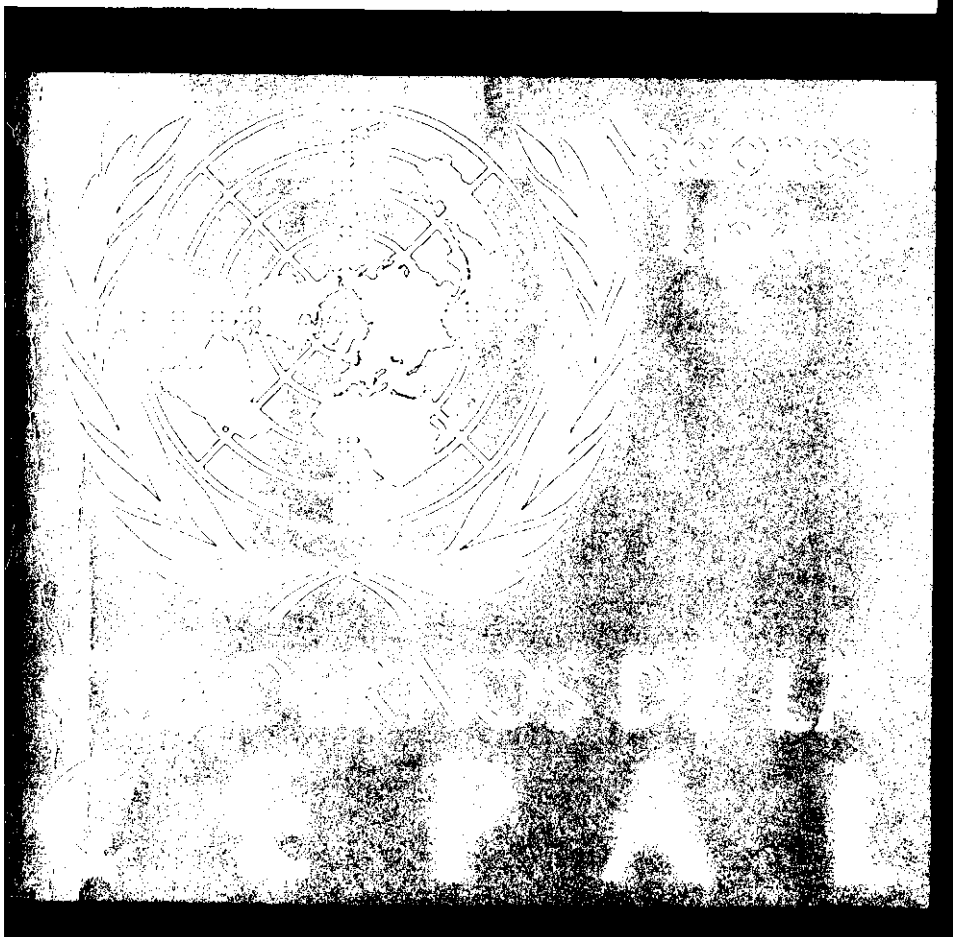


