disponen los gobiernos y obligado a adoptar políticas de austeridad que frustran las aspiraciones sociales que antes se habían estimulado. La inflación ha adquirido importancia en casi todos los países y ha alcanzado niveles sin precedentes en el pequeño grupo de países en que los distintos estratos sociales se habían habituado a vivir con inflación crónica (los del Cono Sur). Ha aumentado el desempleo abierto, los obstáculos que se oponen a la absorción de las mujeres y jóvenes que procuran incorporarse a la fuerza laboral se han hecho más formidables y lo más probable es que se esté deteriorando la capacidad de los estratos

/urbanos y

urbanos y rurales más pobres de mantener niveles de consumo mínimo, pese a que esta conclusión descansa en información y observaciones muy fragmentarias. Al mismo tiempo queda de manifiesto un deterioro de los ingresos reales, de los niveles de consumo y de las perspectivas de empleo de importantes sectores de los estratos medios que han adherido al estilo de desarrollo "consumista", y pese a que hay grupos que siguen beneficiándose, se han visto afectados el poder adquisitivo de los consumidores y las industrias de bienes de consumo. Y un cambio particularmente notable en varios países ha sido la súbita detención del aumento extraordinariamente acelerado de las matrículas en la educación superior, y las consiguientes campañas gubernamentales para congelar o disminuir los empleos burocráticos que antes absorbían una proporción importante del producto de dicha educación.

Los problemas políticos que plantea la situación crítica de los estratos medios relativamente organizados y capaces de formular demandas son, al menos a corto plazo, quizá más inquietantes para los gobiernos que la situación de los pobres, relativamente desorganizados e imposibilitados de hacerse oir.

Es posible que los fenómenos aquí señalados sólo sean transitorios y que en el pasado haya habido conmociones similares. Sin embargo, sorprende que el considerable crecimiento económico y los niveles cada vez más altos de consumo y servicios sociales logrados por gran parte de la población latinoamericana no hayan atenuado su efecto sicológico. En efecto, las aspiraciones de consumo han ido avanzando más a prisa que la capacidad de las economías de satisfacerlas, y hasta un estancamiento transitorio provoca fuertes tensiones sociales que amenazan la estabilidad política del estilo de desarrollo.

A comienzos de los años setenta se produjeron grandes innovaciones en las políticas sociales de los gobiernos, al llegar al poder nuevas combinaciones de fuerzas sociales o, en más casos, al surgir una élite tecnoburocrática resuelta a alcanzar un estilo de desarrollo que incluyera una mayor medida de justicia social y

/participación popular.

participación popular. Estas innovaciones coexistieron de manera contradictoria con la complacencia a que inducía la coyuntura económica favorable, y en principio fueron ampliamente aceptadas. Los objetivos no se han alcanzado debido, en parte, a la capacidad insuficiente para confrontar las exigencias y la resistencia surgidas dentro de las sociedades; en parte a contradicciones de los objetivos y a ineficiencia en la ejecución de las políticas; en parte a factores externos y, últimamente, a los efectos de las crisis económicas y la inflación internacionales en los recursos necesarios para llevar a cabo grandes programas de redistribución sin contar con un alto grado de consenso y disciplina sociales. Algunas autoridades nacionales justifican el regreso a las políticas de austeridad fiscal y el abandono del control sobre las fuerzas de mercado como concesiones transitorias para hacer frente a una dura realidad. Otros están convencidos de que ésta es la única estrategia racional para el desarrollo a largo plazo. Como quiera que sea, en las sociedades en que distintas clases han logrado un grado importante de movilización y expectativas de mejorar sostenidamente su suerte, los riesgos son obvios: aparecen graves conflictos sociales con las consiguientes medidas de represión, y se favorecen los grupos organizados más capaces de resistir a las políticas de austeridad.

Pese a que los estímulos y las conmociones afectan de manera más visible a la población urbana, también agravan las tensiones que antes se manifestaban en la población rural. Mercados favorables para las exportaciones agrícolas han contribuido a acelerar la modernización capitalista de la agricultura, y la marginalización de los pequeños agricultores y trabajadores dependientes del sistema tradicional de haciendas. Bajas en los mercados de exportación han reducido la demanda de trabajadores asalariados agrícolas y disminuido la capacidad de los países de importar alimentos básicos. La capacidad de las ciudades de absorber migrantes en actividades del sector llamado "informal" está disminuyendo, al menos transitoriamente, y lo mismo sucede con las posibilidades de migración transitoria para proporcionar mano de obra a los países más ricos - cambio

/de considerable

de considerable importancia en el caso de México con relación a los Estados Unidos. Reformas agrarias que en algunos países han beneficiado a considerables minorías de la población rural, parecen haber llegado a un callejón sin salida; en general, les falta ahora el respaldo político nacional, ya que la modernización agrícola parece haber seguido un rumbo diferente - e irreversible - y no se ha encontrado respuesta para las tribulaciones de los estratos rurales más pobres, inevitablemente excluidos de toda reforma del régimen de tenencia de la tierra orientada a formar pequeñas propiedades o cooperativas económicamente viables. La combinación de estos factores acrecienta la pobreza rural y reduce las opciones de que antes disponían las masas rurales - opciones que en el mejor de los casos eran inadecuadas. Se observa un aumento de los conflictos sociales rurales, particularmente en la forma de apropiaciones de tierras, en ciertas regiones de algunos países. Pero en general el decreciente peso relativo de la población rural y el vigoroso crecimiento de algunos rubros de producción agrícola hacen que el empobrecimiento rural rara vez reciba prioridad efectiva en las decisiones gubernamentales y en la opinión pública urbana.

Los anteriores ciclos de fuerte crecimiento económico y de crisis, que obligaban a realizar innovaciones económicas internas, junto con la expansión y diversificación algo desequilibradas y precarias de los grupos sociales capaces de hacerse oir en el proceso político, han tenido, a pesar de la institucionalización de los mecanismos de planificación en la mayor parte de los países desde los años cincuenta, efectos contraproducentes sobre la eficacia de la planificación, o bien han hecho más difícil alcanzar políticas sociales igualitarias. En los años prósperos, pareció plausible argumentar que, con el tiempo, el crecimiento económico eliminaría por sí mismo la pobreza y el desempleo. En años críticos se razonó que los tiempos no estaban para reformas redistributivas costosas y probablemente disociadoras. Se produjo un heterogéneo amontonamiento de medidas sociales que respondían a presiones de grupos y a modelos ofrecidos por los países de altos ingresos, y algunas de ellas

/tuvieron repercusión

tuvieron repercusión importante en las sociedades y en las economías. Pero no respondían a una concepción global del lugar que ocupaban en una estrategia de desarrollo. No faltaron las afirmaciones de que era necesario hacer las cosas de otro modo, de planificar los servicios sociales de modo de contribuir simultáneamente a la productividad y a la igualdad social; sin embargo, no pudieron alterar la tendencia general.

3. El problema del desarrollo integrado

Los logros y deficiencias del desarrollo económico durante los años sesenta - tal como se presentaban a la conciencia de los líderes políticos, de los cientistas sociales y de los planificadores - parecían demostrar la urgencia y también la posibilidad de actuar en forma distinta y más coherente. Las sociedades nacionales habían alcanzado una capacidad material mucho mayor, y también la capacidad técnica y administrativa necesaria. Aun cuando la planificación formal no había sido muy efectiva, la importancia relativa del sector público en la vida nacional, había aumentado en forma considerable y las tecnoburocracias que lo manejaban habían adquirido experiencia y confianza. También se había hecho más evidente que los procesos de crecimiento económico y de cambio social existentes no llevarían espontáneamente a una mayor difusión de los frutos del desarrollo o a una mayor autonomía nacional. Así llegó al primer plano el tema del "desarrollo integrado", o de los "enfoques unificados de desarrollo", que de hecho, con diversas variantes y diferentes nombres, había estado presente desde los años cincuenta en los análisis de planificación. Para sus defensores esta posición significaba una estrategia de desarrollo capaz de alcanzar una alta tasa de crecimiento económico y de cambiar a la vez la estructura del crecimiento, la asignación de recursos públicos, el contenido y la distribución de los servicios sociales, las modalidades de consumo y la forma de relación humana, a fin de corresponder a los objetivos de derechos humanos y de bienestar establecidos en numerosas declaraciones internacionales.

/Lamentablemente, las

Lamentablemente, las experiencias de América Latina durante la primera parte de los años setenta demuestran que la aceptación de formulaciones generales acerca del "desarrollo integrado" no alcanzan a ser un verdadero compromiso capaz de garantizar su aplicación frente a los estímulos y conmociones antes descritos. A las formulaciones mismas se las ha tildado - justificadamente - de constituir "utopías por agregación de objetivos", que encubren la falta de acuerdo de sus patrocinantes en torno a cualquier teoría unificada de cambio social. Se ha hecho también más difícil integrar realmente los objetivos debido a la serie de campañas internacionales de los últimos años - sobre población, medio ambiente humano, empleo, igualdad de los sexos, etc. - cada una de las cuales es en sí misma legítima, pero que en conjunto muestran criterios y prioridades diversos, "unificados" tan sólo por yuxtaposición. Se ha puesto claramente de manifiesto la escasa adaptabilidad de los recursos materiales y técnicos que ha creado el estilo de desarrollo vigente en América Latina, y también la de las expectativas de la mayor parte de la población, frente a las exigencias de estilos "integrados" radicalmente diferentes. También se ha visto con más claridad hasta qué punto la capacidad decisora de las autoridades nacionales empeñadas en el "desarrollo integrado" se ve limitada por su tipo de base política, por los compartimentos estancos del aparato administrativo, por el afianzamiento de las empresas transnacionales, por la identificación entre los medios de información y la sociedad de consumo, y por otros factores de origen interno y externo.

Las actuales reacciones ante la crisis demuestran una vez más la ambivalencia de las actitudes ante el estilo de desarrollo predominante. Por una parte, existe amplio reconocimiento de su precariedad y de la incapacidad de concebir sin transformaciones su proyección al futuro en escala aún mayor. Por otra, persiste la incapacidad para formular estrategias de transformación convincentes y para señalar sus posibles agentes. La etapa de semidesarrollo dependiente y de diferenciación societal alcanzada por los países más grandes de América Latina parece descartar estrategias

/abiertas a

abiertas a sociedades más pobres, más homogéneas y con mayor predominio rural, así como otras estrategias abiertas a sociedades completamente industrializadas o aun "postindustriales", cuyos mayores recursos por habitante pueden ser redistribuidos a través del Estado en forma relativamente eficiente y con el beneplácito público. Para adquirir significado operativo en el marco latinoamericano, el "desarrollo integrado" debe asumir las realidades de sociedades internamente heterogéneas y conflictivas, que presentan procesos de cambio actualmente no sometidos al control de ninguna fuerza social coherente, o bien sujetas a controles centralizados de objetivos relativamente limitados.

4. Algunas interrogantes para el futuro

En otras palabras, los obstáculos para aplicar las estrategias de desarrollo integrado destacadas en la Evaluación de Chaguaramas (apartados IA y IB) se han hecho cada vez más fuertes durante los últimos dos años. Los gobiernos se enfrentan a una acumulación de problemas hondamente enraizados en las estructuras económicas y sociales nacionales, y que sólo pueden ser solucionados mediante políticas coherentes de largo plazo con firme apoyo político; sin embargo, deben responder también a presiones y crisis continuamente cambiantes, que acaparan la mayor parte de su atención. El año 1975 presenció los principales efectos de la recesión de las economías centrales. A pesar de un mejoramiento en la región en general, para un buen número de los países latinoamericanos 1976 ha sido un año de sacudidas y de remedios de emergencia.

Lo que se haga o se deje de hacer en los próximos años tendrá consecuencias incalculables en el largo plazo: el esfuerzo de diseñar políticas para ese futuro, por difícil que sea, no puede dejarse de lado. Si se examinan los hechos del pasado cuarto de siglo se ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los intentos de planificar racionalmente el futuro al enfrentarse con las fuerzas dinamizadoras reales de los órdenes políticos y económicos tanto nacionales como internacionales. Puede esperarse que tal examen

/contribuya a

contribuya a evitar algunas de las dificultades en el futuro. Un informe como éste pecaría de vanidad si ofreciera nuevas fórmulas generales para el desarrollo integrado: ya las autoridades nacionales padecen de un exceso de fórmulas desvinculadas de sus diferentes prioridades reales y de sus capacidades de acción. Sin embargo, puede valer la pena señalar ciertos rasgos comunes en los desafíos de política que actualmente enfrentan:

a) Tanto los objetivos de bienestar humano de largo plazo como las crisis de corto plazo de financiamiento, distribución y subproductos indeseables exigen replantear la repercusión global de ciertos programas sociales que disponen de considerables recursos públicos, que han adquirido complicadas estructuras administrativas y que han atraído influyentes clientelas, particularmente en la educación, la seguridad social y la vivienda. Se están emprendiendo reformas en la mayor parte de dichos programas. Aunque se haga de maneras diversas y con prioridades diferentes en cada país, invariablemente dichas reformas se realizan bajo los efectos de crisis de financiamiento y de la imposibilidad de satisfacer, dentro del estilo de desarrollo vigente, las expectativas creadas por los programas. En estas condiciones, los objetivos de redistribución del ingreso contenidos en los programas sociales - que rara vez se materializan, aunque sí se mencionan continuamente a modo de justificación - quedan en condiciones aún peores que antes. Es decir, en nombre de la eficiencia, los programas sociales pueden subordinarse más abiertamente a las presuntas necesidades de recursos humanos del actual estilo de desarrollo y a la capacidad para pagar los servicios de las diversas capas de la sociedad. Se necesitan planteamientos de reforma muy diferentes si las autoridades nacionales han de hacer suyos los criterios de desarrollo integrado establecidos en las evaluaciones de Quito y Chaguaramas. ¿Cómo pueden las autoridades aprovechar las crisis actuales, que ponen de manifiesto el escaso realismo de las expectativas anteriores y exigen inexorablemente un uso más eficiente de los escasos recursos públicos, para realzar la factibilidad política y la comprensión pública de

/programas sociales

programas sociales destinados a subsanar las desventajas de las masas, a reforzar la autonomía y la creatividad nacionales, y a capacitar recursos humanos para el estilo de desarrollo deseado para el futuro?

b) La combinación del aumento de la población, la concentración urbana, el deterioro del medio ambiente, el desperdicio de recursos naturales y los altos precios de ciertos insumos importados, especialmente el petróleo, hace necesarios profundos cambios en las modalidades de consumo y en el grado de control público de ciertos recursos. Incluso sectores de opinión relativamente conservadores - especialmente en los organismos financieros internacionales - insisten actualmente, por ejemplo, en la necesidad de limitar el uso de automóviles particulares y favorecer el transporte público, diseñar el medio urbano de modo que reduzca las necesidades de transporte, y controlar estrictamente el uso y los precios de los terrenos urbanos. Algunos países están elevando el precio de la gasolina y tomando otras medidas de control para restringir el uso de los automóviles. Tales cambios no sólo se contraponen a las expectativas de los sectores de opinión pública urbana más capaces de hacerse oir, sino también con dos de las más importantes fuentes de dinamismo en el estilo de desarrollo vigente: la fabricación de automóviles y la construcción comercial y residencial para los sectores de mayores ingresos. Los problemas de las ciudades y las dificultades del balance de pagos, así como otros factores, harán inevitable una acción rigurosa. Cabe preguntarse, sin embargo, cómo puede realizarse dicha acción con un grado razonable de consenso público, frente a las líneas de desarrollo de las empresas transnacionales, a la vinculación entre los medios de información y la sociedad de consumo, y al aporte que hacen al empleo las empresas que se verían afectadas.

c) La combinación de los problemas de pobreza crítica, mala distribución del ingreso, subempleo, baja productividad de gran parte de la fuerza laboral e incapacidad de las masas de la población para participar significativamente en los procesos políticos nacionales, es aún más importante para el bienestar humano que los

/desafíos antes

desafíos antes descritos. Sin embargo, es más difícil aún prever lo que se hará y lo que debería hacerse. Las reacciones de corto plazo ante las crisis bajo la forma de inflación, contracción del empleo y salarios reales declinantes, tienen un efecto inevitable en los grupos de menores ingresos y aquellos con menos poder político. Al mismo tiempo, los gobiernos no podrán dejar de tomar en cuenta el deterioro de la situación de las masas rurales, que hoy se manifiesta en renovados conflictos por la tenencia de la tierra, el rapido aumento del desempleo abierto en las ciudades durante la actual coyuntura económica, y en limitadas oportunidades de ingreso a la fuerza laboral para la juventud. La sola combinación probable de medidas paliativas puede ser muy deficiente y peligrosa para el futuro: dádivas limitadas de alimentos, empleo en obras públicas con salarios de subsistencia, y promoción y ayuda al esfuerzo propio en el llamado sector "informal" de la economía urbana. La combinación de dichas medidas podría conducir, sin premeditación, a una conversión de la segregación espontánea de los pobres en una segregación sistemática, con diferente calidad de servicios y viviendas sujetas a estándares distintos, y a la presunción de que una cantidad razonable de ayuda y control capacitaría a los pobres para atender sus propias necesidades hasta el momento en que la economía "moderna" pudiera incorporarlos en las condiciones que ella misma fije. ¿Cómo precaverse de semejante futuro cuando sea inevitable adoptar, en condiciones críticas, medidas de emergencia para enfrentar la extrema pobreza?

/III. ASPECTOS

III. ASPECTOS TECNOLOGICOS EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

1. Introducción

La teoría del desarrollo no ha logrado incorporar satisfactoriamente el tema del cambio tecnológico. Durante largos años éste fue considerado como una variable exógena al sistema económico, como un dato técnico acerca del cual el economista tenía poco o nada que decir. Sólo en fecha reciente ha comenzado a admitirse la posibilidad de que el ritmo, naturaleza y orientación del cambio tecnológico que se produce en una determinada sociedad esté en estrecha relación de interdependencia con los procesos sociales y políticos y con el funcionamiento general de la economía respectiva. En otros términos, sólo en fecha reciente ha comenzado a aceptarse la necesidad de contar con una teoría endógena de la innovación tecnológica que se integre adecuadamente a los estudios que encaran el análisis global de los fenómenos del largo plazo.

El estudio sistemático del tema en cuestión ha permitido, sin embargo, concluir al menos que:

> "... el cambio tecnológico es un proceso complejo en el que influyen múltiples factores de tipo económico, educativo, científico, social, cultural y político. El progreso técnico exige en todos estos campos el cumplimiento de diversas condiciones necesarias, ninguna de las cuales es por sí sola suficiente para lograr avances significativos.
>
> "No hay duda que el estilo y estrategia de desarrollo elegidos influyen decisivamente en el tipo de cambio tecnológico que se puede impulsar, pues diferente será en cada caso el papel y participación del Estado, de la inversión extranjera, de la empresa pública o privada y distintas también las políticas de incentivo y control y la prioridad relativa asignada a los diversos sectores de actividad económica y al desarrollo social. En consecuencia, la política para el cambio tecnológico

/debe estar

debe estar plena y explícitamente integrada a la política nacional de desarrollo y al correspondiente sistema de planificación, es decir, ser parte del estilo de desarrollo elegido."1/

No obstante lo anterior, no hay duda que también "existen objetivos y prioridades de validez general. La superación de las deficiencias educativas, el desarrollo de una capacidad científica adecuada y el estímulo a la creatividad con el consiguiente establecimiento de un sector de 'oferta tecnológica' que esté en situación de evaluar, asimilar e innovar, son sin duda condiciones fundamentales de cualquier esfuerzo de desarrollo sostenido e integral".2/

Un modelo o estilo de desarrollo que privilegie la maximización de la tasa de crecimiento económico, el avance acelerado de la industria manufacturera y la exportación de bienes manufacturados, con el consiguiente énfasis en el progreso del sector que se ha dado en denominar "moderno" de la economía, requiere un proceso de cambio tecnológico que otorgue prioridad a la utilización de tecnología compleja. Y ésta, al menos en el corto y mediano plazo, provendrá en su mayor parte del exterior. Si además la economía se desenvuelve dentro de un sistema capitalista de economía mixta con preponderancia de la empresa privada, es probable que tengan prioridad la inversión extranjera, los contratos de licencias y otros arbitrios similares, y que constituyan las formas más generalizadas de materialización del avance técnico necesario para el éxito del modelo elegido.

Si por el contrario, el estilo de desarrollo procura centrar la atención en la solución de los problemas de pobreza crítica, de desempleo y subempleo y de distribución de la riqueza y el ingreso, se dará mayor importancia a la creación autóctona de tecnología y a la adaptación de la tecnología foránea a condiciones que requieren un mayor uso de mano de obra por unidad de capital y de producción

---

1/ Progreso científico-técnico para el desarrollo de América Latina, ST/CEPAL/Conf.53/L.3, 1974, p. 179.

2/ Ibid.

/física. En

física. En tal caso la política tecnológica procurará también lograr una efectiva absorción y difusión internas del conocimiento técnico necesario para elevar los niveles de productividad de la actividad económica tradicional de pequeña escala y en especial, de la producción agropecuaria.

Por último, un estilo de desarrollo que se aparta de la trayectoria seguida en este campo por los países industriales, y no considera adecuado tratar de recorrer las mismas etapas que marcaron la evolución de aquéllos, dará mayor importancia al objetivo de lograr una mayor autonomía de decisiones en relación con el desarrollo en general, y, en especial, en lo que respecta al cambio técnico.

En síntesis, la diversidad de situaciones y estadios evolutivos es tan grande que resulta imposible trabajar con un marco analítico único. Es por eso que los acápites principales de este capítulo están referidos principalmente a los tres países mayores de América Latina, vale decir, Argentina, Brasil, y México, que presentan algunas similitudes importantes en relación a esta materia. Sin perjuicio de lo anterior, se añaden, también, algunas reflexiones aplicables a países de la región que son menos industrializados o disponen de recursos más limitados.

2. Cambio tecnológico en los países latinoamericanos de mayor industrialización

Resulta innegable que en materia de modernización y cambio tecnológico los tres países antes mencionados han recorrido un largo camino que los separa manifiestamente de los restantes países de la región. Es cierto que varios otros (Venezuela, Colombia, etc.) siguen de cerca la experiencia de aquéllos, pero casi cualquier indicador cuantitativo que se decidiera emplear habría de mostrar que la brecha entre ellos es sustantiva y que no cabe esperar que pueda desaparecer en sólo unos pocos años. Antes bien, es importante reconocer que la magnitud y significación de dicha brecha tecnológica intraregional está dando origen a situaciones nuevas en el escenario económico-político latinoamericano que resulta cada vez más urgente analizar.

/Es posible

Es posible observar que Argentina, Brasil y México (y en menor escala también Colombia), se proyectan aún en forma incipiente pero cada vez con mayor intensidad sobre el resto de América Latina, lo que se manifiesta no sólo en su paulatino afianzamiento como proveedores intrarregionales de manufacturas, sino también a través de su cada vez más frecuente aparición como países de origen de una corriente intrazonal cada vez mayor de inversiones directas y de transferencia de tecnologías oriundas de la región, o de tecnologías importadas que han sufrido un proceso de "aclimatación" a las condiciones locales de utilización. Por ambas vías, lo que parece estar en franco proceso de gestación es un nuevo esquema de relaciones intrarregionales y extrarregionales que se torna necesario examinar en detalle. No hay duda de que el fenómeno tecnológico es parte importante de dicho nuevo escenario en formación.

Aun a riesgo de introducir cierto grado de arbitrariedad en el análisis, parece conveniente a modo de contraste, distinguir al menos dos estadios evolutivos distintos en lo que hace al proceso de industrialización y cambio tecnológico del conjunto de países en vías de desarrollo. Por un lado, encontramos el caso de un cierto número de países que la literatura de los últimos años ha dado en llamar de "industrialización reciente", "tardía", etc.3/ en los que a lo largo de todo el período de postguerra se ha registrado un fenómeno de cambio tecnológico de profunda significación. Dentro de América Latina, y a pesar de las diferencias que entre ellos pueden hallarse,4/ Argentina, Brasil y México podrían representar versiones específicas de esta situación.

3/ En su trabajo de 1968 A. Hirschman comenzó a emplear el concepto de países de industrialización tardía (late late industrialization) para diferenciar la experiencia de Argentina, Brasil, etc. de la de Alemania, Japón y la Unión Soviética. Véase de ese autor "The political economy of import substitution industrialization", Quarterly Journal of Economics, febrero de 1968.

4/ Aun cuando parece cierto que otros países del área latinoamericana - por ejemplo, Colombia o Venezuela - siguen de cerca los pasos de Argentina, Brasil y México, y habrán de enfrentar en el futuro situaciones y problemas similares, las (Concl.)

/Por otro

Por otro lado, encontramos el caso de la mayor parte de los países subdesarrollados - algunos de América Latina y la gran mayoría de los países del Tercer Mundo - en los que la "modernización" y el cambio tecnológico constituyen la excepción más que la regla. Están asociados a un estadio evolutivo rezagado en varios decenios con respecto al mundo industrializado y aun respecto a las áreas desarrolladas de los países de "industrialización tardía" (al menos en lo que a esos aspectos del desarrollo se refiere).

Examinar la experiencia de los tres países antes mencionados 5/ es importante por diversos motivos. Por un lado, porque en ellos el proceso de modernización y cambio tecnológico ha estado asociado a cambios estructurales de largo plazo que revelan gran similitud. Dichos cambios tienen que ver con fenómenos tales como el incremento de la concentración económica, la participación del capital extranjero en las diversas ramas de la producción, y la gradual asimilación de patrones tecnológicos y de demanda inherentes a sociedades de mayor

---

4/ (Concl.) diferencias en lo que respecta al nivel y grado de difusión del progreso tecnológico alcanzado no pueden ocultarse. Por un lado, la apertura y expansión de ramas industriales "de punta" ha tendido a ocurrir en fecha más cercana al presente, con lo cual ha habido menos tiempo para que los mismos comenzaran a generar las externalidades tecnológicas que son tan importantes en Argentina, Brasil y México. Por otro lado, la "masa crítica" de dichas industrias de punta no es lo suficientemente significativa hasta el momento (véase la escala y formas no integradas de operación del sector automotriz, o de las industrias química y petroquímica). Finalmente, y dado que las externalidades de las industrias de punta están muy asociadas a la posibilidad de contar con una buena infraestructura profesional y técnica, lo reducido de la oferta interna de recursos humanos calificados también puede ir en contra de un desarrollo tecnológico similar a corto plazo en los países medianos de la región.

5/ Es obvio que también hay diferencias de fondo entre los tres mayores países de la región. En especial, Argentina carece de una masa poblacional de reserva, en tanto que la mano de obra es abundante en México y Brasil. Ello se refleja por ejemplo en el poder relativo del sector sindical, elemento importante que debe tenerse en cuenta en un esquema más detallado que examine las diferencias entre los tres países mayores.

/desarrollo relativo.

desarrollo relativo. Por otro lado, dichos países se están insinuando cada vez con mayor intensidad sobre el resto de América Latina como proveedores intrarregionales de manufacturas, como inversores directos de capital, o como licenciadores de tecnologías adaptadas en ellos.

A diferencia de lo que ocurre en sociedades maduras - entre las que es válido hablar de interdependencia tecnológica - gran parte del proceso de modernización y cambio tecnológico en los países de industrialización tardía, ha constituido un fenómeno de naturaleza imitativa, adoptándose avances ocurridos varios años antes en comunidades más avanzadas. Con frecuencia ello ha implicado la transferencia de diseños de productos o procesos de producción desde el exterior, la entrada y expansión de empresas transnacionales en el medio económico y social del país receptor, así como también la participación de firmas de ingeniería, agentes de financiamiento, etc., del mundo desarrollado. Como ello ha tendido a ocurrir a lo largo de casi todo el espectro de actividades económicas, y ha derivado de transacciones concertadas en mercados muy imperfectos - mercados de servicios técnicos, licencias, derechos de uso de patentes, etc. - dicha transferencia internacional ha configurado un patrón de dependencia tecnológica y por lo tanto económica que difiere significativamente de la situación de interdependencia que es dable observar entre países avanzados.

Ahora bien, resulta cada vez más evidente que dicho influjo masivo de tecnología extranjera ha desencadenado en varios de los países de industrialización tardía una serie de fenómenos estructurales que hasta el presente sólo han sido estudiados en forma parcial. Entre ellos, la recepción de tecnología extranjera ha estado asociada a: i) la aparición de una incipiente capacidad tecnológica nacional que crece aceleradamente y que toma forma tanto a través de la adaptación de la tecnología externa a las condiciones locales de utilización, como mediante la generación de algunos diseños tecnológicos nacionales; ii) una creciente capacidad de exportación de manufacturas de relativa sofisticación tecnológica, y iii) el inicio de una tendencia hacia la exportación de capitales y de tecnología local a otras regiones del mundo subdesarrollado.

/Dichos rasgos

Dichos rasgos estructurales - hoy embrionarios pero, en nuestra opinión, en franco proceso de maduración - conviven con características tales como un rápido aumento de la participación del capital extranjero en la producción manufacturera, y en la economía en general; una creciente concentración de los principales sectores productivos; cierta tendencia al deterioro de los patrones de distribución del ingreso y en consecuencia, de la posición relativa de bienestar de aquellos sectores de la población que no han participado del progreso técnico, etc. En suma, el proceso de modernización tecnológica de países como Argentina, Brasil o México, ha estado asociado a una compleja evolución socio-económica, e indudablemente es necesario profundizar en el conocimiento de sus mutuas interrelaciones.

El proceso de industrialización enunciado en los párrafos anteriores ha condicionado las formas predominantes del cambio técnico producido, al menos en lo que respecta al sector industrial.

A continuación, se mencionarán brevemente las características más significativas en relación al fenómeno de progreso y cambio técnico correlativo a esa evolución.

La estructura industrial se desarrolló desde un comienzo a partir de tecnología foránea, ya sea que ésta se obtuviese como parte de una inversión de capital extranjero, incorporada a bienes de capital importados del exterior, integrada en un proyecto "llave en mano" vendido por firmas especializadas, o en forma de licencias de fabricación, contratos de asistencia técnica u otros mecanismos que implican transferencias de tecnología desde las naciones industriales.

La adquisición de tecnología por cualquiera de los métodos recién enumerados ha tendido a darse en condiciones poco equitativas provocadas por las imperfecciones del mercado internacional de tecnología (conocimiento de propiedad de unas pocas firmas en cada caso) y del escaso poder de negociación de los Estados o firmas locales adquirentes. De este modo se ha pagado un costo excesivamente alto, a la vez que se han debido aceptar cláusulas restrictivas, como la prohibición de exportaciones, la retrocesión gratuita del conocimiento

/tecnológico adaptado

tecnológico adaptado por la empresa receptora de la transferencia, las ataduras comerciales y tecnológicas en el abastecimiento de partes, insumos, matricería y otros elementos, el cobro de regalías diferentes a distintas empresas por lo que es esencialmente un mismo "paquete" tecnológico, etc.

Además, se han comprobado casos en que el conocimiento tecnológico no se ha entregado realmente al adquirente, colocando a éste en una situación de dependencia sujeto a voluntad del cedente, y recibiendo a veces, incluso tecnología "de segunda mano" ya considerada obsoleta en el país de origen y - lo que es especialmente grave - sin que en tales casos se produzca una transferencia real de conocimiento al país receptor, lo que impide la absorción y difusión nacional de la nueva tecnología.

El proceso antes descrito ha provocado un gran aumento en los pagos que estos países han debido realizar por concepto de regalías por importación de tecnología (que reflejan sólo una fracción de los pagos al exterior así generados, ya que otros no son cuantificables), los que han crecido a un ritmo acumulativo cercano al 20% en los últimos años.6/

Como contrapartida de los costos del cambio tecnológico imitativo y adaptativo antes señalados, debe consignarse la creciente capacidad de exportación de productos industriales finales y semielaborados generada en Argentina, Brasil y México. En sus fases iniciales, estas exportaciones quedaban limitadas casi exclusivamente

---

6/ Hacia el final de los años sesenta México gastaba alrededor de 200 millones de dólares en pago por tecnología importada, cifra que prácticamente se había duplicado con relación a la de 1968. Véase al respecto CONACYT: Política nacional de ciencia y tecnología, estrategia, lineamientos y metas, México, 1976, p. 9. Brasil, por su parte, también duplicó sus pagos externos por concepto de regalías tecnológicas, pasando de 42.5 a 90.8 millones de dólares anuales entre 1965 y 1969. Con relación a ello puede verse: N. Fidelino de Figueiredo: The Transfer of Technology in the Industrial Development of Brazil, CEPAL, febrero de 1974, p. 78. Una evolución semejante se observa en Argentina.

/a los

a los mercados limítrofes y en general, al área de la ALALC, pero con posterioridad se han ampliado con bastante dinamismo a los países industriales.

Pese a las restricciones, costos e inconvenientes de las modalidades asumidas por la transferencia tecnológica en los países en cuestión, también es efectivo que el avance industrial logrado por ellos ha ido acompañado de un proceso - lento pero claramente perceptible - de aumento en la capacidad de absorción, adaptación y, en menor escala, de creación tecnológica. Así, por ejemplo, los productos manufactureros exportados por Argentina no son meras réplicas de los diseños originales concebidos en países del mundo desarrollado, observación que es, asimismo, válida respecto de los procesos de fabricación empleados en la elaboración de dichos productos. El rápido crecimiento de la productividad industrial y la relación de ésta con el aumento de las exportaciones de manufacturas, ha sido ayudado, en alguna medida, por el esfuerzo tecnológico interno. Esta afirmación tiene, naturalmente, un valor relativo, como se deduce del hecho de que 16 de las 20 mayores firmas exportadoras argentinas de años recientes son filiales de empresas transnacionales. Este fenómeno es similar al que se ha observado en Colombia, Brasil 7/ y México.8/

En síntesis, la "maduración" industrial, aunque imitativa y dependiente en sus rasgos básicos, ha contribuido a un cierto desarrollo de la capacidad tecnológica autóctona, muy superior por cierto al que se observa en los demás países de la región. Naturalmente, hay otros factores que pueden haber sido tanto o más decisivos para lograr estos progresos, como son la mayor solidez de su

---

7/ Carlos Díaz Alejandro, "Some characteristics of recent export expansion in Latin America", Economic Growth Center, Paper 183, Yale, 1973.

8/ R. Jenkins, Internalization of Capital, Multinational Corporations and Industrial Exports in Latin America, mimeo, México, 1976; CEPAL, La exportación de manufacturas en México y la política de promoción, mimeo, México, agosto de 1976.

/infraestructura científica,

infraestructura científica, disponibilidad de profesionales y vinculaciones de éstos con expertos de países desarrollados, cuantía de recursos disponibles, etc. todo lo cual no invalida lo primeramente aseverado.

En estrecha relación con el aumento de la capacidad de exportación y la maduración tecnológica antes mencionada, debe destacarse la "internacionalización" de algunas empresas argentinas, brasileñas y mexicanas dentro y fuera del marco latinoamericano. Este tema ha comenzado a ser analizado sólo en fecha muy reciente. Es todavía un fenómeno incipiente, cuyo desarrollo ulterior tendrá efectos muy significativos en el campo tecnológico y en el comercio exterior.

Desde el punto de vista de sus efectos sobre la estructura económica interna se comprueba que el proceso de maduración industrial de Argentina, Brasil y México ha ido acompañado de una creciente concentración económica, con una alta participación relativa de las empresas extranjeras, especialmente en los sectores más dinámicos de la actividad económica.

3. Las políticas tecnológicas en los países latinoamericanos

De las consideraciones anteriores se desprende la necesidad de estudiar a fondo y formular un conjunto de políticas coherentes, al menos en las siguientes áreas de mayor significación: la transferencia de tecnología desde el exterior, el desarrollo de la capacidad autóctona de adaptación y creación tecnológica, y el problema de los sectores económicos tradicionales y de baja productividad.

Naturalmente, no es lo mismo analizar estos temas en el marco del estilo de desarrollo seguido hasta hoy por cada uno de los tres países estudiados, que intentar el estudio de opciones que singifiquen romper con los rasgos y tendencias que lo han caracterizado. Esto último obligaría a examinar cambios profundos en el funcionamiento de la economía y de la sociedad en general, lo que obviamente está fuera de los propósitos y posibilidades de este trabajo.

/En consecuencia,

En consecuencia, se procurará esbozar algunas propuestas en torno a las cuestiones enunciadas, en el entendido que se trata de acciones complementarias o correctivas dentro del estilo de desarrollo prevaleciente.

a) La transferencia tecnológica

Es un hecho reconocido que el cambio tecnológico se produce en el Tercer Mundo, en proporción abrumadora, por incorporación de tecnología importada desde las naciones industriales. Esta tendencia es aún más acentuada en el caso de países relativamente más industrializados, como Argentina, Brasil y México.

Es incuestionable, también, que cualquiera que sea la magnitud de los esfuerzos que se hagan por aumentar la creatividad propia de la región, la transferencia de tecnología desde el exterior seguirá siendo en los próximos decenios el mecanismo principal del cambio tecnológico, no sólo en los tres países aquí analizados, sino en toda América Latina. Por otra parte, como se ha señalado en párrafos anteriores, la importación de tecnología puede ser una poderosa palanca del desarrollo, pero su uso indiscriminado puede, también, conducir a serios desequilibrios económicos y sociales y a un grado creciente de dependencia. De ahí entonces que sea necesario formular, en el marco de los planes y prioridades nacionales, una política para la transferencia de tecnología que sea, además, plenamente compatible con los demás objetivos de un proceso integral de desarrollo científico y cambio tecnológico.9/

Lo que aquí importa destacar es que el concepto de transferencia tecnológica, debe entenderse referido no sólo a su importación y uso por un productor nacional, sino que incluye su debida absorción por el país receptor, definida como un proceso de asimilación y difusión interna. Dicho de otra manera, se trata en lo posible de generar una transferencia real y evitar la formación de enclaves de tecnología

9/ CEPAL, Progreso científico-técnico para el desarrollo de América Latina, op.cit., p. 98.

/avanzada que

avanzada que se emplee en una empresa determinada sin ejercer efecto sobre el resto de la economía por no ser suficientemente comprendida o conocida.10/

Por otra parte, es imprescindible tener en cuenta los aspectos tecnológicos al definir una política en materia de inversión extranjera. A veces reside precisamente en la transferencia de tecnología la justificación básica de una inversión determinada, por ser esa la única forma de tener acceso a determinado conocimiento técnico "cautivo". En todo caso, salvo cuando se trata de operaciones puramente financieras, el aspecto tecnológico está casi siempre presente en la radicación de capital foráneo.

A la luz de las observaciones anteriores se perfila claramente la urgencia de buscar los medios que permitan al país receptor adquirir la tecnología que decida importar por una u otra vía, en las mejores condiciones posibles. Son tres los aspectos que revisten mayor importancia en la negociación para la transferencia tecnológica: la reducción de su costo, la posibilidad de efectiva absorción de la tecnología importada y la no inclusión en los contratos de licencias y otros similares de condiciones restrictivas que sean contrarias al interés nacional.

Por otra parte, la capacidad negociadora del usuario local depende de su grado de conocimiento del mercado tecnológico mundial, del nivel técnico y de administración de la empresa, de la solidez de su situación financiera y de mercado, del apoyo que pueda recibir y de las condiciones generales de la economía nacional o subregional, según el caso, todo ello tanto en términos absolutos como en relación al tamaño y al poder financiero y político del oferente.

Estas reflexiones conducen a formular a continuación algunas sugerencias orientadas a mejorar la capacidad nacional de negociación, y a contribuir al cumplimiento de los tres objetivos antes enunciados:

10/ Ibid.

/i) establecer

i) establecer o perfeccionar mecanismos de información, con apoyo o participación estatal si fuese necesario, que permitan al comprador potencial latinoamericano de tecnología conocer las alternativas existentes en el mercado mundial y facilitar así la búsqueda y selección de las técnicas más adecuadas;

ii) fomentar el desarrollo de grupos nacionales o subregionales de consultores expertos en problemas tecnológicos por ramas o sectores de actividad que puedan actuar como asesores y apoyar tanto la búsqueda y selección de tecnología foránea como las negociaciones a que haya lugar y la correcta regulación y evaluación que realice el Estado;

iii) impulsar vinculaciones más sistemáticas con empresas pequeñas y medianas de los grandes países industriales, y en especial con firmas de los países industriales menores. Parece rezonable suponer que ello abriría posibilidades favorables, dadas las menores escalas de producción y el desequilibrio más atenuado en el poder relativo de negociación;

iv) reforzar la acción del Estado como factor de poder que permita obtener condiciones más favorables en la transferencia de tecnología por medio de mecanismos como los siguientes:

- Protección al adquirente de contratos de licencia y otras formas de convenio, para lo cual es posible, por ejemplo, dictar normas que prohiban ciertas cláusulas contractuales contrarias al interés nacional
- Apoyo técnico y financiero al usuario en la búsqueda, selección y negociación para las transferencias de tecnología
- Participación directa en la negociación correspondiente cuando se trate de proyectos de gran significación nacional y - obviamente - cuando la operación involucre a una empresa pública o mixta.11/

11/ CEPAL, Progreso científico-técnico para el desarrollo de América Latina, op.cit., p. 125.

/b) Desarrollo

b) Desarrollo de la capacidad de adaptación y creación tecnológica

Hay consenso en señalar que es indispensable acrecentar el poder nacional de decisión en materia tecnológica y reducir paulatinamente la proporción o componente importado de la nueva tecnología que se incorpora al proceso productivo. Estos aspectos abarcan muy variadas cuestiones respecto de las cuales se señalan, a continuación, algunas acciones que parecen ser claramente prioritarias:

i) fomentar la creación y fortalecimiento de institutos de investigación tecnológica, firmas consultoras, empresas de ingeniería y otras entidades similares mediante el establecimiento de incentivos o franquicias tributarias y crediticias, creación nacional de fondos de fomento aplicables a esfuerzos de adaptación y creación tecnológica y la utilización de tales grupos especializados en programas auspiciados por el Estado (siempre que se vinculen a problemas y casos concretos de posible aplicación directa a la producción). Asimismo, debería promoverse el establecimiento por parte de los organismos internacionales de fomento y crédito, de fondos y normas que estimulen o impongan el uso de especialistas nacionales en la elaboración y evaluación de proyectos de inversión;

ii) desarrollar mecanismos de comunicación y financiamiento que permitan movilizar el aporte del inmenso talento científico y tecnológico existente en las naciones industriales, hacia esfuerzos de investigación orientados a la creación de tecnologías más apropiadas a los recursos naturales, proporción de factores productivos y otras condiciones propias de los países en desarrollo;

iii) promover la desagregación del llamado "paquete tecnológico" de manera de eliminar de las operaciones de transferencias desde el exterior, aquellos elementos que pueden ser realizados o producidos en el país receptor (servicios de ingeniería, producción de partes o piezas, etc.), proceso que deberá significar un progresivo incremento de la participación nacional;

iv) estimular, dado el alto costo y naturaleza frecuentemente inadecuada de la tecnología procedente de los países avanzados, el

/incremento de

incremento de las corrientes tecnológicas intrarregionales, aprovechando así los progresos ya logrados por naciones como Argentina, Brasil y México.

Por otra parte, pese a que el fenómeno de incorporación de tecnología, y la adaptación y creación interna de conocimientos, constituyen aspectos nada despreciables de la evolución económica y social de nuestros países y que existe un apreciable caudal de informaciones sobre el mismo, no hay todavía una comprensión cabal de sus tendencias y modalidades. Ello ocurre en un momento en que existen síntomas inequívocos de transformaciones profundas en las economías latinoamericanas. Se abre así un interrogante básico. ¿El fenómeno tecnológico es en su dimensión y principales tendencias coadyuvante con la evolución previsible de nuestras economías? ¿Presenta discrepancias que podrían retardar esa evolución o llevarla hacia caminos de frustración? Se quiere aquí reafirmar la necesidad de continuar y vigorizar ciertos tipos de estudios básicos que permitan trazar un perfil del fenómeno tecnológico con la precisión necesaria para que pueda ser orientado y regulado sobre fundamentos más empíricos que los que derivan de concepciones abstractas muchas veces inoperantes. Esta propuesta de estudios no debería ser considerada como un sustituto de la acción efectiva, sino como una condición que actúe en forma paralela y pueda enriquecer la praxis.

c) <u>El problema de los sectores económicos tradicionales y de baja productividad</u>

Los párrafos anteriores de este capítulo están referidos fundamentalmente a los aspectos tecnológicos del desarrollo industrial de los países mayores y relativamente más industrializados de América Latina, y en especial a Argentina, Brasil y México.

No obstante, algunas de las consideraciones, en especial las que dicen relación con el desarrollo de la capacidad científico-tecnológica para la selección y adaptación de tecnología, son también aplicables en buena medida a la mayoría de los demás países de la región. Cabría, sí, hacer la salvedad que en el caso de las naciones más pequeñas o de menor desarrollo relativo es difícil

/imaginar un

imaginar un progreso sustantivo en este campo que no se estructure sobre la base de esquemas de cooperación que permitan una utilización conjunta de los escasos recursos humanos y materiales disponibles.

Por otra parte, en la mayoría de las naciones latinoamericanas el sector agropecuario continúa absorbiendo una proporción elevada de la fuerza de trabajo, por lo que resulta indispensable dar atención prioritaria a la creación y adaptación tecnológica para el agro con énfasis en el desarrollo de técnicas adecuadas que faciliten determinados niveles de ocupación. También es de gran importancia la tarea de difusión de técnicas conocidas y disponibles pero que no son suficientemente utilizadas, todo lo cual envuelve variadas acciones de capacitación, actividades experimentales, asistencia técnica y crediticia y otras.

En especial la agricultura tradicional, que se desenvuelve en la pequeña propiedad familiar o en predios constituidos por efecto de una reforma agraria, comparte algunas de las características de la pequeña industria en lo que toca a niveles educativos insuficientes, falta de capacidad empresarial, carencia de recursos financieros y difícil acceso a los mercados. A ellas se añaden la dicotomía cultural, la dispersión geográfica de las unidades productivas y posibles limitaciones estructurales de suelo, clima y tamaño, normalmente más desfavorables que las que enfrenta la empresa agrícola de tipo comercial, todo ello sin considerar la situación dramática que crea el minifundio.

Dada la relación existente entre esas mismas condiciones y el tipo y método de cultivo más adecuados, la investigación agropecuaria y la difusión de sus resultados adquieren particular importancia. Lo que está claro es que, salvo en algunas empresas comerciales, la iniciativa del cambio tecnológico proviene de la "oferta de tecnología", constituyéndose los institutos de investigación y servicios de extensión en los agentes principales del cambio.

En países en que la población rural representa aún un porcentaje apreciable de la población, el desafío que se plantea es aumentar la

/productividad con

productividad con un máximo de retención de mano de obra en el campo, dadas las limitaciones para absorber los excedentes en actividades industriales y otras ocupaciones urbanas.12/

Los considerados anteriores no configuran, en verdad, sino un caso particular, con ciertas características propias, del problema general que afecta las actividades económicas de pequeña escala y baja productividad.

Una estrategia de desarrollo orientada primordialmente a resolver los problemas de la pobreza crítica y del empleo y de mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso, deberá atender también de manera preferente a los problemas que presenta el cambio técnico que dichos sectores requieren para elevar su productividad y niveles de vida.

La mayor parte de la literatura sobre cambio tecnológico y las discusiones que tienen lugar en distintos foros internacionales se refieren, explícitamente o no, a la industria manufacturera mediana y grande, y en definitiva tratan de determinar la estrategia de desarrollo más adecuada para el "sector moderno" de la economía.

Es indudable que aun suponiendo una tasa elevada y sostenida de crecimiento de ese sector, un porcentaje significativo de la población activa de América Latina seguirá laborando en los sectores tradicionales de baja productividad durante largo tiempo. En otros términos, el crecimiento dinámico del sector "de punta" no será capaz, en el próximo futuro, de resolver por sí solo problemas tan prioritarios del desarrollo como son la distribución del ingreso y el empleo. Naturalmente, si se analizan casos individuales se presentan situaciones muy diversas, pues en unos pocos países estas previsiones conducen a cifras bastante más satisfactorias, lo que a su vez significa que en el otro extremo subsistirán situaciones en que la realidad será sensiblemente más desfavorable que los promedios regionales.

12/ CEPAL, Progreso científico-técnico para el desarrollo de América Latina, op.cit., p. 134.

/En suma,

En suma, el sector moderno es importante y decisivo. Acelerar su desarrollo y adecuarlo a las necesidades de las naciones latinoamericanas es una tarea necesaria, pero dista mucho de ser suficiente, especialmente si se tiene en cuenta que una mejor distribución del ingreso y un aumento de las oportunidades de empleo son objetivos fundamentales del desarrollo.

Es menester, pues, analizar los demás sectores de actividad económica y determinar las políticas y mecanismos requeridos para elevar su productividad y nivel de vida, proceso que envuelve también un constante cambio tecnológico y que requiere recursos humanos y financieros de mayor magnitud que lo que sería dable suponer.

En la agricultura, la pequeña industria fabril, la artesanía, la pequeña minería y otras actividades análogas, el problema no es, por cierto, el acceso a la tecnología mundial ni la negociación de contratos de licencia. Se trata fundamentalmente de difundir en dicho sector tecnologías ya conocidas y a menudo utilizadas en el propio país; determinar qué rubros de producción pueden, con ajustes adecuados, enfrentar la competencia de los productos del sector moderno en expansión; cuáles han de reorientarse dentro de los mismos estratos en que se hallan actualmente, aprovechando capacidad técnica y material instalada y, en fin, cuáles tendrán que cambiar de actividad.

Educación complementaria, capacitación en materia administrativa y financiera, comprensión y manejo de los mecanismos de mercado, canales y condiciones especiales de acceso al crédito son, en el sector tradicional de la economía, problemas de carácter fundamental previos a un esfuerzo de cambio tecnológico. En esta área, a su vez, los problemas de normas y control de calidad tienen especial gravitación. El hecho de que es en este sector donde más escasea la capacidad empresarial, apunta claramente a la responsabilidad pública de sentar las bases de un mayor progreso ulterior a través de programas que aborden problemas como los enunciados, destinando a ello recursos concordantes con la trascendencia de la tarea y, sin duda, muy superiores a los de cualquier programa de esta índole emprendido hasta la fecha en América Latina.

/No todo,

No todo, sin embargo, debe esperarse del Estado. El sector de la pequeña industria que fabrica bienes intermedios tiende a ligarse por vía de la subcontratación a empresas del sector "moderno", para el cual fabrica piezas y componentes. En esta situación, la empresa más avanzada ejerce presión sobre la firma pequeña e induce cambios de organización y calidad y en los procesos técnicos, además de asegurarle mercado y darle apoyo financiero. Es de la mayor importancia estimular este tipo de relación, que está en la línea de la tendencia actual de la división del trabajo en la industria, como lo prueba el caso del Japón. La implantación de impuestos al valor agregado en reemplazo de los tributos a la compraventa que se aplican por igual a todas las transacciones es, a vía de ejemplo, una política adecuada a esta finalidad.

Algo similar sucede con los servicios de mantención y reparación que, en proporción importante, trabajan para la industria manufacturera, y que tienden a absorber una cuota relativamente alta del empleo artesanal (31.8% en el Ecuador).13/

Para desarrollar programas de este tipo a escala y con orientación adecuadas, es indispensable crear servicios especializados de extensión, capacitación y asistencia técnica y tener presente la realidad particular del sector respectivo en la formulación de políticas económicas y sociales y de los planes nacionales de desarrollo.14/

13/ Víctor Tokman, "Ingresos, tecnología y empleo en la industria del Ecuador", Distribución del ingreso, tecnología y empleo, Cuadernos del ILPES, Nº 23, Santiago de Chile, febrero de 1975.

14/ CEPAL, Progreso científico-técnico para el desarrollo de América Latina, op.cit., pp. 143-146.

/IV. LA

IV. LA EVOLUCION ECONOMICA EN EL PERIODO 1970-1976

1. El ritmo y la estructura del crecimiento económico

a) Auge y declinación del ritmo del crecimiento. Tendencias de recuperación en 1976

En el marco del proceso de desarrollo, cuya naturaleza y alcances se examinaron en los capítulos precedentes, América Latina tendió durante esta década a acentuar el dinamismo y la transformación productiva y tecnológica de su economía y a acrecentar apreciablemente su capacidad de producción. Al mismo tiempo, amplió y diversificó sus relaciones económicas y financieras externas en los causes de una creciente inserción en el sistema internacional, con características muy distintas a las del pasado.

Esa evolución no fue uniforme ni contínua en los países de la región. El ritmo de desarrollo económico varió marcadamente entre ellos, y se intensificaron las diferencias que se venían produciendo en la posición relativa de los países por lo que respecta a los niveles del producto y del ingreso, el grado de industrialización y la magnitud de la población. Por otra parte, el ritmo de crecimiento de la producción experimentó fuertes fluctuaciones siguiendo un movimiento cíclico que se manifestó con nitidez en la aceleración del dinamismo económico durante los primeros años de la década, y en su debilitamiento de los últimos dos años. Estas tendencias se extendieron a la mayor parte de los países, aunque con notables diferencias entre ellos, en lo que atañe a la amplitud y período de esas fluctuaciones.

En un análisis de carácter general y de conjunto cabría distinguir tres hechos que tienen particular significación e incidencia en esa evolución de la economía latinoamericana. Son ellos la introducción de cambios en la política económica, especialmente en aquellos aspectos que se refieren a las relaciones externas; el curso que siguió la coyuntura económica internacional, y el alza de los precios del petróleo. Las diferencias que se registraron en

/los ritmos

los ritmos de crecimiento, y en sus fluctuaciones, pueden atribuirse en buena parte a las distintas políticas que se aplicaron en los países, y más claramente, a las variadas situaciones que se configuraron por la variada incidencia de los factores externos en economías nacionales, que poseen potenciales distintos de desarrollo y diversas dotaciones de recursos naturales, como ocurre en los países de América Latina.

Desde mediados de la década pasada, los países latinoamericanos avanzaron en la adopción de políticas y medidas destinadas a acelerar el crecimiento económico en el contexto de una mayor participación externa. Promovieron con esa finalidad la expansión y diversificación de las exportaciones, la inversión y el financiamiento externos, así como también la reducción de aranceles y otras medidas encaminadas a introducir cierto grado de liberalización en las importaciones.

Al mismo tiempo, el panorama internacional experimentaba cambios de vastos alcances por el ciclo que se cumplía en los países industriales y el alza de los precios del petróleo. Evolucionó en sucesivas etapas: la de auge que culminó en 1973; la de recesión económica en los países industriales, y la de lenta recuperación que empezó a desenvolverse durante 1976. Un movimiento similar se registró, aunque con importantes diferencias para ciertos rubros, en los precios de los productos básicos. El alza de ellos que se inició en 1972 se extendió hasta distintos períodos de 1974; luego sobrevino un pronunciado descenso, que se interrumpió a principios de 1976, cuando las cotizaciones internacionales comenzaron a mejorar en alguna medida. En la primera etapa (hasta 1973), ese movimiento se tradujo en una evolución favorable para América Latina de la relación de precios del intercambio, no obstante la fuerte inflación que dominaba en los países industriales. Con posterioridad, la persistencia de esa inflación a la que se agregó el efecto de las alzas del precio del petróleo, contribuyó a un pronunciado deterioro de esa relación para los países no exportadores de petróleo, el que sólo se detuvo en 1976.

/En suma,

En suma, los cambios en las políticas nacionales y el curso de esas variables externas estratégicas, explican, al menos en parte, los avances de América Latina en su inserción en la economía internacional y las marcadas fluctuaciones de su ritmo de crecimiento, que de un intenso dinamismo ha pasado a un marcado debilitamiento en los países no exportadores de petróleo; así como también los elevados déficit de sus balances de pagos y el endeudamiento externo que se ha acumulado. Distintas son, por supuesto, la situación y perspectivas de los países latinoamericanos exportadores de petróleo que se beneficiaron con un importante incremento de sus ingresos reales y han fortalecido su capacidad de desarrollo.

Es útil examinar con mayor precisión esta evolución registrada durante los últimos seis años y apreciar las fluctuaciones del ritmo de crecimiento y sus interrelaciones con las variables externas.

i) El auge económico del bienio 1972-1973. En el bienio 1972-1973 se aceleró el crecimiento económico, y el producto interno bruto de la región en su conjunto registró una tasa media anual de algo más de 7%. En general, la mayoría de los países tendió a mejorar sus condiciones económicas y a acelerar el ritmo de su evolución, pero ello ocurrió en distintas magnitudes y con alcances económicos también diversos. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

Brasil, Ecuador y la República Dominicana tuvieron tasas excepcionalmente altas, de 10 a 12% por año. Brasil, de especial gravitación en los guarismos de América Latina en su conjunto, por tratarse del país de mayor tamaño económico y demográfico, seguía mostrando el intenso dinamismo económico que lo venía favoreciendo desde hacía varios años.

También otros países crecieron a ritmos superiores a los del promedio regional, como Colombia, Costa Rica, México y también Venezuela, si al clasificar a este país se tiene en cuenta la evolución de su ingreso real, que se vio acrecentado, sobre todo en 1973, con la importante alza del precio del petróleo.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO, SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL, 1971

(Tasas anuales, porcentajes)

	Producto interno bruto	Importaciones de bienes y servicios	Consumo total	Inversión bruta interna		Exportaciones de bienes y servicios	Relación de términos de intercambio	Poder de compra de las exportaciones
				Fija	Total			
Países no exportadores de petróleo	6.6	4.3	6.2	7.2	9.0	2.3	-5.7	-3.5
Argentina	2.7	3.5	3.1	6.2	7.8	-11.7	7.3	-5.2
Brasil	11.3	15.5	9.7	14.8	19.6	9.6	-10.8	-2.2
Colombia	5.8	8.6	6.3	6.1	7.4	3.7	-8.8	-5.3
Costa Rica	6.6	9.2	3.1	16.3	25.3	6.9	-8.2	-1.9
Chile	7.7	-0.1	8.3	1.1	-3.3	8.5	-21.7	-15.0
El Salvador	4.6	12.8	3.3	14.4	22.5	7.7	-3.9	3.5
Guatemala	5.6	5.6	4.8	8.5	15.0	2.6	-9.6	-7.2
Haití	6.5	8.5	4.1	15.4	15.5	24.2	-5.9	16.6
Honduras	3.8	-12.9	2.8	-8.2	-21.9	6.8	-0.9	5.8
México	3.4	-4.8	4.2	-2.8	-3.5	4.4	-0.5	4.0
Nicaragua	5.5	2.3	5.1	2.7	3.1	5.0	-3.1	1.7
Panamá	8.7	7.4	7.4	14.8	14.0	6.3	-0.1	6.2
Paraguay	4.4	3.0	5.2	7.2	7.5	-5.0	0.4	-4.8
Perú	6.5	1.6	6.7	10.1	22.0	-7.5	-8.6	-15.5
República Dominicana	10.6	6.1	7.1	23.0	16.0	16.2	-6.2	8.9
Uruguay	-1.0	-8.2	-1.6	4.6	11.5	-16.5	1.0	-15.7
Países exportadores de petróleo	3.7	5.8	5.4	4.8	6.6	-3.1	10.7	7.2
Bolivia	3.8	4.8	3.1	8.8	-0.6	10.9	-17.6	-8.6
Ecuador	5.7	7.3	-2.0	39.2	36.8	9.5	-10.1	-1.6
Venezuela	3.3	5.6	7.1	0.0	3.5	-5.3	15.4	9.2
Total	6.3	4.6	6.2	7.0	8.7	1.2	-2.7	-1.5

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos nacionales.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL, 1972-1973

(Tasas anuales, porcentajes)

	Producto interno bruto	Importaciones de bienes y servicios	Consumo total	Inversión bruta interna		Exportaciones de bienes y servicios	Relación de términos de intercambio	Poder de compra de las exportaciones
				Fija	Total			
Países no exportadores de petróleo	7.3	11.0	6.7	11.7	10.9	8.8	7.1	16.5
Argentina	4.1	-0.7	3.7	1.3	2.8	6.1	14.6	22.6
Brasil	10.9	22.5	9.6	19.1	17.8	16.6	10.8	29.2
Colombia	7.4	-1.6	9.3	1.9	-6.6	7.6	9.5	17.8
Costa Rica	8.3	2.1	6.3	6.5	4.6	9.3	0.6	10.0
Chile	-1.9	6.9	0.2	-7.5	-6.4	-1.6	1.1	0.6
El Salvador	4.8	13.6	7.9	4.5	0.4	6.2	5.3	12.0
Guatemala	7.1	4.7	6.4	5.2	0.2	13.0	-1.7	11.0
Haití	4.0	4.9	4.8	9.6	9.6	-4.1	0.8	-3.3
Honduras	4.4	4.8	4.3	3.9	8.6	2.8	1.9	4.7
México	7.4	14.8	6.1	14.2	14.4	11.5	1.6	13.3
Nicaragua	3.3	21.3	2.6	8.1	16.2	16.1	2.6	19.0
Panamá	6.4	2.8	5.6	7.1	7.0	3.8	1.4	2.3
Paraguay	6.5	12.0	4.3	21.0	25.3	4.4	14.8	19.7
Perú	5.7	7.4	8.2	8.5	3.8	-3.8	8.2	3.3
República Dominicana	11.8	7.4	7.4	23.2	22.3	14.1	5.9	21.5
Uruguay	-1.2	1.7	0.2	-16.1	-10.2	0.3	18.0	18.0
Países exportadores de petróleo	5.6	6.9	3.9	18.0	11.1	5.1	9.1	14.7
Bolivia	5.3	6.2	3.4	7.8	11.9	8.6	2.9	11.6
Ecuador	10.2	15.2	7.8	5.0	4.4	36.4	3.4	40.9
Venezuela	4.8	5.6	3.3	20.8	12.0	1.0	11.9	13.7
Total	7.1	10.3	6.4	12.4	10.9	8.1	7.6	16.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos nacionales.

/En cambio

En cambio persistieron en su lento ritmo de crecimiento Argentina, Honduras, Nicaragua y Haití. Y más desfavorable fue la evolución de Chile y Uruguay, que sufrieron una contracción en los niveles de su producto interno.

Los factores externos ejercieron una fuerte influencia en esa evolución, con efectos variados en los distintos países latinoamericanos, según su dotación de recursos, estructura económica y composición del comercio exterior, como se señaló antes.

En muchos países las exportaciones representaron uno de los rubros más dinámicos de la demanda final y sus efectos se acrecentaron por el apreciable mejoramiento de la relación de precios del intercambio. El volumen de las exportaciones de la región en su conjunto se elevó a una tasa media anual de 8%, mayor que la del incremento del producto interno, y más grande aún fue la expansión de las ventas al exterior en numerosos países no exportadores de petróleo. Tendieron a diversificarse las exportaciones de productos básicos, y aumentaron considerablemente las de productos industriales no tradicionales, especialmente de los países grandes y algunos medianos. Se ponía así de manifiesto la capacidad de que disponen hoy los países para aprovechar una demanda externa acrecentada por el auge económico que se registraba en los países industriales y el alza de las cotizaciones de los productos básicos, estimuladas por esa demanda, la especulación monetaria y la contracción de la oferta en rubros agropecuarios (por condiciones climáticas adversas en distintas áreas del mundo).

La elevación de los precios internacionales de los productos básicos se operó primero en la rama agrícola (alimentos y materias primas) y se extendió en 1973, con marcada intensidad, a los metales y otros minerales, en particular al petróleo.

La demanda externa y el alza de las cotizaciones de los productos básicos influyeron en formas y magnitudes diferentes en los países latinoamericanos. Ello dependió, por una parte, de la capacidad de los países para acrecentar rápidamente sus exportaciones y promover nuevos rubros de acuerdo con la evolución del mercado internacional

/y la

y la composición tradicional de las exportaciones; y, por otra parte, de la incidencia de los precios más elevados que se tuvieron que pagar por los bienes industriales, y la participación que tienen en las importaciones de cada uno de ellos los productos básicos y los combustibles.

Con respecto a los productos industriales, debe destacarse que el índice que compila el Banco Mundial sobre la base de las exportaciones manufactureras de los países industriales, mostró un aumento de 7% en los precios de esos bienes en 1972 y de más de 15% en 1973, lo que refleja la intensidad del proceso inflacionario que dominaba en los países industriales.

Los índices convencionales de la relación de precios del intercambio por países, recogen el efecto combinado de estos factores en relación con la capacidad de compra externa. Es muy ilustrativo examinar las variaciones de estos índices en el período que se está considerando, porque ponen de manifiesto la influencia inmediata y ulterior que las variables externas tuvieron en el proceso de inversión y crecimiento del producto y del ingreso real durante este período. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

En primer lugar se comprueba que el mejoramiento de la relación de precios del intercambio fue de carácter general, pero que su importancia cuantitativa varió considerablemente de uno a otro país. Los países más beneficiados fueron Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Uruguay y Venezuela, que mostraron tasas medias anuales de entre 10% y 18%. En el otro extremo, México y los países centroamericanos lograron aumentos mucho menores.

El mejoramiento señalado dio origen a casi la mitad del incremento de la capacidad de compra de las exportaciones latinoamericanas en su conjunto, que registró una tasa media anual de 16%.

De los diecinueve países considerados en el cuadro 2, catorce países registraron un incremento anual de la capacidad de compra que va del 10% al 30%. En el Ecuador, las nuevas exportaciones de petróleo elevaron el aumento medio al 40% anual. El hecho notable es que en muchos casos el mejoramiento de la relación de precios del intercambio fue en ello el factor cuantitativo más importante.

/Esta expansión

Esta expansión del poder de compra de las exportaciones, reforzada todavía en alguna medida con un mayor uso del financiamiento externo, hizo posible una corriente de importación de bienes y servicios que también mostró un dinamismo mayor que el producto y el ingreso interno. Para la región, en su conjunto, la elasticidad-producto de las importaciones alcanzó la elevada magnitud de 1.5, y fue mucho mayor todavía en Brasil, El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay.

Sin embargo, es interesante señalar que la capacidad de compra de las exportaciones creció más que el volumen de las importaciones, particularmente en los países de mayor dinamismo. Esto significa que el financiamiento externo neto, no obstante haber aumentado sus valores corrientes, disminuyó en alguna medida su importancia con respecto a las exportaciones y a la inversión interna.

En términos muy generales, podría decirse que en el bienio 1972-1973 la economía latinoamericana funcionó liberada del estrangulamiento externo. El valor real de las exportaciones de bienes y servicios fue el factor más dinámico, y además de difundir sus efectos en la demanda interna, facilitó un aumento significativo de las importaciones. La oferta global alcanzó un alto grado de flexibilidad que permitió satisfacer las necesidades de productos intermedios y de bienes de capital que exigían la elevación de la inversión y del producto interno. El coeficiente de ahorro nacional real tendió a elevarse, y su aumento no fue de mayor magnitud porque el sistema funcionó acrecentando el coeficiente de importación de productos intermedios y de bienes de consumo, así como también, en algunos países, el contenido importado de la inversión interna.

ii) Año 1974. El aumento del ingreso real de los países exportadores de petróleo y el déficit de balances de pagos de los países no exportadores de petróleo. En 1974 el panorama económico latinoamericano comenzó a modificarse radicalmente: los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un nuevo y marcado aumento del precio de este producto, lo que acrecentó considerablemente su ingreso real y fortaleció su capacidad de desarrollo.

/Por el

Por el contrario, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron en su mayoría con el debilitamiento del ritmo de crecimiento de la demanda externa, el reajuste hacia la baja de las cotizaciones de los productos primarios y la inflación en los precios de los productos importados, acentuada por el nuevo precio del petróleo. Todo esto configuró para ellos un serio problema de balance de pagos, con ulteriores efectos adversos en su ritmo de crecimiento económico.

Como puede verse en el cuadro 3, el alza de los precios del petróleo contribuyó a elevar la relación de precios del intercambio para los países exportadores, que mejoraron así la posición favorable que habían logrado en el año anterior. En Venezuela, el índice de esa relación aumentó en 104%; mientras que en Bolivia lo hizo en 61% y en Ecuador, en 73%. Esto por una parte, incidió, directamente en el aumento del poder de compra externo de estos países, ya que el volumen de las exportaciones se mantuvo en Bolivia y descendió en los otros dos países mencionados; y, por la otra, en el aumento del ingreso nacional real, que fue de alrededor de 30% en Venezuela y de 20% en los otros dos países considerados. En estas condiciones, los países exportadores de petróleo, y particularmente Venezuela, acentuaron el ritmo de crecimiento y la estructura francamente expansiva de sus economías, que sus gobiernos habían propiciado desde el año anterior.

La evolución fue muy distinta, como se dijo, para los países no exportadores de petróleo. (Véase nuevamente el cuadro 3.) Las cotizaciones internacionales de productos básicos llegaron a sus niveles máximos en el primer semestre de 1974, para iniciar un proceso de continuado descenso que se prolongó durante el año siguiente. Sólo en algunos rubros agropecuarios de alimentos prosiguió el alza de las cotizaciones internacionales hasta fines de 1974. Al mismo tiempo, se acentuaba el proceso inflacionario en los países industriales, y, por lo tanto, se elevaban los precios de los bienes industriales importados. Según el índice del Banco Mundial antes citado, el alza de los precios cif en dólares de los bienes industriales exportados

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO, SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL, 1974

(Tasas anuales, porcentajes)

	Producto interno bruto	Importaciones de bienes y servicios	Consumo total	Inversión bruta interna		Exportaciones de bienes y servicios	Relación de términos de intercambio	Poder de compra de las exportaciones
				Fija	Total			
Países no exportadores de petróleo	7.3	20.6	7.1	11.5	17.0	2.4	-2.2	0.1
Argentina	6.6	22.6	7.5	5.0	10.9	1.6	-3.6	-2.0
Brasil	9.6	29.2	10.8	14.1	15.7	1.4	-11.6	-10.4
Colombia	5.9	6.6	-3.5	10.1	52.6	6.6	-2.0	4.4
Costa Rica	4.3	11.1	6.2	15.8	8.4	3.4	-8.4	-5.3
Chile	4.3	1.5	-0.7	12.1	26.4	11.7	12.9	26.1
El Salvador	6.4	13.2	4.2	14.7	24.0	12.4	-9.3	1.9
Guatemala	5.5	10.7	3.6	-5.3	19.4	9.4	-11.6	-2.6
Haití	4.4	-9.8	2.3	7.2	7.0	0.7	-11.0	-10.4
Honduras	0.1	21.1	0.8	8.9	31.3	-0.3	-9.8	-10.1
México	5.9	18.2	5.4	9.7	15.9	0.0	7.1	7.1
Nicaragua	9.2	21.1	12.9	37.0	35.3	-4.4	-1.9	-6.1
Panamá	2.6	3.5	4.5	-3.7	-7.5	7.8	-9.7	-2.7
Paraguay	8.3	10.7	8.4	11.2	10.3	7.7	-1.9	5.7
Perú	6.6	43.3	11.4	25.8	29.0	-4.4	15.2	10.2
República Dominicana	8.9	28.0	14.0	17.9	20.0	-4.6	18.1	12.6
Uruguay	1.9	-3.8	0.8	1.5	-1.8	8.8	-34.1	-28.3
Países exportadores de petróleo	5.9	26.8	18.1	-1.5	0.6	-6.2	97.9	85.7
Bolivia	5.7	29.2	10.9	18.0	18.0	0.2	60.8	61.2
Ecuador	6.3	29.7	13.3	20.1	18.9	-7.1	72.5	60.4
Venezuela	5.9	26.0	19.9	-5.4	-2.6	-6.7	104.1	90.5
Total	7.2	21.6	8.0	10.0	15.0	0.9	16.4	17.4

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos nacionales.

/por los

por los países desarrollados fue de alrededor de 20%. Esta situación se agravó por el alza de los precios de los combustibles, con distinta incidencia en los diferentes países, de acuerdo con la participación relativa de estas importaciones.

En definitiva, para la mayoría de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo bajó significativamente la relación de precios del intercambio. Sólo mejoraron los índices de Chile, México, Perú y la República Dominicana.

A la evolución desfavorable de los precios relativos se sumó el debilitamiento en muchos países del ritmo de crecimiento de las exportaciones y, en algunos, la reducción de sus niveles absolutos. De esta manera, la mayoría de los países de este grupo vieron mermar significativamente su capacidad de compra externa. Sólo la aumentaron en cierta magnitud Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y la República Dominicana. En suma, para el conjunto de los países no exportadores de petróleo, la capacidad de compra de las exportaciones se mantuvo similar a la de 1973.

La contracción o el estancamiento del ingreso real derivado de las exportaciones de bienes y servicios no fue acompañado, como podría esperarse, con un ajuste del ritmo de las importaciones. Por el contrario, éstas tendieron a aumentar a una tasa anual muy superior, que duplicó la del año anterior. Esto sucedió en la mayoría de los países, y para el grupo en su conjunto, el aumento de las importaciones de bienes y servicios fue de 20%, casi tres veces el aumento del producto interno bruto.

Frente al problema de balances de pagos que se configuraba con el debilitamiento de la demanda externa y el deterioro de la relación del intercambio, los países no adoptaron en esta etapa medidas restrictivas de contención de las importaciones o de disminución de la demanda interna; se mantuvo, por lo tanto, el ritmo de crecimiento de las inversiones y del producto, y los países cubrieron el déficit externo con un intenso uso de financiamiento externo y de utilización de reservas monetarias.

/El déficit

El déficit en cuenta corriente del balance de pagos se elevó, por lo tanto, de 4 300 millones de dólares en 1973 a 13 000 millones de dólares en 1974. Los fondos externos provinieron en gran parte de fuentes bancarias privadas.

Cabe destacar que los déficit de balances de pagos y las corrientes de financiamiento externo se concentraron principalmente en Brasil y México, pero también aumentaron en otros países pertenecientes al grupo.

En síntesis podría decirse que el proceso siguió adelante, impulsado esencialmente por la inversión y la demanda interna, que mantuvo el dinamismo que se venía registrando desde el año anterior, y que el capital extranjero cumplió el papel de cubrir el cuantioso déficit de recursos externos que originó el estancamiento del valor real de las exportaciones. De esta manera, el endeudamiento externo coincidió en ese año con un aumento del producto y una expansión aún mayor de la inversión interna. El financiamiento externo adquirió así una mayor importancia relativa con respecto a la inversión, y el coeficiente de ahorro nacional real con respecto al producto, tendió a mantenerse en los niveles del año anterior o a disminuir ligeramente en algunos casos.

iii) Año 1975. Estrangulamiento externo y drástica caída del ritmo de crecimiento en los países no exportadores de petróleo. En 1975 se agudizaron las tendencias desfavorables del sector externo para los países no exportadores de petróleo, lo que puede verse en el cuadro 4.

La evolución general registrada por estos países puede ilustrarse con las cifras adicionadas del grupo. El volumen de las exportaciones tendió a disminuir y se intensificó el deterioro de la relación del intercambio. Este último factor fue el que más pesó para que el poder de compra de las exportaciones disminuyera más de 10%. En estas circunstancias, los países más afectados adoptaron medidas restrictivas de control de las importaciones y de contención de la demanda interna. Se debilitó apreciablemente el ritmo de crecimiento de la inversión fija, al extremo que en varios países ésta contrajo sus niveles absolutos, y el ritmo de crecimiento del producto

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL, 1975

(Tasas anuales, porcentajes)

	Producto interno bruto	Importaciones de bienes y servicios	Consumo total	Inversión bruta interna		Exportaciones de bienes y servicios	Relación de términos de intercambio	Poder de compra de las exportaciones
				Fija	Total			
Países no exportadores de petróleo	2.2	-6.1	2.4	3.3	-1.4	-2.0	-8.6	-10.4
Argentina	-1.4	-6.5	2.8	-6.9	-12.5	-20.1	-14.4	-31.5
Brasil	4.0	-8.4	2.1	5.7	3.6	7.9	-3.8	3.8
Colombia	4.1	-8.9	8.3	-3.9	-19.0	8.4	-13.9	-6.7
Costa Rica	2.6	-5.9	-2.5	3.2	9.3	1.5	0.2	1.7
Chile	-14.7	-22.7	-13.3	-31.0	-44.9	-0.6	-31.5	-31.9
El Salvador	3.4	-2.7	4.6	14.1	-11.2	1.0	-0.3	-0.5
Guatemala	2.2	0.3	4.6	5.3	-16.4	3.3	-5.8	-2.7
Haití	3.6	-0.5	4.5	9.7	9.8	-13.3	4.9	-9.1
Honduras	0.0	-15.0	-0.5	9.5	-18.1	-2.2	-12.6	-14.6
México	3.9	-0.2	4.1	8.5	5.3	-10.3	0.4	-10.0
Nicaragua	1.0	-21.4	1.3	-8.2	-32.1	-1.1	-14.3	-15.2
Panamá	3.3	-4.7	3.2	-14.0	-17.8	9.9	-3.4	6.2
Paraguay	8.0	-7.6	2.8	15.2	17.8	2.9	-13.1	-10.6
Perú	0.4	8.3	4.6	18.1	15.7	-8.1	-12.6	-19.6
República Dominicana	6.2	1.2	7.3	7.0	7.1	-8.7	39.3	27.3
Uruguay	3.6	1.3	1.2	10.6	0.0	25.0	-24.0	-5.2
Países exportadores de petróleo	5.9	10.5	9.6	15.7	15.6	-17.5	-14.7	-29.7
Bolivia	6.8	16.7	10.8	24.0	24.0	-11.4	-16.1	-25.8
Ecuador	8.0	4.8	6.8	16.5	16.3	-2.5	-22.1	-24.0
Venezuela	5.5	11.0	10.0	15.0	15.0	-21.0	-12.0	-30.5
Total	2.5	-3.5	3.0	4.5	0.5	-4.5	-12.6	-16.6

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de datos nacionales.

/interno cayó

interno cayó drásticamente a sólo 2.2%, menos que el aumento de la población. Las importaciones de bienes y servicios se redujeron en cifras absolutas, en casi todos los países, y la disminución fue de más del 6% para el grupo en su conjunto.

Sin embargo, como esa disminución fue menor que la caída registrada en el valor real de las exportaciones, el déficit del balance comercial y el déficit del balance de pagos se mantuvieron en los altos valores del año anterior, y en dólares corrientes asciendieron a la cifra de 16 400 millones, que se financió en buena parte con capital de la banca privada. Este déficit se concentró en tres países: Argentina, Brasil y México, pero también aumentó en otros países de este grupo.

Con respecto a los países exportadores de petróleo, debe destacarse el hecho de que en este año disminuyó apreciablemente el volumen de sus exportaciones, al mismo tiempo que sufrieron una fuerte caída de la relación de precios del intercambio; esto, por supuesto, desde los elevados niveles que se habían logrado en 1974. El valor real de las exportaciones disminuyó alrededor de 30% con respecto al valor del año anterior. En cambio, las importaciones siguieron creciendo y ello se tradujo en una disminución del saldo positivo de la balanza comercial y del alto superávit del balance de pagos que se había registrado en 1974, como ocurrió con Venezuela. Este proceso fue más pronunciado en los otros países de este grupo, a tal extremo que en el año que se está considerando registraron un déficit en su balance de pagos. Con todo, estas modificaciones se están produciendo, tal como es evidente, en una situación sumamente holgada y flexible de sus cuentas externas, y no afectan en manera alguna el dinamismo económico de estos países.

iv) Año 1976. Tendencias de recuperación de las exportaciones y del ritmo del crecimiento del producto. En 1976 cambiaron las tendencias de contracción del sector externo y en la mayoría de los países no exportadores de petróleo aumentó significativamente el valor real de las exportaciones. En muchos casos, esto se logró con un acrecentamiento del volumen de las ventas al exterior y, simultáneamente,

/con un

con un mejoramiento de la relación de intercambio, y en otros, porque el alza de la relación externa de precios más que compensó la contracción de las exportaciones, como puede verse en el cuadro 5.

Este cambio en las tendencias obedeció al incremento de la demanda externa a consecuencia de la recuperación del ritmo de crecimiento en los países industriales y al alza de las cotizaciones de los productos básicos en el mercado internacional, entre las que se destaca particularmente el precio del café, por la disminución de la producción en el Brasil debido a factores climáticos adversos. También incidió la reducción del ritmo inflacionario en los países industriales, que se tradujo en un crecimiento menor que en el año anterior de los precios de las importaciones.

Para el conjunto de este grupo de países que se considera en el análisis estadístico básico, el valor real de las exportaciones se elevó casi 15% (después de haber descendido 10% el año anterior). El aumento resultó de una elevación de 10% en las exportaciones y de algo más de 4% en la relación de intercambio. Como puede verse en el cuadro 5, las tendencias de las exportaciones y de la relación de intercambio fueron notoriamente desfavorables para algunos países. Cabe destacar los descensos que volvieron a registrarse en la relación externa de precios de Argentina, Paraguay, Uruguay, la República Dominicana y de otros países exportadores de azúcar que no figuran en ese cuadro.

También el curso de las importaciones varió significativamente de uno a otro país. Predominó la tendencia a la baja, excepto en los países exportadores de café, y para el grupo en su conjunto se apreció una disminución de 4.4% aproximadamente.

En estas circunstancias, como consecuencia de la evolución más favorable del valor real de las exportaciones, y de la disminución o menor crecimiento de las importaciones, el balance comercial y el balance de pagos mostraron déficit de menor magnitud que los del año anterior. (Véase más adelante el cuadro 16.) El déficit del balance comercial descendió para el conjunto de los países no exportadores de petróleo de 11 000 millones de dólares a 6 250 millones y el déficit

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO Y SECTOR EXTERNO, 1976

(Tasas anuales, procentajes)

	Producto interno	Importaciones de bienes	Exportaciones de bienes	Relación de precios de intercambio	Poder de compra de las exportaciones
Países no exportadores de petróleo	4.9	-4.4	10.0	4.4	14.9
Argentina	-3.0	-21.0	43.0	-15.0	22.0
Brasil	8.8	0	6.0	+9.0	16.0
Colombia	6.0	9.0	-10.0	24.0	12.0
Costa Rica	5.0	3.0	-12.0	27.0	12.0
Chile	4.0	-10.0	16.0	9.0	26.0
El Salvador	5.0	8.0	-12.0	38.0	21.0
Guatemala	8.0	9.0	3.0	5.0	8.0
Haití	4.0	6.0	4.0	34.0	39.0
Honduras	7.0	-1.0	16.0	20.0	39.0
México	4.0	-3.0	7.0	6.0	13.0
Nicaragua	7.0	-13.0	15.0	15.0	32.0
Panamá	1.0	-18.0	-26.0	3.0	-24.0
Paraguay	8.0	-11.0	10.0	-6.0	3.0
Perú	3.0	-14.0	15.0	-2.0	13.0
República Dominicana	5.0	-5.0	-16.0	-31.0	-42.0
Uruguay	3.0	-3.0	65.0	-4.0	58.0
Países exportadores de petróleo	8.7	14.8	1.8	-1.3	0.5
Bolivia	6.5	13.0	10.0	-8.0	1.0
Ecuador	8.0	1.0	9.0	6.0	16.0
Venezuela	9.0	18.0	1.0	-2.0	-1.0
Total	5.2	-1.1	7.5	3.2	10.9

del balance

del balance de pagos en cuentas corrientes, de 16 400 millones de dólares a 12 400 millones de dólares. Este mejoramiento de las cuentas externas abarcó a la mayoría de los países del grupo.

El ritmo del crecimiento económico mejoró en todos los países con excepción de Argentina, y fue de 4.9% para este conjunto de países, notablemente superior al del año anterior (2.2%). El mejoramiento fue de carácter general, pero se destacan las tasas de crecimiento de Brasil, Colombia y de algunos países centroamericanos.

En suma, este grupo de países, que en 1975 tuvo un marcado debilitamiento en su ritmo económico, mostró en 1976 tendencias a la recuperación un una situación internacional mucho más favorable que la del año anterior, si bien afectada por una notoria inestabilidad manifestada en las fluctuaciones de los precios de las materias primas y en el lento ritmo de crecimiento que se prevé para los países industriales en los próximos años.

Los países exportadores de petróleo también experimentaron durante este año un mejoramiento en el valor real de sus exportaciones, debido principalmente al mayor volumen de las ventas, que más que compensó el descenso que volvió a sufrir su relación de intercambio. Estos países intensificaron su ritmo de crecimiento económico a una tasa de 8.7%, significativamente superior a la del año precedente, y volvieron a incrementar sus importaciones con una alta elasticidad.

v) Ritmo de crecimiento en el período 1970-1976. Si se comparan las cifras del producto interno que se lograron en 1976 con las del año 1970, se comprueba que el debilitamiento del dinamismo económico registrado durante los últimos dos años afectó sensiblemente la tasa media del período, reduciéndola a un promedio de 5.9% por año, significativamente inferior a la de 7% registrada en los cuatro primeros años. Es decir, que después de haberse producido el reajuste que se examinó en las páginas anteriores, la tendencia exponencial del crecimiento económico de la región en su conjunto es similar a la que se dio en la última mitad de la década pasada.

/Entre los

Entre los 19 países considerados, para los cuales se dispone de información estadística completa, sólo cinco países, como puede verse en el cuadro 6, tuvieron un ritmo de crecimiento de 6% y más. Ellos fueron Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana. Los 14 países restantes que contienen alrededor de la mitad de la población latinoamericana registraron tasas inferiores. Entre ellos hay dos países que crecieron menos de 3% y un país que en 1976 tuvo un producto bruto inferior al de 1970.

Si este examen se realiza sobre la base de las estimaciones estadísticas del ingreso real interno, que resulta de adicionar al producto el efecto positivo o negativo de la variación de la relación de intercambio, el panorama de la evolución económica de la región cambia en un sentido más favorable. Como puede verse en el cuadro 7, la región en su conjunto elevó su ritmo de crecimiento algo más del 6% por año, y ocho países registraron una tasa superior a ese promedio. Se trata de los países antes mencionados, a los que se agregan Costa Rica, El Salvador y Venezuela.

La evolución del producto interno bruto per cápita también fue afectada desfavorablemente, como es natural, por la disminución de los ritmos de crecimiento de los dos últimos años.

Los niveles de 1976, en relación con los de 1970, denotan un aumento medio de 2.9% por año, mientras que en 1971-1974, el incremento medio anual fluctuó entre 3.3% y 4.4%. En el cuadro 8 pueden verse las cifras correspondientes a cada uno de los países examinados y comprobarse las diferencias significativas que se registran entre los países como consecuencia de la evolución del producto interno y de la población en cada uno de ellos.

b) Cambios en la composición sectorial del producto

En el primer trienio de los años setenta se acentuaron en América Latina las tendencias hacia la industrialización que han caracterizado la transformación productiva de la economía latinoamericana. En éste, como en otros aspectos, la región repitió, aunque en condiciones diferentes, las tendencias globables observadas en las economías desarrolladas.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO AL TIPO DE CAMBIO DE IMPORTACION a/

País	Decenio de 1960		1970-1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	Todo el decenio	Segundo quinquenio							
	Tasas anuales (porcentajes)								
Argentina	4.3	4.3	2.1	2.7	4.3	3.9	6.6	-1.4	-3.0
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	5.5	6.4	5.5	3.8	5.0	5.4	5.7	6.8	6.5
Brasil	6.0	7.5	9.2	11.3	10.4	11.4	9.6	4.0	8.8
Colombia	5.2	5.8	6.3	5.8	7.8	7.1	6.3	4.6	6.0
Costa Rica	6.8	7.0	5.8	6.6	8.8	7.8	4.3	2.6	5.0
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	4.5	3.9	-0.4	7.7	-0.1	-3.6	4.3	-13.0	4.0
Ecuador	5.3	5.5	8.0	5.7	7.3	13.1	6.3	8.0	8.0
El Salvador	5.6	4.5	4.8	4.6	5.8	3.9	6.4	3.4	5.0
Guatemala	5.5	5.8	5.9	5.6	7.4	6.8	5.5	2.2	8.0
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	0.6	1.9	4.4	6.4	3.5	4.6	4.4	3.5	4.0
Honduras	4.6	4.1	3.3	3.8	3.9	5.1	0.1	0.0	7.0
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	7.0	6.9	5.3	3.4	7.3	7.6	5.9	3.9	4.0
Nicaragua	7.2	4.2	4.8	5.8	2.4	3.8	9.2	1.0	7.0
Panamá	8.0	7.7	4.7	8.7	6.3	6.5	2.6	3.3	1.0
Paraguay	4.8	4.2	6.9	4.4	5.1	7.8	8.3	8.0	8.0
Perú	5.4	4.3	5.3	6.5	6.1	5.4	6.6	4.0	3.0
República Dominicana	5.1	7.6	9.0	10.6	12.4	11.3	8.9	6.2	5.0
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1.5	2.3	0.8	-1.0	-3.4	0.9	1.8	3.6	3.0
Venezuela	5.9	4.5	5.5	3.3	3.0	6.7	5.9	5.5	9.0
América Latina	5.6	5.9	5.9	6.3	6.9	7.4	7.2	2.5	5.2
	Distribución de países según el valor del indicador (número de países)								
Negativa	-	-	-	1	2	1	-	2	-
0 a 2.9	2	2	2	1	1	1	3	4	1
3.0 a 5.9	12	11	11	10	7	7	7	9	9
6.0 y más	5	6	5	7	9	10	9	4	9

a/ A precios de mercado.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL INGRESO NACIONAL BRUTO a/

País	Decenio de 1960		1970-1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	Todo el decenio	Segundo quinquenio							
	Tasas anuales, porcentajes								
Argentina	4.3	4.1	2.1	3.3	4.9	6.0	6.0	-3.5	-3.8
Barbados									
Bolivia	6.3	6.4	5.8	-0.2	4.3	7.0	18.8	1.0	4.9
Brasil	6.0	7.5	9.2	10.5	11.1	12.2	8.6	3.7	9.5
Colombia	5.2	5.7	6.5	4.5	8.6	9.0	5.6	2.7	8.6
Costa Rica	6.7	6.6	6.0	4.1	7.8	9.0	1.9	2.9	10.5
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	4.9	4.8	-1.5	4.2	-0.5	-3.0	5.9	-17.8	4.3
Ecuador	4.7	5.0	9.2	4.1	5.8	15.2	21.4	0.7	9.5
El Salvador	5.2	4.0	6.0	3.5	6.4	6.1	3.6	3.4	13.2
Guatemala	5.2	5.4	5.2	3.8	5.8	7.4	3.3	1.1	10.4
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	0.7	1.9	4.7	5.5	3.5	4.8	3.3	4.2	7.3
Honduras	4.5	3.0	3.1	3.6	3.1	6.7	-2.7	-3.1	11.8
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	7.0	7.0	5.5	3.4	7.3	7.9	6.6	2.2	5.5
Nicaragua	6.9	3.6	4.5	4.6	4.6	3.2	8.6	-3.5	10.0
Panamá	8.0	7.5	4.0	8.7	6.9	4.9	-0.9	0.2	4.6
Paraguay	4.7	3.8	7.1	4.5	5.8	11.4	8.0	5.7	7.4
Perú	6.0	5.2	5.5	5.0	5.1	8.8	8.7	2.0	3.4
República Dominicana	5.7	8.1	9.2	9.3	13.7	12.2	12.2	12.4	-3.4
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1.6	2.8	-0.3	-0.9	-2.5	3.9	-2.8	0.3	0.4
Venezuela	3.9	3.6	8.6	6.9	3.1	12.4	31.7	-5.3	7.3
América Latina	5.5	5.9	6.1	5.9	7.2	8.8	9.0	0.4	5.8
	Distribución de países según el valor del indicador (número de países)								
Negativa	-	-	2	2	2	1	3	5	2
0 a 2.4	2	1	1	-	-	-	1	7	1
2.5 a 3.4	-	2	1	2	1	1	2	3	1
3.5 a 5.9	10	10	7	11	9	3	3	3	4
6.0 y más	7	6	8	4	7	14	10	1	11

a/ A precios de mercado.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE AL TIPO DE CAMBIO DE IMPORTACION a/

País	Decenio de 1960		1970-1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	Todo el decenio	Segundo quinquenio							
			Tasas anuales, porcentajes						
Argentina	2.9	2.8	0.8	1.3	2.9	2.5	5.2	-2.7	-4.2
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	3.1	3.9	2.9	1.4	2.3	2.7	3.1	4.3	3.7
Brasil	3.0	4.5	6.0	8.1	7.3	8.3	6.6	1.1	4.9
Colombia	1.8	2.3	2.9	2.5	4.2	3.8	3.1	1.4	2.7
Costa Rica	3.3	3.8	2.9	3.7	5.8	4.8	1.5	-0.3	2.3
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	2.3	1.9	-2.1	5.7	-1.9	-5.3	2.5	-14.6	2.0
Ecuador	1.8	1.9	4.6	2.4	4.0	9.6	2.9	4.6	4.6
El Salvador	2.2	0.9	1.5	1.0	2.7	0.7	3.3	0.3	0.9
Guatemala	2.6	2.8	2.9	2.8	4.3	3.6	2.5	-0.7	5.1
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	-1.7	-0.4	1.8	3.4	1.1	2.2	1.1	1.1	2.1
Honduras	1.5	1.2	-0.2	0.4	0.4	1.4	-3.1	-3.6	3.4
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	3.6	3.6	2.0	0.2	3.7	4.2	2.6	0.4	0.7
Nicaragua	4.1	1.2	1.5	2.3	-0.9	0.7	5.7	-2.2	3.3
Panamá	4.8	4.6	1.8	5.7	3.4	3.7	-0.2	0.4	-1.7
Paraguay	2.0	1.5	4.0	1.5	2.3	4.8	5.3	5.1	4.8
Perú	2.4	1.3	2.2	3.3	3.0	2.5	3.5	1.0	0.0
República Dominicana	1.8	4.2	5.5	7.0	8.7	7.8	5.8	2.2	1.5
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	0.3	1.2	-0.2	-2.0	-4.3	-0.1	0.8	2.6	1.9
Venezuela	2.5	1.4	3.0	0.4	0.1	3.6	2.8	2.4	5.9
América Latina	2.7	3.0	2.9	3.3	3.9	4.4	4.1	-0.2	2.0
			Distribución de países según el valor del indicador (número de países)						
Negativa	1	1	3	2	3	2	2	6	2
0 a 2.4	9	10	8	8	5	4	4	8	8
2.5 a 3.4	6	2	4	4	4	4	7	1	3
3.5 a 5.9	3	6	3	3	5	6	5	4	6
6.0 y más	-	-	1	2	2	3	1	-	-

a/ A precios de mercado.

/La participación

La participación de la industria manufacturera en el producto creció de 23% en 1970 a 24.2% en 1973, y el volumen físico de la producción lo hizo a una tasa media anual de 8.6% durante ese período. (Véase el cuadro 9.) Se destacan los casos de Brasil, República Dominicana y Colombia, que alcanzaron tasas de crecimiento de 13.7%, 12.2% y 9.9%, respectivamente. Por lo contrario, en la producción agrícola, el crecimiento fue muy inferior y su participación en el producto disminuyó de 14.9% a 13.5%.

La evolución durante el bienio 1974-1975 ilustra acerca de la influencia de la expansión industrial sobre las tasas de crecimiento. La desaceleración del dinamismo global aparece asociada con la fuerte contracción de las tasas de crecimiento de la industria. La agricultura, por el contrario, tuvo un año excepcional en 1974, y en 1975 aunque volvió a crecer a una tasa reducida, su crecimiento fue superior al de la industria, mostrando una menor sensibilidad a la contracción global.

De otro lado, el lento crecimiento de la producción agrícola y su consecuente pérdida de influencia en la generación del producto global confirman - en parte - los problemas de oferta del sector, la debilidad de la demanda de los grupos de menores ingresos y la reducida repercusión directa que en general ha tenido la demanda agrícola externa en la composición del producto global, aunque ésta ha tenido especial importancia para algunos rubros de productos.

c) Inversión, ahorro nacional y financiamiento externo

La inversión bruta interna creció a algo más del 10% anual entre 1971 y 1973 y al 15% en 1974, frente a tasas medias del 5% en el decenio anterior. Este fuerte crecimiento de la inversión estimuló, y, en gran medida, permitió el rápido crecimiento del producto. Se puso así de manifiesto el amplio potencial de inversión, que fue posible aprovechar gracias a un notable mejoramiento de la capacidad de movilización interna de los recursos y a la flexibilidad de la oferta de productos intermedios y de bienes de capital favorecida por la disponibilidad de importaciones.

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA Y DE LA INDUSTRIA EN LA FORMACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Porcentaje del producto interno bruto a precios de 1970)

País	Agricultura				Industria			
	1960	1970	1973	1975	1960	1970	1973	1975
Argentina	15.6	13.1	11.9	12.0	26.3	30.2	32.7	32.2
Bolivia	24.4	16.9	16.1	15.8	11.6	12.9	13.0	13.6
Brasil	16.5	14.3	12.4	12.2	22.3	24.8	26.2	25.6
Colombia	33.0	28.6	26.5	26.8	16.4	17.5	18.9	18.8
Costa Rica	29.3	25.0	24.5	23.2	12.4a/	15.1a/	16.1a/	17.2a/
Chile	9.8	7.9	6.4	8.3	24.9	27.2	29.1	23.8
Ecuador	38.1	29.2	24.0	22.1	17.0	19.0	18.6	20.3
El Salvador	35.7	30.6	28.6	28.1	13.8	17.6	18.2	18.1
Guatemala	32.6	30.1	30.8	30.1	11.7	14.6	14.8	14.5
Haití	48.8	50.8	47.4	45.2	8.8	9.8	10.8	11.7
Honduras	32.7	34.6	34.9	31.7	15.2	14.0	15.2	16.0
México	16.1	11.8	10.4	9.7	19.2	23.4	23.9	24.1
Nicaragua	26.4	26.3	26.9	26.9	11.9	17.5	17.8	17.8
Panamá	25.7	20.7	19.0	18.8	11.6	15.8	15.6	13.9
Paraguay	39.5	34.3	33.4	33.0	15.2	17.3	17.6	17.5
Perú	24.6	19.8	16.4	15.3	13.3	16.8	18.1	18.7
República Dominicana	33.8	25.8	21.7	19.1	14.6	16.7	17.0	17.5
Uruguay	11.0	12.6	12.1	11.6	24.3a/	24.2a/	24.3a/	25.4a/
Venezuela	7.3	7.5	7.1	7.4	9.2	11.4	12.1	13.4
América Latina (19 países)	18.2	14.9	13.5	13.2	20.3	23.0	24.2	23.9

a/ Incluye minas y canteras.

/Este panorama

Este panorama general se extiende a la mayor parte de la región y presenta ejemplos conspicuos en algunos países, entre los que destaca Brasil.

La expansión de la inversión se vio bruscamente interrumpida en 1975 cuando las condiciones externas tornaron rígidas la oferta y se hicieron más graves los problemas de balance de pagos.

Es necesario valorar la significación que tienen tasas de crecimiento de tal magnitud como las registradas entre 1970-1974; en este último año, la inversión habría resultado ser casi 55% mayor que cuatro años atrás. Ello significa que en muy pocos años la región ha podido renovar una buena parte del capital de los sectores productores de bienes y de su infraestructura, así como ampliar significativamente su capacidad productiva.

Como consecuencia del rápido aumento de la inversión, su coeficiente con respecto al producto interno bruto, que fue de un promedio de 19.7% en la década de 1960, se elevó a 24% en 1974. En este año ocho países registraron niveles iguales o superiores a ese promedio. (Véase el cuadro 10.)

El esfuerzo nacional de ahorro tuvo relativa importancia dentro del estilo de crecimiento prevaleciente.

Entre 1971 y 1974 el ahorro nacional bruto referido al ingreso nacional bruto superó claramente el 18% conseguido en los años sesenta y fue levemente superior al 22% en 1974. (Véase nuevamente el cuadro 10.) Si se excluye a los países exportadores de petróleo que alcanzaron los niveles más altos de la región, los que consiguieron elevar más sus coeficientes de ahorro fueron Argentina, Brasil y México. De otro lado, en Chile, Guatemala, Haití y Uruguay el coeficiente de ahorro nacional no alcanzó al 14% en ningún año del perído y en algunos años tuvo niveles inferiores

/Cuadro 10

Cuadro 10

AMERICA LATINA: COEFICIENTES DE INVERSION

País	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Porcentajes del producto interno bruto a precios de 1970							
Argentina	19.9	18.0	20.4	21.4	22.1	20.9	21.7	19.3
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	12.3	16.4	15.6	14.9	13.9	16.8	18.8	21.8
Brasil	21.0	20.6	20.6	22.1	23.1	24.9	26.3	26.2
Colombia	22.7	19.7	22.0	22.3	20.3	16.9	24.3	18.9
Costa Rica	15.1	21.7	20.5	24.1	20.2	22.5	23.4	24.9
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	14.9	15.8	15.6	14.0	11.2	12.7	15.4	9.9
Ecuador	13.1	11.1	20.3	26.2	21.9	23.6	26.4	28.4
El Salvador	16.6	16.7	13.2	15.5	12.8	14.3	16.6	14.3
Guatemala	11.5	13.2	12.8	14.0	11.1	12.2	13.9	11.4
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	5.3	6.2	7.0	7.5	8.0	8.4	8.6	9.1
Honduras	13.0	15.1	21.9	16.4	15.1	17.8	23.4	19.1
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...
México	20.5	20.2	21.5	20.1	21.1	22.8	24.9	25.2
Nicaragua	13.2	19.0	17.3	16.9	12.5	21.5	26.6	17.9
Panamá	16.0	17.8	26.4	27.6	31.4	27.9	25.2	20.0
Paraguay	12.5	14.9	14.7	15.2	15.6	21.0	21.4	23.3
Perú	15.3	15.9	12.2	14.0	13.2	13.5	16.3	18.1
República Dominicana	10.1	9.4	19.1	20.1	22.6	24.0	26.5	26.7
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	13.4	9.0	11.4	12.9	11.2	10.7	10.3	9.9
Venezuela	26.0	25.8	27.7	27.9	30.0	32.0	29.8	32.1
América Latina	19.7	19.2	20.4	20.8	21.3	22.3	24.0	23.5
	Distribución de países según el valor del indicador (Número de países)							
Menos de 10.0	1	3	1	1	1	1	1	3
10.0 - 14.9	9	3	5	5	7	5	2	2
15.0 - 19.9	5	9	4	4	2	3	4	5
20.0 y más	4	4	9	9	9	10	12	9

/al 10%.

al 10%. Si se analizan los países de mayor tamaño económico y demográfico, se puede constatar que el coeficiente marginal de ahorro superó al coeficiente medio con excepción del año 1975. La relación entre el ahorro nacional y la inversión, que aumentó durante los primeros años del quinquenio, se redujo en los últimos dos años y muy especialmente en 1975. Debe destacarse, sin embargo, que en los países exportadores de petróleo el fenómeno no fue similar y al menos algunos de ellos consiguieron incrementar más el ahorro nacional que la inversión interna. Venezuela constituyó el caso extremo, pues a partir de 1973 se constituyó en exportador neto de capitales. (Véase el cuadro 11.)

La relación entre el financiamiento externo y la inversión, que tendió a disminuir en los primeros años del quinquenio, aumentó notablemente en 1974 y 1975, alcanzando un valor de 15% en el último año, cifra que más que duplicó el nivel medio del decenio de 1960.

Esa relación del 15% obedece, como se explicó en páginas anteriores, al intenso uso de financiamiento externo destinado más bien a satisfacer la necesidad de mantener determinados niveles de producción y de consumo, y no está vinculado con una expansión de la inversión interna en ese año.

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL AHORRO INTERNO BRUTO
EN EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION

(Porcentajes a precios de 1970)

País	Decenio de 1960		1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Todo el decenio	Segunda mitad del decenio						
Argentina	98.2	99.7	96.9	93.3	96.6	109.8	101.5	87.2
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	63.4	69.6	84.9	72.8	68.5	87.1	118.4	59.6
Brasil	96.0	94.8	93.1	88.5	89.5	91.1	79.7	82.1
Colombia	84.3	82.5	78.9	72.2	88.0	95.6	97.6	97.3
Costa Rica	63.6	61.9	62.1	54.9	59.6	67.9	50.3	64.7
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	86.3	92.9	94.8	82.3	54.6	63.1	87.6	54.4
Ecuador	75.4	68.8	66.2	68.1	67.9	85.3	101.6	80.8
El Salvador	85.0	83.2	105.1	91.1	106.3	77.5	60.2	58.8
Guatemala	80.8	84.5	96.7	83.6	96.2	102.3	88.4	81.7
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	58.1	77.7	83.6	86.6	104.7	54.8	62.8	65.2
Honduras	73.8	68.5	56.8	79.1	90.5	78.3	58.7	47.5
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...
México	89.6	88.5	85.1	88.3	89.1	86.6	81.6	78.9
Nicaragua	69.7	61.1	71.1	70.8	92.2	78.3	41.3	36.6
Panamá	75.4	79.3	74.2	74.6	74.1	73.0	53.4	52.5
Paraguay	71.4	67.1	77.6	73.5	91.7	89.3	85.9	86.1
Perú	88.7	86.8	117.5	92.6	93.5	82.9	56.0	37.5
República Dominicana	68.1	59.8	63.4	70.5	86.3	87.2	75.8	94.4
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	96.5	97.4	80.7	78.1	102.5	105.8	68.3	59.7
Venezuela	107.0	97.4	95.9	100.9	96.2	116.9	206.0	138.5
América Latina	93.3	91.9	90.7	88.3	89.8	94.0	94.0	85.4

/2. El

2. El proceso inflacionario

a) Características de la inflación reciente en América Latina

El proceso inflacionario en la región, durante el período 1970-1975, ha tenido algunas características que lo distinguen muy claramente de los dos quinquenios inmediatamente anteriores.

Desde luego el fenómeno alcanzó en la generalidad de los países (20 de los 22 considerados) niveles apreciablemente mayores que en los períodos de referencia. (Véase el cuadro 12.)

Por otra parte, sobresale la generalización del fenómeno en la región. Mientras en el lapso comprendido entre 1960 y 1969 el número de países con alzas anuales de precios de dos dígitos no pasaba de cinco, en el período 1970-1975 este número llegó a 14. En otros términos, en el decenio anterior la inflación de cierta magnitud se circunscribía a unos pocos países: Brasil y los que conforman el Cono Sur; en tanto que en el período que se analiza, la gran mayoría de los países latinoamericanos experimentó distintos grados de activas presiones inflacionarias. Lo anterior significó para unos un recrudecimiento intenso de sus inflaciones crónicas. Para otros, en cambio, implicó un tránsito, más o menos abrupto, desde una virtual estabilidad hacia procesos inflacionarios declarados. Sea como sea, no hubo país alguno que en los años 1970-1975 se haya mantenido al margen de la onda inflacionaria aunque, como se dijo, soportando diversos grados de intensidad.

El promedio regional que se estimó para América Latina no refleja adecuadamente la evolución del fenómeno. La inflación de Brasil, por su ponderación dentro del conjunto, gravita en forma muy determinante en el decenio de 1960, tanto por el nivel que alcanzó su procedo inflacionario como por su comportamiento asincrónico con respecto al resto de los países de la región. Por esos motivos, el promedio que excluye a Brasil refleja con más fidelidad la evolución de los procesos inflacionarios latinoamericanos en el período. (Véase otra vez el cuadro 12.)

/Cuadro 12

Cuadro 12

AMERICA LATINA: PRECIOS MEDIOS AL CONSUMIDOR

(Tasas anuales)

	1960-1964	1965-1969	1970-1975
Argentina	23.0	22.3	55.3
Chile	24.6	25.5	167.5
Uruguay	26.3	69.3	59.0
Costa Rica	2.4	1.5	12.1
El Salvador	0.1	0.7	7.6
Guatemala	-	0.9	7.4
Honduras	1.6	1.8	5.7
Panamá	0.9	1.1	6.5
Barbados	-	-	16.6
Bolivia	6.8	5.7	17.6
Brasil	53.8	35.1	21.2
Colombia	12.4	9.4	16.9
Ecuador	3.5	4.4	12.0
Guyana	1.5	2.4	6.9
Haití	2.2	2.0	11.2
Jamaica	3.0	3.9	13.9
México	2.1	3.4	10.9
Paraguay	6.1	2.2	9.4
Perú	7.4	12.0	11.3
República Dominicana	2.3	0.1	9.7
Trinidad y Tabago	2.2	3.7	11.3
Venezuela	0.7	1.4	5.2
América Latina	24.5	18.5	24.3
América Latina (excluye Brasil)	8.3	9.4	26.6
América Latina (excluye Argentina, Chile y Uruguay)	25.1	17.2	15.4

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

/b) Las

b) Las distintas fases de la evolución inflacionaria reciente

En la inflación latinoamericana de los años setenta se pueden distinguir fases claramente diferenciadas. En el trienio 1970-1972, aunque los países del Cono Sur exhibieron las mayores alzas de precios, puede decirse que el fenómeno se mantuvo bajo control. En verdad, en este trienio el comportamiento inflacionario en la región se asemejó mucho al del decenio anterior. (Véase el cuadro 13.)

En 1973 se rompió la tendencia menguante del proceso en la región. En efecto, durante ese año, con excepción de Brasil, todos los países latinoamericanos experimentaron alzas de precios superiores a las del trienio 1970-1972. El promedio de expansión de precios para toda la región más que duplicó el del trienio precedente.

En 1974 la inflación experimentó una efervecencia inusitada; la mayor parte de los países exhibieron alzas de precios todavía mayores a las observadas el año precedente. Bien se puede decir que la fase expansiva del proceso inflacionario que aún vive la región alcanzó, en 1974, su mayor ebullición. En efecto, los promedios regionales en este año superaron con holgura a los precedentes y ningún país experimentó un incremento inferior al 10% en su índice de precios.

Durante 1975 la inflación se desaceleró apreciablemente. A pesar de que el promedio para la región experimentó una fuerte aceleración, no cabe duda que la onda inflacionaria se morigeró, dado que la gran mayoría de los países acusó alzas inferiores a las del año precedente. La inflación en Argentina, cuya tasa de aumento de precios en 1975 fue entre ocho y nueve veces más alta que la de 1974, influyó decisivamente en el promedio regional. Por ello, el promedio que excluye a los países del Cono Sur parece reflejar más fielmente la evolución del proceso en gran parte de la región.

La información disponible para 1976 señala que la región en su conjunto habría experimentado un cierto recrudecimiento del fenómeno inflacionario. En efecto, el incremento medio para la región superó el 67%, registro algo más alto que el del año precedente y mucho mayor que los del período 1970-1974. El promedio que excluye a los países

/Cuadro 13

Cuadro 13

AMERICA LATINA: PRECIOS AL CONSUMIDOR (DICIEMBRE A DICIEMBRE)

(Tasas anuales promedio)

	1970-1972	1973	1974	1975	1976a/	
Argentina	40.8	43.9	39.9	334.8	401.0	Noviembre
Chile	60.6	507.7	373.9	340.7	179.5	Noviembre
Uruguay	47.0	77.1	107.2	66.8	52.8	Octubre
Costa Rica	4.4	16.0	30.5	20.4	-0.2	Septiembre
El Salvador	1.9	7.9	21.0	15.0	5.1	Septiembre
Guatemala	0.8	17.5	27.4	0.8	17.5	Septiembre
Honduras	2.8	5.1	13.0	6.5	4.3	Julio
Panamá	3.4	9.5	16.7	1.7	1.5	Agosto
Barbados	9.9	26.0	36.6	12.5	2.2	Septiembre
Bolivia	9.8	34.7	39.1	6.0	2.2	Septiembre
Brasil	17.2	13.6	34.1	30.8	44.1	Noviembre
Colombia	11.1	25.0b/	26.9b/	17.9b/	25.8b/	Noviembre
Ecuador	7.3	20.6	21.2	13.2	11.2	Agosto
Guyana	3.6	15.2	11.6	5.5	10.2	Agosto
Haití	6.7	20.8	19.5	19.9	15.6	Marzo
Jamaica	7.3	9.6	20.7	12.3	10.3	Septiembre
México	5.7	20.2	20.9	13.3	22.4	Noviembre
Paraguay	6.0	14.1	21.9	8.8	2.3	Agosto
Perú	5.9	13.7	19.1	24.0	40.2	Septiembre
República Dominicana	5.5	17.2	10.5	16.5	2.7	Septiembre
Trinidad y Tabago	5.0	25.8	18.6	12.5	9.6	Septiembre
Venezuela	2.7	5.1	12.2	7.3	8.2	Octubre
América Latina c/	15.5	36.5	41.2	60.1	67.8	
América Latina (excluye Argentina, Chile y Uruguay)	10.7	16.3	27.1	20.6	29.4	

Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

a/ Variación con respecto al mismo mes del año anterior.

b/ Fuente DANE (Colombia)

c/ Los promedios regionales se estimaron utilizando la población de 1970 como factor de ponderación.

/del Cono

del Cono Sur obviamente refleja menores variaciones, pero al mismo tiempo una mayor aceleración con respecto al mismo promedio del año anterior. (Véase nuevamente el cuadro 13.)

Un rasgo que tipifica la coyuntura inflacionaria de 1976 es el comportamiento disímil de dos grupos de países; por una parte, la mayoría de los países con procesos de industrialización avanzada e ingreso por habitante relativamente elevado, como Brasil, México, Colombia, Perú y Argentina, vieron exacerbarse sus procesos inflacionarios. Por otra, en el resto de la región, compuesto por países medianos y pequeños, de ingreso por habitante más bajo y de industrialización más reciente, se observaron inflaciones moderadas, bajo control. Si bien esta suerte de estratificación sería también válida, mutatis mutandi, para el decenio anterior, el nivel que alcanzaron los procesos inflacionarios en 1976 refleja una virulencia mucho mayor.

Evidentemente, el período inflacionario que se inició para la generalidad de los países a mediados de 1973 aún no ha terminado, si bien hay indicios de que el fenómeno está perdiendo la cobertura que alcanzó en la época de mayores presiones inflacionarias. No se dispone, en consecuencia, de la perspectiva de un período completo. Así, las anticipaciones y estimaciones sobre el desarrollo posterior del fenómeno no están, ciertamente, exentas de riesgos.

c) La incidencia de la inflación importada

El proceso inflacionario reciente ha contado con la presencia de un fenómeno hasta cierto punto y grado inédito en la región: la denominada inflación importada. Entendida ésta como el conjunto de presiones que aflora en la esfera del comercio exterior y que, ya sea de manera directa e inmediata, ya sea a través de instancias y canales internos mediatos, origina o acelera las elevaciones de precios en el interior de las economías, no cabe duda que tipificó nítidamente a la inflación latinoamericana de los años setenta. Las presiones exógenas determinaron que muchos países pasaran, en breve lapso de tiempo, de la estabilidad, a diferentes grados de erupción inflacionaria, y que otros vieran exacerbarse procesos que ya estaban en actividad impulsados por nuevos enviones desde el exterior.

/La CEPAL,

La CEPAL, en el Estudio Económico para América Latina, 1974, año en el que la inflación internacional alcanzó su cúspide, identificó tres categorías de países cuya homogeneidad, considerada desde el punto de vista de la inflación, es bastante acentuada. Una primera categoría está formada por países en cuyo proceso inflacionario predominaron los impulsos exógenos;1/ otra categoría formada por países en los que influencias más o menos equivalentes de factores internos y externos explican la evolución de la inflación 2/ y, finalmente, los países del Cono Sur, en los que prevalecieron los factores internos en sus comportamientos inflacionarios. El hecho de que en sólo tres países la inflación importada no haya sido determinante en las erupciones inflacionarias, aunque sí influyente, refleja hasta qué punto la región se vio comprometida por ese fenómeno. Si se comparan, además, las alzas de precios de los años 1973-1976 con las de los períodos de referencia se puede apreciar hasta qué grado repercutió en la región la inflación internacional.

El principal y más evidente mecanismo de internalización de la inflación exógena ha sido, ciertamente, el de los precios de las importaciones. Mientras en el pasado los incrementos anuales en los índices de importaciones no sobrepasan el 5%, en el año 1974 superan el 40%. Encarecimientos de esa magnitud necesariamente tuvieron que alterar los equilibrios reales y financieros en los países, desatando presiones tanto sobre los costos como sobre la demanda.

Otro canal importante de "internalización" de la inflación mundial lo constituyeron los precios de las exportaciones. Los elevados precios que ofrecía el mercado externo, obviamente benéficos para los balances de pagos, atrajeron, en muchos casos, importantes porciones de producción en desmedro del abastecimiento nacional, con las consiguientes presiones sobre los precios internos.

1/ Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Venezuela.

2/ Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia y Costa Rica.

/Los volúmenes

Los volúmenes de importaciones y exportaciones también tuvieron cierto tipo de repercusiones inflacionarias, aunque de modo menos directo que los precios. La ampliación de la base importada ensanchó el canal de ingreso de precios externos creciente y la concentración de excedentes en los núcleos que operan en el comercio exterior también activó la demanda y por lo mismo las presiones inflacionarias.

En la esfera de la economía interna la inflación importada tuvo manifestaciones dignas de considerar. La acumulación de reservas, en muchos países, determinó emisiones monetarias que expandieron la liquidez de sus economías. Asimismo, el gasto público experimentó incrementos extraordinarios motivados por ingresos que a su vez se expandieron al amparo de elevaciones de precios de exportaciones e importaciones. Los "efectos demostración" y las "simpatías" que se establecieron entre los incrementos de precios, en un ambiente altamente sensibilizado y proclive a ganar ventajas en las carreras de precios, constituyeron otro factor de impulso, muy difícil de controlar, de los procesos inflacionarios.3/

d) Algunas consecuencias de la inflación reciente

Un hecho importante que es preciso destacar en la inflación reciente son las acentuadas alteraciones del sistema de precios, mucho más pronunciadas que en coyunturas anteriores. En efecto, con la sola excepción de la Argentina, en toda la región los alimentos experimentaron alzas superiores al índice general de precios durante el período 1970-1975. Como se comprende, la persistencia de ese fenómeno tiene clara influencia en la estructura de consumo de los sectores mayoritarios de los países.

Por otra parte, la mayoría de los países aplicó políticas de estabilización de corte tradicional, haciendo recaer sobre los sueldos y salarios buena parte de los costos de los esfuerzos antinflacionarios.

3/ En CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1974 y H. Assael y A. Núñez del Prado, "La inflación reciente en América Latina", Dos estudios sobre inflación, Cuadernos de la CEPAL Nº 9, Santiago de Chile, 1976, se detallan y sistematizan los diferentes canales de transmisión de la inflación internacional.

/Con pequeñas

Con pequeñas excepciones, los reajustes de remuneraciones no incorporaron mecanismos de protección de su nivel real. Así, la generalidad de los aumentos salariales observados en el período en la región tuvieron carácter más bien concesional por parte de los gobiernos, con claras repercusiones sobre la caída de los salarios reales.

Como es obvio, las alteraciones en el sistema de precios y el rezago en los reajustes de los sueldos y salarios acentuaron la desigual distribución del ingreso en la región, ahondando aún más las disparidades sociales ya existentes.

Desde otra perspectiva, vale la pena destacar la simetría de algunos cambios ocurridos en el período reciente y su diferencia de signos. En efecto, el proceso inflacionario en los años 1972-1974 coincidió con una aceleración del ritmo de crecimiento del producto y una expansión significativa del sector externo. En 1975, se observó una desaceleración en el ritmo de precios que coincidió con una disminución en el crecimiento del producto y una relativa estrechez del sector externo. En el último año, de nuevo las tres variables vuelven a presentar el mismo signo del período 1972-1974, con una intensificación inflacionaria, una recuperación del ritmo de crecimiento del producto y una relativa mejoría del sector externo.

3. Comercio exterior, balance de pagos y endeudamiento externo

a) La fluctuación de las exportaciones y su diversificación

La inestabilidad de los mercados de exportación de la región volvió a ser una característica de lo que va corrido de los años setenta. Resulta difícil detectar tendencias estables en la mayoría de los países. Casi todos ellos fueron afectados por las fuertes oscilaciones, tanto de los volúmenes exportados como de sus precios. Si se analiza el período 1970-1976 se puede comprobar que en el período sólo Brasil tuvo crecimiento de los volúmenes exportados de bienes y servicios en todos los años. En el resto de los países es habitual ver alternarse tasas positivas y negativas de crecimiento de esos volúmenes, con oscilaciones especialmente acentuadas en Argentina y Uruguay. (Véase el cuadro 14.)

/Cuadro 14

Cuadro 14

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES, EXPORTACIONES Y PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, A PRECIOS DE 1970

País	Importaciones de bienes y servicios							Exportaciones de bienes y servicios							Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios						
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1970-1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1970-1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1970-1976
	Tasas anuales, porcentajes																				
Argentina	3.5	-4.5	3.2	22.6	-6.5	-27.8	-2.8	-11.7	-1.8	14.7	1.6	-20.1	27.6	0.5	-5.2	6.1	39.1	-2.0	-31.6	5.9	-0.1
Bolivia	4.8	8.2	4.2	29.2	16.7	4.7	11.0	10.9	9.7	7.6	0.2	-11.5	5.7	3.5	-8.7	7.1	16.2	61.2	-25.9	-2.6	4.8
Brasil	15.5	19.4	25.7	29.3	-8.4	1.3	13.0	9.6	12.5	20.3	1.4	7.9	6.1	9.5	-2.2	25.0	33.4	-10.4	3.8	15.6	9.8
Colombia	8.6	-7.3	4.4	6.6	-9.0	17.0	3.0	3.7	12.4	3.0	6.6	8.4	-6.1	4.5	-5.3	19.2	16.5	4.4	-6.7	12.2	6.2
Costa Rica	9.2	0	4.3	11.1	-5.9	1.4	3.2	6.9	17.2	2.0	3.4	1.5	-10.3	3.1	-1.9	14.1	6.0	-5.3	1.7	9.6	3.8
Chile	0	8.2	5.6	1.5	-22.7	-7.3	-3.0	8.5	-10.2	7.7	11.7	-0.6	16.4	5.2	-15.0	-16.1	17.2	26.1	-31.9	26.9	-1.6
Ecuador	7.3	4.3	27.2	29.7	4.8	-3.2	11.0	9.5	37.2	35.6	-7.1	-2.5	6.7	12.0	-1.6	29.3	52.6	60.4	-24.0	14.8	18.1
El Salvador	12.8	6.3	21.4	13.2	-2.7	3.2	8.8	7.7	16.0	-2.7	12.4	1.0	-12.4	3.2	3.5	18.7	5.4	1.9	0.5	17.9	7.7
Guatemala	5.6	-3.7	13.9	10.7	0.3	14.0	6.6	2.6	15.1	10.9	9.4	3.3	-1.2	6.5	-7.2	6.8	15.1	-2.6	-2.7	9.5	0.5
Haití	8.5	4.1	5.6	-9.8	-0.5	3.9	1.8	24.2	-5.6	-2.6	0.7	-13.3	2.8	0.4	16.6	-7.1	0.5	-10.4	-9.1	42.3	4.0
Honduras	-12.9	-6.1	17.0	21.1	-15.1	1.4	0	6.8	3.6	2.1	-0.3	-2.2	19.8	4.7	5.9	1.1	8.3	-10.1	14.6	43.5	4.2
México	-4.8	14.2	15.5	18.2	-2.3	0.1	6.4	4.5	15.5	7.7	0	-10.3	6.8	3.7	4.0	16.1	10.5	7.1	-10.0	-4.5	5.0
Nicaragua	2.3	7.1	37.5	21.1	-21.4	-14.0	3.6	5.0	15.5	16.7	-4.4	-1.1	18.3	8.0	1.7	25.0	12.9	-6.1	-15.2	30.4	6.9
Panamá	7.4	6.5	-0.9	3.5	-4.7	-14.9	-0.8	6.3	1.3	6.3	7.8	9.9	-8.3	3.7	6.2	3.0	1.6	-2.7	6.2	-4.4	1.6
Paraguay	3.0	-7.9	36.1	10.7	-7.6	0.7	4.8	-5.0	6.6	2.3	7.7	2.9	4.9	3.1	-4.8	12.3	27.1	5.7	-10.6	1.0	4.5
Perú	1.7	2.1	13.0	43.3	8.2	-10.1	8.6	-7.5	7.5	-14.0	-4.4	-8.1	20.8	-1.6	-15.5	1.6	4.9	10.2	-19.6	24.2	-0.2
República Dominicana	6.2	11.0	3.9	28.0	1.2	-7.5	6.6	16.2	25.5	3.8	-4.7	-8.7	-5.4	3.8	9.0	34.2	8.8	12.6	27.3	-39.9	5.4
Uruguay	-8.2	-15.3	22.3	-3.8	1.3	-2.3	-1.7	-16.5	4.8	-4.0	8.8	25.0	56.7	10.2	-15.7	13.2	22.8	-28.3	-5.1	52.1	3.3
Venezuela	5.6	10.2	1.2	26.0	11.0	16.7	11.5	-5.3	-4.2	6.4	-6.7	-21.0	2.3	-5.2	9.2	-3.0	30.4	90.5	-30.5	0.5	10.7
América Latina (19 países)	4.6	7.6	13.1	21.6	-3.5	-0.5	6.8	1.2	7.0	9.3	0.9	-4.5	8.1	3.6	-1.3	9.7	22.8	17.4	-14.9	6.4	5.9
	Distribución de países según el valor del indicador (número de países)																				
Negativo	3	6	1	2	12	8	4	5	4	4	6	11	6	2	11	3	-	9	13	3	3
0 a 3.4	4	2	2	1	3	6	4	1	1	4	6	4	2	5	1	3	2	1	2	2	3
3.5 a 6.9	5	4	6	2	1	2	5	6	3	3	1	-	5	8	4	2	3	2	2	2	9
7.0 y más	7	7	10	14	3	3	6	7	11	8	6	4	6	4	3	11	14	7	2	12	4

/En el

En el sexenio considerado destacan el bienio 1972-1973 y el año 1975, como períodos en que es posible destacar oscilaciones extremas que afectan a la mayoría de los países. El bienio 1972-1973 corresponde al período de mayor auge de las exportaciones, porque se suman un importante aumento de los volúmenes exportados y un mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Para la región en su conjunto los volúmenes crecieron a una tasa media anual algo superior al 8%, que sumado a una mejoría de los términos del intercambio de 7.6%, determinaron un incremento del poder de compra de las exportaciones superior al 16% anual. Por el contrario, en el año 1975 el volumen exportado bajó en cerca de la mitad de los países, y para la región en su conjunto disminuyó en 4.5%.

Si se analiza el resultado del sexenio se puede verificar que para la región en su conjunto se comprueba un aumento del volumen exportado del orden del 3.5% anual, y que el poder de compra mejoró en cerca de 6%. Naturalmente, a partir de 1973 se produjo una clara diferenciación entre los países exportadores de petróleo y el resto de los países. Los primeros sufrieron el debilitamiento o caída de los volúmenes exportados, más que compensado por el incremento de los precios. La mayoría del resto vio caer tanto los volúmenes como los precios en 1975, y una recuperación de ambas variables en 1976.

Excluidos los países exportadores de petróleo, los países que consiguieron mejores tasas medias de incremento de los volúmenes exportados en el período fueron Brasil, Guatemala, Nicaragua y Uruguay. Sin embargo, Guatemala y Uruguay perdieron casi todo el fruto de este esfuerzo por la desfavorable evolución de los precios. De otro lado Argentina, Chile, Perú, Barbados, Guyana y Jamaica vieron decrecer su poder de compra, a pesar de que Argentina y Chile aumentaron el volumen de sus exportaciones, siendo ambos perjudicados por la evolución de los precios.

A diferencia de lo que ocurre con los ritmos de crecimiento, la composición de las exportaciones muestra tendencias estables de transformación que constituyen uno de los factores más destacables del comercio exterior.

/Durante el

Durante el quinquenio 1970-1975 se produjo una importante diversificación de las exportaciones en los países, en favor de la incorporación de nuevos productos agrícolas, de una mayor elaboración de los productos básicos y de una creciente participación de los productos industriales.

Las exportaciones agrícolas se diversificaron en la mayoría de los países, destacándose en ello Brasil, la República Dominicana y Costa Rica. Asimismo, aplicaron políticas destinadas a ampliar el grado de elaboración de sus productos. Como resultado de ellas descendió el porcentaje de exportaciones agrícolas con bajo grado de elaboración, y aumentó el de muchos rubros de la industria de alimentos, bebidas y tabacos. Así, por ejemplo, en los tres países de mayor tamaño económico y demográfico, la proporción de las exportaciones de productos agrícolas con bajo grado de elaboración se redujo de alrededor de 50% a 33%. Esta disminución fue suplida en buena parte por las exportaciones de productos agrícolas semielaborados o elaborados.

Una tendencia similar a la de los productos agrícolas se verificó en el sector minero. Así, por ejemplo Chile, México, Venezuela y Bolivia aumentaron el grado de elaboración de sus productos mineros y del petróleo.

La incorporación del petróleo a los productos de exportación de Ecuador y Bolivia hizo cambiar apreciablemente la composición de sus exportaciones. En el Ecuador, los productos agrícolas, que representaban en 1970 alrededor del 90% de sus exportaciones, disminuyeron su participación a 50% en 1973. Este mismo año, en Bolivia, la exportación de petróleo pasó a representar cerca del 20% del total.

La incorporación de productos industriales a la nómina de las exportaciones fue muy dinámica y cubrió rubros tanto de las industrias intermedias como de la metalmecánica. La región logró exportar bienes con grado apreciable de elaboración y tecnología. Una mayoría de estos productos se colocaron en 1973 en países desarrollados, lo que constituye un indicador del mercado potencial de este tipo de exportaciones. Naturalmente fueron los países más grandes, que son a la vez los que

/tienen un

tienen un mayor grado de industrialización, los que exportaron la proporción más elevada del total regional. Asimismo se intensificó el comercio intrarregional, sin lograr sin embargo ritmos similares al del comercio con los países desarrollados.

La participación de las empresas transnacionales, la coyuntura internacional y las políticas de promoción de exportaciones, tuvieron una influencia determinante en los resultados de la diversificación de las exportaciones industriales. Como consecuencia de estos factores, la tasa anual de crecimiento de las exportaciones industriales, expresada en dólares de 1970, se acerca al 20% para el período 1970-1974.

b) El mejoramiento y el deterioro de la relación de intercambio

La relación de intercambio de América Latina ha variado significativamente desde 1970, siguiendo el curso de la coyuntura internacional y en particular las variaciones del precio del petróleo. La evolución ofrece marcados contrastes, según se consideren los países exportadores o no exportadores de petróleo.

Si se toma como base de comparación el año 1970 (véase el cuadro 15) se comprueba que los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un aumento persistente de su relación externa de precios hasta el año 1974, cuando el índice registró un nivel de aproximadamente 260, como consecuencia del alza de los precios de los combustibles. Tal aumento superó ampliamente al que se venía registrando en los valores unitarios de las importaciones de estos países. En 1975 el índice disminuyó a 222 y volvió a descender en 1976 a 218, por la continua alza de los precios de las importaciones de estos países.

No obstante los problemas metodológicos y conceptuales que se suscitan alrededor del significado y la medida de estos índices cuando se aplican para examinar la evolución en períodos de largo plazo, distantes de su base, es interesante verificar que los países petroleros estuvieron sufriendo un deterioro permanente en su relación de intercambio externo desde principios de los años cincuenta.

Venezuela tiene, por la magnitud de sus exportaciones e importaciones, una influencia preponderante en este grupo de países latinoamericanos. Los otros dos, Bolivia y Ecuador, son relativamente pequeños y poseen una estructura de comercio exterior distinta a la

/Cuadro 15

Cuadro 15

AMERICA LATINA: INDICE DE LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

Año	Países exportadores de petróleo a/	Países no exportadores de petróleo	América Latina b/
1950-1954	179.9	124.0	134.7
1955-1959	182.6	104.6	121.5
1960-1969	122.6	95.9	101.5
1970	100.0	100.0	100.0
1971	110.7	94.3	97.3
1972	110.1	97.9	99.9
1973	131.7	108.2	112.3
1974	260.7	105.8	121.0
1975	222.3	96.7	114.2
1976 c/	218.9	98.7	114.6

a/ Incluye Bolivia, Ecuador y Venezuela.
b/ Indices calculados con los datos de 19 países.
c/ Cifras provisionales.

/de Venezuela

de Venezuela, de manera que la evolución de sus índices particulares no es similar a la que registra este país; aunque en los últimos años también reflejan el movimiento de alza y descenso que se ha comentado.

Muy distinta ha sido, por supuesto, la evolución de la relación de intercambio para los países no exportadores de petróleo. El índice agregado de este grupo de países, siempre con base 100 en 1970, descendió en 1971 y tendió a recuperarse en 1972, para lograr su nivel máximo en 1973 como resultado de una mayor alza en los precios de los productos básicos de exportación. Con todo, la cifra en este último año sólo llegó a 108, o sea, es notoriamente inferior a la que se registró en promedio en los primeros años del decenio de 1950. (Véase otra vez el cuadro 15.)

En 1974 el reajuste que comenzó a operarse en las cotizaciones de los productos básicos, y el alza de los precios del petróleo, de los productos industriales y otros bienes que importan estos países, influyeron en un proceso de deterioro que se acentuó en 1975 con el persistente crecimiento de las cotizaciones de los productos industriales importados. Ese deterioro fue de tal magnitud que en 1975 la relación de intercambio de los países no exportadores de petróleo mostró un índice inferior al de 1970.

El movimiento de declinación fue de carácter general para todos los países de este grupo, y particularmente intenso para Chile y Uruguay, que registraron un índice de 60 en 1975. Por otra parte, Costa Rica, Chile, Guatemala y Haití estuvieron por debajo del nivel de 1970 durante todo el quinquenio.

En 1976 se registró cierto mejoramiento en la relación de intercambio de numerosos países de este grupo, que respondió al alza de las cotizaciones de determinados productos primarios registrada a principios de ese año - en particular a los precios del café -, a un menor ritmo inflacionario en las importaciones industriales y al mantenimiento de los precios de los combustibles. Por supuesto que también han influido cambios en la composición de las exportaciones e importaciones. Otros países de este grupo, particularmente los exportadores de azúcar, sufrieron en ese año un deterioro que en algunos casos alcanzó magnitudes de importancia.

/El índice

El índice para el grupo en su conjunto reflejó en 1976 un leve aumento (2%), de manera que siguió estando por debajo del de 1970, con una posición aún más desfavorable de Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

c) La evolución de las importaciones y su composición

Se examinó en páginas anteriores la evolución que experimentaron las importaciones en relación con el ritmo de crecimiento económico, la capacidad de compra de las exportaciones y el uso del financiamiento externo. Aquí se considera útil sintetizar algunos rasgos generales de su evolución en lo que va corrido de este decenio y reseñar aspectos relacionados con la naturaleza de su composición por rubro de bienes.

En los cuatro primeros años, las importaciones de bienes y servicios acrecentaron persistentemente su ritmo de crecimiento, a tal extremo que, para la región en su conjunto, los aumentos pasaron de una tasa de 4.6% en 1971 a 20.7% en 1974. (Véase de nuevo el cuadro 14.) Este dinamismo abarcó a casi todo los países, aunque con importantes diferencias en su magnitud y, por lo menos hasta 1973, estuvo relacionado con la expansión del poder de compra de las exportaciones y, en algunos casos, con un mayor uso del financiamiento externo.

En 1974 comenzó a gestarse una evolución diferente entre los países exportadores de petróleo y no exportadores de petróleo. Cuando en ese año se contrajo el poder de compra de las exportaciones de muchos de los países no exportadores de petróleo, las importaciones de estos países continuaron acelerando su crecimiento, lo que se tradujo en el aumento del déficit de sus balances de pagos o en una disminución de sus saldos positivos. Así Argentina, Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Perú y la República Dominicana registraron aumentos cercanos o superiores al 20%. En cambio, en otros países se debilitó el ritmo de crecimiento de las importaciones; entre ellos, destaca Chile, donde sólo aumentaron en 1.5%, y Haití y Uruguay, que contrajeron los niveles absolutos de las corrientes de bienes y servicios del exterior.

/Los países

Los países exportadores de petróleo tuvieron en 1974 las más altas tasas del período, llegando éstas en Bolivia y Ecuador a aproximarse al 30% y a ser en Venezuela de 26%.

Como consecuencia de esta evolución, el coeficiente de importaciones de bienes y servicios con respecto al producto interno se elevó en la mayoría de los países. Para la región en su conjunto, ese coeficiente subió de 11.6% en 1970 a 13.6% en 1974.

La evolución cambió radicalmente en 1975 para los países no exportadores de petróleo. Los problemas de balances de pagos que los afectan y el debilitamiento en el ritmo de las inversiones y del producto interno, están en buena parte relacionadas, en uno u otro sentido, con la caída que experimentaron sus importaciones ese año. En cambio, los países exportadores de petróleo volvieron a acrecentar sus compras en el exterior.

En 1976 se mantuvieron esas tendencias, aunque con algunas variantes de cierta significación. Las importaciones de la inmensa mayoría de países no exportadores de petróleo, se mantuvieron estancadas o volvieron a disminuir en cifras absolutas, mientras las de los países exportadores de petróleo continuaban creciendo. Entre los países del primer grupo, merecen destacarse los aumentos de importaciones que se registraron en Colombia y en algunos países centroamericanos que se favorecieron con un mejoramiento de la capacidad de compra de sus exportaciones a consecuencias del volumen de sus ventas, con el mejoramiento de sus términos de intercambio, o con ambas cosas a la vez.

En el capítulo I se examinó la evolución histórica de la composición de las importaciones de los países latinoamericanos y se reseñaron los principales factores que la determinan. Aquí sólo cabría añadir que durante esta década no se registraron modificaciones fundamentales en las tendencias; sobre todo si el análisis se limita a la participación que tienen los grandes rubros de bienes en las importaciones totales y no se profundiza en el estudio detallado de bienes o grupos de bienes más específicos.

/Sin embargo,

Sin embargo, es importante destacar que si ese examen de la composición de las importaciones se efectúa en valores corrientes, es posible apreciar cambios de cierta importancia, a consecuencia de los efectos de las fluctuaciones de precios que se han registrado durante este período y, especialmente, a principios de 1973, en lo que atañe al costo de los combustibles. Los países que no se autoabastecen de estos productos vieron aumentar el monto del valor de sus importaciones de combustibles, y la participación de estos gastos externos en el valor total de las importaciones. En 1974 diez países destinaban más del 15% del valor de las importaciones a ese rubro. Entre ellos, Panamá, Uruguay, Paraguay y Brasil registraron una proporción que va de 35% a 25% del valor de sus importaciones.

d) Balance de pagos, financiamiento y deuda externa 4/

La evolución de los distintos elementos que conforman la situación del balance de pagos fue examinada al estudiar las relaciones entre las fluctuaciones del ritmo de crecimiento y las variables externas, y al efectuar el análisis de las corrientes comerciales externas y de la relación de intercambio. Se presentarán aquí los resultados globales que en términos de déficit, financiamiento y deuda externa tuvieron los elementos discutidos en las páginas anteriores.

Los países latinoamericanos se caracterizaron en la gran mayoría de los casos por presentar déficit tanto en balance comercial como en cuenta corriente. Salvo Venezuela y Argentina, y el resto de los exportadores de petróleo en los años 1973 a 1975, los países tuvieron importantes déficit comerciales. Hasta 1973 estos déficit se mantuvieron en límites relativamente reducidos. En el bienio 1974-1975 se produjo una violenta expansión del desequilibrio comercial, que en el caso de los países no exportadores de petróleo llevó el déficit

4/ Se consideran aquí sólo las tendencias globales con el propósito de completar el análisis de evolución económica, porque en el capítulo I de la segunda parte se examinan con mayor detenimiento los problemas de financiamiento y de deuda externa.

/del promedio

del promedio cercano a los 1 500 millones de dólares registrado en 1972-1973, a 10 000 millones de dólares. Por lo contrario, Venezuela y el resto de los exportadores de petróleo tuvieron su mayor superávit en 1974. En este año Venezuela obtuvo un superávit de más de 6 000 millones de dólares. En 1976, gracias a la contención de las importaciones y a una evolución favorable del valor real de las exportaciones para la mayoría de los países de la región, los no exportadores de petróleo redujeron el déficit comercial a 6 000 millones de dólares. Venezuela y los exportadores de petróleo vieron empeorar su balance comercial. El primero redujo su superávit a 1 600 millones de dólares y los segundos tuvieron ahora un déficit parecido a los de los primeros años del decenio. (Véase el cuadro 16.)

El pago neto de factores por concepto de intereses y utilidades de la deuda y la inversión extranjeras no mostró las fluctuaciones del déficit comercial, y tuvo por el contrario un crecimiento continuo y regular, salvo en los países exportadores de petróleo y muy particularmente en Venezuela. Para los países no exportadores de petróleo dichos pagos crecieron desde 2 000 millones de dólares en 1970 a 6 500 millones en 1976.

Como resultado del déficit comercial y del pago de intereses y utilidades, el saldo de balance de pagos en cuenta corriente creció para los países no exportadores de petróleo desde un promedio de 4 000 millones en el trienio 1971-1973 a 13 000 millones en 1974 y a 16 000 millones en 1975. Este déficit se redujo por los hechos anotados anteriormente a 12 000 millones en 1976. Venezuela constituyó la única excepción importante, al mostrar un superávit que se hizo especialmente significativo a partir de 1974. De otro lado, llama la atención que el resto de los exportadores de petróleo volvieran a tener déficit elevados en cuenta corriente en 1975-1976, principalmente por la rápida expansión de las importaciones.

Los déficit en cuenta corriente fueron compensados en una alta proporción por corrientes de financiamiento externo. Dadas las diferencias existentes entre los países, fueron Brasil y México los que captaron, especialmente a partir de 1973, porcentajes cercanos

/Cuadro 16

Cuadro 16

AMERICA LATINA (19 PAISES): BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	Países exportadores de petróleo			Países no exportadores de petróleo					América Latina
	Total	Venezuela	Otros países exportadores de petróleo	Total	Argentina	Brasil	México	Otros países no exportadores de petróleo	
				Balance comercial					
1970	478.7	596.0	-117.3	-837.9	67.0	-229.0	-428.0	-247.9	-359.2
1971	531.9	768.0	-236.1	-2 091.6	-130.0	-905.0	-157.0	-899.6	-1 559.7
1972	230.5	436.6	-206.1	-1 650.5	115.1	-974.0	-117.2	-674.4	-1 420.0
1973	1 590.9	1 548.5	42.4	-1 228.6	1 100.4	-1 072.9	-415.1	-841.0	362.3
1974	7 017.5	6 300.9	716.6	-9 188.2	488.1	-6 135.1	-1 413.0	-2 128.2	-2 170.7
1975	2 756.5	2 707.6	48.9	-11 032.7	-888.7	-5 117.9	-2 037.4	-2 988.7	-8 276.2
1976	1 437.0	1 629.0	-192.0	-6 249.0	636.0	-3 932.0	-1 813.0	-1 140.0	-4 812.0
				Pagos netos de ganancias e interés					
1970	-675.5	-560.0	-115.5	-2 159.1	-223.0	-428.0	-695.0	-813.1	-2 834.6
1971	-799.3	-685.0	-114.3	-2 295.1	-256.0	-518.0	-738.0	-783.1	-3 094.4
1972	-667.7	-493.0	-174.7	-2 651.9	-333.3	-618.8	-857.8	-842.0	-3 319.6
1973	-1 060.7	-851.2	-209.5	-3 365.8	-394.6	-811.9	-1 137.2	-1 022.1	-4 426.5
1974	-1 039.9	-507.4	-532.5	-4 154.8	-334.3	-993.2	-1 619.7	-1 207.6	-5 194.7
1975	-369.3	37.6	-406.9	-5 682.2	-428.6	-1 820.1	-1 920.7	-1 512.8	-6 051.5
1976	-150.0	69.0	-219.0	-6 483.0	-445.0	-2 398.0	-2 284.0	-1 356.0	-6 633.0
				Saldo en cuenta corriente					
1970	-271.7	-50.0	-221.7	-2 800.7	-157.0	-644.0	-1 075.0	-924.7	-3 072.4
1971	-334.3	4.0	-338.3	-4 183.7	-387.0	-1 412.0	-845.0	-1 539.7	-4 518.0
1972	-511.4	-145.4	-366.0	-4 065.6	-219.3	-1 591.7	-920.7	-1 333.9	-4 577.0
1973	444.8	592.4	-147.6	-4 291.6	708.2	-1 862.1	-1 489.1	-1 646.6	-3 846.8
1974	5 857.5	5 663.6	193.9	-13 027.5	151.4	-7 127.1	-2 934.1	-3 117.7	-7 170.0
1975	2 299.7	2 646.8	-347.1	-16 376.8	-1 319.7	-6 923.0	-3 887.7	-4 246.4	-14 077.1
1976	1 200.0	1 599.0	-399.0	-12 421.0	195.0	-6 320.0	-3 992.0	-2 304.0	-11 221.0
				Movimiento de capital					
1970	357.6	140.0	217.6	4 260.2	437.0	1 278.0	1 150.0	1 395.2	4 617.8
1971	763.9	439.0	324.9	4 245.9	-72.0	2 026.0	1 027.0	1 264.9	5 009.8
1972	817.3	357.2	460.1	6 470.0	170.4	4 104.8	1 140.9	1 053.9	7 287.3
1973	249.2	16.8	232.4	7 460.6	43.0	4 254.8	1 629.7	1 619.1	7 709.8
1974	-1 015.9	-1 394.8	378.9	12 151.0	-119.2	6 248.2	2 984.1	3 057.9	11 135.1
1975	438.3	-143.2	581.5	14 063.6	529.4	5 827.7	4 052.8	3 654.0	14 501.9
1976	-1 810.0	-2 399.0	589.0	14 900.0	455.0	7 420.0	3 842.0	3 383.0	13 090.0
				Balance de pagos antes de la compensación					
1970	85.9	90.0	-4.1	1 459.5	280.0	634.0	75.0	470.5	1 545.4
1971	429.6	443.0	-13.4	62.2	-459.0	614.0	182.0	274.8	491.8
1972	305.9	211.8	94.1	2 404.4	-48.9	2 513.1	220.2	-280.0	2 710.3
1973	694.0	609.2	84.8	3 169.0	665.2	2 392.7	140.6	-28.9	3 863.0
1974	4 841.6	4 268.8	572.8	-876.5	32.2	-878.9	30.0	59.8	3 965.1
1975	2 738.0	2 503.6	234.4	-2 313.2	-790.3	-1 095.3	165.1	592.7	424.8
1976	-610.0	-800.0	190.0	2 479.0	650.0	1 100.0	-350.0	1 079.0	1 869.0

/al 75%

al 75% del financiamiento externo de los no exportadores de petróleo. El resto de estos últimos también captaron un abundante financiamiento externo, aunque con ritmos menores de expansión. Argentina constituyó una importante excepción en este grupo de países, pues salvo en el último bienio, tuvo incluso un superávit en cuenta corriente.

La elevación del financiamiento externo neto se puede apreciar mejor si se lo vincula al valor de las exportaciones de bienes y servicios. Esta relación, que era del orden del 13.5% en el segundo quinquenio de los sesenta para la región en su conjunto, alcanzó a 31.5% en 1975. Si se analiza la situación por países, los cambios y niveles son aún más importantes. Así, por ejemplo, en 1975 la relación fue de 66% para México, 71% para Brasil y 92% para Perú, en circunstancias de que en el decenio de 1960 fue para los mismos países de 24, 14 y 9% respectivamente. (Véase el cuadro 17.)

El movimiento de capitales sufrió en el período cambios de consideración. Las fuentes privadas adquirieron predominancia sobre las fuentes oficiales nacionales o internacionales. La banca privada extranjera en alto grado y los préstamos de proveedores y la inversión directa extranjera en menor grado fueron el origen de la mayor parte del financiamiento.

En 1975 se pudo verificar que del financiamiento bruto requerido por los países no exportadores de petróleo las fuentes oficiales aportaron 14%, las fuentes privadas 63%, la inversión directa extranjera 11% y la liquidación de reservas 12%. Entre los préstamos privados, los bancarios superaron ampliamente al resto de los componentes. Fueron más de siete veces superiores a los créditos de los proveedores, que constituyeron en ese rubro la segunda partida de importancia.

Los países no exportadores de petróleo tuvieron en el trienio 1971-1973 una entrada de capitales autónomos superior al déficit en cuenta corriente que les permitió acumular reservas monetarias. Conviene destacar que en muchos casos este incremento de reservas correspondió a una política deliberada de los gobiernos que quisieron, de un lado, dar a los mercados financieros internacionales una garantía de solvencia, y de otro, precaverse de situaciones externas desfavorables,

/Cuadro 17

Cuadro 17

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE EL FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO Y LAS EXPORTACIONES

(Porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios)

País	Decenio de 1960		1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Todo el decenio	2º quinquenio						
Argentina	3.5	0.9	7.4	18.3	9.5	-19.1	-2.4	36.9
Barbados	25.9	31.5	43.5	43.7	33.3	34.2	28.4	15.8
Bolivia	29.7	23.3	11.4	22.2	23.5	10.6	-11.1	35.9
Brasil	13.5	16.7	21.0	43.1	36.4	27.8	84.2	71.0
Colombia	23.7	27.4	33.0	49.2	17.5	4.9	20.3	9.9
Costa Rica	27.0	26.9	27.3	41.6	29.6	26.7	47.4	36.6
Chile	13.2	4.5	2.0	16.8	45.7	33.8	17.5	38.4
Ecuador	23.2	31.8	47.3	62.0	23.2	2.2	-1.3	25.0
El Salvador	8.3	9.2	-2.6	5.7	-2.8	11.5	26.3	20.9
Guatemala	13.3	11.2	2.3	14.2	2.6	-1.6	14.5	14.1
Guyana	11.5	16.2	14.2	4.1	8.5	40.0	2.7	5.8
Haití	19.5	11.3	9.8	7.9	-3.2	34.2	35.4	38.5
Honduras	16.6	20.4	34.4	12.2	5.3	13.7	38.2	44.0
Jamaica	14.1	20.7	28.5	30.6	30.9	38.1	8.0	22.6
México	23.5	27.5	37.5	27.2	24.8	30.0	46.4	66.3
Nicaragua	19.7	25.9	19.7	20.2	3.3	14.4	58.9	42.1
Panamá	14.8	13.2	18.6	19.6	23.3	22.8	37.5	16.1
Paraguay	30.4	38.2	22.1	29.5	9.0	13.3	27.6	36.1
Perú	9.2	9.6	-11.9	6.5	5.5	22.3	40.8	92.2
República Dominicana	26.8	39.1	40.7	34.8	15.2	15.5	33.5	6.3
Trinidad y Tabago	8.4	5.0	12.7	19.5	20.6	2.1	-11.3	1.6
Uruguay	3.0	2.6	19.1	28.7	-2.4	-4.5	32.5	43.6
Venezuela	-4.9	2.0	1.8	-0.1	4.4	-12.0	-49.1	-28.1
América Latina	11.0	13.5	16.2	23.2	19.9	12.0	15.4	31.5

/como las

como las que ocurrieron en el bienio 1974-1975. En 1976, tal como se destacó en páginas anteriores, el flujo de capitales autónomos permitió retomar esta política y se produjo un nuevo aumento de las reservas.

La evolución del financiamiento externo hizo cambiar los montos y el tipo de endeudamiento. La deuda externa de 17 países latinoamericanos (véase el cuadro 18) aumentó de 25 000 millones en 1970 a 62 000 millones en 1975. La participación de Brasil y México pasó en los mismos años de 39% a 57%, mostrando así el efecto de los importantes porcentajes del financiamiento externo que absorbieron estos países. Asimismo, los países centroamericanos vieron aumentar su participación en la deuda, especialmente a partir de 1974 como consecuencia, entre otros factores, de la desfavorable evolución de la relación de intercambio.

El creciente origen privado del financiamiento cambió asimismo el tipo de endeudamiento. Se estima que a fines de 1975, la deuda bancaria garantizada y no garantizada con los bancos extranjeros de 11 países desarrollados alcanzaba a 43 500 millones de dólares, mientras la deuda total de 17 países se estimaba, como ya se dijo, en alrededor de 62 000 millones de dólares.

La relación entre deuda externa real (deflactada por el índice de precios de las importaciones) y el producto tendió a mantenerse en el mismo nivel hasta 1975: en torno a 18% para el conjunto de los 17 países considerados. Por países, la situación es sin duda dispar a este respecto. En efecto, junto a Bolivia, Honduras y Nicaragua, que superaron el 40%, los tres países de mayor tamaño económico y demográfico tuvieron coeficientes inferiores al 20%. En lo que va corrido del decenio, muchos países han visto cambiar significativamente esta relación. Aproximadamente la mitad de ellos vio incrementar la relación y la otra mitad la vio bajar. (Véase el cuadro 19.)

El peso del endeudamiento en el balance de pagos - a diferencia de lo comentado con respecto a la evolución del producto interno - se ha acrecentado, y es posible que la situación empeore si no aumentan rápidamente los ingresos de exportación.

/Cuadro 18

Cuadro 18

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA AL 31 DE DICIEMBRE[a/]

(Millones de dólares corrientes)

País	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Argentina	5 343.3	5 677.3	5 605.3	5 907.1	6 366.4	6 476.4	6 977.8
Bolivia	410.1	524.4	592.2	680.8	797.8	786.2	929.4
Brasil	4 403.3	5 295.2	6 621.6	9 521.0	12 571.5	17 165.7	21 171.4
Colombia	1 822.7	2 102.7	2 424.7	2 652.6	2 838.5	3 319.4	3 528.3
Costa Rica	329.7	377.1	479.7	565.8	629.8	832.0	985.1
Chile	2 358.0	2 451.0	2 467.0	2 894.3	3 202.8	4 087.5	4 633.9
Ecuador	262.9	299.3	332.0	395.7	423.8	413.5	508.6
El Salvador	221.8	219.9	245.4	250.4	275.8	437.7	536.0
Guatemala	316.6	307.6	337.6	367.9	415.4	462.7	570.2
Haití	69.0	66.5	65.7	73.8	79.4	102.8	156.1
Honduras	141.6	186.2	211.4	243.1	286.7	404.4	581.6
México	3 852.0	4 291.0	4 783.0	5 686.3	7 405.3	10 400.6	14 607.7
Nicaragua	269.5	301.2	341.3	370.6	511.0	760.0	929.9
Paraguay	198.5	223.7	243.9	260.9	302.0	381.0	477.9
Perú	1 480.0	1 427.0	1 465.0	1 599.6	1 913.1	3 048.3	4 133.8
República Dominicana	281.4	318.6	389.4	408.0	427.9	608.7	652.8
Uruguay	541.6	571.9	671.2	730.1	719.8	897.6	1 058.6
América Latina (17 países)	22 302.0	24 640.6	27 276.4	32 608.0	39 167.0	50 584.5	62 439.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones nacionales, del Banco Mundial y del FMI.

a/ Para cada país se estimó la deuda externa en un año determinado sobre el que existía información relativamente buena. A partir de ese dato se acumulan los préstamos totales anuales (autónomos y compensatorios, de corto y largo plazo, garantizados o no) y se restan los pagos de amortización registrados en la cuenta de capital del Balance de Pagos.

/Cuadro 19

Cuadro 19

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LA DEUDA EXTERNA Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO[a/]

(Porcentajes del producto interno bruto a precios de 1970)

País	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Argentina	24.59	22.69	20.69	20.28	18.36	13.57	13.07
Bolivia	44.31	51.57	54.41	56.25	55.06	41.39	41.13
Brasil	11.06	11.61	11.93	14.56	15.00	12.87	14.36
Colombia	28.41	29.57	31.06	30.27	27.52	24.89	22.83
Costa Rica	36.61	38.29	44.27	44.88	40.58	38.58	39.63
Chile	30.49	28.81	25.90	28.75	28.03	26.45	32.73
Ecuador	15.88	16.79	16.98	17.66	15.17	11.10	10.87
El Salvador	23.65	21.38	22.65	20.64	19.47	22.68	24.02
Guatemala	18.74	16.16	16.09	14.98	13.51	10.35	11.05
Haití	16.18	14.60	13.00	13.50	12.11	10.42	13.71
Honduras	22.19	26.05	27.59	28.55	28.29	31.15	40.02
México	12.55	12.81	13.25	14.18	15.22	16.25	19.49
Nicaragua	35.01	35.61	37.29	38.24	43.97	46.52	49.68
Paraguay	37.28	37.53	37.45	36.13	34.77	30.95	30.67
Perú	27.32	23.38	21.64	20.97	21.26	25.66	29.84
República Dominicana	21.76	21.45	22.62	20.15	16.51	17.11	15.41
Uruguay	23.66	22.79	26.15	27.08	24.67	18.96	19.90
América Latina (17 países)	18.09	17.70	17.45	18.48	18.10	16.45	18.04

Fuente: CEPAL.

a/ Las deudas externas fueron deflactadas por los respectivos índices de precios de las importaciones de bienes y servicios.

/El cambio

El cambio en la composición de la deuda externa está teniendo desfavorables repercusiones en los costos financieros, plazos y tasas de interés que supone el endeudamiento externo. El servicio de la deuda, que representaba 22% de las exportaciones en el decenio de 1960, se elevó a 28% en 1975. Si en este año se excluye a los países petroleros, en los que por razones obvias dicho coeficiente ha bajado a niveles cercanos al 5%, éste resulta aún más elevado. Así, por ejemplo, Perú superó el 50% y Brasil, Chile y Uruguay sobrepasaron largamente el 40%. (Véase el cuadro 20.) Si a este coeficiente se le agrega la remesa de utilidades de la inversión extranjera, los porcentajes son aún mayores. En este caso, en 1975 Brazil, Chile, México y Perú bordean o superan el 50% y la región alcanza el 33.5%. (Véase el cuadro 21.)

/Cuadro 20

Cuadro 20

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LAS AMORTIZACIONES E INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA, Y LAS EXPORTACIONES

(Porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios)

País	Decenio de 1960		1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Todo el decenio	2º quinquenio						
Argentina	31.3	31.8	29.0	48.4	33.8	29.6	31.3	32.5
Barbados	3.5	3.3	4.9	2.7	2.8	7.8	11.6	4.8
Bolivia	19.7	17.4	15.4	24.8	30.2	28.1	19.5	4.8
Brasil	41.5	38.6	40.2	40.8	43.1	44.4	39.5	46.9
Colombia	31.5	31.9	32.2	30.5	30.5	30.6	26.0	32.0
Costa Rica	23.6	25.5	13.2	16.7	18.1	23.4	22.6	25.0
Chile	31.3	26.9	26.1	32.1	45.9	40.6	24.5	47.1
Ecuador	13.4	14.2	17.8	19.6	21.7	11.6	8.1	6.4
El Salvador	9.2	9.7	11.2	13.4	16.2	12.7	16.6	19.8
Guatemala	18.7	22.5	22.3	15.9	14.9	11.3	9.7	7.6
Guyana	5.3	5.7	5.0	6.8	5.5	11.4	5.5	9.2
Haití	10.0	10.1	8.9	6.0	7.7	5.4	6.2	3.8
Honduras	6.1	5.6	6.1	11.2	8.1	10.3	11.5	13.3
Jamaica	4.0	3.6	2.6	6.3	4.6	7.4	9.6	10.5
México	27.9	31.4	30.2	28.1	26.7	30.4	24.1	34.5
Nicaragua	11.1	12.4	16.7	13.6	18.4	12.1	13.6	20.3
Panamá	5.7	6.8	13.3	17.7	21.5	34.2	60.6	53.3
Paraguay	15.3	16.7	17.1	25.6	20.4	16.8	18.4	40.0
Perú	17.5	22.1	30.7	38.8	29.6	46.4	30.0	54.4
República Dominicana	17.1	16.3	17.2	11.4	14.1	14.9	14.0	14.9
Trinidad y Tabago	1.8	2.1	3.6	4.1	2.0	5.4	8.3	8.2
Uruguay	29.8	37.0	29.1	43.5	31.0	37.5	25.7	43.6
Venezuela	5.2	2.8	2.9	3.9	5.1	4.1	4.9	4.9
América Latina	21.9	22.3	23.4	26.1	25.7	27.2	21.4	27.9

/Cuadro 21

Cuadro 21

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LAS AMORTIZACIONES E INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA Y LA REMESA DE UTILIDADES DE LA INVERSION DIRECTA EXTRANJERA, DE UN LADO, Y LAS EXPORTACIONES, DE OTRO

(Porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios)

País	Decenio de 1960		1970	1971	1972	1973	1974	1975
	Todo el decenio	Segundo quinquenio						
Argentina	35.5	36.4	32.4	50.7	36.4	31.7	32.3	33.1
Barbados	6.0	6.6	9.2	7.4	8.1	13.2	20.3	8.5
Bolivia	24.2	24.8	23.5	29.0	32.9	30.3	20.2	21.9
Brasil	47.2	45.0	46.3	46.6	47.9	47.8	42.7	50.4
Colombia	37.6	39.0	41.6	37.9	36.3	35.3	29.1	35.2
Costa Rica	27.7	29.3	14.6	17.9	24.2	28.5	26.2	28.3
Chile	42.9	39.9	37.6	38.4	46.2	40.6	24.9	48.7
Ecuador	22.6	22.9	25.2	29.2	36.8	31.6	23.6	20.6
El Salvador	11.8	12.4	13.8	15.8	18.2	15.0	18.6	22.1
Guatemala	25.3	30.4	30.8	24.7	23.1	18.2	16.4	14.0
Guyana	18.6	18.5	14.6	16.8	9.9	14.8	10.1	11.2
Haití	17.0	16.2	14.9	11.6	14.2	11.1	12.1	11.0
Honduras	14.9	16.1	16.2	20.5	17.3	19.2	11.4	19.9
Jamaica	21.7	24.4	22.8	25.9	24.8	27.3	14.2	15.2
México	41.6	46.5	47.0	44.0	38.3	42.6	36.9	50.0
Nicaragua	18.3	22.0	27.4	23.6	26.8	20.3	21.8	26.5
Panamá	11.6	13.5	18.2	21.8	24.5	36.7	62.5	55.1
Paraguay	17.4	19.4	19.9	28.2	22.7	18.0	19.3	40.9
Perú	26.6	31.1	36.7	43.5	33.6	52.3	34.6	60.0
República Dominicana	25.6	-24.6	24.8	18.3	22.7	25.3	20.4	19.8
Trinidad y Tabago	15.5	13.9	13.6	13.1	10.9	13.9	12.9	18.6
Uruguay	30.1	37.4	29.7	43.5	31.0	37.5	26.5	44.3
Venezuela	30.3	28.1	22.8	24.7	20.0	21.7	11.5	8.9
América Latina	33.5	34.4	33.9	36.2	33.5	35.1	26.8	33.5

/V. LA

V. LA EVOLUCION DE LA PRODUCCION SECTORIAL EN EL PERIODO 1970-1976

1. La producción agropecuaria

a) Las fluctuaciones del ritmo de crecimiento

El rasgo que más llama la atención en la evolución reciente de la producción agropecuaria es lo variable de los resultados de las sucesivas cosechas. Los cambios anuales de la producción han sido muy marcados. La tasa media de crecimiento, tomando como base las cifras de la FAO, fue en el período 1970-1975 de 2.5% anual.1/ Esta cifra encubre variaciones anuales como las malas cosechas de 1972 - el peor año agrícola en mucho tiempo, caracterizado por adversas condiciones climáticas - y otras que representan avances bastante notables, como el incremento de la producción al 6.2% en 1974. (Véase el cuadro 1.) En 1975 cayó el ritmo a apenas un 1.4%, principalmente por las heladas que afectaron a la producción del café en Brasil y el menor uso de fertilizantes, originado por las altas cotizaciones de este insumo. En base a informaciones preliminares, 1976 constituiría otro año agrícola alentador, dadas las fuertes alzas en el volumen de las cosechas de trigo, azúcar, arroz y soja, que habrían registrado niveles superiores al promedio del quinquenio 1970-1975. Ellas más que compensarían la merma en la producción del café, que sería la más baja en lo que va de la presente década, y otras bajas menores en maíz y otros productos. Esto se reflejaría en el índice de producción de alimentos en la región, que habría subido 6.5% en 1976, mientras la producción total se elevó 5%. Con todo, el promedio en el período 1970-1976 no alcanzaría al 3%.

1/ Las estadísticas de las cuentas nacionales que se refieren en parte al valor agregado a precios constantes registran una evolución algo más favorable, pues la tasa de crecimiento para este período sería de 3.5% por año. Esta diferencia surge del uso de series estadísticas diferentes y de que los períodos de producción considerados por la FAO no coinciden con aquellos que registran los países en las mencionadas cuentas.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: VARIACION DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA BRUTA a/

(Tasas anuales de variación)

País	1950-1960	1960-1970	1970-1975	1971	1972	1973	1974	1975	1976 b/
Argentina	2.1	2.3	2.4	-0.2	-0.5	9.2	6.4	3.3	8.1
Barbados c/	2.6	2.0	-1.1	-10.9	-10.9	5.3	-8.0	0.0	-1.1
Bolivia	5.5	3.1	3.9	5.0	5.2	8.1	-0.2	6.4	-1.2
Brasil	4.4	3.7	3.4	2.4	5.5	-0.8	7.5	-1.3	8.0
Colombia	2.7	2.9	3.7	3.2	1.7	4.7	6.4	4.1	5.3
Costa Rica	3.5	6.0	3.0	6.7	4.5	-2.0	0.4	13.8	5.0
Cuba	1.7	1.7	0.6	-19.5	-2.9	10.0	4.9	4.0	-4.7
Chile	1.6	2.2	-0.8	4.3	-1.6	-16.4	16.9	2.5	-5.2
Ecuador	5.8	3.9	2.5	3.0	-3.6	6.0	3.3	-0.6	1.3
El Salvador	3.5	3.8	3.0	21.0	-14.0	8.6	2.5	7.4	-1.9
Guatemala	4.5	4.8	3.7	6.8	3.4	2.8	1.5	-0.6	7.9
Guyana	6.0	1.3	0.2	2.7	-7.2	12.7	-4.4	5.0	8.8
Haití	0.7	2.0	2.1	3.4	1.1	1.9	0.8	0.8	1.6
Honduras	2.8	3.9	2.2	12.8	-2.0	6.3	-5.9	4.6	6.2
Jamaica	5.3	0.5	0.3	4.6	-0.9	-8.0	5.1	0.8	2.5
México	5.1	4.5	2.3	4.1	1.3	1.8	1.0	-0.6	1.3
Nicaragua	2.5	7.0	4.1	5.1	0.7	0.7	2.1	5.3	1.8
Panamá	3.2	5.1	1.3	9.2	-4.8	4.3	5.3	5.6	0.6
Paraguay	1.9	3.7	1.4	1.4	-6.3	7.2	6.9	2.8	6.9
Perú	3.3	2.9	0.9	-0.4	-1.7	-1.9	-4.2	3.2	3.8
República Dominicana	4.1	1.5	3.9	6.0	3.6	-0.2	7.9	-4.9	3.5
Trinidad y Tobago	3.4	1.9	-2.9	-1.3	5.0	-7.6	2.7	-2.5	9.4
Uruguay	0.6	2.0	-0.1	24.3	-24.0	10.0	9.9	-3.1	10.5
Venezuela	5.3	5.2	4.0	0.8	-0.9	7.1	6.1	9.7	-2.6
América Latina	3.7	3.0	2.5	0.8	0.8	2.3	6.2	1.4	5.0

Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, Anuario de producción, 1974.

a/ Incluida la variación de las existencias de ganado.

b/ Las tasas del año 1976 no son estrictamente comparables con las anteriores. Se basan en estimaciones provisionales de los índices de producción bruta total de la FAO.

c/ Por falta de información, no incluyen variación de las existencias.

/El comportamiento

El comportamiento de las agriculturas latinoamericanas no ha estado ajeno a los cambios a veces drásticos de los precios de los productos básicos agrícolas en los mercados internacionales. El período que va de fines de 1972 a 1974 se caracterizó por alzas pronunciadas en las cotizaciones internacionales de varios productos que en conjunto afectaban a más del 60% de la producción agrícola regional. El fuerte incremento de la producción agrícola latinoamericana en 1974, especialmente de los cultivos que pueden reaccionar más velozmente, es una muestra clara de la sensibilidad de la agricultura a los estímulos reales del mercado. La expansión de la producción triguera de la Argentina y de la soja en el Brasil son claros ejemplos de tal flexibilidad. Sin embargo, en varios productos las alzas de los precios fueron seguidas por caídas bruscas. Quizás ejemplos más notorios y con fuertes incidencias desfavorables para algunos países, hayan sido los ocurridos con las cotizaciones de la carne de vacuno en 1974, con el azúcar en 1975 y 1976, y con el trigo en el presente año.

Otro fenómeno que ha gravitado adversamente en el pasado reciente de las agriculturas latinoamericanas ha sido el alza de los precios de la energía, de los fertilizantes y de los pesticidas. Sus efectos inmediatos no fueron muy marcados, debido a que coincidieron con el alza de los precios de numerosos productos agrícolas. Sin embargo, en algunos países y, en particular en aquellos en que la producción del agro se orienta frecuentemente hacia el mercado interno, el alza de los costos de producción afectó seriamente a la productividad. En el corto plazo ha significado ya una atenuación relativa de la tasa del crecimiento del empleo de insumos agroquímicos y de equipos mecánicos: un consumo tan bajo de abonos nitrogenados fosfáticos y potásicos como el acaecido en 1976 no se registraba desde hacía más de una década. El consumo de fertilizantes en 1976 fue de un poco más de un millón de toneladas.

Algunos productos o grupos de productos han mostrado mayor sensibilidad a las cambiantes condiciones de los mercados y los precios. La producción destinada principalmente a los mercados

/internos ha

internos ha mostrado en el mediano y largo plazo más dinamismo que la de los productos tradicionalmente exportados. La presión de los mercados internos y su progresiva organización viene tomando carácter determinante en la orientación productiva agrícola.

En el período 1970-1976 (teniendo en cuenta las cifras preliminares del último año) Brasil, Colombia y Guatemala, que generaban aproximadamente 40% de la producción regional, habrían sostenido un promedio de crecimiento anual en su producción agropecuaria equiparable al 4% anual indicado como meta del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mientras que en el período 1970-1975, sólo Nicaragua y Venezuela alcanzaron ese objetivo. Los demás países registraron crecimientos menores y algunos vieron reducirse sus volúmenes de producción. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Parecería que el cambio cualitativo de mayor envergadura que ha venido advirtiéndose en varios países - con la excepción notoria del Brasil - consiste en la limitación del proceso de crecimiento de la producción basado en la expansión del área dedicada a cultivos y ganadería. Los incrementos anuales de la producción tienden a sustentarse cada vez más en los aumentos de los rendimientos a pesar de que aún es lenta la adopción de innovaciones tecnológicas y limitada la realización de inversiones que conjuntamente posibiliten una mayor productividad.

La incorporación de nuevas áreas al proceso productivo no mostró en 1970-1975 el mismo ritmo que en décadas anteriores. El área cosechada se expandió 1.9% anualmente, en comparación con el 2.2% anual del decenio anterior. Si se excluye al Brasil, país que ha incorporado la mayoría de las nuevas tierras puestas bajo cultivo, la tasa de aumento no llega sino al 0.6% anual.

b) La situación nutricional

La situación nutricional en América Latina, siendo menos crítica que la de otras regiones en desarrollo, está aún lejos de poder compararse con la de los países desarrollados, salvo en Argentina y Uruguay.

/Durante el

Durante el período que se examina y dentro de un marco inflacionario generalizado, desde 1973, y particularmente en 1974, los precios de los alimentos al consumidor aumentaron más de prisa que el costo de vida total en casi todos los países latinoamericanos. Aunque sin paralelismo estricto, la aceleración del alza de los precios agrícolas internacionales repercutió en aumentos de los precios internos en varios países de la región. Los precios internos de diversos alimentos cuyo consumo se satisface en gran parte con producción interna, complementada con importaciones, empezaron a ligarse más estrechamente a los imperantes en los mercados internacionales.

Aumentó ligeramente la disponibilidad de energía alimentaria, la que pasó de 2 450 calorías diarias por habitante en 1961/1963 a 2 600 unidades en 1971/1974. Las necesidades mínimas regionales han sido estimadas en 2 400 calorías. Estas cifras regionales combinan los aumentos registrados en unos países con la persistencia de una insatisfactoria situación en algunos otros y el mantenimiento de estos indicadores en los demás. Los promedios nacionales, que para una buena parte de los países son más elevados que los indicadores de necesidades mínimas, esconden marcadas desigualdades en la distribución de los alimentos dentro de la población. Se estima que casi la mitad de la población latinoamericana tiene acceso efectivo a solamente unas 2 250 calorías por día.

c) La acción del sector público y privado

Los sectores público y privado de los países han desempeñado un papel importante en la reciente evolución de la agricultura regional. Ha sido evidente una más definida intervención del Estado para apoyar las actividades agrícolas, especialmente en lo relacionado con la obtención de mayor crédito de fuentes internas y externas, así como para aliviar fuertes presiones sobre los sistemas de abastecimiento de alimentos y en particular sobre la infraestructura de comercialización. Por su parte, la oferta del subsector empresarial moderno, que contribuye notablemente a los aumentos anuales de producción, se ha mostrado muy sensible a los cambios de los precios relativos y al alza de los costos de producción.

/Como consecuencia

Como consecuencia de políticas más explícitas, así como también por la reciente crisis mundial de alimentos, los países latinoamericanos han venido acentuando la producción de alimentos. Los estudios y la experiencia acumulada en las últimas décadas han contribuido a una mejor comprensión de la relación funcional entre la estructura agraria, la apropiación del ingreso, el comportamiento del sector agrícola y el desarrollo nacional. Sin embargo el crecimiento global de la producción ha sido lento y, por otra parte, como contraste con el proceso de modernización agrícola que se ha registrado, se ha deteriorado la posición relativa de la gran masa de la población del sector que no se ha incorporado a ese proceso, y la disparidad entre el ingreso rural y urbano no ha disminuido.

De acuerdo con el Sexto Informe sobre progresos en reforma agraria, preparado en 1976 por las Naciones Unidas, la FAO y la OIT, los logros de la reforma agraria en el ámbito regional han sido de naturaleza conceptual, administrativa e institucional, antes que de índole económica. Las expropiaciones apenas alcanzan el 15% de las tierras expropiables y los beneficiarios de las acciones de reforma agraria llegan aproximadamente al 22% del total de posibles beneficiarios. Muy poco se ha avanzado en la solución del problema de los cientos de miles de campesinos minifundistas, de campesinos sin tierras y de los asalariados, quienes, por lo general, no están incluidos entre los beneficiarios de los cambios en la tenencia de la tierra.

d) Consumo, exportaciones e importaciones

En varios países, el lento crecimiento de su producción agrícola ha tenido repercusiones adversas sobre su posición exportadora. Esto se aprecia cuando se observa la evolución del comercio mundial agrícola y la tasa de crecimiento de las exportaciones agrícolas regionales. Mientras el volumen de las exportaciones mundiales creció alrededor de 3.7% por año entre 1971 y 1974, las de América Latina aumentaron apenas 1% anual y con ello la participación de la región en los mercados internacionales agrícolas continuó

/declinando. Ha

declinando. Ha bajado dicha participación desde 17% en 1950 a 13% en 1974-1975, con agudas caídas en productos importantes como café, cacao, trigo y algo menos en bananos y azúcar. (Véanse los cuadros 2 y 3.) Los aumentos marcados de las exportaciones de soja constituyen la principal excepción a dicho cuadro.

A la región han afectado con particular dureza las condiciones restrictivas impuestas por los principales mercados externos, debido a las medidas proteccionistas de los países en desarrollo, y en especial las barreras que ha encontrado para llegar con su carne al mercado de la Comunidad Económica Europea. También la han afectado las exportaciones con precios subsidiados de productos que compiten con la producción regional y el tratamiento preferencial en favor de otras regiones.

Parte de la tendencia declinante del crecimiento de las exportaciones agrícolas regionales tiene su origen en la necesidad de satisfacer una fuerte presión de la demanda interna sobre la producción, la que ha originado ciertos cambios en la composición de esta última. En efecto, la producción de cereales y oleaginosas tiende a crecer progresivamente, en tanto que el café y los tubérculos han disminuido su participación en la producción regional. La carne de vacuno ha sufrido una pérdida de importancia relativa, la que ha sido compensada por una creciente participación de la avicultura. Ha habido competencia por el uso del suelo en función de los mercados, de los precios y de los costos de producción. La fracción que se exporta ha bajado del 22% de la producción en 1961, al 17% en 1974.

Durante el quinquenio, y a pesar de algunos ejemplos importantes de diversificación, ha continuado la concentración de las exportaciones en un pequeño número de productos, y también la alta dependencia de pocos mercados (Estados Unidos y Europa Occidental).

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL VOLUMEN EXPORTADO EN EL TOTAL PRODUCIDO a/
Y DEL VOLUMEN IMPORTADO EN LA DISPONIBILIDAD PARA CONSUMO b/

(En porcentajes)

	1951		1961		1971		1974	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Argentina, Brasil, México	17.7	6.3	16.1	5.2	14.1	4.2	12.4	7.4
Grupo Andino	11.0	9.6	12.5	12.4	9.7	13.3	15.3	9.8
Mercado Común Centroamericano	39.8	6.7	40.8	9.7	39.5	9.7	48.6	10.7
Islas del Caribe c/	67.9	45.6	54.7	24.6	43.7	39.6	39.2	37.6
Otros países d/	20.6	9.1	21.3	10.8	22.8	10.3	20.3	8.7
América Latina	22.9	10.1	21.6	8.8	18.3	10.2	17.4	12.2

Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de estadísticas de la FAO y organismos oficiales de los países de la región.

Nota: A : Participación del volumen exportado en el total producido.
B : Participación del volumen importado en la disponibilidad para el conjunto.

a/ La producción interna y las cantidades exportadas se valoraron y agregaron a precios regionales de productos de 1969.

b/ Las cantidades importadas se valoraron y agregaron a precios cif de 1970.

c/ Incluye: Bahamas, Barbados, Cuba, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

d/ Incluye: Panamá, Paraguay y Uruguay.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: SALDO FISICO DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS

(En miles de toneladas)

	Trigo a/	Maíz	Arroz	Sorgo b/	Azúcar c/	Café d/	Banano	Cacao d/	Aceites comestibles e/	Carne bovina f/	Leche en polvo
1950-1952											
Exportaciones	1 887	737	395	76	6 977	1 535	2 007	183	108	454	-
Importaciones	3 177	83	595	3	353	39	173	16	45	36	59
Saldo	-1 290	654	-200	73	6 624	1 496	1 834	167	63	418	-59
1960-1962											
Exportaciones	2 154	2 631	397	418	9 960	1 869	3 242	190	128	654	-
Importaciones	4 383	230	300	24	329	43	258	15	98	76	113
Saldo	-2 229	2 401	97	394	9 631	1 826	2 984	175	30	578	-113
1970-1972											
Exportaciones	1 813	6 063	534	1 815	11 111	2 018	5 129	225	226	1 085	8
Importaciones	6 346	1 142	671	453	258	51	260	25	311	193	248
Saldo	-4 533	4 921	-137	1 362	10 853	1 967	4 869	200	-85	892	-240
1972-1974											
Exportaciones	2 344	4 839	452	2 164	11 559	2 034	5 258	209	336	971	12
Importaciones	8 191	2 166	763	891	388	55	224	21	445	200	285
Saldo	-5 847	2 673	-311	1 273	11 171	1 979	5 034	188	-109	771	-273

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de cifras de la FAO.

a/ En términos de trigo en grano.

b/ Incluye mijo.

c/ En términos de azúcar cruda.

d/ En grano.

e/ Incluye el comercio de semillas oleaginosas en términos de aceite.

f/ Incluye carne fresca, enfriada, congelada y carne en conserva, en términos de carne en canal.

/En 1972/1974

En 1972/1974 los seis principales productos de exportación constituyeron el 82% del total exportado, y el 65% correspondió a azúcar, café y carne. A comienzos de la década de 1970 el 60% de las exportaciones agrícolas latinoamericanas fue a Estados Unidos y países de la Comunidad Económica Europea, 17% a otros países desarrollados, 14% a otras áreas en desarrollo y a los países socialistas, y el restante 9% constituyó el comercio agrícola intrarregional. Este último mantiene casi el mismo porcentaje que registró en los años cincuenta.

A pesar de que la producción de alimentos ha pasado del 70% a cerca del 80% de la producción agrícola regional entre 1950 y 1976, la insuficiencia de la oferta interna de algunos productos "críticos" ha generado un incremento significativo de las importaciones provenientes de fuera de la región. Debido a ello, el lento crecimiento de las exportaciones contrasta con el rápido aumento de las importaciones agrícolas. Estas pasaron de un aumento del 6% anual durante la década de 1960 a un promedio que para la primera mitad de esta década es superior al 10% anual.

La creciente dependencia de las importaciones extrarregionales para abastecimiento interno se concentra en trigo, aceites comestibles y productos lácteos, los que en conjunto representan actualmente sobre el 60% del total importado y provienen desde pocos países particularmente los Estados Unidos y otros países desarrollados.

2. Producción industrial

a) Expansión y debilitamiento del ritmo de crecimiento

Durante esta década se intensificó el proceso de desarrollo industrial, aunque con notables diferencias de grado entre países, y en el ritmo de la producción influyeron fuertemente los efectos y repercusiones que tuvieron, en uno u otro sentido, la evolución de la coyuntura económica internacional, las variaciones de la relación de precios del intercambio y, en especial, el alza de los precios del petróleo, así como el curso de la inversión y del

/ingreso nacionales

ingreso nacionales. De esta manera, como es natural, las variaciones de la actividad industrial guardan cierta correlación con el ritmo de evolución del producto interno.

Las cifras de la región en su conjunto muestran un notable dinamismo en el bienio 1972-1973, cuando la tasa de crecimiento anual de la producción fue de 9.3%, o sea, netamente superior a la que se venía registrando en años anteriores. (Véase el cuadro 4.)

Los problemas de balances de pagos, el alza de los precios del petróleo, el debilitamiento de la demanda externa y los reajustes que inevitablemente debieron operarse frente a las nuevas condiciones externas, incidieron, directa o indirectamente, en el menor ritmo de crecimiento que se registró en 1974, que fue sólo de 6.4%; y ya más drásticamente en 1975, cuando sólo se logró un aumento de 1.5% para la región en su conjunto.

Si bien en esas cifras gravita particularmente la evolución de la producción industrial del Brasil, no es menos cierto que esos movimientos de auge y declinación alcanzaron a un gran número de países. Aparte de los países exportadores de petróleo, se dan otras pocas excepciones, como se anota más adelante.

Los indicadores preliminares de que se dispone señalan que durante 1976 se registró cierta recuperación del ritmo de crecimiento de la producción industrial. Sin embargo, parece evidente que para la región en su conjunto, no se lograron las magnitudes de años precedentes, aunque en general el aumento de la producción en la mayoría de los países sería superior al del año 1975. Esto coincide otra vez, en buena medida, con cierto mejoramiento de las condiciones y variables externas. Esta tendencia de recuperación se destaca sobre todo en el Brasil, donde se estima un crecimiento industrial de alrededor del 10%, así como también en Colombia, a juzgar por el consumo de electricidad. En cambio en Argentina se registrará una nueva baja de la producción que, sumada a la de 1975, coloca el nivel de actividad significativamente por debajo del de 1974.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO DE LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA

(Tasas anuales)

País	1965-1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970-1975
Argentina	5.1	5.8	6.7	6.8	7.2	-3.6	4.5
Bolivia	6.4	2.8	5.4	6.5	6.0	11.3	6.4
Brasil	10.4	11.3	14.1	15.8	7.1	3.7	10.3
Colombia	6.4	8.6	9.5	11.6	6.6	3.4	7.9
Costa Rica	9.5	9.9	8.7	7.4	8.7	5.0	7.9
Chile	3.6	13.7	2.8	-4.5	-1.4	-27.0	-4.3
Ecuador	6.3	8.6	7.3	7.8	11.6	12.6	9.6
El Salvador	5.7	7.0	3.8	6.7	6.0	3.4	5.4
Guatemala	8.2	7.2	5.5	8.1	4.7	1.5	5.4
Haití	4.4	6.0	8.6	10.8	9.8	4.8	8.0
Honduras	4.7	5.5	7.8	8.1	-0.4	6.2	5.4
México	8.8	3.2	8.5	9.0	5.7	4.4	6.1
Nicaragua	8.1	4.8	6.5	1.8	9.5	0.6	4.6
Panamá	9.6	8.2	4.4	4.6	-4.4	-2.0	2.1
Paraguay	5.6	5.6	7.0	7.5	8.9	7.0	7.2
Perú	5.8	8.6	7.3	7.4	8.0	6.0	7.5
República Dominicana	13.9	13.2	10.4	13.0	11.2	7.2	11.0
Uruguay	2.4	-1.8	-0.4	-0.8	3.6	6.7	1.4
Venezuela	5.2	6.4	8.3	5.8	9.0	12.8	8.4
América Latina	7.5	7.2	9.1	9.5	6.4	1.5	6.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

/Tal como

Tal como lo revela el cuadro 4, fue muy disparejo el crecimiento industrial en el ámbito de los países latinoamericanos. Por un lado, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, República Dominicana y Venezuela acrecentaron su producción alrededor de 8% y más en el período 1970-1975. Por otro lado, Argentina, Chile y Uruguay mostraron un ritmo decididamente lento y hasta con contracciones en los niveles de producción. Es decir, que durante este período persistieron las tendencias de postguerra a una declinante participación relativa de los países del Cono Sur en el total de la producción regional. Y lo mismo ocurre con relación al producto interno.

En definitiva, para la región en su conjunto, la incidencia desfavorable del año 1975 fue de tal magnitud que la tasa media de crecimiento anual que se ha registrado en comparación con los niveles de 1970 no llegó al 7%; o sea, que resultó inferior a la meta del 8% establecida en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Cinco países lograron alcanzar o exceder esa meta (Brasil, Ecuador, Haití, República Dominicana y Venezuela) y otros dos (Colombia y Costa Rica) se aproximaron bastante a ella.

b) Grado de industrialización y transformación industrial

La participación del sector industrial en la formación del producto interno continuó aumentando durante el lapso 1970-1976. Para la región en su conjunto, esa participación era de 23.0% en 1970 y pasó a ser, aproximadamente, 24% en 1975, valor en el que se habría mantenido durante 1976.

En el cuadro 5 puede apreciarse que, en líneas generales, el grado de industrialización de las economías nacionales tendió a aumentar en mayor medida en los países grandes, lo que constituye una manifestación más del ensanchamiento de la diferencia existente entre estos países y los restantes en materia de desarrollo industrial.

Otra indicación cuantitativa de los avances en el grado de industrialización es la que proporciona la evolución del producto industrial per cápita, que aumentó a una tasa media anual de 3.9%.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL GRADO DE INDUSTRIALIZACION

	1970	1975
Argentina	30.2	32.3
Brasil	24.8	25.9
México	23.4	24.0
Promedio ponderado	25.6	26.6
Colombia	17.5	18.7
Chile	27.2	23.7
Perú	16.8	18.2
Venezuela	11.4	13.6
Promedio ponderado	17.4	17.7
Costa Rica	15.2	16.6
El Salvador	17.6	18.1
Guatemala	14.6	14.5
Honduras	14.0	16.1
Nicaragua	17.5	17.7
Panamá	15.9	13.7
República Dominicana	16.6	17.5
Haití	9.8	11.6
Bolivia	12.9	13.5
Ecuador	19.0	20.3
Paraguay	17.2	17.7
Uruguay	24.2	25.5
Promedio ponderado	17.3	17.7
Total	23.0	23.9

Fuente: CEPAL.

/Expresado en

Expresado en dólares de 1970, su valor pasó de 138 a 167 dólares por habitante durante el lapso en consideración. Si bien estas cifras denotan un avance de cierta significación, están muy lejos de aquéllas de países industriales más desarrollados.

Los cambios ocurridos en la estructura de la producción manufacturera de la región han seguido las tendencias características ya conocidas. Las ramas productoras de bienes de consumo han seguido disminuyendo su participación relativa y, en cambio, las ramas de bienes intermedios y, principalmente, de bienes de capital y de consumo duradero, han seguido incrementándola.

El cuadro 6 pone de manifiesto las variaciones de la estructura productiva de América Latina y de algunos países de la región, agrupados en función de su tamaño.

En los países grandes, la participación de las industrias tradicionales en la producción total ha disminuido más que en los países medianos y pequeños, y la importancia relativa de las industrias metalmecánicas también se ha elevado en aquéllos más que en estos últimos, según se aprecia al comparar las estructuras correspondientes a cada grupo de países en 1970 y 1974. También se observa que los países medianos presentan los cambios más significativos, en cuanto a la participación en la producción total de las ramas productoras de bienes intermedios.

c) La exportación de manufacturas

Las exportaciones de manufacturas latinoamericanas muestran una creciente participación en las exportaciones totales. En 1970, representaban el 15% del total de bienes exportados; en 1973, llegaron casi al 20% y en 1975 y 1976 a alrededor del 18%.

El dinamismo que alcanzaron las exportaciones de productos industriales pone de manifiesto el avance que se ha venido registrando en el desarrollo industrial, particularmente en los países grandes, y caracteriza un aspecto esencial de las modificaciones estructurales que se han operado en el crecimiento económico latinoamericano.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(Porcentajes)

	1970			1974		
	A	B	C	A	B	C
América Latina	44.9	33.3	21.8	40.3	34.1	25.6
Países grandes	40.8	34.8	24.4	36.2	35.2	28.6
Países medianos	52.7	31.4	15.9	49.5	33.0	17.5
Países pequeños	69.8	22.5	7.7	68.1	23.8	8.1

Fuente: CEPAL.

Notas: A: Ramas principalmente productoras de bienes de consumo: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, madera y corcho, muebles y accesorios, imprenta y editoriales, cuero y productos del cuero, industrias diversas.

B: Ramas principalmente productoras de bienes intermedios: papel y productos de papel, caucho y productos de caucho, productos químicos derivados de petróleo y carbón, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas.

C: Ramas principalmente productoras de bienes de capital y de consumo duradero: productos metálicos, maquinaria excepto eléctrica, maquinaria eléctrica, material de transporte.

/El volumen

El volumen de estas exportaciones creció a un promedio anual de 20% en los primeros cuatro años de esta década, intensificándose así el ya elevado ritmo de expansión que se venía dando desde mediados del decenio de 1960, estimado en alrededor de 17%. Luego esa tendencia se interrumpió bruscamente y en los dos últimos años disminuyeron los niveles de exportación, como consecuencia de la recesión económica en los países industriales y al debilitarse el ritmo de crecimiento de la inversión y del ingreso en los países de la región.

Los tres países grandes (Argentina, Brasil y México) realizan alrededor del 70% de las exportaciones industriales de América Latina que, en gran parte, tienen como destino países situados fuera de la región. (Véase el cuadro 7.)

Brasil y México envían a países de la región alrededor del 25% y el 13% respectivamente de sus exportaciones manufactureras; mientras que la cifra es de 44% para Argentina. En el caso de México, la definida orientación de sus exportaciones manufactureras hacia el resto del mundo se explica, en buena medida, por el notable desarrollo de las actividades de subcontratación (maquila) con firmas de los Estados Unidos.

Los países que integran el Grupo Andino también destinan la mayor parte de sus exportaciones manufactureras (más del 80%) a países situados fuera de la región. En cambio, para los países agrupados en el Mercado Común Centroamericano, el mercado regional es el más importante, absorbiendo casi el 90% de sus exportaciones de productos industriales.

Hay marcadas diferencias entre la composición de las exportaciones manufactureras destinadas a los mercados regionales y la de aquellas dirigidas al resto del mundo. En la estructura de las exportaciones de los países latinoamericanos destinadas a otras regiones, predominan los productos de las industrias tradicionales (42%), y siguen en importancia las metalmecánicas (33%) y las intermedias (21%). En cambio, en el comercio intrarregional de manufacturas, los productos metalmecánicos ocupan el primer lugar (43%), seguidos por los intermedios (30%) y por los de las industrias tradicionales (22%).

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y SU RELACION CON LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES

(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1970	1973	1975	1976
Exportaciones de manufacturas				
Argentina	420	978	928	1 200 a/
Brasil	580	1 672	2 700 a/	3 000 a/
México	444	1 200	1 020 a/	1 180 a/
Otros países	731	1 275	1 952 a/	2 220 a/
América Latina	2 175	5 125	6 600 a/	7 600 a/
Exportaciones totales de bienes de América Latina	14 853	25 996	37 202	42 352
Relación entre las exportaciones de manufacturas y las exportaciones totales de bienes	14.6	19.7	17.7	17.9

a/ Cifras estimadas.

/d) Las

d) Las perspectivas del proceso de industrialización

La ampliación de los mercados internos constituye sin duda el principal factor dinámico del proceso industrializador de la región.

En los países de América Latina existen en mayor o en menor grado amplios sectores de población que por sus bajos ingresos son débiles mercados de productos industriales, o están marginados de los mismos. Sólo alrededor de la mitad de la población latinoamericana, aquella que tiene un ingreso per cápita superior a 500 dólares al año, puede considerarse como mercado significativo para los bienes industriales no alimentarios. Esto, al mismo tiempo que pone en evidencia un grave y angustioso problema social, da una pauta del tamaño de un mercado potencial no aprovechado por el sector industrial.

La aplicación de políticas tendientes a ampliar el mercado interno de los países, además de contribuir al logro de una mayor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo, posibilitaría, en especial en los países grandes y medianos, una expansión significativa del sector manufacturero y también una mayor eficiencia productiva. La estrechez de los mercados nacionales, ligada - en gran medida - a los patrones vigentes de distribución del ingreso, no solamente ha impedido el aprovechamiento de las economías de escala, la especialización y la producción masiva de bienes industriales, sino que ha incidido marcadamente en la estructura productiva del sector en casi todos los países. Esta, en general, tendió a diversificarse horizontalmente, y a integrarse muy poco verticalmente en lo que respecto al número y a los tipos de bienes de consumo producidos. En cuanto a los bienes intermedios y de capital, su desarrollo ha sido relativamente menor en la mayoría de los países por los mismos motivos.

Sin embargo, la revalorización del mercado interno no debe significar que se dejen de lado, o que no se intensifiquen todo lo posible, los intentos que se realizan de avanzar en el campo de las exportaciones manufactureras, en el proceso sustitutivo y en la complementación industrial a través de los esquemas de integración,

/acuerdos específicos

acuerdos específicos u otras formas de asociación entre países latinoamericanos. Todo lo contrario. El impulso proveniente del mercado interno deberá complementarse con los que provengan de los mercados externos - regional y extrarregional - no sólo por la importancia que pueden revestir estos aportes, sino también y, fundamentalmente, porque resultará imprescindible intensificar las exportaciones dentro y fuera de la región, así como incrementar la sustitución selectiva y eficiente de importaciones para ayudar a superar las restricciones externas al proceso mismo de industrialización, que podrán variar de magnitud o intensidad pero que, sin duda, se mantendrán durante los años venideros.

La región ha alcanzado un grado de madurez tecnológica y de desarrollo de los procesos productivos que le permite aspirar a aumentar sus exportaciones, no solamente de productos con un alto contenido de mano de obra, que pueden competir ventajosamente con los costos internacionales, sino también de nuevos productos de alto contenido tecnológico. Algunas experiencias recientes de países latinoamericanos en materia de exportaciones no tradicionales son aleccionadoras respecto al tipo de productos muy sofisticados a que pueden aspirar las exportaciones regionales.

Naturalmente, no todos los países latinoamericanos están en condiciones de obtener iguales resultados en sus políticas de industrialización. Para la mayoría de los países medianos y para los pequeños, los mercados internos no tienen la misma significación que para los países grandes como focos dinámicos de desarrollo. La estrechez de los mercados limita las posibilidades de sustitución y constituye un impedimento serio para el establecimiento en estos países de una base industrial que les permita realizar exportaciones de significación económica. En tales casos, el aprovechamiento del mercado regional surge como la base importante de su desarrollo industrial futuro. Y la expansión del comercio regional de manufacturas contribuirá, al mismo tiempo, a impulsar el desarrollo industrial de los otros países grandes y medianos.

/3. El

3. El sector energético

a) Situación reciente y estructura de los abastecimientos

El cambio radical en los precios del petróleo ocurrido en 1973-1974 puso claramente de manifiesto las diferentes situaciones que se registran en América Latina por lo que respecta al grado de abastecimiento nacional del consumo de energía. Asimismo, promovió una revisión y especial preocupación por la política energética, que se está traduciendo en un intento por mejorar el grado de autoabastecimiento y reducir los ritmos de expansión de su consumo.

En todos los países latinoamericanos el petróleo representa la principal fuente energética. En los últimos años casi 80% de las necesidades de consumo de energía moderna 2/ se satisfacía con petróleo y gas natural, proporción que es de las más altas en el mundo. Sin embargo, la participación de los países en la producción de petróleo ha tendido a diferenciarse crecientemente, y a concentrarse en un grupo reducido de países.

Si se analiza la oferta total de energía moderna se comprueba que sólo siete países de la región 3/ producen cuatro de los cinco recursos que la componen.4/ No obstante, del consumo total de energía, 94% se basa sólo en petróleo y gas natural. De esos países, sólo Venezuela es completamente autosuficiente en lo que respecta al consumo de derivados de petróleo, en tanto que Argentina, Colombia y México se encuentran cerca de la autosuficiencia. Se supone que con los nuevos descubrimientos 5/ Argentina alcanzará a corto plazo por lo menos su autosuficiencia, mientras que México recuperaría su posición de exportador. Asimismo, las perspectivas de Perú, que en 1973 se autoabastecía de dos tercios de los derivados que consumía, apuntan incluso al status de exportador.

2/ Comprende carbón, petróleo, gas natural, hidroelectricidad y energía nuclear. Excluye combustibles vegetales.

3/ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

4/ Hasta 1974 sólo Argentina poseía una pequeña planta de energía nuclear, la de Atucha.

5/ En Puerto Rojas (Argentina), en Chiapas-Tabasco (México) y en los campos de la Concordia (Perú).

/Aparte de

Aparte de Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tabago, que no tienen problemas de abastecimiento, los otros países productores de petróleo - Chile, Cuba y Brasil - mantienen una fuerte dependencia de las importaciones de crudo, especialmente Cuba, que sólo produce aldededor del 3% del crudo que consume, mientras Brasil lo hace en 25% y Chile en 30%.

En cuanto a los trece países que no producen petróleo, su situación es seria porque carecen actualmente de otros recursos energéticos importantes y basan más de 80% de su abastecimiento de energía moderna sólo en el petróleo.

En resumen, aunque la región en su conjunto es exportadora neta de petróleo, su situación de abastecimiento presenta fuertes contrastes en los distintos países. Si se considera el conjunto de la región, se observa que en 1973 se producían 2.3 toneladas de crudo por cada tonelada consumida de derivados; en cambio en el grupo de países deficitarios este coeficiente sólo asciende a 0.25.

En los últimos veinticinco años, tal coeficiente bajó para la región en su conjunto desde 3.9 toneladas en 1950 al valor señalado de 2.3 toneladas en 1973. Esta declinación se puede explicar en buena parte por el bajo ritmo de las actividades de exploración.6/ Cifras estimativas señalan que los gastos de exploración en 1973 fueron más o menos similares a los de 1960 en dólares corrientes, fenómeno que probablemente respondió a la expectativa de seguir obteniendo petróleo importado barato. Al respecto cabe mencionar que, excluidos Trinidad y Tabago y Venezuela, los países productores de petróleo aumentaron su producción interna en 1960-1970 sólo en 82%, mientras al mismo tiempo aumentaron sus importaciones de crudo en 100%.

6/ El número de pozos perforados por milla cuadrada (0.02) en América Latina representó el 2% de la relación similar de Estados Unidos y el 13% de la registrada en la Unión Soviética.

/Sin embargo,

Sin embargo, la nueva estructura de precios de los combustibles, y las alzas del crudo a partir de 1973, han cambiado esas tendencias; es así como las inversiones en exploración en la región aumentaron de 100 millones de dólares en 1973 a 180 millones en 1974, y las inversiones en producción de 775 a 1 215 millones de dólares.7/

Los problemas que ha causado la escasa o nula producción de petróleo a numerosos países hace necesario replantear el papel que deberán desempeñar los recursos energéticos en el desarrollo regional, más aún si se tiene en cuenta que la concentración por países que se da en el área de la producción también se presenta en el campo de las reservas. Así, se estima que el 90% de las reservas de petróleo y gas natural se ubican en sólo cinco países, con un gran predominio de Venezuela.

Las reservas probadas de petróleo de América Latina representaban a comienzos de 1976 un volumen equivalente a 22 veces la producción de 1975, en tanto que las de gas natural eran de alrededor de 64 veces. Si en el caso del petróleo se adopta un concepto más flexible de reservas, como el de reservas probadas ampliadas, esa cantidad puede multiplicarse por cuatro veces.

Por otra parte, las existencias identificadas de recursos carboníferos estimadas en 20 billones de toneladas, representan un volumen superior a mil veces el consumo anual registrado últimamente.

b) Evolución del consumo en el largo plazo

El consumo total de energía en América Latina se incrementó durante el período 1950-1975 a una tasa anual cercana al 7%. Este ritmo supera a aquel alcanzado por los países desarrollados (4.5%) y al promedio mundial (5.0%), pero es inferior al de los países en desarrollo no latinoamericanos (8.9%). Asimismo el consumo de energía por persona, que en la región alcanzó un crecimiento anual de 3.9%, presenta una posición similar dentro de las tendencias descritas. Con todo, en el período considerado la diferencia entre

7/ Datos del Chase Manhattan Bank, Energy Economics Division.

/el consumo

el consumo de energía por persona de los países desarrollados, respecto al de América Latina, se redujo de 7.0 a 6.2 veces, y la del promedio mundial de 2.7 a 2.1 veces.

Como resultado de las tendencias señaladas, la participación del consumo de energía de América Latina en el total mundial aumentó de 2.5% a 3.8%; no obstante, si se toma en cuenta que actualmente la población de la región es alrededor de 8.0% de la población mundial, se puede apreciar una vez más la considerable disparidad antes señalada.

En el último quinquenio, el consumo de energía moderna siguió mostrando la tendencia a disminuir la elasticidad-producto mostrada en períodos anteriores, lo que reproduce la experiencia de los países o regiones con mayor grado de desarrollo. La elasticidad del consumo de energía respecto al producto tiende a bajar. En el caso de América Latina este fenómeno se acentuó después de iniciados los años setenta, y se ha hecho sentir con más intensidad a partir del alza de los precios del petróleo. Dicha elasticidad, para el conjunto regional, declinó de 1.2 en el período 1960-1970 a 1.04 en 1970-1974, lo que supuso algún alivio para los países deficitarios de la región.

c) Cambios institucionales en la industria energética

La propiedad y control de la industria petrolera ha experimentado modificaciones importantes, sobre todo durante los últimos años. En general se observa una tendencia en todos los países a reforzar la actividad estatal en todas las etapas que abarca la industria petrolera. Hacia 1974, Argentina, Brasil, México, Ecuador y Venezuela generaban 90% de la producción regional de petróleo y disponían de 75% de la capacidad de refinación de crudo. A su vez, los tres primeros países controlaban, a través de sus empresas estatales, toda su producción de petróleo y gas natural, mientras Ecuador y Venezuela prácticamente no tenían intervención alguna en las propias. Esta situación, sin embargo, cambió radicalmente a partir de 1976, ya que Venezuela nacionalizó completamente

/su industria

su industria petrolera y Ecuador compró una parte importante de acciones a las compañías extranjeras. Si a esto se agrega que otro país exportador como Bolivia controla totalmente su industria petrolera, se comprueba que la región ha alcanzado un alto grado de dominio sobre la producción de hidrocarburos.

En cuanto a la propiedad de las empresas de refinación también han ocurrido cambios significativos. En 1957 las ocho principales compañías extranjeras manejaban el 64% de la capacidad de refinación y en 1974 el 42%; si se excluyen las refinerías de Venezuela, ese porcentaje desciende a 23% (un 18% corresponde a Aruba y Curazao y Trinidad y Tabago).

Los cambios en la propiedad de los medios de producción de la energía eléctrica se reflejan en el notable aumento de la producción estatal de electricidad. Así, mientras en 1950 dicha producción alcanzaba sólo al 10% del total (excluyendo los autoproductores), en 1974 su participación se elevó a 78%. Las razones tras esta evolución están principalmente vinculadas a las exigencias de una planificación integral en el ámbito nacional. Al respecto, es ilustrativo señalar que a comienzos de los años cincuenta el servicio eléctrico era suministrado en un 90% por empresas privadas, en su mayoría de origen extranjero. Como su explotación se orientaba hacia fines de lucro, generalmente introducían diversas unidades de producción coherentes con sus intereses y las características de las áreas de concesión, pero heterogéneas incluso en sus aspectos esenciales, como tipo de corriente, frecuencia, voltaje y otros.

Por último, en la mayoría de los países se ha aceptado como principio de política, el que la expansión del sistema eléctrico integrado es una tarea que compete al país, y en la que no cabe participación a la propiedad privada, muy especialmente si ésta es extranjera.

/Segunda Parte

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS DE AMERICA LATINA

INTRODUCCION

La forma de inserción de América Latina en la economía mundial está experimentando una profunda transformación. La región está dejando de ser productora exclusivamente de bienes primarios. Aunque todavía los productos básicos representan la mayor parte de las ventas al exterior, se realizan exportaciones de manufacturas que influyen fuertemente en el ritmo de crecimiento de las exportaciones totales, gracias a un grado de desarrollo industrial considerable y un esfuerzo interno en materia de tecnología que, aunque todavía insuficiente, alcanza ya cierta significación. Su mercado interno se ha ampliado como consecuencia del propio proceso de industrialización, y ofrece fuertes atractivos a la inversión privada; las empresas transnacionales acuden con miras a producir para ese mercado, aportando principalmente tecnología y organización. La política económica de muchos países de la región está ya, desde hace algo más de 10 años, adaptándose a las necesidades de economías más abiertas y competitivas, reduciendo y haciendo más selectiva la protección y construyendo un conjunto de instrumentos para la conquista de mercados externos en productos no tradicionales.

Esta evolución en el campo de la industria, la tecnología, el comercio y el financiamiento abre nuevas posibilidades al desarrollo de los países de la región. Pero también plantea nuevos problemas.

En primer lugar, la diferenciación entre los países de la región se hace mayor. Algunos países - que serán designados más adelante como semindustrializados y a los que corresponden más claramente las características que han sido mencionadas - van entrando gradualmente en una etapa de desarrollo intermedio que les confiere algunas características propias dentro del Tercer Mundo. Pero gran parte de los restantes - numéricamente la mayoría - todavía atraviesan etapas similares a las de gran parte de otros países en desarrollo.

/De otro

De otro lado, aun los países semindustrializados conservan características y problemas propios de países en desarrollo, junto con otros que corresponden a sus nuevas condiciones. Tienen un desarrollo industrial disparejo y una estructura de comercio todavía asimétrica, que inciden desfavorablemente en su desarrollo. Su dependencia tecnológica del exterior es aún decisiva. A pesar de las ventajas con que cuentan por ser el costo de su mano de obra menor - en términos absolutos - que en países desarrollados, la expansión más rápida y generalizada de su exportación de manufacturas encuentra obstáculos no sólo por las deficiencias subsistentes en su industria y por no haberse completado la racionalización de la protección, sino también por las prácticas restrictivas de las empresas transnacionales y por los problemas de acceso a los mercados de países desarrollados.

El financiamiento externo de la región ha cambiado profundamente, dejando de ser predominantemente de fuentes públicas, para provenir en muy alta proporción de fuentes privadas, sobre todo bancarias.

Se ha acumulado una deuda externa alta en términos absolutos y en proporción a las exportaciones. La estructura de la misma también ha cambiado, en parte como resultado de la mayor proporción contraída con fuentes privadas; los plazos se han acortado en promedio y los costos han aumentado. El pago de los servicios no tendría efectos desfavorables sobre la atención de las crecientes necesidades de importación propias de un proceso de desarrollo, si la expansión de las exportaciones fuera suficientemente dinámica.

La aparición en los últimos años de fuertes déficit de balanza de pagos en cuenta corriente en gran parte de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo pone de manifiesto la necesidad de cooperación internacional que experimentan tanto los semindustrializados como los restantes, y plantea la urgencia de diseñar y aplicar una política de cooperación que se adapte a las nuevas circunstancias y cuente con una participación activa tanto de los países latinoamericanos como de los restantes del Tercer Mundo y especialmente de los desarrollados.

/El fundamento

El fundamento principal de esta cooperación internacional sería el de la contribución importante que haría al desarrollo tanto de los países de América Latina como de los desarrollados. Esta región es un socio importante de las economías industrializadas del mundo, tanto por el peso que tienen sus importaciones sobre todo de equipos y bienes intermedios, como por su contribución a la expansión de las empresas transnacionales de esos países que realizan una alta proporción de su producción mundial en países latinoamericanos para los mercados internos de los mismos y, es de esperar, en el futuro también para exportar a otros mercados.

El propósito principal de esta segunda parte es el de poner de manifiesto los rasgos más destacados de la presente etapa de desarrollo de América Latina y las necesidades que ella plantea para los próximos años, ver en mayor profundidad los avances y problemas que se perciben en las relaciones con las principales áreas desarrolladas, sobre todo Estados Unidos y la CEE, revisar analíticamente la cooperación económica regional y plantear un conjunto selectivo de ideas prácticas cuya discusión pueda aportar elementos de juicio útiles para el diseño de instrumentos de acción apropiados.

I. NUEVA INSERCION DE AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA MUNDIAL

1. El marco mundial

a) Tendencias en el comercio de los centros

Desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial se ha producido un intenso crecimiento de los países desarrollados de economía de mercado. Un amplio grupo de estos países está en vías de alcanzar la etapa de la economía postindustrial. Tienen un alto ingreso per cápita; un predominio creciente de sectores terciarios; un avance tecnológico acelerado que crea permanentemente una gran variedad de productos nuevos y una producción industrial masiva que pone esos productos al alcance de contingentes muy amplios de población.

También ha tenido lugar una diversificación de los centros. Aumenta en este cuarto de siglo la importancia relativa de la Comunidad Económica Europea y el Japón en relación con los Estados Unidos, tanto en el producto bruto como en el comercio y en las inversiones internacionales; asimismo, crece la significación relativa de los países de economía centralmente planificada de Europa en el comercio mundial. Entre 1950 y 1975, la proporción de Estados Unidos en las importaciones mundiales baja de 14.6% a 10.7%; sube la de la CEE de 31.7% a 33.1% y la del Japón de 1.6% a 5.9%. (Véase el cuadro 1.) La diversificación de los centros y el mayor vigor de los nuevos muestran las ventajas de un enfoque multilateral de las relaciones internacionales que permita a los países en desarrollo - y en particular a los de América Latina - aprovechar el mayor dinamismo de algunos de ellos.

/Cuadro 1

Cuadro 1

EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL POR REGIONES PRINCIPALES

Mundo	Exportaciones			Importaciones		
	Participación en el total (porcentajes)		Tasa de crecimiento medio anual del período	Participación en el total (porcentajes)		Tasa de crecimiento medio anual del período
	1950	1975		1950	1975	
A. Países desarrollados de economía de mercado	60.2	66.3	11.7	65.0	66.3	11.4
Estados Unidos	16.6	12.2	9.9	14.6	10.7	10.0
Canadá	4.7	3.7	10.1	4.6	3.5	10.2
CEE (9)	26.5	33.9	12.3	31.7	33.1	11.5
AELI (8 países)	5.6	6.1	11.7	6.1	7.0	11.9
Japón	1.3	6.4	18.4	1.6	5.9	17.2
Otros	5.6	3.8	9.5	5.9	6.1	11.0
B. Países de economía centralmente planificada	8.1	9.8	12.1	7.9	10.4	12.5
Europa Oriental	6.8	9.0	12.5	6.3	9.4	13.1
Asia	1.3	0.8	9.3	1.6	1.0	9.0
C. Países en desarrollo	31.7	23.9	10.0	27.1	22.6	10.5
Exportadores de petróleo	7.3	13.4	13.9	4.2	6.5	13.3
No exportadores de petróleo	24.4	10.5	7.6	22.9	16.1	9.7
Africa	4.0	1.8	7.7	4.4	2.7	9.1
América Latina	10.4	3.9	6.8	9.0	5.7	8.2
Asia	9.1	4.3	7.9	8.3	5.7	9.6
Medio Oriente	0.8	0.4	7.8	1.0	1.7	13.8

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, Monthly Bulletin of Statistics; Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

/Han aumentado

Han aumentado también muy fuertemente las relaciones de los centros entre ellos: comerciales, productivas, financieras y de inversión. Se consolida el proceso de internacionalización de la economía y la creación de un vasto espacio económico formado por las economías desarrolladas de mercado. Además de crecer en términos absolutos y relativos las corrientes comerciales en el ámbito de grupos de países (Comunidad Económica Europea (CEE), Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), Canadá y el Japón con los Estados Unidos), aumentan fuertemente las de los distintos grupos entre sí, al tiempo que disminuyen las barreras al comercio de productos industrializados (ruedas de negociaciones del GATT). En esta forma los países desarrollados han incrementado su participación en las exportaciones mundiales de 60.2 a 66.3% entre 1950 y 1975. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Cada uno de los países industrializados se especializó para alcanzar escalas de producción competitivas, al tiempo que la escala media predominante en el mundo fue aumentando de tamaño. La especialización se produjo fundamentalmente dentro de cada sector productivo, intercambiando los países entre sí bienes de naturaleza similar. Se conciliaron en esta forma las mayores escalas con el logro por cada país de una estructura productiva diversificada y una composición simétrica del comercio con importaciones y exportaciones semejantes. Así, por ejemplo, todos los países desarrollados exportan e importan bienes de industrias mecánicas y electrónicas, cada uno con una cierta especialización dentro de ellas. Por ejemplo, Estados Unidos tiene una posición particularmente importante en el mercado mundial de construcción aeronáutica, computadoras y máquinas de calcular, máquinas de escritorio, máquinas para la construcción e industria minera y máquinas generadoras no eléctricas; la República Federal de Alemania tiene mayores proporciones en el mercado mundial de máquinas generadoras eléctricas y máquinas-herramientas; el Reino Unido pone

/un mayor

un mayor esfuerzo relativo en máquinas generadoras no eléctricas y máquinas agrícolas.1/

b) Cambio de estructura del comercio mundial

La composición del comercio mundial por tipos de bienes ha cambiado profundamente entre 1950 y 1975. El peso relativo de las manufacturas ha crecido de 43.7% en 1950 a 60.4 en 1975. Entre las manufacturas crece más rápido el comercio de aquellas más avanzadas tecnológicamente. Los alimentos y materias primas, en cambio, han caído en el mismo período de 46.4 a 19.1%. Los combustibles crecen de 9.9% a 18.6%, sobre todo por el reajuste de sus precios. Estas tendencias son sistemáticas a lo largo de este período, como se puede apreciar por las cifras correspondientes a los años 1950 y 1960. (Véase el cuadro 2.)

Este cambio importante contrasta con la estabilidad de la estructura del comercio mundial en la primera mitad del siglo. En esos cincuenta años los productos primarios siguieron aproximadamente la evolución general del comercio mundial.2/

La transformación acaecida desde la guerra se relaciona con el aumento en la velocidad de crecimiento del ingreso,3/ con la gran aceleración del cambio tecnológico (constante aparición de nuevos bienes manufacturados) y con la masificación de la producción industrial; todo ello produjo el consiguiente cambio en la estructura de la demanda.

1/ Fuente: Ministère de l'Industrie et de la Recherche de France, Etudes de politique industrielle, La division internationale du travail, volumen I, La Documentation Française, Paris, 1976, páginas 52 y 53. Cuadro elaborado sobre la base de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Statistiques du commerce extérieur, série C y Groupe de Réflexion sur les Stratégies Industrielles du Ministère de l'Industrie et de la Recherche de France.

2/ Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1969.

3/ La producción industrial mundial creció al 3.4% anual en la primera mitad del siglo y al 7.4% anual en el tercer cuarto.

/Cuadro 2

Cuadro 2

ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL

	Valores constantes (miles de millones de dólares de 1974)					Valores corrientes					Distribución porcentual a/					Crecimiento durante cada período 1950-1975		
	1950	1960	1973	1974	1975	1950	1960	1973	1974	1975	1950	1960	1973	1974	1975	Número de veces a/	Tasa anual (por-ciento) a/	Tasa anual (por-ciento b/
Alimentos y materias primas	55.0	82.2	158.4	154.0	155.3	25.7	38.8	123.2	154.0	151.0	46.4	34.8	23.8	20.1	19.1	5.9	7.3	4.2
Combustibles	27.2	50.2	160.9	160.0	140.8	5.5	11.0	59.4	160.0	147.0	9.9	9.9	11.5	20.9	18.6	26.7	14.0	6.8
Manufacturas	8.0	118.0	401.6	442.0	421.1	24.2	61.7	329.4	442.0	447.0	43.7	55.3	63.5	57.8	60.4	19.7	12.7	8.3
Total (incluidos los no clasificados)	140.2	252.4	723.1	764.4	737.0	55.4	113.1	518.5	764.4	790.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	14.3	11.2	6.9

Fuentes: Naciones Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1959, 1967 y 1974, vol. I, y Monthly Bulletin of Statistics, junio de 1976.

a/ Según valores corrientes.

b/ Según valores constantes.

/c) Los

c) Los países en desarrollo en el comercio mundial

Los países en desarrollo no exportadores de petróleo han reducido fuertemente su participación en las exportaciones mundiales de 24.4% en 1950 a 10.5 en 1975. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Dentro de este grupo, la participación relativa de los países de América Latina fue la que se redujo más, de 10.4 a 3.9 en el mismo período. La reducción se produjo también en las importaciones; en este caso la pérdida de terreno fue proporcionalmente algo menor y se reflejó en los déficit de comercio y en la acumulación de deuda. En contraste, ha aumentado en forma significativa la importancia de los países exportadores de petróleo.

Han incidido varios factores en esta pérdida de importancia de los países en desarrollo no exportadores de petróleo: el ya citado cambio en la composición del comercio mundial (reducción del peso de los productos primarios no combustibles en los que ellos se especializan); el menor ritmo de crecimiento de su producción de materias primas en comparación con los países desarrollados (provocado a su vez por la política económica de los propios países en desarrollo, por su escasa capacidad financiera para inversión y por su limitada capacidad tecnológica), y con la política seguida por los países desarrollados.

Los países desarrollados sustituyeron importaciones de productos básicos y semimanufacturados provenientes de recursos naturales renovables en estos 25 años. En alimentos y materias primas agrícolas aumentaron su propia producción y el comercio entre ellos, a expensas de las importaciones provenientes de países en desarrollo. Aplicaron políticas internas de precios de sostén que contrastan con la oposición que estos mismos países han llevado a cabo ante los intentos de aplicar precios de sostén en el ámbito internacional en favor de la exportación de productos primarios de países en desarrollo. En esta forma incentivaron su propia oferta y dieron a sus productores los medios necesarios para aumentar la capitalización y la tecnificación de sus explotaciones. Paralelamente aplicaron barreras arancelarias y no arancelarias a la importación. En contraste, entre

/grupos importantes

grupos importantes de países desarrollados las barreras fueron reducidas con la intensificación de procesos de integración (en la CEE , por ejemplo). En alimentos, Estados Unidos diversifica sus fuentes de abastecimiento y pasa de importador a exportador neto; Canadá, Australia y Nueva Zelandia aumentan su participación en las exportaciones mundiales; la CEE y la AELI disminuyen relativamente sus importaciones y tienden a hacerlas desde otros países desarrollados. También en las materias primas agrícolas los países desarrollados aumentan proporcionalmente sus ventas (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia) y disminuyen sus compras a países en desarrollo (CEE y AELI). Tanto en alimentos como en materias primas agrícolas solamente el Japón destaca por el fuerte incremento de sus compras.

Para los bienes primarios o semimanufacturados basados en recursos naturales no renovables la sustitución de importaciones de países desarrollados fue relativamente menor que para los agropecuarios. En el caso especial de los combustibles estos países aumentaron relativamente sus compras a países en desarrollo. La seguridad de abastecimiento de minerales y combustibles se ha convertido en una consideración importante para los países desarrollados.

Las relaciones de los países en desarrollo entre sí y de ellos con los países socialistas, salvo excepciones, se mantienen todavía dentro de límites reducidos.

Por consiguiente, los países en desarrollo disminuyeron su participación en el comercio mundial de alimentos y materias primas agrícolas, bajaron su importancia relativa en los minerales (aunque aumentándola en algunos tipos como el hierro) y acrecentaron su participación en los combustibles.

En el conjunto de sus relaciones comerciales con los países desarrollados, los en desarrollo, excluidos los de la OPEP, experimentaron a lo largo de los últimos 25 años un déficit considerable. Para los países en desarrollo esto significó incorporar recursos externos y lograr un ritmo de crecimiento de la economía algo más alto que el permitido por las propias exportaciones. Para los países

/desarrollados, significó

desarrollados, significó una promoción más activa de sus exportaciones y de su producción, y un mejor comportamiento de su balanza de pagos. En el caso de los países latinoamericanos, en los últimos años, los fuertes déficit de balanza comercial y de pagos fueron consecuencia de su esfuerzo por defender hasta donde fuera posible el ritmo de crecimiento de su economía y las políticas de apertura hacia el exterior que venían aplicando. Si hubieran optado por restringir más fuertemente sus importaciones - la mayoría de ellas desde países desarrollados - hubieran producido un impacto negativo sobre la recuperación de los países desarrollados. Un informe del Comité de Coordinación del Desarrollo del Gobierno de Estados Unidos afirma que "más del 90% del superávit acumulativo de comercio de los Estados Unidos ocurrió en su comercio con países en desarrollo; gran parte del mismo en productos agropecuarios". El mismo informe agrega que mientras "la balanza de comercio de los Estados Unidos con países desarrollados se deterioró en la última parte de los años sesenta, el superávit de comercio con los países en desarrollo suavizó la caída".4/

d) Las empresas transnacionales

La acción de las empresas transnacionales en los planos nacional e internacional es antigua. Sin embargo, su función ha adquirido actualmente rasgos nuevos, al actuar en un espacio económico internacional unificado. Esta globalización del área de economía de mercado es viable por razones técnicas y políticas. Técnicamente, es posible implantar geográficamente cada etapa del proceso productivo - o su totalidad - en donde lo aconseje el cálculo económico; y en el plano político, desde la postguerra se ha establecido un cierto grado de unificación de los países occidentales, acentuado por las políticas comunes de seguridad. Dentro de este marco, las

4/ Development Coordination Committee, U.S. Government, Development Issues, mayo de 1976, pág. 107. Basado en el estudio del Departamento de Comercio: U.S. Trade with the Developing Economies: the Growing Importance of Manufactured Goods, junio de 1975.

/empresas transnacionales

empresas transnacionales se han convertido en un elemento fundamental de la actividad económica y del relacionamiento de los países desarrollados entre sí y de éstos con los países en desarrollo. Ellas son las que realizan, a escala internacional, las principales tareas empresarias en cuanto a programas de financiamiento, inversiones, innovaciones tecnológicas y, en general, en materia de organización y de decisiones económicas.

Entre 1962 y 1973 las inversiones de empresas transnacionales de los Estados Unidos en Europa continental y viceversa se multiplicaron casi cuatro veces, llegando a 30 000 millones de dólares; alrededor de las cuatro quintas partes de ellas fueron de transnacionales estadounidenses a Europa y las restantes en sentido inverso.5/ También se multiplicó rápidamente el número de filiales, con predominio de las correspondientes a las industrias químicas y de maquinaria eléctrica. El peso significativamente mayor de las transnacionales estadounidenses está ligado al papel especial del dólar en el sistema monetario mundial - que facilitó sus inversiones en el exterior - y a la política en ciencia y tecnología del gobierno de dicho país, que le dio una fuerte ventaja para la introducción de innovaciones.6/

Estas empresas tienen una participación muy destacada en el comercio internacional. De acuerdo con cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, en 1970 las empresas transnacionales estadounidenses y sus filiales en el exterior realizaban el 24% de las exportaciones mundiales de bienes, y eran significativos los porcentajes correspondientes a los Estados Unidos, Canadá y América Latina.7/ A este respecto, no sólo es importante la magnitud de

---

5/ Véase U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business.

6/ Véase Lawrence G. Franko, The European Multinationals, Harper and Row, Londres, 1976, pp. 135, 136, 162 y 163.

7/ Véase United States Senate, Committee on Finance, Implications of multinational firms for world trade and investment and for U.S. trade and labor, op. cit., pp. 278 y cuadro A-1 de la p. 354, basados en datos de U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, International Investment Division.

/ese comercio,

ese comercio, sino también algunas de sus modalidades. Entre ellas sobresale el hecho de que una alta proporción de las exportaciones realizadas por empresas transnacionales se efectúa mediante transacciones entre dependencias de la misma empresa. En el caso de los Estados Unidos, el 49% de las exportaciones de manufacturas correspondió a transacciones intracompañía.8/ Estos porcentajes son mayores para el año 1972 en los casos de Brasil (73%) y México (82%). Es importante analizar la forma en que se fija el precio en estas transacciones, la medida en que el mismo se asemeja o no al que correspondería a condiciones de competitividad en un mercado abierto, y las implicaciones que ello tiene para el país que exporta o importa bienes así transados.9/

En 1970, cerca del 80% de la producción de las filiales de las empresas transnacionales de los Estados Unidos en el exterior se destinaba al mercado interno de los países en los que estaban implantadas (considerando tanto los países en desarrollo como los desarrollados, con la excepción de los Estados Unidos).

8/ Ibid., pág. 319.

9/ Sobre el comercio intracompañía, véase United States Senate, Committee on Finance, Implications of multinational firms for world trade and investments and for U.S. trade and labor, op. cit., p. 314 y ss. Acerca de los precios de transferencias (en especial las posibles subvaluaciones de importaciones y exportaciones), véase: United States Senate, Committee on Foreign Relations, Multinational corporations in Brazil and Mexico: structural sources of economic and noneconomic power, op. cit, p. 19 y ss.; Constantine Vaitsos, Intercountry income distribution and transnational enterprises, Oxford University Press, 1974; Daniel Chudnovsky, Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía latinoamericana, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1974; Ronald Muller y Richard Morgenstern, "Multinational corporations and balance of payments impacts in less-developed countries: an econometric analysis of export pricing behavior", en Kyklos International Review for Social Sciences, vol. XXVII, 1974 (reproducido en El Trimestre Económico, México, julio-septiembre de 1974, Nº 163, págs. 665 y ss.). En este último trabajo se calcula una subvaluación en ciertas exportaciones de empresas transnacionales en la Argentina, Brasil, México y Venezuela, que en promedio oscila entre el 40 y el 45% de los precios que se pagaban en el mercado abierto.

/Además de

Además de su participación en el comercio mundial, en 1970 las filiales de las empresas transnacionales de los Estados Unidos vendían alrededor del 80% de su producción en el mercado interno de los países en desarrollo y desarrollados, distintos al de la matriz, en que están implantadas. Estas ventas pueden considerarse como "exportaciones indirectas", puesto que sustituyen las ventas que anteriormente se realizaban desde la matriz del país sede. Se ha calculado que en 1971, las "exportaciones indirectas" de las filiales de empresas estadounidenses, casi cuadruplicaban las exportaciones directas realizadas desde los Estados Unidos; en el caso del Reino Unido, esa proporción fue de dos a uno; y para Francia, la República Federal de Alemania y el Japón osciló entre el 37 y el 95%.10/ Además, mediante estas implantaciones, los países desarrollados inducen una importante corriente de exportaciones directas del país de origen de la empresa, sobre todo en equipos, piezas y bienes intermedios.

Desde este punto de vista, se ha estimado que en 1972 las tasas de beneficios sobre el capital invertido, después de pagar los impuestos, fueron aparentemente del 16.3% para las inversiones en el exterior, frente al 6.4% calculado para las inversiones del total de las corporaciones.11/ Por su parte, veinte grandes bancos transnacionales de los Estados Unidos en 1972 captaban en el exterior el 30% de sus depósitos totales.12/

10/ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial, Nueva York, 1973, p. 150. La producción internacional o exportación indirecta se estimó a partir del valor contable de las inversiones directas, multiplicando ese valor por un coeficiente 2, que resulta de los datos de los Estados Unidos.

11/ Véase United States Senate, Committee on Foreign Relations, Multinational Corporations in Brazil and Mexico: structural sources of economic and noneconomic power, Informe preparado por Richard S. Newfarmer y Williard F. Mueller, p. 164, cuadro 7.

12/ Véase U.S. Senate, Committee on Finance, Multinational corporations, Washington, febrero y marzo de 1973. Cuadro elaborado a partir del Washington Post, diciembre 29 de 1972.

/De los

De los hechos señalados se desprende que para la economía de los países desarrollados es esencial que se mantenga la posibilidad de operar en el mercado de otros países desarrollados y en desarrollo (baste recordar que en 1970, cincuenta grandes empresas transnacionales de los Estados Unidos realizaron en el exterior, por medio de sus filiales, una tercera parte de sus ventas totales).13/ Esta circunstancia podría conferir a los países en desarrollo una fuerte posición para negociar las modalidades de actuación de esas empresas (en especial - como se señala más adelante - lo referente a la propiedad de la empresa y el acceso a los mercados de los países desarrollados).

Parece claro, además, que las empresas transnacionales ejercen una posición dominante en materia tecnológica y de comercio exterior, en sectores dinámicos y más modernos. Algunas de las consecuencias que ello comporta, consisten en el incremento del comercio intra-compañía, en el cual los precios de las importaciones y de las exportaciones pasan a ser "precios de cuenta" fijados por decisión interna de la compañía.

2. América Latina, región semindustrializada

Se distinguen con creciente claridad dos casos entre los países de América Latina. Uno es el de los países de mayor tamaño y grado de desarrollo industrial (Argentina, Brasil y México) a los que puede agregarse Venezuela y tal vez algunos otros países de tamaño y desarrollo intermedios (Colombia). Estos países conservan rasgos de economías en desarrollo, no maduras, pero van adquiriendo también algunas características distintivas por haber superado etapas importantes de la industrialización. Este proceso de diferenciación es claro en los tres primeros países citados; Venezuela, por sus grandes recursos financieros, puede acercárseles encarando más rápida y exitosamente algunas de las etapas del desarrollo. Podrían designarse éstos como países semindustrializados.

13/ Véase Report on the Sixth Meeting of members of Congress and of the European Parliament, The multinationals: their function and future, Washington, 1974.

/El otro

El otro caso es el de los restantes países latinoamericanos; por la etapa de su desarrollo, tienen características, problemas y necesidades más semejantes al caso típico de países en desarrollo. No pueden desconocerse las diferencias significativas existentes entre estos países, que van desde aquellos que pueden llegar, en un plazo medio, a parecerse a los semindustrializados del caso anterior, hasta los que se encuentran en una situación de subdesarrollo cercana a la de muchos países de otras áreas. Pero por su grado de industrialización, estructura de comercio exterior, capacidad tecnológica, acceso a los mercados internacionales privados de financiamiento, así como por su tamaño económico, se distinguen, por ahora, de los países semindustrializados.

Los países del primer grupo van qudando marginados de la cooperación financiera bilateral y de la multilateral concesional; también se insinúan tendencias a darles un tratamiento menos favorable que a otros, en la cooperación financiera oficial no concesional y aun en la comercial. No se va elaborando paralelamente una política de cooperación internacional adaptada al caso de estos países, para ayudarlos a atravesar la etapa actual de su desarrollo.

Los países del segundo grupo, a medida que superan ciertos niveles de ingreso per cápita (300 dólares según algunos organismos internacionales, y límites menores según otros) también son excluidos o reciben menor prioridad en mecanismos de financiamiento concesional. Por una parte, es razonable considerar preferentemente la situación de países de muy bajo ingreso per cápita en la distribución mundial de la asistencia concesional. Por otra, el ingreso per cápita es un indicador importante pero no suficiente del grado de desarrollo, y no refleja los problemas agudos que enfrentan muchos de los países de tamaño menor o intermedio de América Latina. Se necesitaría tener en cuenta, entre otros aspectos, la estructura de comercio, capacidad industrial, mercado de capitales y balance de pagos; de hacerlo, estos países no podrían ser asimilados demasiado rápidamente a la situación de los semindustrializados.

/En esta

En esta sección se destacarán algunos de los rasgos que van distinguiendo crecientemente a los países semindustrializados como un caso especial dentro del Tercer Mundo. La separación entre las dos situaciones que se han mencionado, sin embargo, no puede ser tajante. Cualquier clasificación que se haga, útil como una primera aproximación, no excluye la necesaria consideración individual del caso de cada país.

a) ¿Se perfila una nueva división internacional del trabajo?

Desde la segunda guerra mundial se ha producido un gran avance en la industrialización de América Latina. Este proceso comenzó teniendo un fuerte acento en la sustitución de importaciones y paulatinamente se amplió. La estructura productiva ha llegado a ser bastante diversificada; se abastece con producción nacional una proporción alta de la demanda de muchos rubros, inclusive de bienes de alto requerimiento tecnológico; las calidades y costos han tendido a acercarse a los internacionales, aunque generalmente sin alcanzar esos niveles.

Este desarrollo industrial contribuyó a crear un mercado interno creciente.

Pero hasta mediados de los años sesenta los países latinoamericanos seguían exportando casi exclusivamente productos básicos en forma primaria o con poco grado de manufacturación. La industria no incluía la exportación como un elemento importante de su estrategia. La política económica no fomentaba las ventas al exterior con el vigor necesario para vencer la inercia. La exportación de manufacturas era más bien una actividad esporádica que aparecía en períodos en que el mercado interno se comprimía por razones coyunturales.

Desde mediados de los años sesenta comienza a crecer vigorosamente la exportación de manufacturas, principalmente por parte de los países más avanzados de la región. Se expandieron al principio sobre todo en el ámbito del mercado regional, y se fueron extendiendo hacia los mercados de los países desarrollados y los en desarrollo de otras áreas. Actualmente los países van abandonando su condición de exportadores exclusivamente primarios. Las manufacturas no cambian

/drásticamente la

drásticamente la estructura de las exportaciones totales, pero influyen fuertemente en el ritmo de crecimiento de ellas.

El estado de desarrollo actual de la industria permite y requiere combinar para los próximos lustros la sustitución de importaciones destinada a completar las etapas del desarrollo que aún están pendientes, con la exportación de manufacturas, y así lograr una nueva forma de especialización y de inserción en la economía mundial que sería a su vez parte de un proceso mundial de nueva división internacional del trabajo.

Las diferencias de salarios entre países desarrollados y en desarrollo - incluyendo los de América Latina - pueden inducir una nueva división de actividades entre países desplazando, por razones de competencia, industrias en que el costo del trabajo sea muy importante, desde los primeros hacia los segundos. Los costos de la mano de obra para la industria manufacturera, por ejemplo, son generalmente mucho más bajos en México o Brasil que en Estados Unidos.14/ En 1970 para el promedio de la industria manufacturera la remuneración media por la hora de trabajo obrero era de 12% de la de Estados Unidos en México y de 14% en el Brasil. Las diferencias son también muy apreciables para la mano de obra de las operaciones de una misma empresa entre Estados Unidos y países en desarrollo.15/ Aun cuando la productividad sea más baja en los países en desarrollo, las diferencias de costos unitarios del trabajo dan un margen importante a su favor. En algunos casos las diferencias de salarios han provocado fuertes emigraciones, como las que se produjeron desde países mediterráneos hacia otros más desarrollados de Europa, o desde América Latina

---

14/ Véase U.S. Senate, Committee on Finance, Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for U.S. Trade and Labor, U.S. Government Printing Office, Washington, febrero de 1973, cuadro A-41, p. 731.

15/ En el caso de las operaciones de la General Motors, a fines de 1972 el costo relativo de una hora media de trabajo como porcentaje respecto al de Estados Unidos podría estimarse en 35 en México, 18 en Brasil y 16 en Argentina. Véase U.S. Senate, Committee on Finance, Multinational Corporations, Washington, febrero y marzo de 1973.

/hacia Estados

hacia Estados Unidos. En otros casos, sin embargo, van dando lugar paulatinamente al desplazamiento hacia países en desarrollo de industrias con alta densidad de mano de obra, limitado por las resistencias de los correspondientes sectores productivos de los países desarrollados.

También se están iniciando modalidades de traslado hacia países en desarrollo de partes del proceso productivo de algunos bienes que requieren mayor densidad de mano de obra; este procedimiento se conoce en general con la denominación de subcontratación, y de "maquila" en México. En este último país es posiblemente donde ha alcanzado mayor aplicación en América Latina; las exportaciones de maquila en 1975 fueron de 1 021 millones de dólares,16/ que representan 85.5% de las otras exportaciones de manufacturas del país. La subcontratación, utilizada frecuentemente por compañías transnacionales, ofrece a los países en desarrollo nuevas oportunidades de industrialización, de exportación de manufacturas y de empleo de mano de obra; al mismo tiempo, impide o dificulta la generación de efectos favorables sobre otros sectores de la economía (conocidos generalmente como efectos hacia adelante y hacia atrás) y provoca una situación de dependencia particularmente fuerte, pues en cualquier momento la empresa puede decidir desplazar las nuevas producciones hacia otros países.17/

El proceso de descentralización de las industrias intensivas de mano de obra y de recursos naturales desde países desarrollados hacia los en desarrollo no está exento de dificultades y retrasos. En muchos casos estas industrias están entre las que tienen protección más alta en países desarrollados,18/ correspondiendo esto al hecho

---

16/ De éstos, 468 millones de dólares eran de valor agregado en México.

17/ Esto se agrega a la dependencia del exterior, que afecta a todo el desarrollo industrial, en cuanto a innovación técnica, métodos de producción e intensidad relativa de capital y trabajo, patrones de consumo, etc.

18/ Véanse más adelante los capítulos sobre relaciones con los Estados Unidos y con la CEE donde se tratan varios de los casos más importantes de estos sectores.

/de que

de que están experimentando un proceso que ha sido calificado como "envejecimiento". Preocupados por evitar problemas de desocupación y de depresión en determinadas áreas de la economía, los países desarrollados no pueden desmontar rápidamente su protección, salvo que lo hagan gradualmente y con un apoyo paralelo a las correspondientes actividades internas para modernizarse.

Por otra parte, la experiencia de los últimos años muestra que muchos de los países de América Latina están en condiciones de exportar también bienes de tecnología más avanzada (bienes de consumo durables, de capital e intermedios básicos), ventajosos por ser producidos con mano de obra más calificada y mejor remunerada, por inducir un desarrollo tecnológico nacional mayor y porque su demanda internacional crece con una elasticidad-ingreso mayor que la de las industrias tradicionales. Para 1974 las exportaciones de industrias de maquinaria eléctrica y no eléctrica y equipo de transporte de América Latina representaron 1 840 millones de dólares; alrededor de 45% de esa cifra era de maquinaria eléctrica, 33% de equipo de transporte y 22% de maquinaria eléctrica y equipos de telecomunicaciones; estas exportaciones incluyen bienes de tecnología bastante adelantada, entre los cuales destacan los equipos de transporte, cuyas ventas al exterior crecen muy aceleradamente.

Las empresas transnacionales son en América Latina un instrumento muy importante en la exportación de estos bienes. La tecnología que aportan permite acceder a mercados internacionales en los que la innovación es uno de los elementos principales de la competitividad; su sistema mundial de filiales podría abrir la puerta a los mercados de países desarrollados. Las prácticas restrictivas de estas empresas, sin embargo, han limitado en muchos casos la expansión de las exportaciones de países latinoamericanos.19/ Hasta ahora el

19/ Más adelante se hace referencia a nuevas modalidades de negociación, todavía incipientes pero significativas, entre los gobiernos y las empresas transnacionales, por las cuales se induce a estas últimas a exportar más; asimismo se dan datos de lo que representan las exportaciones de manufacturas hechas por transnacionales, respecto al total.

/interés principal

interés principal de estas empresas al venir a América Latina ha sido el de producir para el mercado local, y no tanto para exportar.

El mercado latinoamericano ha sido y es un apoyo importante para la exportación, sobre todo en sectores más avanzados, como se aprecia más adelante en el capítulo V.

b) Comienzo de un esfuerzo tecnológico interno

El esfuerzo tecnológico interno de los países semindustrializados, sobre todo de Argentina, Brasil y México, es ya significativo y creciente. En 1968 Brasil gastaba en ciencia y tecnología algo más de 200 millones de cruceiros (a precios de 1975); en el plan actual se programan gastos en este rubro de 6 000 millones de cruceiros anuales.20/ Hacia fines del decenio de 1960 un grupo de los mayores establecimientos manufactureros argentinos hacían gastos en investigación y desarrollo de unos 30 millones de dólares anuales, es decir de 0.4% de sus ventas.21/ En México recientemente el gasto en investigación y desarrollo en la industria se estimaba en 12 millones de dólares anuales, y el programa oficial supone un acelerado ritmo de expansión. Ciertamente no son estas cifras muy elevadas, pero muestran la iniciación de esfuerzos nacionales;22/ Japón hacia fines de los años sesenta gastaba en investigación y desarrollo para propósitos civiles el 1.5% de su producto bruto.

Se han introducido innovaciones en muchos bienes y procesos tanto de industrias tradicionales como metalmecánicas. Estas permiten un mejor aprovechamiento de las condiciones locales, aunque por otra parte dificultan la exportación en aquellos casos en que los servicios internacionales de partes y piezas están montados sobre la base de los modelos originales.23/

20/ II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Presidencia de la República, Brasilia, 1976.

21/ J. Katz, Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente, Fondo de Cultura Económica, 1976.

22/ CONACYT, Política nacional de ciencia y tecnología, México, 1976.

23/ J. Katz y E. Ablin, Tecnología y exportaciones industriales, Programa BID-CEPAL, agosto 1976, mimeo.

/Hay una

Hay una corriente creciente de tecnología desde los países semindustrializados hacia otros de la región, tanto en forma de tecnología incorporada a los bienes de capital como de tecnología pura. Las ventas de plantas "llave en mano" son un rubro importante de exportación de los países relativamente más desarrollados. Además, empresas de Argentina, Brasil y México, aprovechando su ventaja tecnológica, establecen filiales en otros países latinoamericanos.24/

A pesar de que existe un creciente esfuerzo tecnológico interno, éste es todavía incipiente y disperso; no está suficientemente ligado a objetivos específicos. Por lo tanto, no prepara adecuadamente a la industria para competir, tanto en el mercado interno al reducirse la protección, como en los externos para exportar. En esta forma, el mismo desarrollo industrial genera paralelamente un aumento rápido de la demanda de servicios tecnológicos extranjeros, lo que contribuye a acrecentar la inversión directa que aportan las nuevas tecnologías. Los pagos de Argentina, Brasil y México en derechos por importación de tecnología crecieron 20% anualmente en el último decenio.

El de la tecnología es uno de los campos en que es más clara la dependencia de los países latinoamericanos - aun de los países más avanzados - respecto al exterior. La cooperación internacional es indispensable para continuar el proceso de desarrollo.

c) Transformación de la política económica

Desde mediados de los años sesenta, tanto los países semiindustrializados como otros de América Latina han mejorado mucho la elaboración y aplicación de sus instrumentos de política económica, acompañando al proceso de apertura creciente de sus economías hacia el exterior. Se han creado y mejorado permanentemente con la

---

24/ Algunos análisis de este proceso de internacionalización de firmas latinoamericanas se hacen actualmente en virtud del proyecto BID/CEPAL y en INTAL. También lo ha hecho Carlos Díaz-Alejandro, Direct Foreign Investment by Latin Americans, Nuffield College, Oxford, 1976, documento mimeografiado.

/experiencia, sistemas

experiencia, sistemas de promoción de exportaciones compuestos por una variedad de instrumentos. La política cambiaria provee ahora condiciones más estables y remuneradoras para la exportación, disminuyendo las fluctuaciones en el poder adquisitivo del tipo de cambio generadas con la inflación. Se otorgan incentivos fiscales y financieros y se dispone de una estructura institucional para apoyar la exportación.

En cuanto a las importaciones, se ha disminuido y racionalizado gradualmente la protección para hacer más competitiva a la industria. Argentina y Brasil han reducido la protección arancelaria y las barreras no arancelarias y el primero de ambos países está estudiando una nueva reducción general. Los países del Grupo Andino han diseñado un arancel externo común que, adoptado por acuerdo entre ellos, reducirá fuertemente los aranceles respecto al exterior. Chile está aplicando periódicamente rebajas generales que dejarán su arancel en niveles bastante reducidos a fin de 1978. Las rebajas de la protección arancelaria y no arancelaria ya realizadas se han expresado en la fuerte y sistemática tendencia al aumento de las importaciones. Entre 1965 y 1975, las importaciones del conjunto de América Latina 25/ crecieron 1.4% por cada 1% de crecimiento del producto. El coeficiente de elasticidad fue de 2.1 para Brasil, de 1.3 para México y de 2.0 para Ecuador.

Estas importaciones sirvieron, entre otras cosas, para modernizar los equipos de sectores industriales que comenzaron a exportar, y para adquirir en el exterior insumos necesarios para producir los bienes exportables.

De paso hay que observar que estas fuertes rebajas a la protección que se han realizado y siguen realizándose, constituyen una reciprocidad muy importante que América Latina está otorgando - sin expresarlo en la mesa de negociaciones del GATT - a los países desarrollados, pues la mayor parte de esta apertura hacia el exterior

---

25/ Excluidos los países de la CARICOM y Cuba.

/se traduce

se traduce en incrementos de las compras de equipos y bienes intermedios a países desarrollados. Este es un hecho que debe tomarse en cuenta en dichas negociaciones, ante el juicio frecuente de que los países en desarrollo no otorgan reciprocidad a las rebajas arancelarias que surgen de ellas y a las ventajas que reciben por el sistema generalizado de preferencias. Hay que recordar que los países latinoamericanos están tratando de montar sistemas arancelarios racionales. Esto es difícil de hacer en negociaciones multilaterales. El enfoque sistemático que tratan de aplicar en las reducciones de sus aranceles, respondiendo a las necesidades de su etapa actual de desarrollo, conduce a resultados posiblemente semejantes para los países desarrollados.

d) La inversión privada directa extranjera

El carácter de semindustrializados y la amplitud del mercado interno, agregados a la mano de obra relativamente barata, han provocado una importante inversión privada directa extranjera en América Latina. De tal modo, ésta ha sido uno de los principales determinantes de su actividad y estructura económica, así como de su relacionamiento con el exterior.

Para advertir la importancia de América Latina como área de inversión, basta señalar que de los 58 200 millones de dólares que constituían a fines de 1973 el total acumulado de inversión privada de los países desarrollados en los en desarrollo, 44% correspondía a América Latina.26/

26/ Véase Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE), Investissements par le secteur privé des pays membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) dans les pays en voie de développement, état des actifs à la fin de 1973, Paris, 1975. Los países miembros del CAD son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza.

/Si se

Si se consideran estas inversiones según el país de origen, el mayor porcentaje corresponde a los Estados Unidos, que en 1967 concentraba casi las dos terceras partes del total. Sin embargo, a partir de entonces parece haber disminuido su importancia relativa, debido al aumento de las inversiones japonesas 27/ y a los procesos de nacionalización petrolera y minera en América Latina.28/

Desde el punto de vista de los países de destino, en 1973 casi los dos tercios correspondían a Argentina, Brasil, México y Venezuela. (Véase el cuadro 3.)

En cuanto a los sectores de actividad a los que se dirigen las inversiones extranjeras, se ha producido un cambio sustancial. Actualmente existe un predominio absoluto de las inversiones en actividades manufactureras destinadas a abastecer el mercado interno, que coexisten con el remanente de inversiones extranjeras que fueron importantes en el pasado en los sectores de servicios públicos, minería y petróleo. En 1967, los tres tipos de inversión de los países del CAD que predominaban eran las manufacturas (36%), el petróleo (24%) y la minería (11%). Con posterioridad, los citados procesos de nacionalización petrolera y minera hicieron disminuir drásticamente la participación de esos dos rubros. Dentro de las manufacturas, las ramas que sobresalen son la automotriz y la química.29/

27/ De la transferencia a América Latina de activos de largo plazo efectuados en 1974 por países de la OCDE, correspondía el 50% a los Estados Unidos, el 25% a la CEE y el 22% al Japón (cuyo monto acumulado de inversiones directas en 1967 era sólo del 2%).

28/ En Trinidad y Tabago el gobierno compró la Cía. Shell-Trinidad en 1974; en Venezuela se nacionalizaron las inversiones petrolera a partir del 1º de enero de 1977; en el Ecuador el gobierno compró las acciones de la principal compañía petrolera extranjera a principios de 1977. En materia minera, cabe citar las nacionalizaciones del cobre en Chile (1971), de la bauxita en Guyana (1975) y varias minas en Perú (entre ellas la de hierro Marcona, en 1975).

29/ En Brasil, a fines de 1973, del total acumulado de inversiones extranjeras en la industria manufacturera, el 21% correspondía a la química y el 19% a equipos de transporte; en México, en 1970, esos porcentajes eran de 30% para la química y 10% para transporte; y en la Argentina, en 1969, el 28% de la producción industrial de empresas extranjeras era de material de transporte y el 16% de la industria química.

/Cuadro 3

Cuadro 3

ESTIMACION PRELIMINAR DE LOS ACTIVOS CORRESPONDIENTES A LAS INVERSIONES DIRECTAS DE LOS MIEMBROS DEL CAD EN 23 PAISES DE AMERICA LATINA, 1967 Y 1973

(Millones de dólares)

País	1967	1973
Argentina	1 821.4	2 450
Brasil	3 727.9	7 450
México	1 786.5	3 085
Subtotal países grandes	7 335.8	12 985
Bolivia	143.5	85
Chile	963.1	500
Colombia	727.7	950
Ecuador	82.0	400
Perú	782.4	990
Venezuela	3 495.0	3 600
Subtotal países andinos	6 193.7	6 525
Países del Mercado Común Centroamericano	691.1	865
Paraguay	34.7	55
Uruguay	60.1	90
Haití	36.2	57
Panamá	830.3	1 875
República Dominicana	157.9	360
Total 19 países	15 249.8	22 812
Guyana	189.0	140
Jamaica	670.9	1 200
Surinam	99.6	130
Trinidad y Tabago	686.8	1 140
Subtotal 4 países del Caribe	1 646.3	2 610
Total 23 países de América Latina	16 896.1	25 422

Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Les actifs correspondant aux investissements directs du secteur privés des pays du CAD dans les pays en voie de développement - état a la fin de 1967, París 1972, y Investissements par le secteur privé des pays membres du comité d'aide au développement dans les pays en voie de développement - état des actifs a la fin de 1973, París, 1975.

/En el

En el caso particular de las inversiones de los Estados Unidos, los servicios públicos que hasta 1930 constituían el principal destino de esas inversiones, vieron decrecer persistentemente su importancia en ellas, mientras las manufacturas pasaban del 7% en 1929 a constituir el principal sector de destino a partir de los años setenta. El hecho más reciente, que data del último trienio, es la caída de las inversiones extranjeras en petróleo y minería, que se mantuvieron alrededor del 40% entre 1929 y 1972 (con un aumento importante del petróleo y un descenso en minería).

Es importante considerar en especial dos aspectos de estas inversiones directas: su aporte real al desarrollo de América Latina y los nuevos términos de negociación de los países con respecto a ellas.

i) El aporte de las inversiones extranjeras. El aporte que realizan las empresas transnacionales en los países en desarrollo consiste sobre todo en la tecnología, las formas organizativas y los programas de financiamiento. Actualmente, el elemento principal parece ser la tecnología, que en su mayor parte está ligada a la inversión privada extranjera. (Véase la sección relativa a empresas transnacionales.) Además, las empresas transnacionales aportan su experiencia y su capacidad para organizar eficientemente las filiales que se crean en los países en desarrollo. Se trata, en cierto modo, de una "tecnología organizativa" que introduce la empresa transnacional y que es importante para modernizar las industrias y estar en condiciones técnicas de exportar manufacturas.

En cuanto al financiamiento, tradicionalmente constituía el elemento principal de las inversiones extranjeras que, sobre todo, significaban una corriente de recursos originada en un país y dirigida a otro. Actualmente, ese aporte parece haber cambiado de naturaleza, y consistir en programas de financiamiento más que en recursos genuinos procedentes del propio país de origen de la inversión. Así, las cifras relativas a fuentes de fondos netos de una muestra de filiales de

/empresas estadounidenses

empresas estadounidenses ubicadas en América Latina, para el período 1966-1972,30/ indican que sólo el 12% de esos fondos procedía del país de origen; otro 22% se financiaba con beneficios no distribuidos de las filiales en América Latina,31/ y el resto - aproximadamente dos tercios - provenía de fuentes externas tanto a la empresa como a los Estados Unidos. Resulta así que el mayor aporte financiero de la empresa transnacional no radica en sus fondos propios o provenientes del país de origen, sino en la obtención de fondos ajenos, sea del país de destino de la inversión o de fuentes internacionales. Para esa gestión, es común que sumen su esfuerzo las empresas transnacionales y los gobiernos de los países de origen y destino de la inversión.

Otro aspecto en que el aporte de las inversiones extranjeras ha sido débil es el del acceso a los canales internacionales de distribución. En general las empresas transnacionales han abastecido el mercado interno de los países de América Latina, pero no han facilitado en medida similar el acceso a los mercados externos en que ellas operan. Dada la elevada propensión a importar de estas empresas, sería importante que en el futuro los países de América Latina pudieran incrementar sus exportaciones utilizando en mayor grado que en la actualidad algunas de las vías de comercialización de que disponen las empresas transnacionales.

ii) La ejecución de las inversiones y los nuevos términos de negociación. La actuación de los principales agentes de ejecución de las inversiones - que son las empresas transnacionales - está condicionada por el poder de negociación del Estado del país en el

30/ Véase Ida May Mantel, "Sources and uses of funds for a sample of majority-owned foreign affiliates of U.S. companies, 1966-1972", en U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business, julio de 1975. La muestra se refiere a 673 filiales de empresas de los Estados Unidos instaladas en América Latina, sobre un universo de 5 337 para toda la región (el 13%); cubre el 17% del valor de las inversiones directas y el 39% de los gastos de propiedad, plantas y equipamiento.

31/ De los ingresos netos internos de esas filiales, 80% correspondió a beneficios distribuidos y 20% a beneficios no distribuidos.

/que actúan.

que actúan. A este respecto, cabe señalar dos características de su actuación: la primera es su capacidad para influir en las decisiones políticas, tanto en el país de origen como en el que recibe la inversión; y la segunda, su flexibilidad para elaborar respuestas económicas a las restricciones que no pudieron impedir en el plano político.

Como se ha afirmado, "su poder y expansión le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces a contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia".32/ No es raro entonces que las empresas transnacionales procuren que las decisiones de los gobiernos les sean favorables. Pero cuando están frente a una decisión política firme o a un proceso económico irreversible, han dado muestras de una gran flexibilidad para elaborar y ejecutar respuestas adecuadas, desde su punto de vista, a las restricciones que pudieran existir. Así, a la política latinoamericana de sustitución de importaciones, respondieron con un proceso paralelo de "sustitución de exportaciones", que consistió en la instalación de filiales en los países de la región para abastecer su mercado interno; frente a políticas de estatización de recursos naturales y servicios públicos, se especializaron en operaciones de comercialización externa, de asistencia técnica y provisión de equipos y repuestos; y con países de economía centralmente planificada, se realiza una amplia gama de actividades, incluso de mediano y largo plazo, sin afectar la propiedad de las empresas.33/

32/ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Multinational Corporations in World Development, Nueva York, 1973, p. 71.

33/ Entre 1960 y 1973 los países de economía centralmente planificada adquirieron alrededor de 1 700 patentes en países de economía de mercado y, recíprocamente, éstos compraron cerca de 500 patentes en países del Este. A su vez, se han suscrito más de 1 500 acuerdos de cooperación, de corto y largo plazo, que incluyen compra de empresas "llave en mano"; más aún, se ha llegado a acuerdos para realizar acciones conjuntas en otros países. Las empresas mixtas (joint ventures) que funcionan en países occidentales, aproximadamente 300, se dedican sobre todo a la distribución y venta de productos del Este y en general se trata de sociedades mixtas con participación mayoritaria de los países del Este. (Véase J. Wilczynski, "Multinational Corporations and East-West Economic Corporation", en Journal of World Trade Law, vol. 9, Nº 3, mayo-junio de 1975, pp. 266 a 286).

/Todo ello

Todo ello parece confirmar, pues, la existencia de una nueva situación negociadora de los países de América Latina, referida en especial a las formas jurídicas de propiedad de la empresa que realiza la actividad productiva, a las condiciones de transferencia de tecnología y a la concesión de mercados externos por parte de las empresas transnacionales.

En el pasado, cuando la empresa transnacional aparecía realizando un aporte genuino de capital proveniente de su país de origen, no se planteaba la cuestión de la propiedad; con el hecho de que su contribución sea principalmente de tecnología y de un programa de financiamiento, y no tanto aportación de capital desde el país de origen de la transnacional, se nota una tendencia a que los gobiernos de los países que reciben la inversión procuren participar en la propiedad de la empresa por crearse.34/

34/ Es este el caso de los cada vez más numerosos acuerdos de empresas mixtas (joint ventures) suscritos por gobiernos de países latinoamericanos con empresas transnacionales. Entre los más recientes, pueden citarse los del gobierno de Brasil, realizados a través de empresas públicas o gobiernos estaduales: Siderbras y Kawasaki, del Japón, para siderurgia; Cía. Vale do Rio Doce y Alcan, de los Estados Unidos, para bauxita; Nucleobras y Urangesellschaft, de la República Federal de Alemania, para energía atómica; Petrobras y Goodyear Tire and Rubber para química; Digibras y Ferranti, del Reino Unido, para electrónica; el Estado de Minas Gerais y Fiat, para la industria automotriz. En Venezuela: la Corporación Venezolana de Guayana, Raynolds International de los Estados Unidos, Mitsubishi y Sumitomo, del Japón, para aluminio. En Ecuador: la CEPE, estatal, y la Texaco-Gulf, de los Estados Unidos, para la explotación petrolera; y la Corporación Financiera-Comisión de Valores y un grupo suizo, para la industria de relojería. En Trinidad y Tabago, el gobierno, Kawasaki y Mitsui, del Japón, y Este N.V. Hoesch Hoogorem, de los Países Bajos, para siderurgia.

/En lo

En lo que respecta a la obtención de tecnología por parte de los países en desarrollo, compiten con la inversión directa otras formas que puede negociar el país en desarrollo. En este sentido, cabe destacar la fórmula de los contratos "producto en mano", que prevén la transmisión de patentes así como la gestión inicial de la nueva empresa, el asesoramiento permanente y la capacitación del personal, sin que ello implique transferencia de la propiedad.35/

El otro aspecto fundamental que se planteó en algunas negociaciones recientes, es el intercambio de mercados: es decir, el gobierno del país en desarrollo acepta la instalación de la empresa extranjera - y de hecho le cede parte del mercado nacional - siempre que la empresa se obligue a su vez a cederle parte del mercado externo al que tiene acceso o controla, sea en su país de origen o en otros. Esto envuelve la obligación de exportar un cierto cupo de la producción, sea en productos finales o en partes. De tal modo, el país en desarrollo exporta valor agregado, y tiende a contrarrestar el efecto negativo sobre el balance de pagos que tienen en general las inversiones extranjeras.36/

Por último, cabe señalar que estas líneas de acción, que consisten en la elaboración de nuevas bases para las negociaciones entre los gobiernos de los países en desarrollo y las empresas transnacionales serían, en los hechos, complementarias del código de conducta para tales empresas, que está en preparación. En efecto, mientras por un lado se detallarán las normas a las que deberán ajustarse estas empresas, por el otro se darán elementos de juicio para que los gobiernos encaren nuevas negociaciones. Es decir, mientras el código estatuirá lo que no deberán hacer las empresas, la sugerencia de nuevas bases de negociación dará pautas acerca de lo que podrán hacer los gobiernos.

35/ Véase Abdellatif Benachenhou, Les firmes étrangères et le transfert des techniques vers l'économie algérienne, OIT, Programa Mundial de Investigaciones sobre Empleo, WP 10, Ginebra, julio de 1976.

36/ Un ejemplo de estas nuevas modalidades de inversiones lo da el acuerdo entre el estado brasileño de Minas Gerais y la empresa italiana FIAT, en virtud del que se constituyó una sociedad mixta y la empresa se obligó a exportar 550 millones de dólares fob hasta 1985, en material automovilístico.

/3. ¿Puede

3. ¿Puede América Latina prescindir de la cooperación internacional?

El carácter de semindustrializados que ya han alcanzado algunos países de América Latina y que otros están en vías de alcanzar, los coloca en una posición especial dentro del Tercer Mundo, pero no les confiere condiciones para prescindir de una vigorosa cooperación internacional. Estos países, aun los más desarrollados de la región, siguen teniendo características comunes muy importantes con el resto de los países en desarrollo y también tienen problemas propios del período de transición que atraviesan. Se les plantean así requerimientos que no pueden satisfacer adecuadamente por sí mismos, lo que hace indispensable contar con una cooperación regional e internacional adaptada a esta etapa de su desarrollo, que complemente su propio esfuerzo interno. He aquí algunos de los aspectos más importantes.

a) Desarrollo industrial disparejo

La industrialización sustitutiva fue acaso demasiado lejos en muchas industrias tradicionales; cada país ha tendido a producir de todo, sin especialización, con escalas de producción pequeñas y competencia insuficiente. Esta producción se ha adaptado en forma casi exclusiva a mercados nacionales reducidos, con gran parte de la población fuera de los mismos por falta de poder adquisitivo. Los tamaños de planta pequeños en comparación con los internacionales obligan a una protección alta.

Paralelamente, las industrias productoras de bienes de capital e intermedios han quedado rezagadas, con un margen muy importante de sustitución de importaciones por hacer. Los altos coeficientes de abastecimiento del exterior y el crecimiento rápido de la demanda de estos bienes esenciales para el proceso de desarrollo, son causa principal de las dificultades de balanza de pagos de estos países.

Así, por ejemplo, se estima que en 1975, para el conjunto de países de la ALALC, el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda de industrias tradicionales era de 3%, mientras el de las metalmecánicas ascendía a 27%. Dentro de este último grupo de

/sectores el

sectores el componente importado del de maquinaria no eléctrica representaba para estos países el 51% de su demanda; los países con coeficientes menores eran Argentina (31%), Brasil (37%) y México (74%).

Además, los países de América Latina constituyen un mercado de gran magnitud por sus importaciones de equipos y bienes intermedios, que adquieren fundamentalmente en países desarrollados; sus compras de estos bienes en cada una de las áreas desarrolladas son de magnitud similar o mayor a las que hacen otras áreas desarrolladas más importantes del mundo, y por supuesto mucho más cuantiosas que las que realiza cualquier otra región en desarrollo.

b) Estructuras de comercio asimétricas

En la composición de las exportaciones todavía predominan los bienes primarios (alrededor de 85% de las mismas). Esta composición es totalmente diferente a la de las importaciones, que están formadas fundamentalmente por equipos, partes y piezas, y bienes manufacturados intermedios, incluidos los químicos. Esta asimetría contrasta con lo que se observa en economías maduras, que tienen estructuras de exportaciones e importaciones similares, compatibles con su especialización intrasectorial.37/

Las exportaciones de manufacturas son todavía incipientes y poco diversificadas. Representan proporciones pequeñas de la producción, salvo en contados casos de sectores aislados. La experiencia de penetración en mercados es limitada. Además, a medida que estas exportaciones crecen en magnitud comienzan a experimentar fuertes y crecientes limitaciones de acceso a los mercados de países desarrollados.

37/ Estados Unidos tiene una proporción mayor de sus exportaciones compuestas por productos primarios en comparación con los países de la CEE. Sin embargo, todos estos países exportan, junto con productos básicos, bienes manufacturados muy diversificados, en contraste con la composición muy concentrada de las exportaciones latinoamericanas. Japón es un caso especial, pues casi no exporta productos básicos y en cambio los importa en muy alta proporción. Véase Gérard Fichet y Norberto González, "Estructura productiva y dinámica del desarrollo", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976.

/La diversificación

La diversificación todavía limitada de las exportaciones y las fuertes necesidades de importación de bienes más complejos reflejan el hecho de que los países de América Latina no tienen todavía las condiciones técnicas, económicas y financieras necesarias para producir muchos bienes en condiciones competitivas.

Aun en bienes primarios los países latinoamericanos han perdido peso relativo en el comercio mundial. En alimentos, la proporción de América Latina en las exportaciones mundiales ha caído de 20.5% en 1950 a 13.4% en 1973. (Véase el cuadro 4.) En materias primas agropecuarias la alícuota de la región ha bajado en el mismo período de 8.9 a 4.1%. En minerales ferrosos y no ferrosos estas proporciones han bajado de 14.5 a 13.9%.

c) Política económica en transición

Los importantes avances logrados en la política económica, ya señalados, están acompañados de problemas propios de un período de transición, con un fuerte contenido de ensayo y error. La reducción y racionalización de la protección es todavía generalmente insuficiente, aunque en algunos casos pueda haber sido demasiado rápida. La protección alta que prevalece en muchos sectores obliga a una promoción igualmente alta de exportaciones para compensarla.

En otros casos, el interés en lograr mayor eficiencia y competitividad hace reducir la protección en ritmos y grados demasiado intensos, que ponen en peligro el desarrollo industrial logrado.

La promoción (incentivos) se podría descomponer conceptualmente en dos partes. En primer lugar, la remoción de obstáculos que la misma política económica del país opone a la exportación de manufacturas; por ejemplo, exención de impuestos internos a los bienes exportados y a sus insumos y desgravación de los derechos de importación que normalmente pagarían estos últimos. Esto forma parte de las prácticas del comercio internacional usualmente aceptadas aun por países desarrollados.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, POR GRUPOS DE BIENES

	Mundo		América Latina		Participación de América Latina (en porcentaje)	
	Millones de dólares corrientes					
	1955	1974	1955	1974	1955	1974
Alimentos	20 430	108 030	4 190	15 390	20.5	14.2
Materias primas agrícolas	12 030	40 030	1 070	1 570	8.9	3.9
Minerales	3 420	21 400	495	3 140	14.5	14.7
Combustibles	10 270	170 120	2 820	18 830	27.5	11.1
Metales no ferrosos	3 600	25 180	520	2 900	14.4	11.5
Hierro y acero	4 390	46 440	31	480	0.7	1.0
Productos químicos	4 720	63 740	96	1 430	2.0	2.2
Maquinaria y vehículos	16 920	205 860	15	1 840	0.1	0.9
Otras manufacturas	16 210	141 630	150	2 860	0.9	2.0
Total	93 540	835 490	9 400	48 680	10.0	5.8

Fuente: Naciones Unidas, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976.

/En segundo

En segundo lugar, compensación de los mayores costos que tiene la actividad exportadora durante un período inicial tanto por la menor eficiencia de la producción como por los gastos adicionales en que se incurre mientras se conquistan mercados externos y se montan los mecanismos de comercialización. Dentro de márgenes razonables de monto y tiempo, esto se puede considerar una práctica aceptable para economías semindustrializadas, semejante a la aceptación - también temporal y no excesiva - de la protección a la industria incipiente, sobre todo teniendo en cuenta que es necesario vencer la inercia de una industria originalmente montada para un mercado interno potencialmente dinámico y seguro.

En la experiencia de los últimos 10 años en los países de América Latina que más han avanzado en la exportación de manufacturas, los incentivos otorgados a las exportaciones consistieron en su mayor parte en la remoción de obstáculos opuestos por la propia política económica. En Brasil los impuestos internos y derechos aduaneros mencionados antes, en primer término representan aproximadamente dos tercios de los incentivos a la exportación. El resto de estos incentivos (un tercio en el caso de Brasil) corresponden a la compensación por actividad exportadora incipiente. Cabe destacar que generalmente esta última compensación es menor en América Latina que los aranceles que se aplican en los mismos países a la importación de los bienes exportados; en el Brasil la compensación representa alrededor de 40% de los aranceles. Por supuesto, éstas son situaciones medias y varían de uno a otro sector y país.

Hay que agregar que en varios países de América Latina los tipos de cambio han desalentado frecuentemente las exportaciones de manufacturas - en algunos casos todavía lo siguen haciendo - y que ese hecho, no considerado en los párrafos anteriores, debe ser tenido en cuenta al evaluar la promoción.

Se dijo más arriba que la protección es generalmente todavía alta. Si los países latinoamericanos tuvieran un grado de protección y de competitividad en su sector industrial similar al de los países de la OCDE, el tamaño actual de sus mercados nacionales los obligaría a

/tener un

tener un comercio más intenso con el exterior, es decir, coeficientes de importación en proporción a la demanda más elevados que los actuales. Por ejemplo, en 1972 el tamaño del mercado de Brasil para equipo de transporte era cercano al de Italia en 1969; pero su coeficiente de abastecimiento importado con relación a la demanda era de 11% frente a 25% de este país europeo.38/ En 1972 el tamaño del mercado de productos químicos en Argentina y en España era muy parecido, pero el coeficiente de importación del primero era de 9% y el del segundo de 17%. En México la demanda interna de maquinaria no eléctrica era de tamaño similar a la de los Países Bajos en 1969, pero mientras el coeficiente mexicano de importaciones era de 52%, el de los Países Bajos alcanzaba a 68%. Un hecho semejante se repite en la mayor parte de los sectores y países. Los coeficientes de importación son sistemáticamente menores en los países de América Latina que en economías de la OCDE, como resultado de una protección mayor que se aplica por ser generalmente los costos de producción todavía más elevados.

En una perspectiva de mediano plazo, se puede concebir la reducción paralela de la protección y la promoción, en forma que se llegue en un plazo razonable a una situación de industria competitiva y de promoción que sea suficiente sin ser excesiva.

La realidad actual evoluciona en esa dirección, aunque todavía está algo distante de esa meta. Para que pueda continuar el avance tanto en la exportación como en la industrialización, estas reducciones deben ser graduales y diferentes por sectores y países, según el nivel de desarrollo de cada uno.

En efecto, la situación descrita corresponde a un promedio; los casos varían significativamente según el grado de desarrollo de países y sectores. Los países medianos y pequeños todavía muestran un desarrollo más incipiente y necesitan aplicar políticas de fomento más fuertes a su industria. También en los países semindustrializados,

---

38/ Véase Gérard Fichet y Norberto González, "Estructura productiva y dinámica del desarrollo", op. cit.

/en contraste

en contraste con las manufacturas tradicionales, los sectores de equipos y bienes intermedios aún rezagados deben contar con un apoyo especial de la política económica y de la acción gubernamental.

d) Insuficiente absorción de mano de obra

A pesar del aumento del producto en los últimos 25 años y del fuerte desarrollo industrial, que han tenido como efecto la incorporación de grandes contingentes de fuerza de trabajo a actividades productivas, subsiste en la mayor parte de los países de la región un serio problema de desocupación y de utilización poco productiva de mano de obra. El patrón imitativo de consumo respecto al exterior favorece la demanda de bienes que se producen con alta densidad de importaciones, de capital y mano de obra muy calificada. Además de la modificación de esta estructura del consumo, se requiere un ritmo más rápido de crecimiento de la economía, en particular de la industria y la agricultura, para resolver el problema de ocupación en un plazo razonable. Esto a su vez plantea necesidades de políticas internas y una cooperación internacional apropiadas.

e) Inestabilidad y estrangulamiento externo. El problema de la deuda

La inestabilidad y el estrangulamiento externos, que acompañaron tradicionalmente al desarrollo latinoamericano, quedaron oscurecidos para algunos países de la región por el mejoramiento del poder de compra de las exportaciones y el financiamiento externo a partir de mediados de los años sesenta, y después con el alza transitoria de los precios de las materias primas durante 1973 y 1974. En los últimos años, sin embargo, la limitación impuesta al desarrollo por el sector externo ha vuelto a manifestarse con claridad. En la primera parte de este informe, y en el punto relativo a financiamiento y deuda externos que se incluye más adelante,39/ se analiza el déficit de balanza de pagos y su financiamiento. Se destacan aquí sintéticamente algunos puntos principales que subrayan la necesidad de cooperación internacional apropiada que acompañe las políticas internas, para poder resolver el estrangulamiento externo:

39/ Sección 5 de este capítulo.

i) El

i) El déficit de balanza de pagos en cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo creció fuertemente en términos absolutos y en proporción a las exportaciones; esto afecta a numerosos países de la región, como puede apreciarse más adelante en la sección sobre financiamiento y deuda externa. No son ajenos a este problema el aumento de precios de las importaciones de bienes de capital e intermedios, el alza de los precios del petróleo, la recesión mundial y el incremento de los servicios del capital externo.

ii) El financiamiento externo de estos países, que era principalmente de fuentes oficiales a mediados de los años sesenta, ha pasado a provenir predominantemente de fuentes privadas en la actualidad. Los bancos privados proveen una parte muy importante de este financiamiento. En cambio la colocación de bonos todavía es una fuente relativamente pequeña.

iii) Paralelamente al desplazamiento de fuentes públicas a privadas de financiamiento se ha producido una evolución desfavorable de plazos y costos: los plazos se acortan y los tipos de interés aumentan. Gran parte de los países de América Latina tienden a quedar excluidos de los recursos concesionales. Las fuentes privadas no están preparadas para proveer financiamiento en las condiciones de plazo que requieren países en desarrollo. Numerosos países latinoamericanos encuentran dificultades para lograr acceso a los mercados privados de financiamiento.

iv) La deuda externa acumulada es alta y creciente en términos absolutos y relativos. Para los países no exportadores de petróleo, la deuda con garantía pública (excluidos el endeudamiento con el Fondo Monetario y los créditos a menos de un año plazo) fue de 40 000 millones de dólares (125% de las exportaciones) en 1975.40/ Los créditos de fuente bancaria privada no garantizados han llegado a 25 000 millones en el mismo año. Ambas magnitudes continuaron creciendo rápidamente en 1976.

40/ En 1965 estas dos cifras eran de 8 700 y 2 500 millones de dólares, respectivamente.

/4. Los

4. Los productos básicos

Alrededor de 85% de las exportaciones totales de América Latina depende todavía de los productos básicos. Los precios de estos bienes han experimentado fuertes fluctuaciones en los últimos 25 años, y asimismo han sido causa de preocupación los problemas de acceso a los mercados. Este tema ha sido últimamente objeto de análisis en la CEPAL, por lo que en este estudio se destacarán brevemente las más importantes tendencias recientes, y algunos aspectos salientes del programa integrado de la UNCTAD.41/

a) Hechos y tendencias recientes

Como ocurre usualmente en los mercados internacionales de productos básicos, la evolución de los precios en 1976 mostró tendencias muy divergentes entre sí. Si se utiliza el índice para el conjunto de los productos más importantes de las exportaciones latinoamericanas se advierte que en los dos primeros trimestres de 1976 superó los niveles de los dos últimos trimestres de 1975 y que el mantenimiento de esa misma tendencia en 1976 permitiría que el promedio del año superara al de 1975, aunque probablemente sin recuperar los niveles de 1974. Pero esto indudablemente es una simplificación, puesto que el índice conjunto refleja fuertes alzas de precios de dos o tres productos, que son de importancia en diversos grados para cierto número de países, y al mismo tiempo bajas o fluctuaciones erráticas registradas en otros productos, que tienen también diversa importancia para países de la región. Conviene, así, señalar la evolución de los precios de algunos productos, pues la ponderación que ellos tengan en las exportaciones de cada país va a determinar en buena medida el volumen total de los ingresos de exportación.

41/ Véanse los siguientes trabajos de la CEPAL: La coyuntura internacional y el sector externo, Cuadernos de la CEPAL, Nº 7, Santiago de Chile, 1975; Temas del nuevo orden económico internacional, Cuadernos de la CEPAL, Nº 12, Santiago de Chile, 1976; CEPAL, Los mercados internacionales de productos básicos en 1975, (E/CEPAL/L.134/Rev.1),1976, documento mimeografiado.

/Tal vez

Tal vez la situación más destacada en 1976 - en relación con el nivel de los precios - es la del café. Conviene recordar que este fue uno de los productos menos favorecidos durante el breve auge de los productos básicos en 1973/1974: la producción arrojaba excedentes sobre el consumo y diversos problemas habían llevado a la suspensión de las cláusulas económicas del convenio internacional existente sobre ese producto. Pero a mediados de 1975 ocurrieron grandes heladas en las zonas productoras del Brasil y la fuerte merma que experimentó la producción exportable de dicho país puso en marcha el proceso de alzas que ha llevado los precios del café - hacia fines de 1976 - a los niveles más altos de cualquier año anterior.

Una situación relativamente crítica de abastecimientos es también la causa principal de las alzas de precios del cacao en el curso de 1976, que hacia fines del año se situaban a niveles comparables con los registrados durante 1974, los más altos de cualquier período. En el caso del cacao, como en el del café, la favorable situación del mercado ha hecho innecesario que operen algunos de los mecanismos previstos en los convenios vigentes sobre dichos productos, compras para la reserva estabilizadora (cacao) o aplicación de cuotas de exportación (café). En tales situaciones adquieren más importancia las funciones de los convenios como mecanismos de consulta entre países exportadores e importadores, de análisis de los mercados y como mecanismos preparados para tomar medidas que atenúen los efectos de cambios bruscos en las tendencias de los precios.

Los demás productos del grupo alimentos y bebidas mostraron en general tendencias muy diversas. El trigo y el maíz sufrieron bajas de precios ante la holgura de disponibilidades para exportación y las perspectivas de una buena cosecha mundial. Con ello también mejora la situación de las reservas mundiales de cereales, que en los últimos años habían declinado a niveles considerados críticos. Los precios del azúcar, que alcanzaron niveles extraordinarios a fines

/de 1974,

de 1974, declinaron ininterrumpidamente durante 1975 y 1976, de tal modo que hacia fines de este último año ya se encontraban a niveles inferiores al promedio de 1973.42/ Los pronósticos de un notable aumento de la producción mundial en 1976/1977 han sido el principal elemento depresivo del mercado. Esto da carácter de mayor urgencia a la necesidad de que tenga éxito la conferencia negociadora de un nuevo convenio internacional sobre este producto, convocada para los primeros meses de 1977. Los precios de exportación de los bananos mantuvieron, durante la primera mitad de 1976, niveles comparables con el promedio del año anterior (el más alto del período reciente), aunque cabe señalar que éste es otro de los productos que no logró aumentos de significación durante el período de auge de los productos básicos. Por último, conviene destacar que si bien durante 1976 se logró atenuar parcialmente la severidad de las restricciones impuestas a las importaciones de carne vacuna latinoamericana en los principales mercados de países desarrollados, aquellas restricciones continúan teniendo efectos desfavorables en el nivel de los precios y el volumen de las exportaciones de este producto. Las consultas realizadas en el seno del GATT sobre esta materia no habían logrado - hacia fines de 1976 - encontrar soluciones satisfactorias para todas las partes interesadas.

En el grupo de materias primas agrícolas, el producto de mayor interés latinoamericano es el algodón, cuyos precios acusaron una tendencia de alza durante 1976 que les permitió recuperar los niveles alcanzados durante 1974. Como en otros productos, esta alza obedeció a una sensible reducción de la producción y de las disponibilidades para exportación, ocasionada a su vez por la caída que registraron los precios del algodón durante la fase de contracción que atravesó la industria textil. Esta experiencia, aunque no es

---

42/ A esta situación se agrega el hecho que el Gobierno de los Estados Unidos dispuso, a fines de septiembre de 1976 y con efecto inmediato, un aumento del impuesto aduanero sobre las importaciones de azúcar de 0.625 a 1.875 centavos de dólar por libra.

/nueva, ha

nueva, ha hecho que en la más reciente reunión plenaria del Consejo Consultivo Internacional del Algodón se haya discutido en términos más favorables la posibilidad de un convenio internacional sobre este producto. El reactivamiento de la industria textil (medido por un aumento de más de 30% del consumo de lana virgen en el primer semestre de 1976 con respecto a igual período de 1975 en los países desarrollados), combinado con los efectos de una sequía en Australia, el principal productor mundial, contribuyeron a la recuperación que registraron los precios de las lanas desde los primeros meses de 1976; hacia fines de este mismo año la situación del mercado parecía muy firme debido a las perspectivas de una menor producción mundial y la reducción de las existencias en los principales países exportadores.

Entre los metales no ferrosos, el mercado del cobre ha continuado enfrentando dificultades por exceso de abastecimientos. La pequeña recuperación que mostraron los precios a comienzos de 1976 fue de corta duración: la tendencia a la baja de los precios reflejó en parte la lentitud de la reactivación económica en los países industriales y en parte la falta de acuerdo entre los países miembros del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) para continuar aplicando restricciones a la producción con posterioridad a junio de 1976. Por otro lado, en el curso de este mismo año se realizaron dos reuniones de consulta, convocadas por la UNCTAD, entre países productores y consumidores de cobre, con el fin de explorar las posibilidades de un convenio internacional sobre este producto. Tales consultas concluyeron con una decisión por la que se pide al Secretario General de la UNCTAD que convoque a un Grupo Intergubernamental de Expertos para que formule las recomendaciones apropiadas antes de marzo de 1977. Los precios del estaño, aunque también sufrieron una baja durante 1975, lograron mantenerse a niveles menos deprimidos que los del cobre, gracias a la intervención de la reserva estabilizadora y a la aplicación

/de restricciones

de restricciones a la exportación de los países miembros del convenio sobre ese producto.43/ En julio de 1976 entró a regir un nuevo convenio internacional sobre el estaño, en el que los Estados Unidos - por primera vez - decidió participar.

En el cuadro 5 se muestra la evolución de los índices de precios (1970 = 100) para cierto número de productos de interés en las exportaciones latinoamericanas. En dólares corrientes, algunos de estos productos han alcanzado niveles de precios que se acercan a los del anterior período de auge, pero es necesario considerarlos en términos reales, es decir, en términos de poder de compra. Para este propósito suele utilizarse el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados como representativo del costo fob de las importaciones de manufacturas de los países latinoamericanos (esto es, excluyendo fletes, seguros y otros gastos). Si con este índice se deflaciona cada uno de los índices de precios de los productos básicos, se obtiene el índice de precios en términos reales. Para el conjunto de los productos incluidos en el cuadro 5 el índice de precios en términos reales durante los primeros nueve meses de 1976 estaría a un nivel igual o ligeramente más alto que el promedio de 1975 o el de 1973, pero inferior al de 1974. Sin embargo, como ya se dijo, el índice conjunto no tiene significación para ningún país en particular, de manera que cada uno de los productos tiene que ser considerado en forma individual.

b) El Programa Integrado sobre los Productos Básicos

La Resolución 93 (IV) aprobada en el cuarto período de sesiones de la UNCTAD puso en marcha el más serio esfuerzo de cooperación internacional intentado hasta ahora en el campo del comercio internacional de productos básicos. La resolución enumera un grupo de

43/ Las existencias de estaño en poder de la reserva estabilizadora fueron de 2 893 toneladas al finalizar el primer trimestre de 1975; ascendieron a 20 071 toneladas al término del mismo año y se redujeron de nuevo a 2 820 toneladas al 30 de junio de 1976, de acuerdo con las cifras publicadas por el Boletín Estadístico Mensual del Consejo Internacional del Estaño.

/Cuadro 5

Cuadro 5

INDICES DE PRECIOS DE EXPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS a/

(1970 = 100)

	1973	1974	1975	1975		1976		
				III	IV	I	II	III
Azúcar b/	256.1	797.1	544.7	453.4	362.0	376.1	368.4	278.4
Azúcar c/	127.5	365.6	278.3	240.3	187.4	192.8	189.4	147.8
Bananos	110.9	142.3	172.4	130.1	141.0	163.4	175.6	179.4
Cacao	189.8	274.5	201.9	189.1	198.8	222.4	291.0	339.8
Café (Manizales)	128.9	137.9	144.8	162.4	161.5	187.8	277.1	312.6
Café (Santos Nº 4)	122.5	124.7	142.7	167.2	-	-	-	274.7
Carne de vacuno	173.1	190.0	-	-	-	-	-	-
Maiz	168.4	223.4	185.4	194.8	191.6	191.6	189.9	192.6
Trigo	252.4	330.2	275.8	286.6	281.2	275.3	266.2	241.0
Aceite de linaza	247.8	497.8	328.3	313.0	267.4	242.6	243.4	286.5
Algodón d/	195.1	247.6	191.7	188.9	205.3	267.7	-	-
Algodón e/	210.4	215.6	182.1	193.4	195.1	223.4	245.0	285.3
Harina de pescado	230.9	200.0	127.0	128.7	139.9	161.2	178.2	-
Lana	302.1	260.4	220.8	210.4	238.0	266.7	285.4	306.3
Soya	190.3	231.8	183.8	195.0	165.8	158.1	180.6	218.0
Aluminio	97.6	124.6	141.4	137.4	133.9	137.0	133.0	145.2
Cobre	125.8	145.5	87.2	87.3	82.6	88.0	107.8	109.3
Estaño	133.3	226.8	190.1	185.1	173.3	181.3	206.2	226.6
Mineral de hierro	116.6	205.3	251.0	244.9	254.3	243.4	252.1	255.0*
Plomo	143.4	198.2	139.2	123.0	113.2	119.1	157.6	164.2
Zinc	290.6	424.9	256.2	248.4	240.6	241.8	265.1	255.4
A. Indice total	161.6	255.7	210.4	200.7	190.8	203.4	222.4	227.1
B. Indice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas de países desarrollados (base 1970 = 100)	133.0	162.0	182.0	178.0	176.0	178.0	179.0	181.0*
C. Indice total deflactado por B	121.5	157.8	115.5	112.8	108.4	114.3	124.3	125.4

Fuente: Indices de precios de exportación calculados por la CEPAL sobre la base de datos de Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics; UNCTAD, Monthly Commodity Price Bulletin, y FAO, Boletín mensual de economía y estadística. Para el índice de valor unitario de exportaciones de manufacturas de países desarrollados se utilizó el Monthly Bulletin of Statistics.

a/ Basados en cotizaciones del mercado mundial.
b/ Para exportación al mercado libre.
c/ Para exportación a los Estados Unidos.
d/ Brasileño, São Paulo, tipo 5.
e/ Mexicano S.M.

/productos para

productos para los cuales se convocaría a conferencias de negociación con el fin de aplicar las medidas allí definidas, entre las que se incluye la constitución de reservas estabilizadoras, y a otra conferencia - que se realizará a más tardar en marzo de 1977 - destinada a negociar la creación de un fondo común para el financiamiento de dichas reservas.

El primer paso en la aplicación del Programa Integrado sobre los Productos Básicos fue dado por la Junta de Comercio y Desarrollo en su 16º período de sesiones, al aprobar la Decisión 140 (XVI) por la que se creó el Comité Especial Intergubernamental del Programa Integrado para los Productos Básicos, con las funciones que le asignó la citada Resolución 93 (IV) de la UNCTAD. En el curso del segundo semestre de 1976 se realizaron reuniones preparatorias sobre el cobre y el yute y sus productos, y otra sobre el fondo común. Los países en desarrollo, en conjunto, han aprobado la creación de este fondo común en la Declaración de Manila del Grupo de los 77 y en la ya citada Resolución 93 (IV), pero indudablemente quedan por definir aspectos o puntos sustantivos que sólo pueden resolverse en la fase final de la negociación. Pero si bien esto sugiere que ésta puede ser difícil y prolongada, parece importante que se logre finalizar con éxito en la fecha prevista (marzo de 1977), ya que la creación del fondo común será un verdadero elemento catalizador que facilitará las negociaciones sobre productos individuales.

Los países latinoamericanos, como integrantes del Grupo de los 77, han apoyado los elementos del Programa Integrado. Las reuniones preparatorias sobre productos se iniciaron con aquellos de interés para países latinoamericanos - el cobre y las fibras duras (sisal y henequén) - y continuarán en el curso de 1977 con otros productos de interés para estos países, como los aceites y grasas vegetales, las maderas tropicales, los bananos, el algodón, el mineral de hierro, el mineral de manganeso, la bauxita y las carnes. Para el azúcar, como ya se indicó, está convocada una conferencia negociadora de un nuevo convenio en los primeros meses de 1977. El café, el cacao y el estaño están regidos por nuevos

/convenios que

convenios que entraron en vigor en el curso de 1976, de modo que estos productos cuentan ya con los mecanismos apropiados para realizar consultas y adoptar decisiones relacionadas con la evolución del mercado de cada uno de ellos, de manera que los problemas que puedan surgir pueden discutirse y resolverse en el seno de las respectivas organizaciones.

5. Financiamiento y deuda externa de América Latina

El último decenio ha presenciado cambios de importancia en el financiamiento externo de los países de América Latina no exportadores de petróleo (PALNEP). Los cambios han ocurrido tanto en las fuentes de financiamiento como en las magnitudes y condiciones envueltas.

En efecto, el déficit medio de la balanza de pagos en cuenta corriente de estos países fue de poco más de 1 500 millones de dólares anuales en el período 1965/1970, menos del 15% de las exportaciones de bienes y servicios; se elevó a poco más de 4 000 millones de dólares anuales en el período 1971-1973, un 22% de sus exportaciones; y saltó luego, a casi 14 000 millones en 1974-1976, un 45% de sus exportaciones. A mediados del decenio 1960 el endeudamiento provenía principalmente de fuentes oficiales, tanto bilaterales como multilaterales. A mediados del decenio de los años setenta, el grueso del endeudamiento provenía de fuentes privadas.

a) La magnitud del problema

Las cifras del déficit de la cuenta corriente que se han señalado reflejan sólo parcialmente la magnitud de las necesidades de financiamiento externo. En realidad, si no se desea sacrificar la tasa de crecimiento de los países, para determinar los requerimientos de financiamiento externo es necesario agregar al déficit de la balanza corriente las necesidades de aumento de las reservas y la amortización de la deuda ya contraída. También es necesario sustraer las inversiones directas y los ingresos de capitales de mediano y largo plazo.

/Las cifras

Las cifras disponibles no permiten elaborar series completas confiables. Mientras, por una parte, las cifras de inversión directa no son siempre de fiar, por otra los errores y omisiones en los cálculos de balanza de pagos también oscurecen el cuadro. Sin embargo, los cambios en las magnitudes del déficit de la cuenta corriente y la amortización de deudas son ya un buen indicador del incremento de las necesidades de financiamiento externo de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.

Las cifras del cuadro 6 muestran una fuerte concentración en Argentina, Brasil y México. Sin embargo, dicha concentración es inferior a la del producto interno bruto de los países, lo que muestra que, en relación con su propio tamaño económico, el problema de necesidades de financiamiento externo es serio también para otras naciones de la región. En 1974-1975, la suma del déficit en cuenta corriente y las amortizaciones de deudas de Argentina, Brasil y México representaba algo menos del 75% del total para los países de la región, mientras que su producto interno bruto alcanzaba a un 76% del total.

Cuadro 6

PAISES DE AMERICA LATINA NO EXPORTADORES DE PETROLEO: DEFICIT a/ DE LAS BALANZAS DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE Y AMORTIZACION DE DEUDAS

	1965-1970	1971-1973	1974-1975 b/
Argentina, Brasil y México	2 119	5 044	14 213
Colombia, Chile, Perú y Uruguay	706	1 595	2 838
Otros países	567	901	2 043
Total	3 392	7 540	19 094

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras oficiales de balanza de pagos de los países. Las cifras corresponden a promedios anuales para los períodos indicados.

a/ Definido incluyendo donaciones oficiales.

b/ Para 1974 y 1975 se usaron las cifras de amortización de deudas de 1974.

/Las cifras

Las cifras de endeudamiento externo reflejan también el incremento de las necesidades de financiamiento. Las cifras disponibles muestran que el endeudamiento se elevó desde 8 700 millones de dólares en 1965 a 42 000 millones de dólares en 1975.

Estas cifras representan sólo la deuda con garantía pública y no incluyen ni endeudamiento con el Fondo Monetario ni créditos a menos de un año plazo. Tampoco incluyen los créditos de fuente privada que no están garantizados oficialmente. Los créditos de fuente bancaria privada no garantizados han crecido desde unos 2 500 millones de dólares en 1965 a unos 25 000 millones de dólares en 1975, y continuaban aumentando rápidamente en la primera parte de 1976, hasta superar en junio de ese año los 30 000 millones de dólares.

Cabe señalar que el aumento de la deuda externa de América Latina no ha contribuido a aliviar apreciablemente la situación de reservas internacionales oficiales de la región. En efecto, las reservas de los países no exportadores de petróleo de América Latina que en 1965 representaban un 25% del total de sus importaciones, y que llegaban en 1973 a 45%, en 1974 sólo alcanzaban al 26% y en 1975 al 20%. Evidentemente, la necesidad de los países de mejorar su posición de reservas presiona también sobre las necesidades de financiamiento externo.

El incremento total de las necesidades de financiamiento de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo ha ocurrido al mismo tiempo que un cambio en su composición. Como se ha señalado, los créditos de fuente bancaria privada han crecido mucho más rápidamente que los de fuente oficial bilateral o multilateral. América Latina está ahora prácticamente excluida de los financiamientos oficiales concesionales.

Así, los créditos de fuente privada bancaria garantizados o no garantizados alcanzaban las dos terceras partes del total en 1975, casi duplicando la importancia relativa de algo más de un tercio que representaban en 1965.

/Los créditos

Los créditos de fuente oficial contemplan normalmente algún período de gracia; son, en general, de mediano o largo plazo y su costo total por intereses y otros cargos es normalmente inferior a aquellos créditos de fuente privada. De este modo, el cambio en la estructura de la deuda según sus fuentes lleva consigo un cambio negativo en sus plazos y costos: los créditos de más de 7 años plazo a países en desarrollo publicitados en el mercado de euromonedas representaron en 1973-1974 un 75% del total, mientras que en 1975 y primer trimestre de 1976 esa cifra fue inferior a 30%. Los créditos a más de 10 años, que en 1973 alcanzaron a un 27% del total, habían desaparecido en 1975-1976. Por su parte, el recargo por sobre las tasas básicas de referencia 44/ se había elevado desde 1.25% a 1.78% entre comienzos de 1973 y comienzos de 1976.

Los países acreedores y los organismos internacionales tienden a orientar sus recursos concesionales en cuanto a plazo y costo hacia los países relativamente menos desarrollados o más seriamente afectados, lo que excluye a la mayor parte de América Latina.45/

b) El significado del endeudamiento externo

Cualquier país individual enfrentado a una necesidad de financiamiento tiene tres cursos posibles de acción: adoptar medidas de política económica interna para reducir sus necesidades de financiamiento, esto es, adoptar medidas de ajuste; buscar el financiamiento adicional requerido, esto es, financiar su necesidad; o, naturalmente, combinar ambas posibilidades.

Mirado el caso individual de cada país, la elección entre ajustar o financiar parece ser una decisión cuyas consecuencias recaen solamente sobre el país en cuestión. Ajustar implica reducir

---

44/ Tasa de oferta de fondos interbancarios en Londres (Libo) y tasa para préstamos de primera clase (prime rate) en Nueva York.

45/ Las definiciones que se utilizan para clasificar a los países en desarrollo varían tanto entre los países donantes como entre los organismos internacionales. Sin embargo, todas ellas excluyen a la gran mayoría de los países de América Latina de las categorías hacia las cuales se dirigen los recursos concesionales.

/su tasa

su tasa de crecimiento, o aun sus niveles de vida si la brecha financiera es grande. Financiar, en cambio, significa postergar y distribuir en el tiempo el sacrificio interno.

Cuando el problems del déficit de financiamiento externo se presenta para un conjunto de países no puede olvidarse que la decisión que adopten tendrá repercusiones en el resto del mundo. Así, en circunstancias en que el crecimiento económico mundial es débil, una decisión de un grupo de países de ajustar en vez de financiar significa debilitar aún más tal crecimiento. Esto ocurre porque los países que adoptan los programas internos de ajuste, necesariamente reducirán su demanda de los productos de otros países y aumentarán su oferta hacia ellos. En cambio, si en tales circunstancias se decide más bien financiar el déficit externo, la demanda de los países correspondientes sobre el exterior no decaerá, contribuyendo así a sostener las economías de los otros países.

Las circunstancias que predominaron en la economía mundial en los últimos dos años hacían aconsejable para los países de América Latina buscar un conjunto de políticas en que predominase el financiamiento sobre el ajuste, contribuyendo así al mejor equilibrio de la economía mundial. Esto es particularmente cierto por el hecho de que las principales causas del fuerte incremento que registran todos los índices de necesidades financieras en el trienio más reciente, están fuera del control de los países mismos. Ellas radican en el aumento de los precios de importación de los bienes de capital e intermedios, el fuerte incremento de los precios del petróleo y la caída de la relación de precios del intercambio agudizada a raíz de la recesión mundial.

Lo anterior no significa que las políticas internas de los países no cumplan un papel importante en la determinación de las necesidades de financiamiento externo. Tales políticas contribuyen a movilizar el ahorro interno y a garantizar su uso más eficiente. Pero el énfasis que debe ponerse en estas políticas debe graduarse en relación con los

/elementos que

elementos que motiven la necesidad de financiamiento, así como con las consecuencias internacionales de políticas optativas. La coordinación de las políticas económicas en el plano internacional juega un papel cada vez más importante.

c) Los criterios de solvencia y el endeudamiento

El déficit en cuenta corriente de los países de América Latina no exportadores de petróleo ha crecido fuertemente en relación con sus exportaciones. Lo mismo ha ocurrido con la relación entre amortización de la deuda y exportaciones, mientras que las reservas internacionales oficiales han caído en proporción de las importaciones. El plazo medio de la deuda ha disminuido y su costo se ha elevado en relación a costos de mercado reflejados en las tasas usualmente consideradas como de referencia.

Sin embargo, los criterios utilizados para apreciar la solvencia de un país que pueden ser útiles cuando se lo considera aisladamente, no lo son cuando se trata de apreciar una situación más generalizada. La razón reside en que, considerando el problema en su conjunto, resulta favorable para la economía mundial, en circunstancias como las recientes, el que determinados grupos de países deficitarios decidan poner más énfasis en el financiamiento que en el ajuste.

Naturalmente, si las instituciones públicas y privadas de los centros financieros, y los organismos multilaterales de financiamiento, dejasen pesar demasiado en sus decisiones el comportamiento de los índices tradicionales, podría llegarse a situaciones difíciles. Pero ellos deben tener en cuenta el hecho de que todos los índices señalados son índices estáticos que no consideran el futuro. Una continuada expansión de las exportaciones permite sostener sin dificultades un nivel más elevado de endeudamiento, de la misma manera que un mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Estos dos aspectos tienden a vincular la solvencia futura de los países deudores no sólo a los indicadores de carácter estático mencionados, sino además a aspectos tales como el acceso a los grandes mercados externos para la venta de sus productos de exportación y las medidas destinadas a evitar caídas y aun a mejorar sus términos de intercambio. Aquí queda de

/manifiesto la

manifiesto la estrecha relación entre solvencia, comercio y financiamiento. Asimismo, la estructura de la deuda hacia el futuro está vinculada a la posibilidad de que los países deudores tengan acrecentado acceso a los mercados de capital de mediano y largo plazo, con lo que queda de manifiesto una relación directa entre solvencia y acceso a los mercados externos de capitales.

El acceso a los mercados para la venta de los productos y para la obtención de capitales depende no sólo de las políticas que adopte el país que busca tal acceso, sino también de aquéllas de los países cuyos mercados se busca, así como de los mecanismos internacionales o regionales que permitan facilitar el acceso buscado. En el campo financiero, todo esquema de colaboración multilateral que mejore la solvencia de los países deudores puede contribuir al efecto deseado. Dos propuestas destacan en este campo: el establecimiento de una red de seguridad financiera y la creación de un servicio de refinanciamiento.

Una red de seguridad financiera permitiría contar con una segunda línea de defensa financiera, para ayudar a los países en dificultades de corto plazo. Un servicio de refinanciamiento, al que pudiese recurrirse en casos calificados para refinanciar los pagos de deuda externa, particularmente de fuente privada, podría dar mayores seguridades a los países e instituciones que prestan y facilitar así el proceso de transferencia de recursos.

d) Categorías diferenciadas dentro de América Latina

En el campo financiero, así como en algunos otros campos, las características de los distintos países de América Latina no son idénticas. El grado de diversificación de las exportaciones hacia el campo industrial logrado por los países difiere mucho de uno a otro. También difiere fuertemente el grado en que otros se mantienen como exportadores esencialmente de materias primas. Ellos han mejorado sus vínculos financieros con los mercados externos. Sin embargo, las categorías no están claramente demarcadas.

Desde un punto de vista que tenga en cuenta especialmente los aspectos financieros, aunque también ciertamente el sector externo en su conjunto, tal vez una clasificación en tres grupos puede reflejar

/mejor las

mejor las circunstancias latinoamericanas. El primero de estos grupos incluiría ciertamente a Argentina, Brasil y México, que destacan por su expansión industrial. Un segundo grupo incluiría a aquellos países de tamaño intermedio que han iniciado un proceso vigoroso de expansión y diversificación de sus exportaciones. El resto de los países no exportadores de petróleo de América Latina, aunque con diferencias entre sí, componen el tercer grupo. Venezuela podría agregarse al primer grupo, en razón de que cuenta con recursos amplios provenientes del petróleo y de su acceso a mercados de capitales. Esta última característica - el acceso a los mercados - es común a los países del primer grupo, los que no sólo han obtenido préstamos importantes en la banca privada internacional, sino que además han hecho colocación de bonos a mediano o largo plazo en los mercados mundiales. Los países del segundo grupo han tenido algún grado de acceso al crédito bancario, pero aún no han colocado bonos en los mercados externos durante el pasado reciente. Los países del tercer grupo, por su parte, tienen economías muy poco diversificadas, sus ingresos de exportaciones dependen de uno o dos productos, y, salvo excepciones, sólo muy recientemente han comenzado a tener acceso al financiamiento bancario externo. En general, sus coeficientes de endeudamiento son los menores entre los que exhiben los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.

El último grupo de países requiere acceso sistemático a recursos concesionales. Los del segundo grupo necesitan algún grado de acceso ocasional cuando las circunstancias externas no les son favorables. Sólo los países del primer grupo pueden aceptar durante un período prolongado el tratamiento que, en materia de acceso al financiamiento oficial, se otorga en la actualidad a la mayor parte de América Latina.

Para los dos grupos de países que no han tenido acceso a los mercados privados de capitales de mediano y largo plazo es particularmente importante contar con medios que faciliten tal acceso. Dichos medios han de desarrollarse y ponerse en práctica antes de que se limite su acceso a las fuentes oficiales de financiamiento a largo plazo. De este modo se produciría una transición más fácil desde éstas hacia las fuentes privadas.

/e) Los

e) Los mecanismos de consulta y negociación

El cambio en las fuentes de financiamiento ha sido tan rápido que ha dejado atrás en algunos aspectos importantes a los mecanismos existentes de negociación y consulta internacional. Al elevarse rápidamente el financiamiento bancario, la importancia relativa del Fondo Monetario Internacional se ha reducido. Al mismo tiempo, al incrementarse los préstamos bancarios, los principales bancos en el exterior han comenzado a tomar en cuenta cada vez más no sólo la solvencia de cada deudor sino también la del país de residencia de éste, interesándose entonces de manera creciente en la situación económica general de los países y en sus políticas económicas. En la medida en que continúe un grupo de países con fuerte superávit de pagos, el papel del sistema bancario internacional continuará acrecentándose, al cumplir la importante función de recircular los recursos envueltos. Estas nuevas circunstancias no han sido plenamente reflejadas en la organización internacional financiera, y surge así la necesidad de comenzar a concebir el esquema de una nueva política financiera global.

/II. RELACIONES

II. RELACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS

1. Consideraciones generales

Conviene destacar aquí algunas de las principales tendencias experimentadas por las relaciones de comercio de América Latina con Estados Unidos en los últimos decenios. Para ello se tratarán aquí aspectos relacionados con el conjunto de los países latinoamericanos, sin intentar abarcar detalles en relación con cada país.

El acento en el libre juego de las fuerzas del mercado que predominó durante los años cincuenta en los Estados Unidos, dio paso durante los años sesenta al reconocimiento de que el mercado debía ser complementado en determinados casos por cierta regulación de parte del Estado. Algunos hechos significativos muestran esta actitud: el establecimiento de la Alianza para el Progreso, que constituyó un programa global sistemático de acción gubernamental en favor del desarrollo de los países latinoamericanos, y el respaldo que ella trajo a la planificación nacional del desarrollo así como a la adopción de objetivos globales y sectoriales; el acento en las corrientes de capitales públicos en relación con los privados, y el establecimiento y fuerte impulso a la asistencia oficial para el desarrollo; el apoyo otorgado por los Estados Unidos al Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el establecimiento de la UNCTAD. Los primeros años del decenio de 1970 presenciaron un regreso a la filosofía de laissez faire de los años cincuenta, con acento en la remoción de obstáculos al desplazamiento de bienes, inversiones y tecnología. La actitud de los Estados Unidos en el futuro cercano tendrá gran importancia en la cooperación internacional en materia de comercio y de financiamiento, por el peso de este país en los foros internacionales y porque su posición puede influir en la de otros países desarrollados, sobre todo teniendo en cuenta que algunos de ellos han experimentado evoluciones importantes en los últimos años.

/En cuanto

En cuanto a la cooperación financiera y a la comercial hay también una posible modificación importante de acento. En los primeros años de la postguerra uno de los objetivos principales de los países desarrollados de economía de mercado fue la reconstrucción de las economías devastadas de Europa y Japón. Las corrientes financieras hacia esos países fueron importantes entre otros a través del Plan Marshall. Durante el decenio de 1950, al mismo tiempo que los países desarrollados seguían absorbiendo fuertemente capitales, se sentaban las bases para una cooperación financiera de mayor envergadura con el mundo en desarrollo; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento fue teniendo una presencia creciente. Pero sólo en el decenio de 1960 la cooperación financiera internacional con los países en desarrollo adquirió importancia. En ese período inició sus actividades el Banco Interamericano de Desarrollo y América Latina pasó así a recibir corrientes de financiamiento público de cierta envergadura. La cooperación internacional hizo hincapié principalmente en lo financiero, y no tanto en lo comercial.

En estos últimos años la asistencia oficial al desarrollo muestra algunos signos de debilitamiento relativo en cuanto a América Latina. La ayuda concesional tiende a concentrarse en países con ingresos per cápita inferiores a ciertos límites. La mayoría de los países de América Latina tienen ingresos per cápita que los exceden y por ello tienden a quedar al margen. Al mismo tiempo, se vuelven más importantes para la región problemas comerciales como los del acceso a los mercados de los productos primarios y los correspondientes a la etapa de exportación de manufacturas.

Para los próximos años debería esperarse que las posibilidades de cooperación comercial adquiriesen mayor importancia; un punto de particular relieve es el mejor acceso a los mercados de manufacturas y productos básicos. Esto no querría decir que la cooperación financiera dejaría de tener significación, aunque disminuyese su ponderación relativa; el acceso a los mercados de financiamiento privado seguiría siendo un elemento básico, y el estímulo al acceso a los mercados de

/bonos merecería

bonos merecería particular atención. Para los países medianos y pequeños la asistencia financiera oficial, incluso en ciertos casos la concesional, seguiría siendo indispensable.

El grado de multilateralismo es otro aspecto importante de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. El enfoque bilateral que tuvo mayor vigencia durante cierta parte de los años cincuenta, y que se expresó entre otras cosas en los numerosos tratados bilaterales celebrados por países latinoamericanos entre sí y con otros fuera de la región, fue dando lugar paulatinamente a un reforzamiento creciente del multilateralismo. La creación o reforzamiento de mecanismos financieros internacionales y, en lo comercial, de instituciones como UNCTAD y GATT, son expresiones de esta tendencia.

Parece continuar en los Estados Unidos el predominio definido de la corriente multilateralista, que suele explicarse por el hecho de que la importancia de ese país en el mundo difícilmente le permitiría prestar una atención fuerte a un área en desarrollo a expensas de otras. Es significativo el hecho de que el comercio de los Estados Unidos con los países en desarrollo haya tendido a una diversificación regional, con deterioro de la posición relativa de América Latina. Hacia 1955, los Estados Unidos compraba a América Latina un tercio de sus importaciones totales y al resto de los países en desarrollo (de Asia, Africa, Medio Oriente) poco más de una séptima parte; en 1975 sólo procedía de América Latina menos de una quinta parte (19%) y de las otras regiones en desarrollo casi una cuarta parte (22%) de sus importaciones.

Para América Latina, el multilateralismo sigue teniendo vigor, pero los retrasos que han experimentado en algunos casos las soluciones multilaterales en lo regional, han generado una actitud pragmática que se inclina a complementar las soluciones más globales, como los acuerdos de integración, con otras entre pares o grupos de países. En lo internacional, la existencia fuera de la región de arreglos entre grupos de países que dejan al margen a la mayor parte de América Latina, como son los celebrados por la CEE con los países signatarios de la Convención de Lomé y los mediterráneos, ponen de manifiesto la

/falta de

falta de simetría y la situación de desventaja en que queda la mayor parte de los países de América Latina. La respuesta a esto no parece estar en la búsqueda deliberada de arreglos parciales entre América Latina y los Estados Unidos que consoliden relaciones verticales y zonas de influencia; ello sin perjuicio de que la vecindad geográfica cree naturalmente relaciones comerciales y financieras más intensas. En cambio es evidente la urgencia de definir modalidades de cooperación entre los países industrializados y los en desarrollo que, antes que a una cuestión geográfica, respondan a necesidades funcionales. Ya se ha explicado que América Latina va adquiriendo características de región semindustrializada, las que plantean necesidades y acentos determinados para la cooperación tanto en lo comercial como en lo financiero. Desde este punto de vista se requiere la definición de políticas adecuadas para el caso de países como los latinoamericanos por parte del conjunto de los países desarrollados. En esta definición la actitud de los Estados Unidos será decisiva y beneficiará tanto a los latinoamericanos como a otros países del mundo que van alcanzando etapas y necesidades similares de desarrollo. La estructura y orientaciones generales de las relaciones internacionales deberían ser de carácter multilateral, sin perjuicio de que se lleven a cabo negociaciones bilaterales para ciertos aspectos, cuando corresponda.

Otro punto que vale la pena destacar es el cambio en favor del diálogo y no la confrontación que ha tenido lugar en los últimos años. La primera manifestación importante de este cambio se produjo en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se reflejó posteriormente en otros foros, como la UNCTAD. La actitud de los Estados Unidos para negociar ha sido positiva y de iniciativa. La de los países en desarrollo ha sido favorable al diálogo, realista y responsable. El robustecimiento de las corrientes proclives al entendimiento por ambas partes y el alejamiento de la posibilidad de que se retorne a la confrontación que caracterizó algunos otros períodos, dependen fundamentalmente del logro de resultados concretos que justifiquen este esfuerzo. Lo que

/ocurra en

ocurra en el futuro inmediato en la UNCTAD y en la Conferencia Internacional de Cooperación Económica, será decisivo en este sentido.

2. Dificultades de acceso que afectan a las exportaciones latinoamericanas en virtud de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974

Algunas de las principales limitaciones de acceso que afectan a las exportaciones latinoamericanas surgen de esta ley. Ellas son: a) la cláusula de la necesidad competitiva; b) las reglas de origen; y c) la cobertura de países, respecto al Sistema Generalizado de Preferencias y las salvaguardias contenidas en otras secciones de la Ley. También se plantean problemas vinculados con el concepto de subsidios y derechos compensatorios, que son similares a los que se presentan para otras áreas desarrolladas, y por lo tanto se trataron antes en el capítulo I.

a) Fórmula de la necesidad competitiva

De acuerdo con el esquema del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, cuando las exportaciones anuales hacia dicho país realizadas por un país en desarrollo en un rubro en el cual disfruta de preferencia, exceden de 25 millones de dólares 1/ o de 50% de las importaciones totales de Estados Unidos en este ítem, tales exportaciones dejan de recibir tratamiento preferencial.

Muchos países latinoamericanos alcanzan rápidamente estos límites. El más restrictivo de ambos ha sido, hasta ahora, el del 50% de las importaciones. El monto total importado por los Estados Unidos de numerosos productos es muy pequeño, en parte debido a los aranceles que aplica dicho país. Por esa razón, el límite de 50% se alcanza en muchos casos con ventas anuales de menos de un millón de dólares. En esta forma, aun países latinoamericanos pequeños y de bajo ingreso per cápita, como Haití y Honduras, han sobrepasado para ciertos productos el 50%, quedando excluidos de las preferencias. Hasta la cifra de 25 millones de dólares anuales es baja si se la compara con la demanda interna estadounidense de muchos productos; las cantidades

---

1/ Esta cifra se ajusta anualmente a medida que aumenta el producto bruto de los Estados Unidos.

/que van

que van alcanzando las exportaciones de países latinoamericanos en algunos rubros exceden holgadamente ese monto. En esta forma, la cláusula actúa tan pronto como comienzan a tomar algún vuelo las exportaciones de un país en un rubro determinado, y afecta al esfuerzo exportador que comienza a fructificar. Por otra parte, hay que señalar que la exclusión se aplica a todas las exportaciones hacia los Estados Unidos realizadas por el país para el producto correspondiente, y no sólo a los montos que exceden los límites indicados. Para incluir de nuevo el producto en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) se requiere una decisión presidencial.

El número de productos de exportación latinoamericana a los que se aplicó la fórmula para 1976 es el siguiente:

Casos en que las exportaciones anuales representaban (en dólares):	Número de productos
- Menos de un millón	66
- Entre 1 y 5 millones	23
- Entre 5 y 25 millones	11
- Más de 25 millones	6
Total	106

Los países latinoamericanos afectados por lo menos en un caso por la aplicación de la fórmula han sido 17 durante el último año. No sólo fueron objeto de restricción los países de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México) sino también Haití, Barbados, República Dominicana, Honduras, Jamaica, Perú, Chile, etc.

El arancel para productos latinoamericanos sujetos a la fórmula de la necesidad competitiva es más alto que el promedio de las tarifas aduaneras de los Estados Unidos. La tasa aduanera media para las importaciones sujetas a derechos arancelarios en este país fue de

/5.8% en

5.8% en 1975.2/ En cambio, el promedio aritmético para los 106 productos sujetos a la cláusula en relación con países latinoamericanos es de 8.98%. Alrededor de un tercio de estos productos tienen aranceles superiores a 10%; en el caso de nueve productos el arancel es superior a 20%.

Reglas de origen

Según el esquema del SGP de los Estados Unidos, para que un producto pueda recibir preferencias es necesario que al menos 35% de su valor agregado se haya originado en el país exportador; el porcentaje sube a 50 en el caso de un producto con valor agregado en 2 o más países que forman parte de un área de integración. El valor agregado que reconoce la ley incluye solamente los costos directos; quedan excluidos transporte, distribución, beneficios, seguros, y otros costos indirectos, lo que aumenta el carácter restrictivo de la cláusula.

Una formulación más liberal de las reglas de origen debería tener lugar, aplicando porcentajes iguales trátese de un solo país o de un área de integración, y reconociendo como valor agregado algunos de los componentes de los costos indirectos.3/

Cobertura de países

Tres países latinoamericanos (Cuba, Ecuador y Venezuela) quedan excluidos de la aplicación del esquema de preferencias de los Estados Unidos. Los esfuerzos de América Latina por eliminar estas exclusiones hasta ahora no han tenido resultado.

2/ Cifras publicadas por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos en abril de 1976, en Value of US Imports for Consumption, Duties Collected and Ratio of Duties to Values under Tariff Act of 1950, 1930-1975.

3/ La UNCTAD ha tratado de cuantificar el significado de la referencia que hace la Ley de Comercio a costos directos. Véase "Examen de los esquemas de preferencias generalizadas de los países desarrollados de economía de mercado. Esquema de preferencias generalizadas de los Estados Unidos de América, Estudio de la secretaría de la UNCTAD", TD/B/C.5/38, 6 de noviembre de 1975, pp. 34-40.

/3. Enfoque

3. Enfoque sistemático, caso a caso, del acceso al mercado estadounidense

Los problemas y las soluciones en materia de acceso a los mercados, pueden enfocarse en dos planos complementarios. Uno general, que puede consistir, por ejemplo, en modificar algunas de las cláusulas de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, como aquéllas a las que se refirió el punto anterior. Y otro caso a caso, que es el que se tratará aquí.

En el pasado, ha habido experiencias aisladas pero muy significativas en que se consideraron los problemas de acceso de algunos productos latinoamericanos al mercado de Estados Unidos. En ciertos casos, el gobierno de ese país adoptó una actitud positiva, examinando con detenimiento los problemas de sus productores locales y optando por apoyarlos para evitar o suavizar los controles de importación en perjuicio de América Latina.

La generalización de este enfoque sería muy útil y positiva. Se trataría de considerar sistemáticamente y con la mayor objetividad los casos en que se teme que las exportaciones latinoamericanas puedan tener efectos desfavorables importantes en la producción interna de los Estados Unidos. El análisis pertinente abarcaría el examen de las características y problemas del mercado interno de los Estados Unidos, de las posibilidades de aplicar en ese país medidas que eviten los efectos perturbadores potenciales de mayores importaciones, y la importancia de las nuevas exportaciones manufactureras para el balance de pagos, el empleo y el desarrollo de países latinoamericanos. Los volúmenes de exportación latinoamericana pueden tener significación muy variable para el mercado de los Estados Unidos, según los productos.

Pueden distinguirse cuatro grupos de productos que se citan aquí como ejemplos de los que pueden merecer atención por separado:

i) bienes excluidos del esquema del sistema generalizado de preferencias por ser considerados "sensibles". Bajo la ley de Comercio de 1974 su exclusión es obligatoria para el Presidente.

/Pertenecen a

Pertenecen a este grupo aproximadamente 740 partidas del arancel de los Estados Unidos, entre ellos: calzado, algunos textiles y confecciones, algunos bienes electrónicos, productos de vidrio. Estos rubros tienen gran importancia actual y potencial para América Latina; solamente en calzado el Brasil exportó a los Estados Unidos 134.4 millones de dólares (cif) en 1975;4/

ii) bienes excluidos del sistema de preferencias por decisión del Presidente teniendo en cuenta los resultados de audiencias públicas y las recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional, debido a la posibilidad de efectos desfavorables de las importaciones sobre industrias o el empleo en los Estados Unidos. Están incluidos artículos de cuero (como carteras de mano y guantes), productos textiles (ropa interior, alfombras hechas a mano, cubrecamas, manteles, etc.) y alimentos (como pollos y otras aves, pescado, algunos productos lácteos, vegetales y frutas). Muchos de estos rubros son de gran interés actual o potencial para América Latina;

iii) bienes incluidos en el esquema de preferencias pero a los que se les aplica la cláusula de la necesidad competitiva. A estos casos se hizo referencia anteriormente;

iv) bienes sujetos temporalmente a barreras no arancelarias (cuotas, derechos adicionales, cuotas arancelarias u otras restricciones). Incluyen algodón (con una cuota aplicada a 12 países latinoamericanos), ciertos productos lácteos (sujetos a cuotas de importación), y herramientas de acero inoxidable y aleaciones (sujetas a cuotas). Recientemente, la Comisión de Comercio Internacional recomendó al Presidente el establecimiento de un sistema de cuotas arancelarias para la miel con el fin de proteger a la industria estadounidense; las importaciones superiores a 30 millones de libras tendrían un

---

4/ Fuente: US Imports for Consumption and General Imports, 1975.

/arancel adicional

arancel adicional de 30% ad valorem por un año, que podría reducirse gradualmente a cero en cinco años; esto afectaría a Argentina, Brasil y México.

4. Relaciones internacionales multilaterales

En los aspectos de mayor importancia de las relaciones internacionales multilaterales, en lo comercial y en lo financiero, la posición que adopte el nuevo Gobierno de los Estados Unidos tendrá importancia primordial para el logro de acuerdos. Los principales temas son objeto de discusión en la UNCTAD, la Conferencia de Cooperación Económica Internacional, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Comité de Desarrollo de estas dos últimas instituciones y las Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT. Esos temas son:

i) productos básicos (estabilidad de los precios, acceso a los mercados, aumento del grado de manufacturación, mayor participación de los países en desarrollo en la distribución, programa integrado de la UNCTAD);

ii) manufacturas (acceso a los mercados);

iii) empresas transnacionales (prácticas restrictivas y reglas de conducta);

iv) tecnología (fomento de la capacidad de países en desarrollo, regulación de su transferencia);

v) financiamiento internacional (asistencia oficial para el desarrollo, acceso a mercados privados de capitales especialmente de largo plazo, financiamiento compensatorio);

vi) deuda externa (alivio de su carga para países en desarrollo).

En otras partes del presente informe se examinan algunos de estos aspectos.

Vale la pena mencionar aquí las negociaciones comerciales multilaterales. Es sumamente importante para América Latina obtener que los Estados Unidos tengan una actitud positiva hacia el establecimiento de reglas especiales para países en desarrollo, respecto a la exención de derechos compensatorios en ciertos casos en que se aplican subsidios

/con las

con las características consideradas en el capítulo I de este estudio (cabe señalar que los Estados Unidos ha manifestado ya una actitud más positiva en este aspecto); también en cuanto a la liberalización de barreras comerciales en aquellos rubros de interés para América Latina, y en donde la posición de Estados Unidos podría también influir en la de otros países desarrollados; en algunos aspectos hay posibilidades potenciales de cooperación entre América Latina y Estados Unidos en cuanto a la superación de condiciones de acceso a los mercados que dificultan las exportaciones del hemisferio. En relación con las negociaciones de la UNCTAD, es importante la posición de Estados Unidos en relación con el Fondo Común del Programe Integrado de Productos Básicos. También es muy importante la continuación de los esfuerzos para establecer reglas de conducta para las corporaciones transnacionales y para la transferencia de tecnología, entre países desarrollados y en desarrollo; Estados Unidos es el país al que pertenece el mayor número de transnacionales y el más importante exportador de tecnología.

Banco internacional de recursos. En la reunión de la UNCTAD celebrada en Nairobi en mayo de 1976, el Gobierno de los Estados Unidos propuso la creación de un banco especializado en el área de recursos naturales. Para aquellos países que desean recibir capitales extranjeros destinados a estimular la producción de recursos naturales, puede ser preferible recibir los fondos a través de un mecanismo multilateral como éste, en lugar de obtenerlos sólo a través de firmas transnacionales, evitando o atenuando así problemas económicos y políticos que suelen presentarse. En la consideración de esta propuesta parece conveniente tener en cuenta lo siguiente:

i) la forma en que puede lograrse un equilibrio adecuado entre oferta y demanda de cada producto en el largo plazo, de modo que el fomento a la producción al que contribuya el banco no se traduzca en precios deprimidos;

ii) si además de la producción basada en recursos naturales no renovables (minerales) el banco fomentara la de recursos naturales renovables (agricultura) en países en desarrollo;

/la producción

la producción que se está desplazando de países en desarrollo a desarrollados es sobre todo la de recursos naturales renovables, mientras los países industrializados siguen haciendo compras proporcionalmente mayores de minerales al mundo en desarrollo;

iii) la forma en que se distribuirá el poder de decisión en el banco. En caso de hacerse conforme a las fórmulas comunes, según los aportes de capital, los países desarrollados tendrían el control y los productores solamente tendrían una posición minoritaria;

iv) si el banco fomentaría las empresas nacionales y multinacionales públicas y privadas de países en desarrollo, frente a la producción realizada por empresas transnacionales de países desarrollados;

v) si se puede lograr una fórmula para que el banco contribuya también al financiamiento de reservas estabilizadoras y si se aplicarían paralelamente mecanismos diversos que aseguraran la estabilidad de corto plazo de los precios de los productos básicos.

/III. RELACIONES

III. RELACIONES CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

1. Principales razones del interés mutuo y causas de preocupación para América Latina

a) Razones del interés mutuo

Como mercado, la Comunidad Económica Europea es actualmente el más importante para América Latina después de los Estados Unidos. Además, las exportaciones a la CEE han aumentado con mayor rapidez que aquellas a los Estados Unidos. De esta manera, la Comunidad ha sido el factor esencial de equilibrio y diversificación en las relaciones comerciales de América Latina.

Por su parte, América Latina es para la CEE uno de los mercados más importantes entre las diferentes regiones en desarrollo, tanto por el volumen como por la composición de sus compras. En productos químicos y maquinarias, incluidos equipos de transporte, las compras de América Latina a la Comunidad representaron en 1974 más de dos tercios de las hechas por los Estados Unidos y casi tres veces las realizadas por el Japón.

Las compras de todo tipo de bienes de América Latina a la Comunidad son considerablemente mayores que las realizadas por los países ACP.1/ Para el período 1973-1975 las ventas de la Comunidad a 20 países de América Latina - excluidos los del Caribe -, representaron 7.2% de las exportaciones totales, mientras las efectuadas a los países ACP fueron el 5.6%.

América Latina es también la región en desarrollo más importante desde el punto de vista de la absorción de inversiones privadas y de la operación de empresas transnacionales, como consecuencia del crecimiento de su mercado interno y del grado de industrialización alcanzado. Y constituye una de las fuentes potenciales más importantes

1/ 46 países de Africa, el Caribe y el Pacífico signatarios de la Convención de Lomé.

/de materias

de materias primas estratégicas para Europa; así, en los años 1971-1973 la región suministró alrededor de 22% de las importaciones totales de la CEE de minerales de hierro y concentrados, 15% de las de minerales no ferrosos y 17% de las de cobre refinado.

b) Causas de preocupación para América Latina

No obstante la importancia cuantitativa y cualitativa de estas relaciones, existen serios motivos de preocupación por parte de países latinoamericanos, en especial por lo que se refiere a los resultados del comercio exterior y a la política seguida en este aspecto. Algunas de ellas son:

i) El permanente deterioro de la participación de América Latina en el mercado de la Comunidad:2/ las importaciones de países de la CEE desde fuera de ella bajaron entre 1955 y 1974 de 68 a 55%. En especial, América Latina redujo drásticamente su participación de 7.4 a 3.1% en el mismo período; su disminución relativa fue sustancialmente mayor que la de Asia (Sur y Sudeste) y la de Africa.

ii) El creciente déficit de América Latina en su comercio con la CEE: este déficit apareció y creció en el decenio de 1970 y llegó a 1 230 millones de dólares en 1974 (sin incluir el originado en servicios: fletes, seguros, etc.). Representa el 17% de sus exportaciones a la CEE.

iii) La falta de diversificación de las exportaciones de América Latina: la mayor parte de las exportaciones a la CEE está formada por productos primarios con escaso grado de elaboración y en muchos países de América Latina se concentran en un reducido número de productos.

2/ La reducción relativa tiene lugar, se compute o no el petróleo. América Latina ha perdido posición relativa con respecto a los países desarrollados y al resto del mundo en desarrollo en materias primas agrícolas, combustibles, metales no ferrosos y manufacturas. En el caso de alimentos ganó posición relativa respecto a las otras regiones en desarrollo y la deterioró en comparación con el comercio intracomunitario y con las compras a los Estados Unidos.

/2. Problemas

2. Problemas específicos

a) Productos básicos

Las exportaciones de productos básicos de América Latina hacia la Comunidad no han aumentado en forma satisfactoria, entre otras razones por el grado de autoabastecimiento creciente de la CEE en productos alimenticios, la falta de dinamismo de la demanda de productos tropicales y el estancamiento de largo plazo de los precios.

El mayor grado de autoabastecimiento se observa en los productos sujetos a la política agrícola común de la Comunidad: trigo, maíz, carne vacuna, azúcar, algunos aceites vegetales, etc. La participación de América Latina en el mercado de la CEE ha bajado considerablemente, salvo en los aceites vegetales. Por otra parte, los incrementos considerables de las ventas de alimentos para animales (soja, harina de pescado, etc.) han servido para el mayor abastecimiento interno de carnes y productos lácteos por la Comunidad, en perjuicio de las exportaciones latinoamericanas de estos bienes.

El cuadro 1 resume la situación de las condiciones de acceso a la CEE de bienes latinoamericanos que representan el 80% de las exportaciones de productos primarios de América Latina a la Comunidad. Deben distinguirse tres grupos de productos:

i) Aquellos cuyo comercio está sujeto a la política agrícola común;

ii) Productos tropicales;

iii) Materias primas metálicas, textiles y otras.

i) Los productos afectados por la política agrícola común representan un cuarto de las exportaciones de productos seleccionados de América Latina a la Comunidad. Enfrentan un serio problema de acceso a causa de la política agrícola común de la CEE, que aplica gravámenes variables, pero en general altos, para compensar la diferencia entre el precio de los productos importados (cif más los derechos aduaneros fijos) y el precio interno garantizado que se fija cada año.

/Cuadro 1

Cuadro 1

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: CONDICIONES DE ACCESO DE PRODUCTOS PRIMARIOS

Producto	Valor de importación cif 1971-1973 (promedio en millones de dólares)	Participación de América Latina (porcentajes)	Participación de países ACP (porcentajes)	Arancel de la nación más favorecida	Sistema generalizado de preferencias	Preferencias arancelarias en virtud de la Convención de LOME (arancel aplicable)
Carne de vacuno	1 681	28.9	1.5	P.A.C. a/	b/	Tratamiento favorable (reglamento 706/76)
Trigo	1 113	3.1	-	P.A.C.	b/	
Maíz	1 463	16.2	-	P.A.C.	b/	Tratamiento favorable (reglamento 706/76)
Aceite de linaza y de palma	403	13.2	16.0	5 ó 9 a 20% c/	d/	Exento
Azúcar y miel	781	13.3	23.5	Azúcar: P.A.C. Miel: 27%	b/ Miel: 26%	Exento Exento
Bananos	367	54.8	18.8	20%	b/ d/	Exento
Maní	158	2.6	62.0	0	b/ d/	Exento
Copra	108	-	1.0	0	b/ d/	Exento
Madera	2 950	2.2	15.9	0	b/ d/	Exento
Aceite de maní	163	24.4	19.2	10-20% c/d/	b/ d/	Exento
Aceite de coco	106	0.5	0.6	5-8% c/d/	b/ d/	Exento
Café	1 384	58.7	25.8	7-19% en grano; 5.4%	b/ b/	Exento
Cacao	505	6.5	71.4	Manteca; 12% El resto: 15-16%	Manteca 4% c/d/ b/	Exento
Tabaco	831	7.7	5.5	Elaborado: 26 % ó 52-117% Sin elaborar 14-52% más derecho específico	Sólo márgenes reducidos (1-7%) b/	Exento
Cueros y pieles en bruto	631	5.9	8.3	0	b/ d/	Exento
Lana	1 238	9.1	0.1	Peinada o cardada: 3% El resto: 0	b/	Exento
Algodón	842	15.8	15.7	Peinado o cardado: 1.5% El resto: 0	b/ d/	Exento
Sisal y abacá	145	14.8	18.7	0	b/ d/	Exento
Mineral de hierro	1 426	22.4	19.2	0	b/ d/	Exento
Cobre refinado	2 600	16.7	32.2	0	b/	Exento
Plomo y zinc refinados	493	2.8	3.1	4.5% más específico	b/	Exento
Estaño refinado	209	2.1	13.3	0	b/	Exento
Minerales de metales no ferrosos	1 173	15.0	7.3	0	b/	Exento
Harina de pescado	291	33.1	0.9	2%	b/	Exento

a/ Medidas establecidas en el marco de la política agrícola común.
b/ No se incluye en el SGP.
c/ Esta concesión está sujeta a una cuota preestablecida. Aranceles aplicables a distintos tipos de aceites vegetales que no sean de oliva y ricino: aceites para uso industrial que no sean para consumo humano: crudo 5%, otros 8%, aceites para otros usos 10-20%. Además se aplicará cierto recargo en determinadas condiciones.
d/ Se aplica el mecanismo de garantía de ingreso de exportaciones (STABEX).

/La fuerte

La fuerte protección a través de la política agrícola común no ha estado acompañada de medidas que promuevan un incremento paralelo de la demanda efectiva, tanto en el mercado de la propia CEE como en el de los países en desarrollo que tienen demanda potencial - es decir, elevado déficit alimentario -, pero carecen de poder adquisitivo. En esta forma, la política agrícola común se traduce en un autoabastecimiento creciente y en una competencia cada vez mayor en los mercados internacionales productores del Tercer Mundo. Estos problemas afectan a varios productos que son de especial interés para América Latina: trigo, maíz, carne de vacuno, aceites vegetales y azúcar. Para estos productos, la participación de América Latina en las importaciones totales de la CEE bajó de 20.6% a 16.5% entre 1965 y 1973. Un caso muy notorio fue el de la carne de vacuno, cuyas importaciones fueron temporalmente suspendidas por la CEE.

ii) Los productos tropicales están afectados por barreras arancelarias y no arancelarias; en algunos casos los altos impuestos internos limitan seriamente la demanda. Las exportaciones de azúcar, mantequilla y carne se benefician de "restituciones" (equivalentes a subsidios). Los países ACP, firmantes de la Convención de Lomé, disfrutan de exención de derechos aduaneros e ingresos de exportación garantizados por el STABEX (sistema de estabilización de los ingresos de exportación). Varios de estos productos son vitales para países pequeños de América Latina en los que constituyen un alto porcentaje de sus exportaciones.

En el caso del banano, el alto arancel de 20% puede considerarse una causa del elevado precio al consumidor, que dificulta el incremento de la demanda interna. Para el cacao y el café son importantes los aranceles y los impuestos internos. Alemania e Italia aplican un impuesto interno al café de 90% del valor cif, además de los aranceles aduaneros. Durante los últimos diez años el precio mayorista del café tostado se mantuvo en Alemania en el cuádruple del valor unitario de las importaciones. En Italia la relación se mantuvo en más del triple en el mismo período.3/

3/ Oficina Panamericana del Café, Annual Coffee Statistics, 1974.

/iii) Las

iii) Las materias primas metálicas, textiles y otras representan más de un tercio de las importaciones de productos primarios de la Comunidad desde América Latina. Casi todas entran sin arancel o con arancel bajo. Los problemas principales residen en la fluctuación de precios y de volumen de las importaciones. La mayor parte de las importaciones se hace sin valor agregado por proceso industrial. Los productos elaborados sobre la base de estas materias primas (artículos de cuero, calzado, textiles, confecciones, productos procesados de madera) encuentran dificultades de acceso importantes en los mercados de la CEE.

En las negociaciones comerciales multilaterales, es preciso distinguir la situación de bienes en cuya producción los países desarrollados tienen reducida participación, de aquellos en que la competencia de éstos es fuerte.

La primera es la situación de los productos tropicales, para los cuales conviene a los países de América Latina la obtención de concesiones en el marco del GATT, siempre que éstas sean contractuales. Hasta ahora, las ofertas formuladas no han sido satisfactorias para los países de la región. No ha habido propuestas para el banano; para el café (no tratado ni descafeinado) se ha ofrecido rebajar el arancel de 7 a 5%, cuestión que está sujeta al funcionamiento satisfactorio del Acuerdo Internacional del Café, y siendo en este caso obstáculos muy importantes los impuestos internos. Por otra parte, no se han hecho concesiones sobre barreras no arancelarias, y parecería que en la mayor parte de las ofertas de los países desarrollados sobre productos tropicales no existiría compromiso de consolidación en el GATT, con lo que éstos pierden estabilidad.

Para los productos en que la competencia de los países desarrollados es fuerte, resultan convenientes las concesiones en virtud del sistema generalizado de preferencias, que no son obligatorias para los países otorgantes y resultan de beneficio exclusivo para los países en desarrollo; ello siempre que la aplicación del sistema generalizado de preferencias no sea muy restringida. En particular, algunos productos primarios de interés para América Latina están

/incluidos en

incluidos en el sistema generalizado de preferencias, pero en forma restringida. Por ejemplo, en el caso de la manteca de cacao existe una rebaja arancelaria, pero sujeta a una cuota; y en el caso del tabaco el margen de preferencia es muy restringido.

b) Exportaciones de manufacturas

Las exportaciones de manufacturas de América Latina a la CEE aumentaron en el período 1955-1973 a una tasa anual de 17%, intermedia entre la correspondiente a las exportaciones de estos bienes a Estados Unidos, y a la propia América Latina. Sin embargo, en términos absolutos, para las manufacturas el mercado de la CEE es todavía inferior a la mitad del de los Estados Unidos. Así, las importaciones de manufacturas desde América Latina constituyen para la Comunidad apenas un 0.5% del valor total de la importación de estos productos. Esto indica la existencia de un amplio margen para aumentar y diversificar las exportaciones de manufacturas latinoamericanas a ella. En particular, la composición de las exportaciones de manufacturas a la CEE se caracteriza por una participación relativamente escasa de la industria metalmecánica, a diferencia de las ventas a Estados Unidos y a la propia América Latina, en que es mayor la participación de estos bienes más elaborados. En contraste, en el caso de alimentos su proporción en las exportaciones a la CEE es mucho mayor que en las de América Latina a Estados Unidos.

Las ventas latinoamericanas han estado limitadas hasta ahora por condiciones desfavorables de acceso al mercado de la CEE, tanto por modalidades de operaciones comerciales de las empresas transnacionales, como por dificultades para aprovechar plenamente los beneficios del sistema generalizado de preferencias. Los problemas de acceso se refieren a tres grupos de productos:

i) los productos agropecuarios elaborados;

ii) los productos textiles, de cuero y otros similares;

iii) los productos de industrias dinámicas, particularmente de la metalmecánica.

/i) Productos

i) Productos agropecuarios elaborados. Es el grupo más importante de las exportaciones no tradicionales de América Latina a la CEE y enfrenta elevadas barreras. Por una parte, existe una alta tasa efectiva de protección con una estructura de aranceles escalonados según el grado de elaboración, y por la otra, se han implantado barreras no arancelarias, como restricciones cuantitativas y reglamentos sanitarios. Los productos incluidos en el sistema generalizado de preferencias disfrutan sólo de márgenes limitados.

También son importantes las diferencias de condiciones de acceso entre los países signatarios de la Convención de Lomé y el resto del mundo en desarrollo, incluida América Latina. Asimismo, los países ACP tienen un régimen más favorable para los productos cubiertos por la política agrícola común. A este respecto, sobresalen algunos ejemplos.

Con respecto a los productos elaborados de carne, son muy severas las restricciones a la carne de vacuno fresca, refrigerada o congelada, a la que se aplican los reglamentos de la política agrícola común. Para los productos preparados y conservas de carne bovina, el arancel aplicable se eleva a 26%, mientras los países de ACP gozan de franquicia. Los productos preparados sobre la base de otras carnes, como las de pollo, ovino, porcino, etc., están gravados por aranceles que oscilan entre 17 y 26%; el sistema generalizado de preferencias se aplica a algunos productos, pero con un muy pequeño margen.

Para los pescados, mariscos y sus productos elaborados los aranceles son muy altos. Especies de pescados que interesan a países latinoamericanos tienen aranceles de 22% (atún), 23% (sardinas), 15% (bacalao), etc. Los mariscos de interés para la región son gravados por aranceles de 13 a 18%. Los pescados con mayor grado de elaboración soportan aranceles aún mayores. El sistema generalizado de preferencias se aplica poco y con márgenes pequeños.

En el caso de las frutas, sus conservas y otros preparados, los aranceles son altos y en ellos también difiere considerablemente el tratamiento a América Latina y aquél a los países ACP. Las naranjas latinoamericanas de otoño e invierno pagan 20%, en comparación con un gravamen de 0.8 a 4% sobre las procedentes de los países ACP; también

/existen diferencias

existen diferencias grandes, en las que se aplican a los limones, mandarinas y otros cítricos, melones, manzanas y peras. Cabe recordar que las frutas no están incluidas en el sistema generalizado de preferencias, y que las manufacturas de frutas tributan derechos aún mayores: las mermeladas, purés y pastas pagan un derecho de 17 a 30%, más un recargo de tasa móvil.

Los productos elaborados de café y cacao están incluidos en el sistema generalizado de preferencias aunque sujetos a cuotas, y además mantienen una diferencia importante con los países ACP que están totalmente exentos.

ii) Productos textiles, de cuero y similares. En estos productos - de gran interés para América Latina - los aranceles para la nación más favorecida son bastante altos. Además, algunos países latinoamericanos están sujetos a cuotas por convenios bilaterales realizados según el acuerdo del GATT sobre Comercio Internacional de Textiles. Además, si bien se incluyen en el sistema generalizado de preferencias, están sujetos a una restricción fuerte por pertenecer a la categoría de los productos sensibles y semisensibles. Por ejemplo, el sistema generalizado de preferencias no se aplica, entre otros, a Brasil, Perú, Uruguay, Chile, Ecuador, y Venezuela para ciertos textiles de algodón y otras fibras. Los aranceles para productos textiles, particularmente de mayor valor agregado, son elevados; por ejemplo, en las prendas de vestir para hombres y mujeres es de 17% y en la lencería doméstica oscilan entre 17 y 19%.

Algo similar ocurre con el cuero. Mientras los simplemente curtidos soportan aranceles relativamente bajos, los bienes con mayor elaboración están gravados más fuertemente.

iii) Productos de industrias dinámicas, particularmente de las metalmecánicas. Han sido objeto de un creciente comercio recíproco entre países desarrollados. Las restricciones arancelarias y no arancelarias son bastante menores que en otros casos y la desgravación ha sido acelerada. Muchos de estos bienes también se benefician de exenciones según el sistema generalizado de preferencias. Sin embargo en contraste con lo ocurrido con las ventas a los Estados Unidos, las

/exportaciones latinoamericana

exportaciones latinoamericanas a la CEE no han logrado hasta ahora un volumen significativo. Además, estas exportaciones incluyen un número limitado de rubros, y son realizadas por unos pocos países de la región.

3. Relaciones de la CEE con algunas áreas

La CEE ha establecido y expandido relaciones con más de 80 países del mundo. Analizadas en forma sintética permiten aclarar posibles repercusiones sobre las relaciones con América Latina e identificar elementos útiles para una cooperación más eficaz. Pueden distinguirse tres grupos principales de países, según las características de las relaciones.

i) Países de la AELI (Asociación Europea de Libre Comercio)

ii) Países mediterráneos

iii) Países miembros de la Convención de Lomé (ACP)

Las relaciones de la Comunidad con cada uno de estos tres grupos son diferentes, tanto por los mecanismos establecidos como por la diversidad de las estructuras económicas y comerciales de los distintos casos.

Se destacan estos tipos de políticas para subrayar la conveniencia de definir una política global para las relaciones entre América Latina y la CEE apropiada a la potencialidad de ambas regiones.

a) Países de la AELI. La AELI es una zona de libre comercio creada a través de una serie de acuerdos. Sus repercusiones más importantes para América Latina se refieren a la exportación de manufacturas. A pesar del sistema generalizado de preferencias las latinoamericanas enfrentan desventajas arancelarias, pues las manufacturas de todos los países industriales de Europa occidental entran libres de derechos. A esto se agrega el menor grado de desarrollo industrial de la región en comparación con estos países.

b) Países mediterráneos. Las grandes líneas de las relaciones especiales entre estos países y la CEE están definidas por la política global mediterránea, si bien los casos difieren de uno a otro país en aspectos concretos.

En términos generales, estas relaciones se caracterizan por el esquema preferencial para el intercambio comercial aplicado mediante modalidades variadas, ya sea mediante la creación de una unión aduanera (Grecia, Turquía, Malta y Chipre en el marco del artículo 238 del

/Tratado de

Tratado de Roma); de acuerdos de libre comercio (acuerdos provisionales según el artículo 113 del Tratado de Roma con miras a establecer una zona de libre comercio para España, Portugal e Israel); amplio esquema de cooperación comercial (países de Magreb: Marruecos, Túnez y Argelia, también en el marco del artículo 238 del Tratado) o acuerdos preferenciales (Egipto y Líbano). En principio todos los esquemas pretenden liberalizar el comercio de los productos industriales y establecer un régimen preferencial para productos agropecuarios. La diferencia entre distintos esquemas radica fundamentalmente en el grado de reciprocidad y de liberalización.

Estos mecanismos de relaciones especiales han venido fortaleciéndose cada vez más y se ha considerado incluso la posibilidad del ingreso de algunos de estos países a la Comunidad como nuevos miembros. Las negociaciones para el ingreso de Grecia se iniciaron formalmente en julio de 1976.

Los países mediterráneos se encuentran en un nivel de desarrollo intermedio, bastante similar al de países de América Latina, y por consiguiente sus manufacturas son importantes competidoras de las que ofrecen los latinoamericanos en el mundo desarrollado. Además, los países mediterráneos exportan productos agropecuarios elaborados que son también de gran interés para América Latina. De modo que la intensificación de estas relaciones tiene consecuencias muy importantes para esta región.

c) Países ACP. Mediante la Convención de Lomé, la Comunidad ha establecido un régimen especial de relaciones con 46 países en desarrollo. Aunque esta Convención tiene el antecedente de las de Yaoundé y Arusha, no es una mera continuación de ellas, ya que estableción un régimen de cooperación global, que amplió las relaciones especiales anteriores e instituyó mecanismos más eficaces de cooperación comercial, financiera, industrial y técnica.4/ Además, esta Convención constituye

4/ La descripción y análisis de esta Convención y de sus consecuencias para países de América Latina han sido presentados en un trabajo anterior de la secretaría de la CEPAL. Véase "Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Nº 4, 1975, p. 7 y ss.

/un antecedente

un antecedente valioso para el establecimiento de nuevos tipos de relaciones de los países en desarrollo con los desarrollados. Entre estos mecanismos sobresalen el de garantía de los ingresos de exportación de productos primarios (STABEX); la exención sin reciprocidad de derechos arancelarios y otras barreras para la mayoría de los productos, y las nuevas modalidades de cooperación financiera, técnica e industrial. Además, se crea un comité de Cooperación Industrial y un Centro para el Desarrollo Industrial. Todos estos mecanismos abren posibilidades de cooperación entre empresas y capitales de la CEE y de los países ACP; de desarrollo de infraestructura, investigación y transferencia de tecnología y su adaptación a los países ACP; de acciones especiales para las empresas pequeñas y medianas; de mejor utilización de los ingresos de exportaciones de materias primas con propósitos congruentes con los del programa integrado de la UNCTAD, etc.

Desde otro punto de vista, se han señalado aspectos limitativos de la Convención, ya que esta política se aplica en forma restringida entre un grupo de países desarrollados y un grupo de países en desarrollo, lo que puede ser desfavorable para el comercio del resto de los países en desarrollo, entre ellos muchos latinoamericanos.5/ En este aspecto, las medidas que podrían afectar más a los países latinoamericanos son el estímulo de la producción de bienes primarios, la parcelación eventual del mercado, reservándose una parte a determinados países, y el acceso en condiciones favorables al mercado de la CEE. En el cuadro 1 y en la sección dedicada a las exportaciones de manufacturas quedó de manifiesto que el tratamiento dado a los países de América Latina es apreciablemente desfavorable, si se le compara con el otorgado a los países firmantes de la Convención de Lomé, en una gran cantidad de productos de alto interés para los latinoamericanos.

5/ Véase CEPAL, "Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina", op.cit.

/4. Perspectivas

4. Perspectivas de las relaciones económicas entre América Latina y Europa

Entre los principales factores que influirán en el futuro en las relaciones económicas entre América Latina y Europa figuran por una parte los problemas de comercio exterior y, por la otra, los de especializaciones productivas, vinculadas a posibles desplazamientos de actividades industriales.

a) Comercio exterior

Como consecuencia de la recesión y de la recuperación recientes,6/ las mayores preocupaciones de política económica de los países europeos parecen consistir en el control de la inflación y el mejoramiento de la situación de balance de pagos.7/ Ambas orientaciones tienen en lo inmediato implicaciones restrictivas, cuya severidad depende de la intensidad con que a su vez se procuren salvaguardar otros objetivos (por ejemplo, la ocupación o el salario real) y por la coyuntura internacional (en especial, los precios del petróleo y de algunas materias primas). Es de esperar, entonces, cierta restricción en el ritmo de crecimiento de las importaciones, con su correlativa influencia sobre las exportaciones de América Latina. Pero además de este factor de corto plazo, la mayor parte de las proyecciones de mediano plazo prevén un ritmo de crecimiento más lento de la actividad económica en Europa, que podría hacer más lenta la expansión de las necesidades de importaciones. Así, por ejemplo, para el período 1975-1980, un informe de la OCDE prevé un crecimiento moderado y preconiza una política económica "extremadamente prudente

---

6/ Véase Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1975, Nueva York, 1976.

7/ El déficit comercial para los países industrializados del área se elevó de 5 400 millones de dólares en el primer semestre de 1975, a 6 400 millones en el segundo semestre y a 12 000 millones en el primer semestre de 1976 (estas cifras se refieren a Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Suecia y Suiza). Véase Comisión Económica para Europa, Economic Bulletin for Europe, vol. 26, pág. 16.

/y hábil",

y hábil", destinada a prevenir cualquier desequilibrio con efectos inflacionarios.8/ Por otra parte, en las proyecciones de largo plazo de la economía europea se advierte un aumento relativo del sector de servicios, que tiene un contenido de importaciones significativamente menor que la industria.9/ Por estas razones, si no se hiciera pesar el poder de negociación de América Latina - que puede incidir sobre las exportaciones europeas - la tendencia podría llevar a un menor ritmo de crecimiento relativo de las exportaciones latinoamericanas.

b) Inversiones y especializaciones productivas

En el mediano y largo plazo se plantea la posibilidad de que, como consecuencia de una política de especialización industrial, se desplacen a áreas menos desarrolladas algunas actividades que actualmente se localizan en Europa. En el debate teórico se han sostenido posiciones opuestas. Por una parte, algunos análisis vinculan el descenso de las tasas de ganancia en Europa a la necesidad de aprovechar la desigualdad de costos de producción entre regiones (que principalmente reflejan menores costos de mano de obra); y concluyen que muchas empresas transnacionales, instaladas en un espacio internacional unificado, realizarán ciertas fases de su producción en países en desarrollo, mientras concentrarán la dirección del proceso y la generación de tecnología en los países desarrollados.10/ Pero por otra parte, se ha sostenido que se trata de un proceso que requiere

---

8/ Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Un scénario de croissance à l'horizon 1980", en Perspectives Economiques de l'OCDE, Nº 19, julio de 1976, pp. 129 a 170.

9/ Naciones Unidas, Secretaría de la Comisión Económica para Europa, Overall economic perspective for the ECE region up to 1990. Perspective outline (drafts, June and November 1976).

10/ Véase Charles-Albert Michalet, Le capitalisme mondial, Presses Universitaires de France, París, 1976, y la bibliografía allí citada.

/mucho tiempo

mucho tiempo y que en el fondo podría tratarse de una industrialización gadget, que será necesariamente efímera.11/

Desde el punto de vista latinoamericano, interesa poder formular hipótesis acerca de la naturaleza de las industrias europeas que podrían desplazarse hacia estos países; y, en particular, determinar a qué ramas o productos se referiría y cuál sería la magnitud de ese proceso.

Ante todo, sería necesario distinguir - tal como se hace en el capítulo I - entre las inversiones extranjeras que se han implantado en América Latina con el fin primordial de aprovechar los menores costos de la mano de obra por el procedimiento de la subcontratación, y aquéllas que procuran abastecer el mercado interno.

En la primera situación, el caso más destacado es el de la "maquila" mexicana que está ligada a inversiones de los Estados Unidos. No existen en la región inversiones europeas de relevancia destinadas a esa finalidad. Se trata de actividades de baja densidad de capital e investigación y de gran absorción de mano de obra a costos relativamente bajos.

La segunda situación es la de las inversiones en la industria manufacturera que abastecen el mercado interno protegido de los países latinoamericanos. Acerca de ellas, interesaría en primer término determinar cuáles son las ramas industriales a las que se han dirigido de preferencia, con vistas a prever algunas pautas de su acción futura. En este caso, las principales inversiones europeas en América Latina se han realizado en equipos de transporte, productos químicos y metales básicos. En cambio, han sido bajas en ramas como textiles, vestuario, cuero, madera, papel e imprenta.12/ Es decir,

---

11/ Véase Ministerio de Industria e Investigación de Francia, Etudes de politique industrielle, Perspectives de la localisation internationale des activités industrielles, exposición del Ministro de Industria e Investigación, Sr. Michet d'Ornano, pp. 64 y 65.

12/ Más del 60% del total acumulado de inversiones de Francia en Argentina, Brasil y México se concentra en equipos de transporte y productos químicos. Las inversiones de Alemania en las mismas ramas y países oscilaron entre la mitad y el 85%. Por el contrario, la inversión en textiles de ambos países europeos en los tres países latinoamericanos fue casi nula.

/que la

que la inversión se ha orientado preferentemente hacia ramas industriales que en sus países de origen exigen una alta densidad relativa de capital e investigación y, al mismo tiempo, una alta remuneración de la mano de obra. Por el contrario, ha sido pequeña la encauzada hacia actividades con baja densidad de investigación y capital.

Con respecto a estas industrias sería importante que así como los países de América Latina aplicaron en el pasado políticas que llevaron a estas empresas a instalarse en América Latina para producir con destino al mercado interno, en lugar de exportar desde el país de origen, de ahora en adelante usaran su poder de negociación para inducirlas también a exportar.

5. Consultas y negociaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea

Desde los contactos realizados entre la Comunidad y América Latina en 1958, se ha intentado en varias oportunidades la creación de mecanismos adecuados de diálogo y negociación multilaterales. América Latina propuso a través de la CECLA, en 1970, el establecimiento de un sistema de cooperación y de mecanismos de consulta, así como la celebración de una reunión ministerial. En concreto se convino la realización de reuniones de embajadores, de las que han tenido lugar siete.

No puede negarse que los resultados de estos encuentros están lejos de satisfacer las aspiraciones de los países latinoamericanos; ante todo, no se ha celebrado la conferencia ministerial que permita estructurar un sistema de cooperación más orgánico. Asimismo, el esquema de la CEE acerca del sistema generalizado de preferencias para 1976 presentó sólo ligeras mejoras, a pesar de las repetidas manifestaciones de países latinoamericanos y de la presentación de la lista de productos que se esperaba que fuesen incluidos; y tampoco se han logrado avances en los grandes temas de la cooperación financiera, industrial y tecnológica. Solamente se han producido algunos avances en materias de ferias y exposiciones, misiones comerciales y seminarios de promoción comercial.

/Un ejemplo

Un ejemplo muy expresivo del escaso interés efectivo mostrado por la CEE, y de las consecuencias de la falta de diálogo en el nivel político adecuado, son las medidas adoptadas por la CEE con respecto a la carne, que fueron unilaterales y sin consulta con América Latina.

Por otra parte, se han suscrito acuerdos con Argentina, Brasil, Uruguay y México. Los tres primeros se limitan prácticamente a los aspectos comerciales; y el acuerdo con México incluye también otros temas de cooperación. Pero todos ellos han producido resultados limitados.

Este escaso avance contrasta con la amplia gama de modalidades de operación que la Comunidad está llevando a cabo con los tres grupos de países mencionados anteriormente. El punto es tanto más notable cuanto, como se dijo anteriormente, América Latina es el área en desarrollo que absorbe la proporción más grande de inversiones directas de países de la Comunidad y la que tiene una participación más elevada como compradora de las exportaciones más dinámicas de los países europeos.

Las posibilidades de avance futuro dependen en medida muy importante de que América Latina use efectivamente el poder de negociación que le da la importancia de sus compras a la CEE. Para ello es necesario que la región negocie y actúe unida - pues de hacerlo cada país separadamente la significación de estas compras es mucho menor - y de que se muestre dispuesta a llevar a cabo acciones concretas por las cuales el monto de sus compras a los países de la CEE se haga variar en función de las que a su vez haga a América Latina la Comunidad. Por supuesto, esta misma política sería aplicable con respecto a otras áreas desarrolladas.

6. Cooperación entre América Latina y la CEE

Aunque no se pretende delinear aquí los elementos de esta cooperación, pueden señalarse algunos aspectos que vale la pena tener en cuenta.

El campo de esta cooperación merece ser amplio, ya que los intereses comunes tocan tanto al comercio como a las inversiones directas, al movimiento de otros recursos financieros privados y a

/la tecnología.

la tecnología. Así como las inversiones europeas en América Latina se asocian con los países para atender el mercado interno latinoamericano, se requiere la contrapartida natural de apertura de mercados europeos para la producción de esas mismas empresas. También las dificultades de acceso con que tropiezan algunos productos limitan las exportaciones de América Latina a la CEE (con la consiguiente aparición de déficit comercial), y contribuyen a limitar la expansión de las compras de equipos y bienes intermedios esenciales para su desarrollo que América Latina puede hacer en Europa.

Por otra parte, la cooperación industrial y tecnológica, además de la participación de empresas de países de la Comunidad en el desarrollo industrial de América Latina, también se puede reflejar en el estímulo a empresas medianas y pequeñas de ambas partes y en la transferencia y adaptación de tecnología en condiciones adecuadas tanto para América Latina como para los países de la Comunidad. En el caso de la Convención de Lomé está prevista la creación de un comité de cooperación industrial que podría también considerarse para el caso latinoamericano.

En cuanto al marco jurídico adecuado para la cooperación, vale la pena tener en cuenta el acuerdo negociado con el Canadá, para el cual se recurrió al Artículo 235 del Tratado de Roma, el cual admite un margen de flexibilidad mayor que el Artículo 113. La posibilidad de encuadrarse en un tratado amplio que incluya modalidades de cooperación adecuadas a las necesidades del caso, siguiendo la sugerencia que surge de los distintos tipos de tratados celebrados entre la Comunidad y los tres grupos de países del mundo que se mencionaron anteriormente, merece tenerse en cuenta para el caso latinoamericano.

Los mecanismos de diálogo y negociación deberían establecerse a niveles políticos adecuados; hasta ahora estos mecanismos han sido escasos y muy insuficientes, en contraste con los establecidos entre América Latina y Estados Unidos y también entre la CEE y otros países en desarrollo o semindustrializados del mundo.

/Finalmente, en

Finalmente, en esta cooperación es preciso tener en cuenta las tendencias desfavorables para América Latina en sus relaciones con la Comunidad que fueron señaladas más arriba: creciente déficit comercial, baja de la participación de las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad, falta de diversificación de esas exportaciones y reducida asistencia financiera oficial de la CEE a América Latina.

IV. RELACIONES CON EL JAPON Y LOS PAISES SOCIALISTAS

1. Relaciones con el Japón

En 1976, por segundo año consecutivo, declinaron las exportaciones latinoamericanas al Japón, de acuerdo con las estimaciones basadas en cifras correspondientes al primer semestre de dicho año. La disminución, de 7%, fue inferior a la registrada en 1975 (cuando alcanzó a casi 12% con respecto al año precedente) y obedeció en ambos años en parte a las condiciones de recesión que afectaron a la actividad económica japonesa y en parte a la baja de precios que registraron en esos años los productos latinoamericanos de exportación. De otro lado conviene recordar que si bien el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas al Japón en el trienio 1972-1974, alcanzó tasas de crecimiento relativamente altas, esa no fue una situación privilegiada para esta región, pues las compras japonesas a otras áreas del mundo desarrollado y en desarrollo alcanzaron tasas de aumento mucho más elevadas. En efecto, entre 1971 y 1975 las compras japonesas a los países del sudeste de Asia aumentaron 212%, al grupo de países socialistas 233% y a los del Oriente Medio 450% (esto último, indudablemente, como efecto de los mayores costos del petróleo). Las compras a América Latina, en cambio, aumentaron solamente 92%, porcentaje que en todo caso quedó por debajo de los aumentos registrados en aquéllas a Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y a Europa occidental.1/

La evolución de las importaciones latinoamericanas desde el Japón mostró tendencias similares a las señaladas anteriormente: disminuciones de 6 y 10% durante 1975 y 1976, respectivamente, después de haber registrado notables aumentos en los tres años anteriores. Sin embargo, mientras que las compras japonesas a América Latina en el período 1971-1975 crecieron solamente 92%, según se indicó antes, las ventas japonesas a esta región en el mismo período aumentaron 200%, siendo ésta la tasa de incremento más alta después de la

1/ Office of the Prime Minister, Monthly Statistics of Japan, Nº 183.

/que se

que se logró en las ventas a los países del Oriente Medio y a los del área socialista (principalmente la República Popular China y la Unión Soviética). En general, la expansión de las ventas japonesas al exterior en los años recientes ha descansado fundamentalmente en los mercados de los países en desarrollo; las cifras siguientes ilustran el cambio ocurrido entre 1971 y 1975 en las exportaciones totales del Japón (en millones de dólares).2/

	Exportaciones totales	Países desarrollados	%	Países en desarrollo	%	Países socialistas	%
1971	24 019	13 027	54.2	9 834	40.9	1 148	4.8
1975	55 753	23 434	42.0	27 632	49.6	4 683	8.4

Los problemas que están enfrentando las exportaciones japonesas en los Estados Unidos y en los mercados europeos, particularmente en la Comunidad Económica Europea, podrían acentuar la tendencia al más rápido crecimiento del intercambio comercial con el mundo en desarrollo, y aún más si se reanudara el proceso de liberalización de las importaciones que se observó a comienzos de los años setenta y que se interrumpió en parte por la recesión y en parte por la iniciación de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Las restricciones aplicadas por el Japón afectan principalmente a las importaciones de carnes y alimentos procesados, algunos productos de la pesca, diversos frutas y productos de cueros y pieles, es decir, productos en su gran mayoría provenientes de países en desarrollo. Para los países latinoamericanos sería de gran importancia un sustancial mejoramiento del sistema generalizado de preferencias que aplica el Japón, cuyos efectos hasta ahora han sido muy limitados por el bajo nivel de las cuotas que regulan cada producto incluido en el sistema. En el campo de los productos tropicales, los países desarrollados en su mayoría dieron a conocer ya las concesiones que están dispuestos a hacer en favor de

2/ Monthly Statistics of Japan, op. cit.

/estos productos

estos productos, y algunos están aplicándolas desde el presente año. Aunque la mayoría de las concesiones hechas son en realidad de escasa significación, ni el Japón, Austria, ni Canadá han confirmado las suyas.3/

Indudablemente la importancia de los países latinoamericanos en la política de inversiones extranjeras, créditos e intercambio comercial del Japón tendrá que aumentar en el futuro próximo. Los acuerdos negociados con el Brasil mediante los cuales el Japón otorgará a ese país créditos para proyectos conjuntos en la industria del acero y en ciertos productos agrícolas como la soja; los acuerdos para la exportación de pulpa y papel, mineral de hierro y pellets, constituyen un buen ejemplo de las posibilidades existentes de ampliación del intercambio recíproco. Por lo demás, hay que reconocer que el Japón está realizando un esfuerzo por conocer mejor los medios latinoamericanos y ampliar las relaciones con los países latinoamericanos a través de la creación de oficinas de la Japan External Trade Organization, entidad que se ocupa de promover las actividades de exportación e importación. Tales oficinas existen ya en un buen número de países latinoamericanos. En noviembre de 1976 dicha organización - con el coauspicio de la secretaría de la CEPAL - realizó un seminario en el que se analizaron aspectos de la experiencia japonesa en la promoción del comercio exterior, con participación de representantes de ocho países latinoamericanos.

2. Relaciones con los países socialistas

En rasgos generales, se advierte una tendencia a intensificar, diversificar y dar continuidad a estas relaciones, que en el pasado fueron esporádicas y circunscritas a pocos países. Los dos aspectos fundamentales son los referidos al comercio y a los acuerdos de cooperación.

3/ GATT, Comunicado de Prensa Nº 1190, 30 de diciembre de 1976.

a) Comercio

El intercambio es relativamente restringido. Sin embargo, ha crecido rápidamente en los últimos años. Para analizarlo, es útil distinguir tres grupos de países: el primero integrado por Argentina, Brasil y Perú, que concentra la mayor parte del comercio; en el segundo figuran los demás países de América Latina, excepto Cuba; y en el tercero, Cuba.

En el primer grupo se advierte un rápido crecimiento de las exportaciones, que se elevaron de un promedio anual de 238 millones de dólares en el período 1966-1970, a 974 millones en 1974 y 1 209 millones en 1975. A su vez, las importaciones fueron bastante inferiores, ya que en los mismos años llegaron a 102 millones de dólares, 270 millones y 306 millones.

El volumen del intercambio del segundo grupo es de menor significación, ya que éste exportó 50 millones de dólares en promedio anual entre 1966 y 1970; 239 millones en 1974 y 203 millones en 1975. Sus importaciones, esos mismos años, fueron de 43 millones de dólares, 173 millones y 139 millones.

No obstante el bajo porcentaje que significan las exportaciones de países latinoamericanos - excepto Cuba - dentro de las importaciones totales del grupo de países socialistas, son aquéllos los principales proveedores de lana, café, aceites vegetales, cacao y estaño. Las importaciones de América Latina desde países socialistas, consisten en su mayoría en manufacturas, de tipo muy diversificado y variable: entre otros productos, generadores eléctricos; equipos mineros, petroleros, ferroviarios y textiles; y maquinaria agrícola.

Las cifras del comercio realizado en 1973 muestran que en las exportaciones de los países de la ALALC a los europeos miembros del CAEM sobre un total de 880 millones de dólares, la mitad correspondía a alimentos y cereales; el 20% a materias primas agrícolas y fibras textiles, y el 18% a productos manufacturados. A su vez, 85% de los 282 millones de dólares en exportaciones de los países socialistas, consistía en manufacturas.

/Por su

Por su parte, Cuba es miembro del CAEM desde 1972 y tiene estrechas relaciones con los demás países que lo componen, en especial con la Unión Soviética. En el comercio, el promedio de 1971 a 1973 muestra exportaciones cubanas a los demás países del CAEM por valor de 650 millones de dólares e importaciones por 900 millones.

Para concertar y reglar el intercambio de los países latinoamericanos - excepto Cuba - con estos países europeos, hay alrededor de 35 convenios vigentes. En casi todos, las partes se conceden el trato de nación más favorecida en lo concerniente al intercambio de mercaderías, aunque esta cláusula no se extiende a ciertas ventajas especiales otorgadas a países limítrofes o en virtud de procesos de integración; además, en los últimos años se ha incorporado la prohibición de reexportar, excepto cuando las partes acuerden lo contrario. Para la aplicación de los convenios por lo general se crean comisiones mixtas.

En materia de pagos se ha registrado una importante evolución. En los acuerdos más recientes firmados por Argentina, Brasil, Colombia y México con diversos países socialistas, se dispone que los pagos se harán en monedas de libre convertibilidad. Esto, sin perjuicio de las formas de liquidación de los saldos comerciales existentes con anterioridad y que al parecer los países latinoamericanos no han logrado utilizar plenamente. En efecto, desde 1972 el Consejo del Banco Internacional de Cooperación Económica - integrante del Consejo de Asistencia Económica Mutua - aprobó las condiciones en que se realizan los ajustes en rublos transferibles entre los países miembros del CAEM y los países no miembros, a través de sus propios bancos, incluyendo la posibilidad de utilización de moneda convertible para cancelación de créditos. A su vez, el Banco Internacional de Inversiones, también integrante del CAEM, estableció en enero de 1974 un fondo especial para la concesión de créditos en rublos transferibles para la asistencia económica y técnica a los países en desarrollo (95% en rublos transferibles y 5% en moneda convertible).

/b) Acuerdos

b) Acuerdos de cooperación económica

En los últimos años se ha ido pasando de los convenios estrictamente comerciales a los acuerdos más amplios de cooperación económica, que ya no versan sólo sobre el intercambio comercial, sino que procuran actuar sobre los factores que generan corrientes comerciales. Los países latinoamericanos vinculados por ese tipo de convenio son Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú; y los socialistas son la República Democrática de Alemania, Bulgaria, Checoeslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la Unión Soviética y Yugoslavia (este último país no es miembro del CAEM). Los acuerdos vigentes no obedecen a un modelo único. Algunos son en esencia convenios comerciales y de pagos; otros especifican también otras áreas en las que se realizará la cooperación y, en algunos casos, las formas que revestirá. La mayor parte de ellos se refiere al sector industrial; pero también se han suscrito algunos vinculados a la cooperación científica, técnica y cultural. Por regla general, se crean comisiones mixtas, encargadas de facilitar el cumplimiento del convenio y de desarrollar nuevas posibilidades de cooperación.

En el caso particular de Cuba, la cooperación económica adquiere otra relevancia, dado que se trata de un país miembro del CAEM. El principal acuerdo suscrito es el de la asistencia del CAEM en la construcción de plantas para la producción de níquel y de cobalto concentrados. Además, por solicitud del gobierno de Cuba, el CAEM está estudiando los problemas técnicos y económicos de la producción de celulosa y papel a partir del bagazo de caña. En materia de transportes, se prevé la inclusión de Cuba en el sistema de contenedores del CAEM.

La cooperación económica entre países en desarrollo - incluidos los latinoamericanos - y países socialistas ha venido siendo objeto de declaraciones por cada uno de estos grupos de países desde la creación de la UNCTAD. En la Declaración de Manila, aprobada por el Grupo de los 77, la sección VIII contiene los planteamientos que el conjunto de los países en desarrollo hizo sobre el intercambio comercial y la cooperación económica con los países socialistas, inclusive la

/asistencia financiera.

asistencia financiera. En el cuarto período de sesiones de la UNCTAD el grupo de países socialistas aprobó una extensa declaración en la que reitera sus propósitos de reforzar los elementos de multilateralismo en las relaciones económicas y comerciales, recurrir en mayor medida a los pagos multilaterales en rublos transferibles así como en otras monedas, aunar los esfuerzos con los países en desarrollo interesados para la solución de sus principales problemas económicos y en fin, perfeccionar el mecanismo de cooperación mutua para que refleje en el mayor grado posible el carácter particular de las relaciones entre los países que tienen distintos niveles de desarrollo y sistemas económicos y sociales diferentes.4/

La UNCTAD, en su cuarto período de sesiones, aprobó también la Resolución 95 (IV), en la que se repiten recomendaciones más o menos similares a las aprobadas en sus reuniones anteriores. Encomienda además al Secretario General de la UNCTAD que realice consultas con los países miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua a fin de determinar las oportunidades comerciales que ofrece a los países en desarrollo la aplicación de los diversos esquemas multilaterales de los países miembros de aquel Consejo, y que a la luz de esas consultas convoque a un grupo intergubernamental de expertos para que evalúe los resultados de esas consultas y formule recomendaciones acerca de las medidas que deban adoptarse y su aplicación. La misma resolución pide al Secretario General de la UNCTAD que reúna otro grupo intergubernamental de expertos para que estudie en particular la factibilidad de un sistema multilateral de pagos entre los países socialistas miembros del CAEM y los países en desarrollo. En el 16º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, celebrado en octubre último, las Decisiones 138 y 139 aprobadas por la Junta definieron el mandato con que actuarán los dos grupos de expertos mencionados.

4/ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, cuarto período de sesiones, Declaración conjunta hecha por los países socialistas, doc. TD/211.

V. INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

1. Consideraciones generales

Cualquier examen de la integración económica latinoamericana en los últimos años pone de manifiesto un conjunto de hechos positivos que directa o indirectamente ha suscitado ese proceso en la región. Más adelante se verá la forma en que ha contribuido a la industrialización y en especial a la exportación de manufacturas de América Latina.

Aun valuando esas realizaciones en su verdadero significado, puede decirse que hoy, después de 15 años de experiencia integradora, el aprovechamiento del potencial que aquélla encierra avanzó mucho menos de lo que se esperaba y parecía alcanzable. En algunos casos, y especialmente en períodos de escasez de medios internacionales de pago, sus resultados se connotan principalmente por efectos compensadores en el ámbito del comercio, a través del aprovechamiento de la capacidad instalada, y con repercusiones posiblemente menores en términos de inversión nueva.

En otras situaciones, cuando la escasez relativa de pagos exteriores pasa a un segundo plano, las fuerzas de la integración han tendido a manifestarse por otros cauces, en el aprovechamiento e industrialización de los recursos naturales, en la construcción de obras de infraestructura de gran importancia y en general en la formación de capital industrial, principalmente en las ramas más dinámicas y avanzadas. Estas, a diferencia de las anteriores, son formas más directamente multiplicadoras de la integración, pues representan un elemento de impulso continuado al crecimiento.

En los dos decenios transcurridos desde que se celebraron los primeros tratados de integración, los efectos más ostensibles de éstos han correspondido al primer grupo citado, y han repercutido principalmente en la ampliación y mejor aprovechamiento de actividades existentes. Los efectos multiplicadores de inversiones e industrias de mayor ámbito dentro de la región, han estado presentes y han generado realizaciones importantes en ciertos casos, pero en general han sido de menor significado relativo.

/Desde este

Desde este punto de vista puede apreciarse ya la necesidad de introducir cambios sustantivos en la orientación de ese proceso, tendientes a dar mayor prioridad que en el pasado a la construcción de capital básico y de capacidad productiva, que han ido quedándose a la zaga en los procesos de integración.

En ese sentido el avance logrado en el relacionamiento de las economías no alcanzó a aprovechar aquellas condiciones externas e internas que fueron especialmente favorables al proceso de integración en los dos últimos decenios. Se dejó así transcurrir un largo período en el que predominaron elevadas tasas de expansión sin que éstas se tradujeran en una ampliación equivalente de la economía integrada. En efecto, durante los últimos 25 años, América Latina registró uno de los movimientos más intensos y continuados de expansión.

Al mismo tiempo que se producían esos movimientos de expansión, las economías latinoamericanas tendieron simultáneamente a relacionarse más entre sí y a depender cada vez más para su desarrollo de la importación desde terceros países de bienes de capital, materias primas y productos intermedios. Dentro de ese proceso bien conocido, es difícil determinar qué tuvo mayor ponderación relativa, si la rápida acentuación de la dependencia respecto al exterior o la creación de mayor interdependencia económica latinoamericana.

Es claro, desde cualquier ángulo que se mire, que los 25 años transcurridos no alcanzaron a modificar decisivamente las relaciones que preexistían, pero establecieron condiciones en las cuales, para muchos países, su vinculación económica con el resto de América Latina pasó a ser un factor de su desarrollo. Así, para más de la mitad de los países las exportaciones dirigidas a la economía regional representan ya entre el 20 y el 30% del total exportado, bajo el estímulo de las políticas generales de integración, o de otras políticas y arreglos especiales que en general han de suponerse inducidos por aquéllas.

De otro lado, en los últimos años ha ido aflorando una tendencia muy positiva al crecimiento del ámbito geográfico en que la integración

/hace sentir

hace sentir sus efectos, directamente o bien a través de modalidades de cooperación inducidas. De esa manera es un hecho que las economías de los países se han ido vinculando no sólo dentro de cada agrupación regional de integración, sino en muchos casos, con otros países y agrupaciones de integración, a pesar de separarlas frecuentemente distancias económicas considerables en cuanto a sus capacidades respectivas.

Ese proceso de acercamiento entre agrupaciones de integración y países tiende en general a dar mayor flexibilidad y posibilidades a la integración y de esa manera puede contribuir a superar los problemas que tienen planteados varios de los esquemas de integración existentes que - junto con otros factores - determinaron una contracción del quántum del intercambio en 1975, por primera vez desde que se firmaron los acuerdos de integración.

En otras palabras, un acercamiento mayor y más ágil entre esquemas y países parece un requisito para fortalecer las distintas agrupaciones. Si ello es así, podría preverse que en el futuro las nuevas fases a que sea conducida la integración tenderá a ir basándose cada vez más en una doble relación: hacia dentro del sistema que se integra y entre éste y otras agrupaciones y países de América Latina.

Por último, el proceso de integración se resiente ahora, a un mismo tiempo, de las consecuencias acumuladas de las crisis y del estancamiento que desde años atrás afectan al Mercado Común Centroamericano y a la ALALC, y de la situación que recientemente se ha planteado en el seno del Grupo Andino.

El significado de esas crisis es muy diferente, según los casos. Pero el hecho de que se haya registrado esa propensión común a la crisis puede ser la manifestación de que haya faltado, en los distintos esfuerzos de integración, uno u otro elemento indispensable para contribuir a dar salida a los problemas de desarrollo que los países tienen planteados o para responder a las transformaciones y cambios de situación económica muy rápidos registrados en el curso de los años. Puede también haber habido retraso en la construcción

/de posibilidades

de posibilidades económicas suficientemente amplias para resolver problemas que el propio avance de la integración va planteando. También debe mencionarse, como un factor que ha sido difícil superar, la propensión a concentrar los beneficios de la integración en los países más industrializados. En general, en todos los esquemas puede haber influido también la falta de una perspectiva que aclare las consecuencias de la integración y sus posibles efectos económicos en los distintos países, y que pueda estimular así a distintos sectores de actividad hacia nuevas realizaciones apoyadas en los mercados regionales.

En cualquier caso, bajo la acción de elementos diversos se ha ido configurando la situación actual, que se caracteriza por la coincidencia de problemas y la pérdida relativa de impulso para seguir avanzando, o aun para aplicar políticas previamente convenidas. Durante algún tiempo, la influencia de esa situación crítica quedó al parecer encubierta por la prolongación de impulsos que seguían derivándose de tendencias dinámicas anteriores. Pudo así coincidir, en algunos años, la crisis institucional de la integración y la expansión del intercambio, aunque sin duda afectó la cuantía de éste y restringió las posibilidades de emprender amplias inversiones en programas y proyectos regionales. Sea como fuere, es claro que esos efectos dinámicos procedentes del pasado, parecen haberse agotado y buena prueba de ello es la contracción del volumen del intercambio regional en 1975, en la que debió repercutir también la reducción de las exportaciones al resto del mundo.

En cuanto al futuro, los planteamientos más avanzados que se puedan formular para que el mercado latinoamericano actúe como punto de apoyo y sostenimiento de estructuras económicas eficientes y complejas, en el fondo supondrían superar las diversas crisis, pues ellas afectan no sólo a uno u otro esquema aisladamente, sino a las políticas y posibilidades de integración en su conjunto.

Si se admite esa calificación general de la crisis debe suponerse asimismo que se necesitan soluciones de esa misma índole que, junto con amplios programas y proyectos de cooperación, actúen

/sobre los

sobre los problemas de fondo y corrijan las tendencias al desequilibrio en el desarrollo de los países, y los demás factores que puedan estar generando la propensión, ya señalada, a crisis repetidas.

2. El crecimiento económico y su relación con la demanda de importaciones intralatinoamericanas

Esa relación es un indicador de gran interés para apreciar el grado de integración real y de vinculación que se ha ido estableciendo entre las economías de América Latina en el curso de los años.

Mirado con una perspectiva amplia se observa cómo, a medida que se ha avanzado en los procesos de integración, para muchos países de la América Latina una parte cada vez mayor del producto se transforma en importaciones procedentes del resto de América Latina. Este fenómeno se presenta en la región desde 1960 y muestra la medida en que el funcionamiento de la economía de un país genera demanda de bienes desde otros países de la región. De esa manera, parte de su dinamismo no sólo se transfiere a los centros industriales mundiales, sino también a otros centros de oferta en América Latina.

El significado real de esa evolución dependerá del grado de generalidad con que esté presente en América Latina y de si abarca la mayoría de los países o si sólo se origina en un corto número de ellos.

El comportamiento de los tres países mayores presenta diferencias apreciables, pero en general es bajo todavía el interrelacionamiento de su actividad económica y sus importaciones recíprocas y desde el resto de América Latina. Son países con alta propensión exportadora hacia América Latina y una menor propensión a importar de ella. Desde este punto de vista no surgen tendencias integradoras claras. Las principales manifestaciones vinculadoras en los países grandes en los últimos decenios se han dado a través de la exportación, la inversión conjunta y el desarrollo y comercio de recursos naturales, así como en la construcción de obras de infraestructura de gran importancia regional.

Los países medianos y pequeños exhiben una tendencia clara a vincularse con el resto de las economías de América Latina y entre sí, que no existía en épocas anteriores y que se acentuó en el último

/quinquenio. Importan

quinquenio. Importan desde la región una proporción creciente del producto, a medida que éste aumenta. En consecuencia, la relación con el producto aumentó de 1.7% en 1960 a 4.0% en 1974.

Debe además agregarse que al contrario de los países mayores, cuyo nexo principal con los demás es la exportación, este grupo de países medianos y pequeños se relacionan con otros principalmente a través de la importación, siendo mucho menor su capacidad o propensión exportadora en general, y particularmente hacia los países grandes.

Esto puede resumirse diciendo que las exportaciones efectuadas dentro de América Latina muestran dos tendencias encontradas. El grupo de países grandes exporta menos entre ellos y relativamente más al resto; en tanto que los demás países exportan una proporción menor a los países mayores y, en consecuencia, dependen relativamente más de las exportaciones que efectúan entre ellos.

	1960	1965	1970	1973	1974	Estimaciones para 197
Exportación entre Argentina, Brasil y México (% del total a América Latina)	51	52	48	39	37	38
Exportación de Argentina, Brasil y México al resto de los países de América Latina (%)	49	48	52	61	63	62
Exportación del resto de América Latina a Argentina, Brasil y México (% del total)	46	39	37	34	36	...
Exportación del resto de los países de América Latina entre ellos (% del total)	54	61	63	66	64	...

/Como consecuencia

Como consecuencia de esas tendencias el comercio de los demás países (excluyendo Venezuela) engendra un saldo negativo creciente en sus relaciones con el grupo de las tras economías mayores de América Latina. Esas tendencias al desequilibrio en el intercambio entre los países señalan la necesidad de avanzar hacia una mayor complementación, en la que las economías de los países más industrializados requieran la importación de productos de los países medianos y pequeños para su proceso de desarrollo.

El significado de todos esos hechos es difícil de discernir. En general, el alza continua del coeficiente de importación intralatinoamericana en casi todos los países parece reflejar el surgimiento en la última década de fuerzas de comunicación entre ellos, que en parte reemplaza y sustituyen a las que propendían a aislarlos, o a mantenerlos en relativo aislamiento, como al parecer sucedió en 1950-1960.1/

En todo caso parece claro que existe una interrelación de las economías latinoamericanas que para algunos de los países va adquiriendo el carácter de una dimensión adicional del desarrollo, y que en general no estaba presente en América Latina al comienzo de los años sesenta.

Junto con esos factores actúan diversos elementos condicionantes y evidentes limitaciones que deben señalarse. La época de mayor expansión de las economías transcurrió sin lograr un grado de complementación suficiente. El replanteamiento de las cooperaciones económicas que está implícito en las distintas crisis se inserta ahora en condiciones posiblemente más difíciles y con una perspectiva incierta en cuanto a la economía mundial. De otro lado, la cooperación e integración, al mismo tiempo que han efectuado avances en América Latina han alcanzado un plano de mayor complejidad, en el cual es preciso considerar ahora los problemas.

1/ Entre los años extremos de ese período el coeficiente intralatinoamericano de importación estimado se redujo de 1.6 a 1.3%.

/Téngase además

Téngase además presente que en tanto se dio esa propensión a que el crecimiento de la economía de los países generara una demanda regional de bienes proporcionalmente mayor, el producto interno bruto aumentó 4 veces; la producción manufacturera 5 veces y las exportaciones industriales llegaron a constituir alrededor del 20% de las totales. En comparación con estas transformaciones aceleradas de las economías, es indudable que el proceso de integración marchó lentamente.

Logró, sin embargo, establecer vinculaciones y complementaciones de gran fuerza en esquemas determinados, como en el caso de Centroamérica, en que las estructuras integradas han llegado a ser parte permanente de las economías nacionales. Hizo también sentir su influencia en la fase en que América Latina inició la exportación de manufacturas. Esta difícilmente habría podido adquirir la magnitud y el dinamismo que la caracterizan de no haberse contado con la experiencia del mercado regional. Aunque este punto se tratará más adelante, cabe destacarlo desde ahora en la evaluación como uno de los aspectos en que los esfuerzos de integración y la economía regional más claramente acompañaron al proceso de desarrollo de los países, al brindarles mercado para los productos de industrias que constituyen los estratos más recientes de su estructura productiva, o los de más rápido desarrollo.

3. La integración y el proceso de industrialización

El impacto de la integración, en el caso de la industria, asume distintas modalidades y magnitudes según el tamaño económico y la etapa de desarrollo de los países. Ese efecto tiende a ser mayor en aquellos países pequeños que emprendieron esfuerzos de integración más avanzados, como veremos más adelante al examinar el Mercado Común Centroamericano En ellos, la ampliación del mercado ha sido muchas veces la condición para establecer gran parte de las industrias de bienes de producción y otras desarrolladas a partir de los años sesenta. En los países medianos esa influencia, aunque menos marcada, parece haber estado presente y puede suponerse que ha contribuido a aumentar la economía de operación de las industrias más complejas y avanzadas.

/Respecto a

Respecto a los países de mayor tamaño de América Latina, los efectos de la integración sobre el proceso de industrialización se manifiestan más claramente en la fase exportadora de su industria. Hoy este grupo de países exporta dentro de América Latina solamente alrededor de 1 100 millones de dólares de productos metalmecánicos, lo que representa cerca de 40% del valor total de esas exportaciones. En el caso de Argentina, esa cifra es de 70%, y de 45% en Brasil. Es considerablemente inferior en México, que coloca una proporción más elevada de esa producción fuera de América Latina.

En cualquier caso, bajo distintas modalidades y con diverso grado de intensidad, la industrialización y el proceso de vinculación de las economías nacionales de América Latina han marchado juntas y al parecer tienden a apoyarse entre sí cada vez más en el futuro. Esto pareció confirmarse en 1975, cuando al reducirse la exportación total hacia terceros países, el comercio intralatinoamericano atenuó esa contracción al aumentar su valor respecto al año anterior o al contraerse en menor medida que aquél. De 18 países, sólo 4 fueron la excepción a esa tendencia general, aunque el quántum exportado total se redujo en ese año.

Esas conclusiones se confirman también si el análisis se hace por grupos de integración.

a) Mercado Común Centroamericano

El caso del Mercado Común Centroamericano interesa por las condiciones peculiares de estructura y funcionamiento de ese grupo de países. Su desarrollo no va normalmente acompañado de una contracción de su coeficiente de importaciones desde fuera, sino que conlleva el mantenimiento o ampliación del mismo como requisito para la expansión. (Véase el cuadro 1.)

En él aumentan las importaciones tanto desde la propia Centroamérica como desde terceros países industriales y el coeficiente global de importaciones crece de 17% en 1950 a 29% en 1974, en tanto que las importaciones procedentes de América Latina aumentan de 1 a 9% del producto. Nótese que la sustitución de importaciones por producción centroamericana representó algo más de los tres cuartos de

/Cuadro 1

Cuadro 1

CENTROAMERICA: PARTICIPACION DEL COMERCIO REGIONAL EN EL COMERCIO EXTERIOR DE CADA PAIS

(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975a/
Centroamérica								
Exportaciones	6.5	15.1	23.1	20.8	19.1	19.9	21.0	19.5
Importaciones	5.7	13.5	21.1	18.3	18.9	17.9	15.9	15.4
Guatemala								
Exportaciones	5.5	17.0	29.9	27.8	26.6	25.7	24.0	23.2
Importaciones	5.0	12.1	19.2	17.9	17.8	17.3	15.0	12.4
El Salvador								
Exportaciones	10.9	21.6	29.0	29.9	25.5	26.6	27.8	21.0
Importaciones	9.5	18.4	23.8	21.7	22.9	21.0	18.2	19.5
Honduras								
Exportaciones	10.2	15.9	9.7	2.5	2.9	4.6	8.2	10.2
Importaciones	6.7	18.9	22.6	7.4	10.2	11.0	9.4	11.5
Nicaragua								
Exportaciones	4.3	5.7	23.9	22.3	19.9	19.9	20.0	20.4
Importaciones	3.3	11.7	22.1	22.7	22.7	21.7	20.4	20.3
Costa Rica								
Exportaciones	1.8	13.5	17.4	16.3	14.5	16.5	19.0	17.3
Importaciones	3.1	7.4	19.3	19.6	19.0	16.8	14.7	13.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales a precios corrientes.

a/ Cifras preliminares.

/ese notable

ese notable incremento del coeficiente. Pero lo peculiar en el caso de los países centroamericanos es que el impulso que su propia integración dio a la producción regional y al intercambio entre ellos posiblemente condujo a importaciones desde fuera de Centroamérica muy superiores a las que habría sido posible adquirir en los centros industriales sin esa producción y sustitución regional. A su vez, el propio proceso de integración se vio fortalecido al no haberse tenido que contraer el coeficiente de importaciones desde terceros países; hubo así lo que podría calificarse de doble creación de comercio, tanto en la zona que se integra como fuera de ella. Es claro que el mantenimiento de las importaciones realizadas desde terceros países fue posible por las condiciones de los mercados tradicionales, pero se supone aquí que además fueron incrementadas por el propio impulso que la integración dio a esas economías, incentivando a un mismo tiempo la demanda intrarregional y la de bienes importados desde los centros industriales. Es ésta una característica que en el futuro puede presentarse en otras regiones y países de América Latina como forma de transferencia e impulso de demanda ya no sólo al exterior sino entre distintos esquemas de integración y países.

En el período de auge (1961-1968) del Mercado Común Centroamericano el valor agregado industrial creció 1.6 veces más que el producto interno bruto, de modo que la expansión del comercio intrazonal ha descansado casi enteramente sobre productos manufacturados. En otras palabras, la industrialización estuvo claramente apoyada en el mercado común, en el que se basó la ampliación de capacidad instalada y el establecimiento de nuevas industrias que requiere el mercado conjunto para su funcionamiento. También cabe señalar un cierto cambio en la estructura productiva: las industrias intermedias y mecánicas duplican su participación relativa entre 1960 y 1970. Con respecto a las exportaciones hubo asimisno cambios de estructura, tanto en las totales como en las intrazonales.2/

2/ Para más detalles, véase el documento CEPAL/MEX/74/18, cuadro 11.

/El período

El período posterior a 1970 ha sido un período delicado que puso de relieve los desequilibrios en las transacciones regionales y externas, y los problemas económicos y sociales que afectaban a cada país. Desde otro punto de vista, los esfuerzos realizados para reordenar la marcha formal del proceso de integración en 1975 y 1976 han llegado, hasta el momento, a la presentación por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIEC de un Anteproyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social de Centroamérica que se está discutiendo.

b) La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Desde los últimos años el proceso formal de integración de la ALALC no ha registrado avances. Mientras que en 1975 el valor de las exportaciones de la zona al resto del mundo se contrajo drásticamente, el comercio entre los países de la ALALC creció en 5% con respecto al año anterior.

En el plano sectorial, el cuadro 2 muestra la importancia del comercio intrazonal en las industrias químicas, de maquinaria no eléctrica y eléctrica y de equipo de transporte en 1974.

Con respecto a las exportaciones, en términos generales, el mercado regional ha tendido a perder importancia relativa en años recientes. Sigue teniéndola como principal mercado de manufacturas, pero a un nivel más bajo que a principios del decenio de 1970.3/ Salvo en maquinaria no eléctrica, en los tres otros sectores la participación del mercado latinoamericano como destinatario de estos bienes es inferior a 50%. En el mismo cuadro 2 se puede observar que la situación es distinta según los países. Si bien Colombia y Ecuador destinan gran parte de sus exportaciones a América Latina (y más particularmente a la subregión andina), el valor absoluto de estas últimas es todavía pequeño. Argentina mantiene a América Latina como su primer mercado para la exportación de estos productos. En Brasil las exportaciones hacia el resto del mundo han cobrado ímpetu y en

3/ Véase J. Ayza, G. Fichet y N.González, "América Latina: Integración económica y sustitución de importaciones", Fondo de Cultura Económica, México, 1975, cuadro 28, p.150.

/Cuadro 2

Cuadro 2

ALALC[a]: COMERCIO INTRAZONAL EN ALGUNOS SECTORES INDUSTRIALES EN 1974

	Exportaciones		Importaciones	
	Millones de dólares	Porcentaje con respecto a los totales del sector o del país	Millones de dólares	Porcentaje con respecto a los totales del sector o del país
Por sectores				
Productos químicos	266.1	33	235.0	5
Maquinaria no eléctrica	316.1	55	185.1	5
Maquinaria eléctrica	108.5	39	79.9	6
Equipo de transporte	237.5	48	128.5	6
Por países b/				
Argentina	331.9	64	121.3	8
Brasil	354.5	42	170.9	3
Colombia	61.0	61	70.8	8
Chile	36.2	39	142.4c/	21
Ecuador	6.7	88	37.0	10
México	137.9	23	86.1	3
Total	928.2	43	628.5	5

Fuente: CEPAL, sobre la base de varios repartidos de la ALALC.

a/ Muestra que incluye las exportaciones de seis países al total de la ALALC.

b/ Los cuatro sectores en conjunto para cada país.

c/ Las importaciones chilenas de equipo de transporte representaron el 55% de las importaciones intrazonales en el total de estos cuatro sectores industriales.

/consecuencia el

consecuencia el mercado latinoamericano para el conjunto de estos cuatro sectores bajó en 1974 a menos de la mitad de las exportaciones totales de estos tipos de bienes frente a un 70% en 1970 y 1971. Con respecto a México, la región absorbe menos de una cuarta parte de sus ventas, al igual que al principio de los años setenta.

En relación con las importaciones se muestra en el mismo cuadro que, salvo en pocos casos, los productores del mercado latinoamericano son relativamente débiles como proveedores de bienes mecánicos y químicos. El promedio de abastecimiento regional a través de importaciones latinoamericanas dentro de las totales sectoriales, para los países incluidos en el cuadro, es de 5% y no varía mucho de un país a otro, salvo en Chile donde las importaciones de equipo de transporte provenientes de Argentina y Brasil tienen fuerte preponderancia.

Estas cifras tienen una importancia bastante grande para el futuro potencial del mercado regional latinoamericano. Se recordará que la mayoría de los productos incluidos en los acuerdos de complementación industrial se encuentran justamente en estos mismos sectores químicos y mecánicos (excluido el de equipo de transporte donde no existe acuerdo de complementación). De otro lado se sabe que para ciertos tipos de productos de la metalmecánica el mercado latinoamericano ha comenzado a dejar señales de cierta especialización y cooperación entre países cuyas perspectivas pueden tender a ampliarse.

c) La subregión andina

El comercio intrasubregional ha crecido sustancialmente, tanto en función de las reducciones arancelarias como del tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo, acompañado a veces de políticas nacionales de fomento de las exportaciones. (Véase el cuadro 3.)

Si se excluye el petróleo y sus productos derivados del comercio recíproco entre los seis países, cabe apreciar la participación creciente de los productos industriales en la estructura exportadora intrasubregional que alcanzó en 1974 un 66.8% cuando en 1969 era de 48.2%. Dentro de estos bienes, se destacan los productos nuevos no tradicionales cuya participación relativa en el total aumentó de

/Cuadro 3

Cuadro 3

GRUPO ANDINO: EXPORTACIONES INTRAZONALES

(Millones de dólares fob)

	1969		1974		1975a/		1976a/	
	Total	Hidro-carburos	Total	Hidro-carburos	Total	Hidro-carburos	Total	Hidro-carburos
Bolivia	4.8	-	62.0	52.2	25.7	16.3	32.6	19.0
Colombia	44.3	14.1	140.6	-	248.7	-	262.2	-
Chile	13.3	-	67.8	-	106.4	-	123.1	-
Ecuador	11.4	-	172.1	127.2	153.6	108.2	219.3	166.0
Perú	26.8	-	69.0	-	129.9	-	54.9	-
Venezuela	69.8	62.0	254.4	230.2	172.9	147.7	208.2	177.5
Exportaciones intrasub-regionales	170.6	76.1	765.9	409.6	837.2	272.2	900.3	362.5
Exportaciones totales (todos destinos)	5 540.0	2 270.0	21 853.0	15 445.0	16 104.0	11 161.0	16 649.0	...

Fuente: JUNAC, Documentos JUN/di 195, op.cit., Comercio Recíproco y sus tendencias recientes, 1974-75.
a/ Estimado.

/7.9% a

7.9% a 43.4% en el sexenio, o sea, de 7 millones de dólares en 1969 a 156 millones en 1974.4/ Así, después de solamente dos años de existencia, el programa metalmecánico ha permitido la creación de un flujo de comercio de 6 millones de dólares cuando antes era casi inexistente.

Este proceso de diversificación del comercio intra-andino afectó por igual a las exportaciones de todos los países. En Bolivia y Venezuela más del 97% del intercambio está concentrado en un muy reducido número de productos, donde predominan los hidrocarburos. En Ecuador, si bien el petróleo tiene una posición dominante, se está dando una diversificación apreciable de las exportaciones. En Colombia la mayor proporción de las exportaciones corresponde a bienes industriales cuyas ventas eran incipientes o nulas en 1969 y logró tener la estructura exportadora más diversificada de todos los países miembros de la subregión. En Chile predominan las ventas de bienes manufacturados; las pastas químicas de madera, papel periódico y barras y alambres de cobre han predominado como principales productos de exportaciones entre 1969 y 1974. Las exportaciones peruanas se caracterizan por su relativa variedad y por su intensidad en manufacturas, a pesar de que las ventas de ciertos productos agropecuarios y de bienes de origen minero continúan siendo importantes. En síntesis, se observa una diversificación de las exportaciones en la actualidad, siendo que en 1969 el comercio subregional estaba limitado a pocos productos entre los cuales predominaban los bienes tradicionales (91.8%). Estos quedaron reducidos a una participación relativa de 44.8%. en 1974.5/ En este proceso los productos sujetos a desgravación automática han tenido una participación creciente.

4/ Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), "Evaluación de la marcha del proceso de integración", Documento JUN/di 195, Lima, marzo de 1976.

5/ Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), documento JUN/di 195, op. cit., capítulo IV, Los resultados obtenidos, cuadro 14. Estos porcentajes corresponden a la estructura de exportaciones excluidos los productos del petróleo.

/Con respecto

Con respecto a la influencia que habría podido tener el proceso de integración sobre el sector productivo industrial, su evaluación se encuentra dificultada por la lentitud con que maduran los proyectos de la programación industrial y el atraso de todo el proceso de programación.6/ Quizás los casos más específicos se dan en Bolivia y Ecuador a través de la instalación de plantas industriales nuevas destinadas a producir los bienes que les fueron asignados en el primer programa metalmecánico aprobado en 1972. Según informaciones oficiales de la Junta, en toda el área andina en este programa sectorial de desarrollo industrial se están construyendo o ampliando 80 empresas productoras.

A fines de 1976 y después de dos años de negociaciones, Chile decidió retirarse del Acuerdo de Cartagena. Ello implica, entre otras consecuencias, que los programas de desarrollo sectorial industrial tendrán que renegociarse entre los miembros restantes.

d) Comunidad y Mercado Común del Caribe

Después de una primera fase (1968-1973) la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) se transformó en 1973 en la Comunidad y Mercado Común del Caribe. Este proceso de integración es sumamente dinámico y para adecuar su maquinaria operativa se le hacen modificaciones constantemente. La CARICOM es el esquema de integración más pragmático de América Latina en la aplicación de sus políticas.

La expansión del comercio intrazonal ha sido bastante marcada durante los últimos años. Como puede apreciarse en el cuadro 4, entre 1970 y 1974 las importaciones intracaribeñas han crecido más rápidamente que las provenientes del resto del mundo.

En los países se observa una diferencia entre los de menor desarrollo y los más grandes. Jamaica y Trinidad y Tabago siguen teniendo un lugar predominante en el intercambio. Mientras que el primer país compra el 40% de todas las importaciones de la CARICOM,

---

6/ Luis Barandiarán, El Pacto Andino: situación actual y perspectivas. Documento presentado al 2º Seminario latinoamericano de promoción de exportaciones, Caracas, 25 a 30 de julio de 1976.

/Cuadro 4

Cuadro 4

CARICOM: COMERCIO EXTERIOR

(Millones de dólares del Caribe oriental)

País	1970		1972		1974a/		1975b/	
	Total	Intra-zonal	Total	Intra-zonal	Total	Intra-zonal	Total	Intra-zonal
			Importaciones (cif)					
Barbados	235.0	27.0	270.4	36.5	418.3	72.3	432.6	76.6
Guyana	268.0	37.8	274.4	47.3	519.0	138.0	718.5	147.6
Jamaica	1 050.0	19.1	1 183.6	63.9	1 850.1	141.3	2 438.0	204.8
Trinidad y Tabago	1 087.0	26.9	1 471.1	41.2	3 777.6	61.8	3 243.8	91.4
Subtotal	2 640.0	110.8	3 199.5	188.9	6 565.0	413.4	6 832.9	520.4
Otros países c/	320.2	57.7	396.7	65.4	551.3b/	91.8b/	...	...
Total	2 960.2	168.5	3 596.2	254.3	7 116.3b/	505.2b/	...	...
			Exportaciones (fob)					
Barbados	78.0	16.7	84.5	23.2	172.3	37.8	218.6	42.6
Guyana	258.0	25.2	276.2	34.7	543.1	74.9	762.7	84.8
Jamaica	679.4	26.9	721.8	42.0	1 444.9	63.9	1 701.2	71.6
Trinidad y Tabago	963.0	91.6	1 071.5	121.0	4 165.9	289.1	3 878.4	346.4
Subtotal	1 978.4	160.4	2 154.5	220.9	6 326.2	465.7	6 560.9	545.4
Otros países c/	57.8	12.6	142.4	17.8	275.2b/	29.9b/	...	...
Total	2 036.2	173.0	2 296.4	238.7	6 601.4b/	495.6b/	...	...

Fuente: CEPAL, Economic activity in 1973 in Caribbean Community countries (ECLA/POS 74/10) y el documento similar para 1975 (ECLA/POS 76/6).

a/ Cifras preliminares.

b/ Estimadas.

c/ Belice y los países del MCCO (incluido Granada, que se independizó en febrero de 1974).

/el segundo

el segundo exporta el 66% del total. Además, los 4 países mayores tienden a concentrar el comercio dentro de la CARICOM (80% de las importaciones y 94% de las exportaciones).

La influencia del intercambio comercial sobre el sector manufacturero ha sido todavía limitada. La industrialización, en gran medida, y como es natural dados los recursos de estos países, depende de las importaciones de materias primas y de insumos intermedios. La mayoría de las fábricas son de ensamblaje y las exportaciones de manufacturas livianas y de bienes de consumo duraderos (principalmente eléctricas) por parte de Jamaica y Trinidad y Tabago, así como otros esfuerzos del sector manufacturero, han tenido poco efecto en el producto industrial regional.

Durante 1975 y 1976 se adoptaron varias medidas para intensificar y fortalecer el proceso de integración. Entre otras se ha creado en 1976 la Corporación de Alimentos del Caribe. Se busca reducir drásticamente la importación de bienes alimenticios, cuyo monto crece en proporciones alarmantes: 14% de las importaciones totales en 1974 y el comercio intrazonal abastece solamente una décima parte de esta cantidad. Por otra parte, la Corporación supervisa el proyecto conjunto relativo al maíz y la soja en Guyana de los gobiernos de Guyana, de Trinidad y Tabago y de San Cristóbal-Nieves-Anguila. Se está gestionando un proyecto similar entre Belice y Jamaica. Ambos buscan proveer de alimentos para el ganado y carne a los países de la CARICOM.

En el sector industrial están en estudio tres proyectos multinacionales: una refinería de aluminio por instalarse en Trinidad y Tabago que pertenecerá al gobierno de este país, de Guyana y de Jamaica; también una planta de cemento de Barbados y Guyana y por último un proyecto textil conjunto de Guyana (producción de algodón) y Trinidad y Tabago (elaboración en productos finales). Por otra parte se están adoptando medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo. Así, el Consejo de Ministros del Mercado Común del Caribe Oriental propició el establecimiento de 35 nuevas empresas industriales entre los siete países, sobre la base de cinco en cada uno. Además, fueron seleccionadas siete otras industrias de gran

/escala para

escala para proyectarse a todo el mercado de la CARICOM, inclusive al de los cuatro países mayores.

Si bien hubo muchos acontecimientos positivos en el campo de la integración del Caribe que se reflejan en los logros del proceso de integración subregional, quedan varios puntos débiles por subsanar.

Es probable que las dificultades en las balanzas de pagos (excluido Trinidad y Tabago por su petróleo) de los países mayores, y las dificultades fiscales de los países menores, persistan hacia fines de 1977 o aun en 1978. Cabe señalar también la falta de obligación establecida de realizar consultas previas entre los países miembros de la CARICOM antes de suscribir individualmente convenios bilaterales y acuerdos de complementación industrial con terceros países.7/ También los movimientos de los tipos de cambio de los distintos países de la región han producido en los últimos años desequilibrios, y se nota una cierta falta de coordinación de las políticas monetarias.

Por último, los problemas de infraestructura, capacidad administrativa, mano de obra calificada y dimensión de mercado dificultan la captación de inversiones industriales en los países de menor desarrollo relativo.

4. Las interrelaciones y el acercamiento entre agrupaciones de integración y otros países de América Latina

En el pasado fue una característica dominante la falta de vinculación económica entre los distintos esquemas de integración, en los que más bien prevalecía cierta tendencia al aislamiento, tanto entre sí como frente a otros países latinoamericanos.

En los últimos años se ha estado modificando esa característica. Bajo la acción de diversas circunstancias la integración ha dejado de estar limitada principalmente a relaciones económicas dentro de grupos determinados de integración, para entrar en una fase de

---

7/ Conviene señalar que durante las negociaciones con la Comunidad Económica Europea que llevaron a la firma de la Convención de Lomé los cuatro países mayores actuaron conjuntamente.

/relaciones más

relaciones más abiertas. De alguna manera el ámbito geográfico de cooperación económica ha empezado a hacerse más amplio que el comprendido en cada uno de los esquemas subregionales.

Una primera indicación en ese sentido se encuentra en el alcance geográfico creciente del intercambio dentro de América Latina. Aunque el grueso del intercambio (61%) total en América Latina se realiza entre países cercanos, son claras las tendencias hacia la irradiación de los efectos integradores a otros más distantes. En el caso de los tres países de mayor dimensión económica este mismo hecho, y su creciente capacidad de oferta, han determinado un efecto descentralizador en el que el comercio con países distantes crece con mayor celeridad que cualquier otro y varias veces más que el que efectúan con países vecinos. Lo mismo ha sucedido en otros países, como muchos de los medianos y pequeños, que han exhibido una tendencia marcada al intercambio con los países grandes de la región y con otros, estén o no afiliados a un mismo esquema de integración. Este es un fenómeno de fecha reciente que merece ser examinado con atención.

De un lado, la vinculación que se ha iniciado entre esquemas y entre éstos y países determinados de la América Latina, no indica en manera alguna que se hayan agotado las economías de escala de las agrupaciones subregionales, motivando así la búsqueda de más amplias oportunidades. Por el contrario, muchas de esas economías subsisten, pero por diversos motivos las distintas agrupaciones han tropezado de más en más con crecientes dificultades para aprovechar su potencial económico, y en un cierto punto de su evolución han detenido o retrasado su avance.

Se plantea así la posibilidad de que el acercamiento que ya se ha venido operando entre los distintos esquemas de integración o entre éstos y países con los cuales haya bases especiales de complementación, pueda activar y fortalecer las distintas agrupaciones individuales, lo que a su vez parece un requisito de una integración más amplia.

En realidad se está todavía lejos de una situación como la prevista, aunque no por ello se deja de percibir su creciente necesidad en términos cada día más patentes. En efecto, en el momento actual

/es todavía

es todavía poco lo que se comunican y comercian los esquemas de integración entre sí y el impulso de éstos va orientado principalmente a la sustitución de importaciones, suponiéndose además que los productos industriales más complejos que las distintas regiones no puedan producir dentro de ellas, serán importados necesariamente desde los centros industriales mundiales.

Como resultado de ese proceso, la parte más dinámica de las demandas nacionales se transfieren a terceros países, especialmente en épocas de rápida expansión, en tanto que se debilita el ritmo de integración, como posiblemente sucedió en 1972-1974. América Latina en su conjunto se encuentra así en posición vulnerable en cuanto a los bienes de capital y equipos de producción que necesita, pues su oferta reacciona tardíamente ante aumentos de la demanda interna de aquéllos. Tanto los esquemas nacionales como los de alcance subregional parecen haber tropezado con algún límite para cumplir ese importante papel.

Puede así suponerse que el elevado coeficiente de elasticidad de las importaciones, que alcanza un valor medio de 1.3 en 1965-1973, estaría indicando que en el período de desarrollo más intenso y reciente, la región no se ha encontrado preparada en ese terreno y no ha podido reaccionar prontamente ante alzas considerables de la demanda de bienes de capital y de equipos.

Puede pensarse que todo intento de profundizar el grado de vinculación ya logrado y de extenderlo a productos de industrias aún más complejas, requeriría ahora rebasar los límites de los distintos esquemas, lo cual a su vez implicaría darle mayor flexibilidad al funcionamiento de cada uno de ellos, y supone también su afianzamiento y cohesión.

En ese sentido, los actuales esquemas de integración podrían considerarse no tanto como estructuras fijas establecidas, sino como partes de sistemas en evolución. Esto parece estar confirmado por el hecho ya señalado de que en años recientes, aún sin mediar arreglos especiales de carácter arancelario o de otra índole, se han ido reduciendo las tendencias al aislamiento que antes prevalecían. Es

/notorio el

notorio el inicio de nuevas modalidades de relacionamiento económico entre países pertenecientes a distintos esquemas integracionales, o que empiezan a establecer vinculaciones industriales más intensas.

Brasil, por ejemplo, empezó a partir de 1970 a ser el principal comprador regional de manufacturas de México, que antes se destinaban casi exclusivamente a países latinoamericanos menos industrializados o a terceros países no latinoamericanos. Según estudios recientes la composición de esas exportaciones y el monto de las mismas parecen estar indicando ya un cierto grado de integración industrial en América Latina, que antes era desconocido.

La evolución que se acaba de reseñar está indicando posiblemente la presencia de hechos y fuerzas nuevas dentro de las economías de América Latina. En ese marco la necesidad de un cierto replanteamiento de la integración parece surgir de un modo natural, si se piensa que esas tendencias vinculadoras están presentes sólo en los últimos años y que su afianzamiento, o por el contrario su atenuación, puede cambiar el sentido de la integración de América Latina.

Es el rezago de oferta antes señalado el que podría superarse a través de una cooperación que se efectúe en un ámbito más dilatado y que no se restrinja necesariamente a los límites de los distintos esquemas subregionales. Se concibe así un cambio importante de actitud que - como se sabe - generalmente se limitaba a impulsar la producción industrial dentro de cada zona de integración.

En cuanto a ese ámbito de ampliación selectiva de la cooperación, por grupos y sectores industriales, lo esencial es avanzar hacia el concepto de que una parte del excedente de demanda industrial que no pueda ser cubierta internamente por una región determinada, sea encauzada hacia otras zonas de integración o países individuales de América Latina.

Según este supuesto el desarrollo rápido de una zona determinada de integración tendería en el futuro a repercutir no sólo dentro de la propia zona integrada, sino en forma de demanda que en parte se transfiere a otros grupos de países de la América Latina. Se aprovecharía la tendencia ya iniciada a que la vinculación y cooperación

/económica rebasen

económica rebasen el ámbito de los grupos de integración. El afianzamiento de éstos es por supuesto la base de esa interrelación entre esquemas y países, pues difícilmente podría derivarse un comercio activo entre ellos en condiciones de pérdida de impulso del propio intercambio subregional. Al mismo tiempo, es clara la necesidad de que en los grupos subregionales el avance de su integración dé origen simultáneamente a vinculaciones con otras zonas y pueda con el tiempo ser una manera de impulsar una mayor complementación entre las economías de América Latina. Ello implicaría que una parte importante del poder de compra que se transfiere a los centros industriales para la adquisición de maquinaria y equipo esencial sería retenida en América Latina. Así, toda perspectiva integradora futura parecería tener que basarse cada vez más en esa doble relación, hacia adentro del esquema que se integra y entre éste y otros países y regiones de América Latina.

VI. CONCLUSIONES E IDEAS PARA LA ACCION

Los países de América Latina han realizado grandes avances en materia de crecimiento y modernización de sus economías. Sin embargo, necesitan aún de la cooperación económica para el desarrollo, la que buscan activamente en diferentes esferas: dentro de la región, entre ella y otros países en desarrollo y, finalmente, con los países industrializados. Esta búsqueda ha generado vínculos importantes, que deben tenerse en cuenta en la elaboración y ejecución de la estrategia económica global de América Latina para los años próximos. Por la magnitud y complejidad de los vínculos económicos de la región, tanto internos como con las áreas económicamente desarrolladas en el mundo, se centrará la atención en unos y otros en este capítulo del documento.

América Latina ha dado a conocer en diversos foros regionales e internacionales su posición en el pasado reciente sobre una amplia gama de temas vinculados al desarrollo. En las páginas que siguen no se pretende reiterar las posiciones ya expresadas.1/ En cambio, se espera seleccionar algunos de los principales problemas presentes y sugerir ideas para la acción, tendientes a resolverlos. Entre las posibles soluciones se ha preferido destacar aquéllas que poseen tres características principales: que tengan un alcance y contenido pragmático; que puedan aplicarse relativamente pronto, más bien que en el largo plazo, y que contribuyan a reducir o eliminar las disparidades en el sector externo y los desniveles tecnológicos existentes y previsibles. La reducción o eliminación de estas diferencias requiere tanto de políticas internas como de acción externa. Este capítulo presenta algunas ideas sobre la acción externa, y abarca aspectos de políticas comerciales internacionales, financiamiento y deuda, inversión directa extranjera y empresas transnacionales, tecnología e integración.

1/ Tales posiciones se encuentran por ejemplo en la Evaluación de Chaguaramas, la Declaración de Manila, los informes de la UNCTAD IV, los documentos de la Conferencia de Cooperación Económica Internacional (o Conferencia de París), etc.

/1. Política

1. Política comercial: manufacturas, semimanufacturas y productos básicos

Este campo puede abarcar una gama muy amplia de materias, algunas de naturaleza general y otras más específicas relacionadas con países o grupos de países de gran importancia para el comercio de América Latina, como Estados Unidos, y la Comunidad Económica Europea, ya que es necesario llevar adelante, en forma complementaria y paralela, soluciones con enfoques de conjunto y otras adoptadas caso por caso.

a) Materias generales

Hay ciertos aspectos conceptuales importantes en las políticas y prácticas comerciales latinoamericanas con muchos países desarrollados. Un ejemplo es el papel que juegan los subsidios de exportación como instrumento de política de países latinoamericanos y otros países en desarrollo. Ellos consideran la utilización de incentivos fiscales cambiarios y otros de carácter administrativo como una aplicación legítima del concepto de protección a la industria nacional en el campo del comercio internacional. Sin embargo, algunos países desarrollados consideran que tales subsidios representan una vinculación injustificada del interés comercial privado con el público, contra la cual deberían aplicarse en represalia aranceles compensatorios. Conviene aclarar aspectos tan importantes como éstos, y establecer distintas definiciones y categorías de subsidios que podrían utilizarse de manera diferenciada.

Por ejemplo, en la actualidad se aceptan sin represalias aquellos subsidios a la exportación tendientes a compensar el efecto de los impuestos internos. Igualmente deberían aceptarse los subsidios destinados a compensar el efecto de los aranceles y otras formas de protección que graven insumos necesarios para la producción de los bienes que se exportan; o de tipos de cambio transitoriamente sobrevaluados. Asimismo, debería aceptarse que los países en desarrollo aplicaran subsidios u otros estímulos adicionales por montos limitados a márgenes razonables y plazos también limitados. Este último tipo de incentivos se justifica, entre otras cosas, por el hecho de que los países en desarrollo tienen una desventaja inicial para penetrar en

/los mercados

los mercados de los países más desarrollados, por la falta de canales de distribución establecidos, el desconocimiento en el país importador del producto o de la marca y su calidad, y otros aspectos que configuran el cuadro de una actividad exportadora naciente.

También cabría una preferencia especial para los productos provenientes de países en desarrollo cuando los países desarrollados utilicen salvaguardas y barreras no arancelarias para el acceso a sus mercados, petición de restricciones voluntarias en las exportaciones de otros países, incrementos escalonados de los aranceles y otros instrumentos similares de protección.

Existe un segundo aspecto en el que cabe una acción de carácter general. Este es el caso de aquellos rubros industriales altamente protegidos en los países desarrollados y para cuya producción los países en desarrollo tengan ventajas. Una reducción gradual de la protección de tales rubros en los países desarrollados estimularía el desplazamiento de la producción desde ellos hacia los países en desarrollo. Un planteamiento general al respecto, convenido internacionalmente, podría ser muy útil en la consideración de casos concretos.

Un tercer aspecto en el cual la acción general es muy útil es el del reconocimiento de las considerables reducciones arancelarias que los países latinoamericanos han hecho en los últimos años. Ellas han sido a menudo de carácter generalizado y no se han negociado internacionalmente, pero constituyen de hecho "reciprocidad anticipada". En efecto, dichas reducciones, de gran magnitud en algunos casos, han facilitado un incremento importante de las importaciones, principalmente las que provienen de países desarrollados.

Un cuarto elemento de política de comercio, muy importante, es el que se refiere a productos básicos. El programa integrado que está en marcha en la UNCTAD, trata de lograr entre otras cosas mayor estabilidad de precios, mayor elaboración en los países productores y una participación más activa de éstos en la distribución. El fondo común es una pieza fundamental del programa. En las reuniones preparatorias sobre productos que están programadas, es importante tener en cuenta tanto los productos y aspectos que son de interés especial

/para América

para América Latina, como los bienes para los que entraron en vigor recientemente convenios con mecanismos apropiados para realizar consultas y adoptar decisiones.

b) El enfoque de casos concretos

Complementando y de ninguna manera sustituyendo los planteamientos generales, la solución de los problemas de los diversos productos de exportación requiere de un estudio caso a caso, por lo que puede incorporarse ahora con ventaja un enfoque adicional de "casos concretos" A medida que América Latina logra éxitos sucesivos en sus esfuerzos por colocar volúmenes crecientes de manufacturas o semimanufacturas en los mercados de diversos países desarrollados, crece también la resistencia de los productores de artículos idénticos o similares en dichos países. Como consecuencia, han surgido debates en foros de negociaciones regionales y globales, que frecuentemente han llevado a la confrontación.

Con el fin de minimizar la pérdida de tiempo en un prolongado intercambio de argumentos y contraargumentos, que contienen a menudo una fuerte connotación ideológica, la secretaría de la CEPAL sugiere que ha llegado el momento de considerar - para un número determinado de productos que plantean problemas de exportación a los países de América Latina en un futuro cercano - el establecimiento de un proceso sistemático nuevo para revisar los problemas de exportación con el fin de resolverlos sobre bases mutuamente aceptables de distribución de costos y beneficios. Tal proceso puede consistir, por ejemplo, en un análisis anual de los aspectos que afectán la oferta, demanda, precio y acceso a los principales mercados 2/ de ciertos productos

---

2/ Por ejemplo: a) Qué importancia tiene cada producto para cada país exportador latinoamericano? b) ¿Cuál podrá ser el impacto sobre el empleo en el país desarrollado importador? c) Qué otros países compiten con América Latina en el mercado del país importador? d) Cuáles son las barreras arancelarias y no arancelarias? Estas son sólo unas pocas preguntas que podrían considerarse. En el pasado se han hecho análisis sobre determinados aspectos y productos en el GATT, en la UNCTAD y en la CEPAL, como parte de las actividades de apoyo a la CECLA. Los que aquí se sugieren serían análisis que abarcarían el conjunto de los principales aspectos de cada producto o grupo de productos manufacturados realizados en forma práctica.

/importantes para

importantes para el comercio de exportación latinoamericano, incluyendo un examen cuidadoso de los problemas que se presentan y de las posibles vías de acción para solucionarlos.

Se publicaría a continuación un informe detallado de cada producto examinado, presentando los hechos, resumiendo los problemas principales y sugiriendo enfoques optativos para resolverlos. Tomando estos informes como base, es posible promover una discusión entre los sectores y organismos interesados en los países latinoamericanos y los desarrollados. Tal discusión podría estar precedida, por parte de los países latinoamericanos, de una etapa preparatoria en la que estudiarían sus problemas y definirían sus posiciones. El resultado final sería en todo caso un programa de acción práctico y completo, caso por caso. Tal programa sería claramente de gran valor tanto para los países latinoamericanos como para los desarrollados, y para los sectores privado y público.

c) Los Estados Unidos

El enfoque complementario de abordar soluciones de conjunto - como algunas reformas que pueden introducirse a la Ley de Comercio de Estados Unidos - y de considerar paralelamente casos concretos en la forma señalada en el punto anterior, puede tener utilidad inmediata en el caso del comercio de los países latinoamericanos con los Estados Unidos. Hay básicamente dos razones para ello: la primera se relaciona con la existencia por mucho tiempo de ciertas barreras a la exportación de manufacturas y semimanufacturas en el mercado de los Estados Unidos; la segunda, se relaciona con la ley de comercio de dicho país. Las limitaciones importantes al aumento de las exportaciones latinoamericanas que contiene dicha ley, y que es necesario superar, incluyen principalmente: i) la fórmula de necesidad competitiva; ii) las restricciones en las reglas de origen; iii) cláusulas de salvaguarda y otras relacionadas con ellas; iv) subsidios o aranceles compensatorios; v) exclusión de los países de la OPEP.

El enfoque sistemático caso por caso que se ha sugerido podría comenzar con una muestra de productos de exportación que interesen a los países latinoamericanos, para los cuales la ley de comercio (y cualquier

/otro impedimento

otro impedimento anterior) constituya una limitación significativa al acceso de América Latina al mercado de los Estados Unidos.

Pueden distinguirse, a vía de ejemplo, los cuatro grupos de productos que se señalaron en el capítulo II y que pueden merecer atención separada:

i) bienes excluidos del sistema generalizado de preferencias por considerárseles "sensibles", exclusión que es obligatoria para el Presidente de los Estados Unidos de acuerdo con la Ley de Comercio. En este caso, como se dijo, quedan unas 740 partidas del arancel de los Estados Unidos, que incluyen calzado, algunos productos textiles y confecciones, y algunos productos electrónicos y de vidrio, todos los cuales son de gran importancia actual o potencial para América Latina;

ii) bienes excluidos del sistema de preferencias por decisión del Presidente de los Estados Unidos, debido a la posibilidad de que su importación tuviese efectos desfavorables en industrias o en el empleo del país. Este grupo incluye artículos de cuero, ropa interior, alfombras artesanales, manteles y algunos alimentos como pollos y otras aves, pescado, ciertos productos lácteos y verduras y frutas. Muchos de los productos incluidos también son de gran interés para América Latina;

iii) bienes incluidos en el esquema de preferencias, pero a los que se les aplica la cláusula de necesidad competitiva, y

iv) bienes sujetos temporalmente a barreras, como el algodón, ciertos productos lácteos y herramientas de acero inoxidable y aleaciones.

Naturalmente, América Latina puede emprender también, en forma paralela, una serie de acciones coordinadas ante el Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos con el fin de lograr el mejoramiento de los cinco aspectos de la ley de comercio de ese país que se han mencionado. Una posibilidad, hasta ahora no intentada en forma sistemática, es la de estimular a representantes del sector público y privado de América Latina, para que presenten los puntos de vista de la región tanto en los organismos de la Administración como en los Comités del Congreso de los Estados Unidos.

/Por otra

Desde el punto de vista de América Latina, un mecanismo apropiado puede facilitar las consultas y negociaciones. Sin embargo, tal mecanismo por sí solo no variaría su poder negociador; es necesario también analizar cuidadosamente los medios para mejorar la capacidad negociadora de la región. Tales medios pueden incluir la acción conjunta en las decisiones de comprar o de vender ciertos productos, o en el manejo de sus propios aranceles y otros desincentivos a la importación.

Simultáneamente, y de manera paralela, pueden emprenderse acciones específicas por parte de los países latinoamericanos para obtener de parte de la Comunidad, un tratamiento en materia comercial simétrico al que ésta otorga a los países mediterráneos menos desarrollados y a otros países en desarrollo, incluyendo los signatarios de la Convención de Lomé. Asimismo, es posible buscar un entendimiento en materia de productos agropecuarios, cuyo comercio extra-Comunidad se ve influido por arreglos comunitarios como la política agrícola común. El enfoque caso a caso puede ser útil en este contexto, aplicado a productos seleccionados de entre los tres grupos principales de manufacturas que importa la CEE: los productos agrícolas procesados, los productos textiles y de cuero y los de las industrias más dinámicas, como la metalmecánica.

Otra área de acción de la que pueden esperarse muchos beneficios mutuos para la Comunidad y América Latina es la de estudiar un marco más amplio de relaciones económicas, que incluyan, entre otros aspectos, las inversiones privadas directas de la CEE en América Latina. Es factible obtener beneficios recíprocos de las inversiones que hagan empresas europeas, por ejemplo, mediante la producción tanto para el mercado interno latinoamericano como para los mercados europeos, si se logra aumentar el acceso a éstos.

Este marco más amplio puede incluir también un análisis de las posibilidades de complementación a largo plazo de las economías de América Latina y la CEE, que facilite la definición de líneas de especialización y de cooperación entre ambas regiones.

/e) Japón,

e) Japón, países miembros del CAEM y otras áreas en desarrollo

En una necesaria diversificación de relaciones económicas externas de América Latina, el aumento del comercio con Japón y los países miembros del CAEM puede brindar resultados de importancia en los próximos años. Japón ha mostrado interés en asociarse con países latinoamericanos en lo que toca a recursos naturales y su procesamiento; y está comenzando a llevar a cabo una política de descentralización de industrias por razones de costo de mano de obra y de medio ambiente. Tiene experiencia en la adaptación de tecnologías a condiciones más cercanas a las de países en desarrollo.

Con los países miembros del CAEM ha aumentado significativamente el comercio de varios de los países latinoamericanos, se ha ampliado el ámbito de los acuerdos comerciales y junto con eso se han realizado experiencias todavía limitadas pero significativas de cooperación industrial y tecnología. La sistematización y profundización de los esfuerzos cooperativos en ambos casos merecen especial atención.

Con los países en desarrollo de otras áreas, el desarrollo actual de América Latina permite cooperar en beneficio recíproco, para ampliar mercados e impulsar el avance tecnológico. Hasta ahora esta cooperación, salvo casos aislados, fue modesta. El SELA puede ser un instrumento importante que complemente las iniciativas de países individuales de la región.

2. Financiamiento y deuda

Como se ha indicado en capítulos anteriores, los problemas de financiamiento y deuda de América Latina están estrechamente vinculados al comercio. Mientras mayor éxito se logre en el plano comercial, en términos de acceso acrecentado de las exportaciones latinoamericanas a los principales mercados mundiales, menor será la necesidad de buscar fórmulas que alivien el peso del servicio de la deuda externa y que aseguren una participación de América Latina en los recursos concesionales disponibles.

/En este

En este último aspecto, cabe señalar que los recursos concesionales están siendo dirigidos principalmente a los países más pobres y a los llamados "más seriamente afectados". Esto ocurre tanto en la ayuda oficial bilateral como en la de organismos multilaterales. De aquí surgen dos problemas. Por una parte, varios países latinoamericanos se han visto forzados a dirigirse a los mercados de capitales privados y a los bancos privados para cubrir sus necesidades financieras crecientes, sin que haya políticas formuladas al respecto en el campo internacional, ni se contemple formulación alguna. Por otra parte, un cierto número de países latinoamericanos aún necesita asistencia oficial en los términos y condiciones tradicionales y sin embargo, no puede obtenerla debido a la precedencia otorgada a los países más pobres y más seriamente afectados. Así, América Latina queda en el medio, sin que haya una política ni un mecanismo institucional disponible para los países más avanzados. Las políticas y mecanismos existentes están orientados fundamentalmente a colaborar con los países más pobres y más seriamente afectados, y no con los menos avanzados de América Latina.

Esto nuevo problema de la región podría resolverse modificando los criterios de clasificación que se utilizan para determinar cuáles son los países más pobres y más seriamente afectados. En la actualidad, la clasificación se hace simplemente dividiendo los países en dos grupos de acuerdo con su ingreso per cápita; la cifra de 300 dólares es una de las que se utilizan generalmente para dividir entre países más pobres y otros.

Se propone, en cambio, en vez de esta clasificación, una triple. Habría un primer grupo, constituido por los países con 300 dólares de ingreso per cápita o menos, que serían tratados como lo son actualmente. Los países con ingreso de más de 300 dólares por habitante podrían dividirse en dos grupos, para lo cual no sólo se tendría en cuenta el ingreso per cápita sino también otras características, tales como la estructura productiva y el grado de desarrollo industrial, posibilidades efectivas de exportación y el acceso a los mercados financieros privados de corto y largo plazo. Con criterios múltiples

/como los

como los señalados, los países cuyo ingreso per cápita supere los 300 dólares serían clasificados en el segundo y el tercer grupo; el segundo, formado por aquellos países aún dependientes de la exportación de unos pocos productos básicos y con acceso limitado a los mercados privados de financiamiento; el tercero, por aquellos países que han logrado ya un mayor grado de diversificación económica, de acceso a los mercados de bienes y financieros y un ingreso per cápita relativamente más elevado. Los países del segundo grupo recibirían una cooperación económica y financiera de orientación no muy distinta a la que América Latina obtenía a fines de la década de los años sesenta, aunque con los debidos perfeccionamientos; para los del tercer grupo habría que asegurar un tipo de cooperación económica internacional más diferenciada, adaptada a su nueva realidad, con mayor énfasis en el financiamiento público y privado, con menor contenido de concesionalidad, y con fuerte acento en los aspectos comerciales.

a) Financiamiento privado

Como se desprende de capítulos anteriores, la necesidad de mejorar la apreciación que se hace, por parte de los acreedores, de la solvencia de varios países deudores de América Latina, considerados separada o conjuntamente, tiene alta prioridad. Hay varias maneras de lograr esto, pero hay dos a las cuales conviene dedicar especial atención, que han sido ya propuestas por CEPAL y sobre las que no hay todavía una decisión política.

La primera idea para la acción en este campo se refiere al establecimiento, dentro de una organización apropiada, de un servicio de refinanciamiento. Los países deudores que deseasen solicitar ayuda para resolver problemas particulares de deuda podrían hacerlo dentro de las operaciones normales de la organización correspondiente, la que se financiaría para este propósito mediante contribuciones de los países acreedores y los países de la OPEP, así como mediante sus propios recursos. Esta propuesta combina tres elementos de carácter eminentemente práctico: i) habría un estudio caso por caso, pero dentro de un marco institucional global; ii) no habría un efecto contraproducente sobre la solvencia de los países solicitantes, por el contrario,

/la sola

la sola disponibilidad del nuevo servicio representaría una garantía adicional de pago; y iii) podría considerarse alguna forma de subsidio a los intereses similares en sus líneas generales, a la cuenta de subsidio en el servicio del petróleo del Fondo Monetario.

La segunda idea se refiere a la propuesta de crear una red de seguridad financiera en América Latina, planteada originalmente en el XVI Período de sesiones en 1975. Los bancos centrales de América Latina y los gobiernos americanos, con apoyo secretarial de la CEPAL y de CEMLA, han iniciado ya el estudio detallado de la idea, la que fue recibida favorablemente. No se ha logrado aún el consenso político necesario, pero podría ser ésta la oportunidad de revisar nuevamente las posibilidades de acción común de los países latinoamericanos para acrecentar sus formas de apoyo financiero colectivo y de garantía colectiva en relación con las dificultades de la balanza de pagos y la deuda.

A medida que decae el acceso de América Latina a los recursos concesionales de ayuda para el desarrollo, los países de la región necesitan mayor acceso tanto a la banca privada como a los mercados de capitales de los países desarrollados. En la actualidad, son muy pocos los países latinoamericanos que utilizan los mercados externos de capitales privados de largo plazo, de manera que las posibilidades de hacerlo deberían ser estudiadas en mayor detalle por los organismos nacionales y regionales correspondientes, con la colaboración de representantes de los bancos centrales y comerciales de América Latina.

Con tal propósito vale la pena considerar dos ideas específicas: a) el uso complementario de esquemas multilaterales de garantía; y b) la cooperación técnica horizontal que pueden ofrecer los gobiernos latinoamericanos que ya han logrado acceso a los mercados de bonos de Estados Unidos y de Europa, con el fin de ayudar a otros gobiernos a lograrlo.

El Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han estudiado algunas propuestas de mecanismos para facilitar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de capitales de largo plazo, incluyendo esquemas multilaterales de garantía.

/La secretaría

La secretaría del Comité ha dado gran importancia a estos aspectos y ha avanzado propuestas muy positivas orientadas a dar apoyo transitorio a las emisiones de bonos de países en desarrollo en el exterior, mientras tales emisiones logran establecerse en el mercado. Dichas propuestas merecen ser recibidas favorablemente y estudiadas con vista a su aplicación.

Por otra parte, algunos países latinoamericanos ya están establecidos en el mercado con sus emisiones de bonos. Poner esta experiencia a disposición de otros países de la región, ayudaría a estos últimos a organizarse internamente, a establecer los contactos externos y a realizar los estudios necesarios para llevar a buen término emisiones iniciales de bonos en los mercados externos de capitales.

Finalmente, cabe considerar posibles líneas de acción internacional conducentes a lograr una mayor estabilidad de los mercados financieros privados en euromonedas. Tales mercados están en general fuera del marco de acción de las autoridades monetarias nacionales y no se benefician directamente de los mecanismos nacionales de redescuento y otros que contribuyen a la fluidez en el comportamiento del crédito interno. El establecimiento de mecanismos colectivos de redescuento, tal vez en un organismo internacional apropiado, tendría la doble ventaja de promover un comportamiento más estable del mercado de créditos en euromonedas, y de facilitar una supervigilancia general de las condiciones de dicho mercado. Tal mecanismo podría dar además la posibilidad a otras instituciones internacionales o regionales de invertir parte de sus recursos en participaciones de créditos en euromonedas, orientadas en las direcciones que sean más compatibles con los objetivos de cada institución.

b) Capital público

Como ya se ha señalado hay un cierto número de países de América Latina que aún requieren acceso a financiamiento de fuentes oficiales en términos concesionales. En tales circunstancias, son importantes los esfuerzos que hagan los gobiernos para ayudar tanto al Banco Interamericano de Desarrollo como al Banco Mundial a financiar las necesidades

/de recursos

de recursos de los países latinoamericanos que requieren su ayuda. A tal fin, merece especial atención el aumento de los fondos del BID, con el fin de asegurar un fortalecimiento apropiado de sus servicios de préstamos concesionales, así como de los ordinarios. Esto vale también para el Banco Mundial, en la medida en que este organismo continúe apoyando a la América Latina. Asimismo, los recursos del PNUD deberían ampliarse pronta y significativamente con el fin de lograr una base financiera estable y firme para sus actividades.

c) Financiamiento compensatorio

El servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario ha sido relativamente poco usado, salvo en el último año después de su liberalización. Hay tres aspectos en los cuales puede actuarse para lograr una mayor expansión y liberalización de este servicio. El primero, se refiere a la conveniencia de revisar el criterio para el uso de estos recursos, de modo de garantizar un cierto volumen real de importaciones, y no sólo compensar por la caída anormal de las exportaciones. De este modo, se introduciría la consideración de la relación de precios del intercambio, y se lograría proteger el financiamiento de los planes de desarrollo de las fluctuaciones que pueden ocurrir en exportaciones e importaciones por razones que están más allá del control de las autoridades. El segundo aspecto se refiere al hecho de que, a pesar de los mejoramientos recientes, en el servicio de financiamiento compensatorio aún quedan diversas restricciones que afectan las condiciones de los préstamos. Tales restricciones pueden ser aliviadas en los siguientes aspectos: i) permitiendo tomar mejor en cuenta la tendencia general creciente de los precios; ii) liberalizando las limitaciones de los giros en relación con las cuotas; y iii) estableciendo la amortización de los giros hechos en relación, no con el tiempo, sino con los "excedentes" generados cuando se recupera la situación que dio origen al derecho de giro.

/Finalmente, el

Finalmente, el tercer aspecto se refiere a la conveniencia de continuar aumentando, de acuerdo con sus necesidades, el volumen total de préstamos de este servicio, cuyo reciente incremento se ve compensado por la desaparición del servicio del petróleo.

d) Mecanismos institucionales

Como ha quedado en claro en las páginas anteriores, algunos países latinoamericanos se dirigen cada vez más a las fuentes privadas de financiamiento y a los recursos no concesionales, mientras que otros países latinoamericanos deben continuar recurriendo, en mayor o menor medida, a las formas tradicionales de asistencia oficial bilateral y multilateral para el desarrollo. La existencia de estos grupos de países y sus diferentes necesidades son un aspecto político central para la América Latina de hoy. Aparece como absolutamente crucial la necesidad de idear mecanismos que aseguren un mayor grado de simetría en la evaluación de los diversos grupos de países así como de los países acreedores.

Cabe considerar ahora la adopción de nuevas iniciativas a título experimental, en el plano regional, que engloben tres clases importantes de partícipes: i) fuentes públicas y privadas de asistencia financiera y técnica; ii) los países receptores, cualquiera que sea su nivel de ingreso o grado de industrialización; y iii) un grupo de individuos de muy altas calificaciones técnicas e independencia intelectual, capaces de hacer una evaluación del cumplimiento de los compromisos contraídos tanto por quienes proveen el financiamiento, como por quienes lo reciben. Este grupo serviría también para proveer la información y el análisis necesario.

Algunos países han encontrado que los llamados "grupos consultivos" llenan parcialmente esta necesidad. Pero la importancia creciente de los acreedores privados apunta en la dirección de buscar mecanismos que permitan una relación más fácil y estable con ellos, así como con los acreedores públicos.

Además, un mecanismo que englobe los tres partícipes señalados podría facilitar el financiamiento conjunto de fuentes públicas y privadas y daría un mayor grado de seguridad para planear el futuro

/en los

en los países latinoamericanos. Por otra parte, fortalecería la capacidad de las agencias financieras privadas y públicas para evaluar el desempeño en el campo económico y la solvencia de los países deudores.

3. Inversión directa privada y empresas transnacionales

Las inversiones privadas directas extranjeras en América Latina no sólo tienen gran significación para la economía de los países de la región, sino que también la tienen para la economía de los países desarrollados de los que provienen. Su magnitud es elevada, aportan un complemento importante a las exportaciones del país de origen (mediante exportaciones indirectas) y permiten una mayor expansión de las empresas transnacionales. La importancia para los países desarrollados de tales inversiones en América Latina confiere a los países de la región un poder de negociación potencial alto, usado hasta ahora en forma sólo limitada.

Actualmente, se está manifestando una nueva tendencia negociadora en América Latina. Se parte del hecho de que el aporte sustancial de las empresas transnacionales no consiste principalmente en recursos financieros provenientes del país de origen, sino en la tecnología, las formas de organización y un programa de financiamiento basado en su mayor parte en recursos internacionales y del país de destino. En tales condiciones, los gobiernos latinoamericanos podrían negociar - y en varios casos lo están haciendo - la asociación de intereses locales, públicos o privados, con la transnacional que opera en el país, y el papel más activo que pueden tener las empresas transnacionales en las exportaciones de estos países - incluso de los bienes que ellas mismas producen para el mercado interno - usando los mecanismos de distribución internacional y las facilidades de acceso a otros mercados de que ellas disponen. En tal sentido, en los últimos años se ha acumulado una valiosa experiencia en materia de empresas mixtas (joint ventures).

/En otro

En otro plano, es necesario considerar en forma especial las transacciones de comercio internacional realizadas entre ramas de una misma empresa, para asegurar que los precios de las mismas no se alejen de los competitivos.

Con estos propósitos, además de continuar los trabajos tendientes a elaborar un código internacional de conducta para las empresas transnacionales, pueden prepararse paralelamente pautas de acción para las futuras negociaciones sobre inversiones directas entre los gobiernos y las empresas multinacionales sobre la base de la experiencia que en esta materia se ha obtenido recientemente tanto en América Latina como en otras regiones del mundo.3/

4. Tecnología

En un capítulo anterior se han formulado algunas observaciones sobre el avance técnico en América Latina, con referencia especial a los problemas que plantea la transferencia de tecnología desde los países industrializados y la necesidad de fortalecer la capacidad propia de adaptación y creación tecnológica de la región.

Dada la complejidad de los desafíos y tareas que los países latinoamericanos enfrentan en este campo, resulta evidente que el esfuerzo requerido supera la capacidad de estas naciones para resolverlos por sí solas, de manera que adquieren especial importancia en este campo la cooperación internacional y las relaciones externas vinculadas a estas materias.

En los párrafos que siguen y con el propósito de hacer en ellas especial hincapié, se reiteran algunas proposiciones - muchas ya enunciadas en el capítulo antes mencionado - que parecen pertinentes a los propósitos de esta parte del presente documento.

En primer término, es indudable que se requiere la instalación y perfeccionamiento de mecanismos del sector público que contribuyan a la búsqueda y difusión de tecnologías apropiadas a las condiciones

---

3/ A ella se hace referencia brevemente en el capítulo I de la primera parte de este trabajo.

/prevalecientes en

prevalecientes en los países latinoamericanos. Se estima asimismo conveniente analizar la posibilidad de que el Estado tome una responsabilidad directa en la adquisición de ciertas tecnologías en el mercado mundial. Es claro, por ejemplo, que el éxito de la creación e instalación de las llamadas "tecnologías intermedias" en los países en vías de desarrollo requiere del Estado la elaboración y la aplicación de políticas que hagan posible su desarrollo e incorporación.

Se estima también importante promover la concreción de proposiciones ya hechas en foros internacionales por países industrializados que incluyen lo siguiente:

i) establecer y reforzar centros de intercambio de información entre países desarrollados y América Latina;

ii) fomentar la concreción de arreglos cooperativos por medio de los cuales firmas de tamaño pequeño y mediano de los Estados Unidos y de otros países desarrollados provean tecnología a firmas latinoamericanas y ayuden a su instalación y manejo;

iii) expandir y robustecer el acceso de América Latina a los servicios de información técnica de los países desarrollados;

iv) fortalecer los esfuerzos que se vienen realizando para facilitar el intercambio de experiencia e información entre los países en vías de desarrollo.

La promoción de las medidas mencionadas y los arreglos y mecanismos que surjan de la consideración de las mismas debe realizarse dentro de una concepción global de la política tecnológica que reconozca el desigual poder de negociación de los países en el mercado de la tecnología; la gravedad que reviste la fuga de cerebros para los países en desarrollo; la falta de adecuación de numerosas formas de tecnología provenientes de países desarrollados para su aplicación en países en desarrollo; y la necesidad de que estos últimos tengan acceso a la información sobre las formas de tecnología disponibles en países desarrollados, para poder adoptar decisiones adecuadas, reservándose el derecho de decidir qué tecnología emplearán.

/En América

En América Latina conviene:

i) promover mecanismos regionales y subregionales para el intercambio y cooperación en materia de tecnología;

ii) promover la sustitución de servicios de asistencia técnica importados por ingeniería nacional;

iii) mejorar los procesos de aprendizaje en las firmas que usan tecnología importada; y

iv) fomentar la difusión de los avances técnicos al resto de la economía.

Varios países latinoamericanos han estado estimulando la investigación y el desarrollo internos de tecnología, particularmente en el sector privado. Sin embargo, la experiencia no ha sido muy alentadora. Hasta ahora los países de la región no se han mostrado inclinados a programar los gastos en investigación y desarrollo, limitándose a una participación pasiva de carácter fiscal. La investigación llevada a cabo por el mismo sector público no ha seguido una política claramente definida, sino que más bien ha confirmado las decisiones de gasto en investigación adoptadas por la comunidad científica y académica. Como resultado de los enfoques poco sistemáticos y parciales que se han aplicado, hay algunos campos de la actividad económica y social (salud, nutrición, sanidad ambiental, etc.) en los cuales existe la urgente necesidad de nuevos conocimientos y técnicas. Los beneficios sociales de estas necesidades son claramente mayores que el beneficio privado, por lo cual se justifica el papel del Estado mencionado anteriormente.

Por último, es importante examinar si los fenómenos tecnológicos nacionales y regionales están en armonía con la evolución que puede preverse en cada una de las economías. Pueden producirse discrepancias que retardarían o frustrarían esa evolución. De ahí la necesidad de orientar y regular los procesos tecnológicos sobre una base realista que supere las ideas abstractas y poco operativas con que a menudo se encara la política en esta área.

/5. Integración

5. Integración económica

En los últimos años ha surgido con fuerza creciente un conjunto de modalidades específicas de cooperación e integración económica entre pares o grupos de países en forma de proyectos industriales, acuerdos sobre comercio y obras conjuntas de infraestructura. Es preciso impulsar estas acciones para aprovechar su potencial de dinamismo. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado con este propósito, tiene previsto definir las posibilidades de cooperación en sectores como las industrias agropecuarias y alimenticias, fertilizantes, pulpa y papel, entre otras, además de servir como órgano de consulta y coordinación latinoamericana ante terceros países y en reuniones internacionales.

Estas acciones deben ser complementadas con avances paralelos en los procesos de integración, que pueden proveer el marco general para aquéllas y crear una mayor interdependencia efectiva entre las economías de los países en una gama amplia de sectores productivos. La experiencia parece indicar que conviene dar mayor flexibilidad al funcionamiento de estos procesos, teniendo en cuenta las diferencias importantes que existen en los grados de desarrollo de los países que forman parte de ellos.

Los proyectos pueden también ser utilizados para corregir los desequilibrios entre países que tienen su origen en estas diferencias y que se reflejan tanto en los déficit o superávit del comercio de distintos países con la zona, como en las estructuras diversas de las exportaciones e importaciones que ellos transan con la misma.

a) Fortalecimiento, flexibilidad y acercamiento de los esquemas de integración

Los acuerdos o programas sectoriales entre países pertenecientes a distintos esquemas de integración pueden realizarse en forma compatible con el reforzamiento de estos procesos. Son instrumentos útiles para aquellos sectores que rebasan el tamaño de una subregión y requieren el acceso o concurso complementarios de otra zona de integración o de un país perteneciente a ella. Cabe explorar a fondo las posibilidades de cooperación entre, por ejemplo, el Mercado

/Común Centroamericano

Común Centroamericano y el Grupo Andino, o entre ambos y la CARICOM, o entre cualquiera de estas agrupaciones y uno o más de los países mayores de América Latina que no pertenezcan a ellas.

En lo que toca a Centroamérica, es esencial, por supuesto, que se encuentre una fórmula que satisfaga sus aspiraciones y de vitalidad al esquema de integración. Al mismo tiempo que se avanza en esa dirección en los sectores de industrias básicas como la siderurgia, la de papel y celulosa, las metalmecánicas y químicas, es preciso relacionar mucho de lo que se haga con los mercados y recursos de otros países, para obtener así mayor interés y apoyo en ámbitos económicos amplios. Programas de este tipo parecen factibles con la zona inmediata del Caribe, con Venezuela a través de planes de inversión como los que ya están en marcha, y con México o con el Grupo Andino para ciertas industrias. Estas posibilidades deben dar más vitalidad y cohesión interna al esquema centroamericano, y servirán además para impulsar un conjunto de importantes iniciativas adoptadas por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su última reunión.

La CARICOM está aprovechando muchas posibilidades de acción conjunta, pero también es indudable que podría avanzar con más firmeza si cuenta con mercados de exportación y establece arreglos de producción y especialización con otros grupos (el Mercado Común Centroamericano o el Grupo Andino, por ejemplo) o con otros países de América Latina.

También parece necesario acentuar la cooperación y complementación entre asociaciones como el Grupo Andino y los países más industrializados de América Latina. Dentro de márgenes de flexibilidad en la conducción de acuerdos de cooperación e integración económica, existe la posibilidad de concesiones comerciales entre el Grupo Andino y cada uno de dichos países. Pero el instrumento básico de vinculación podrían ser los acuerdos de complementación que el Grupo Andino debería estar en condiciones de negociar con ellos. Tales negociaciones se basarían en programas industriales amplios con cada uno de

/los países

los países más industrializados o con dos o más de ellos, según resulte aconsejable dadas las condiciones y actividades industriales de que se trate.

Los países más industrializados, a su vez, han iniciado ya ciertas integraciones parciales en sus sectores industriales más avanzados a través de acuerdos de complementación. La experiencia, aunque limitada a pocos casos, es muy positiva y muestra que toda acción futura entre esos países que propenda a especializar o complementar sus actividades económicas fortalece la base integradora de América Latina y puede dar a la ALALC el nuevo impulso que necesita. De un lado, se requeriría reactivar y redefinir los acuerdos de complementación de la ALALC como instrumentos de desarrollo industrial. De otro, pueden también emplearse concesiones arancelarias que incluyan el otorgamiento de franquicias diferenciadas entre esos países en favor de la producción de determinados rubros dentro de cada una de las industrias, de manera que se estimula la especialización en aquellos que por consideraciones de tamaño económico sean aconsejables.

La ampliación selectiva del ámbito de la cooperación por grupos de países y sectores industriales permite que una parte del excedente de demanda que a una región determinada no le es posible satisfacer con sus propios programas, sea encauzada hacia otras zonas de integración o países de América Latina. Ellos a su vez pueden actuar como compradores de otros renglones industriales para los que se requiere un mercado más amplio que el espacio subregional si se desea operar sobre bases económicas eficientes.

Como complementación cabe también perseguir finalidades que no están centradas en programas determinados, sino en instrumentos multilaterales de alcance más general, que conduzcan a un acercamiento global entre los países. Además de continuar con los avances previstos en los actuales esquemas de integración subregional, es posible buscar otros instrumentos de este tipo. Un cauce de solución viable y práctica puede encontrarse en el otorgamiento de una preferencia multilateral latinoamericana, que aunque inicialmente sea de

/magnitud reducida

magnitud reducida sirva para establecer un vínculo de alcance regional e impulsar el intercambio multilateral equilibrado entre los países. Corresponde a los gobiernos y a los organismos de intetración considerar esta posibilidad y las modalidades concretas que podrían emplearse. Lo que aquí se destaca es el valor que para la región tendría un vínculo de ese tipo, especialmente si la preferencia es otorgada por los países que tienen tendencia sistemática a un comercio de signo favorable, y se aplica al intercambio de ellos entre sí y con los demás países de América Latina. Se sugiere también un sistema de plazos que permita perfeccionar y generalizar la preferencia, agregando así un elemento multilateral a los arreglos entre grupos o pares de países, y creando al menos las vías para un proceso gradual de convergencia de los distintos sistemas y grupos de integración.

b) Posibilidades de desarrollo industrial y de comercio

La región está atrasada en la producción de bienes de capital e intermedios básicos, en tanto que el tamaño de su demanda en esos productos industriales más dinámicos es parecido al de uno de los países europeos más grandes con economías de mercado. Aunque existen marcadas diferencias respecto a esos países, el ámbito de la región en su conjunto, y aún de parte de ella, puede sustentar desarrollos adicionales de gran importancia a través de unidades económicas de tamaño y posibilidad adecuadas, que van más allá de las actuales modalidades de cooperación.

Es muy conveniente impulsar el establecimiento de una política regional de cooperación industrial y comercial destinada a alentar el desarrollo de un grupo de industrias estratégicas (química, maquinaria no eléctrica y eléctrica, equipo de transporte) sobre la base del mercado conjunto latinoamericano o de distintas combinaciones del mismo. Si en esos sectores la región alcanza a abastecer su demanda en proporciones semejantes a las de economías avanzadas, se abrirá el camino hacia logros muy considerables. La región podría funcionar como una economía altamente integrada y en condiciones de competencia muy cercanas a las internacionales.

Se concibe que para ciertas industrias de mayor complejidad el ámbito latinoamericano más amplio posible sea el necesario para estimular su desarrollo. Pero asimismo pueden requerirse muy variadas

/modalidades y alcances.

modalidades y alcances. Los países medianos y pequeños encontrarán determinadas posibilidades para el desarrollo de algunas de esas industrias dentro de los esquemas subregionales de los que forman parte. En otros casos, convendrá basar los avances industriales de mayor alcance en la cooperación entre distintos esquemas de integración, o entre un esquema de integración y países que complementen con aquél sus recursos y capacidades, bien en el terreno financiero, tecnológico o de organización, o por su estructura eslabonada con los nuevos acontecimientos.

Debe destacarse que el empleo de formas de cooperación múltiple adoptadas según las necesidades de cada caso contribuye a asegurar un papel a los países medianos y pequeños, y también a extender el ámbito del desarrollo integrado, junto con la preferencia general latinoamericana. Se prevé la amplia base que ofrece para esos programas la reestructuración del Mercado Común Centroamericano con mecanismos eficientes de programación industrial, y el avance del Grupo Andino en los programas sectoriales de desarrollo industrial. La ALALC tiene además instrumentos de complementación industrial para activar un desarrollo industrial avanzado. En esas circunstancias conviene recurrir ampliamente a los instrumentos y programas especiales mencionados en el primer párrafo de esta sección.

Esos arreglos de cooperación para el desarrollo de sectores industriales darán origen a oportunidades de inversión conjunta que sin duda fortalecerán las economías de los países y su integración. La promoción de esas inversiones es un campo ideal para que el SELA impulse la realización de proyectos industriales de gran envergadura, la organización de empresas multinacionales latinoamericanas, el desarrollo de importantes proyectos de infraestructura, de transportes, de comunicaciones y otros que caen dentro del campo de competencia del SELA, que con el tiempo irán constituyendo puntos de apoyo y núcleos de integración de gran importancia.

c) Acuerdos de pagos

Los sistemas de pago vigentes en América Latina pueden ampliarse y profundizarse en un doble sentido: en lo referente a los tipos de

/pagos incluidos

pagos incluidos en los acuerdos y a los plazos en que se liquiden los saldos. Una mayor extensión de estos últimos permitiría incrementar el ahorro de divisas y estimular el comercio, y lo mismo se lograría al ampliar a nuevos tipos de transacciones la cobertura de tales sistemas. Pero, además el mecanismo podría hacerse más eficiente si los acuerdos existentes en la región se vincularan entre sí, de modo de ampliar a la región en su conjunto la multilateralidad de la compensación. Naturalmente, para lograr los efectos deseados, habría que incrementar también los créditos recíprocos que financian el comercio en los períodos que median entre liquidaciones.

Otra posibilidad de profundizar estos convenios, que cabría estudiar con detención, es la de transferir parte del crédito envuelto en las operaciones entre los bancos centrales a los importadores o exportadores latinoamericanos. De este modo, al incentivo del ahorro de divisas para los bancos centrales, se unirá el incentivo de carácter dinámico de un crédito que pudiese transferirse con las garantías que se considerasen necesarias. Podrían tal vez estudiarse mecanismos entre los bancos comerciales para lograr que en ningún caso los bancos centrales asuman riesgos de tipo comercial.

Paralelamente, y con el fin de facilitar un avance algo más rápido del proceso de integración, conviene ampliar en grado importante los convenios de apoyo mutuo de balanza de pagos, manteniendo su vinculación con el comercio intrarregional. De esta manera, habría una línea más de defensa para los casos en que el propio proceso de integración pudiese provocar desequilibrios transitorios del comercio.

Otra posibilidad que conviene tener en cuenta es el establecimiento de un mecanismo de créditos de mediano y largo plazo vinculados a la adquisición de productos en la región. Si los países superavitarios pusiesen recursos a disposición de los deficitarios para financiar adquisiciones en la región, y si éstos a su vez agregaran recursos propios con tal propósito, se lograría un efecto multiplicador interesante en el financiamiento inicial.

/Los mecanismos

Los mecanismos de pagos y de apoyo de balanza de pagos mencionados anteriormente han sido ya probados en la práctica, de modo que su ampliación requeriría más de la voluntad política que de largos estudios. En cambio, los mecanismos de créditos de mediano y largo plazo vinculados a adquisiciones en la región, así como la extensión del crédito en los acuerdos de pagos a los exportadores o importadores, requieren de un análisis cuidadoso antes de intentar su aplicación. Sin embargo, vale la pena orientar esfuerzos de análisis en esas direcciones.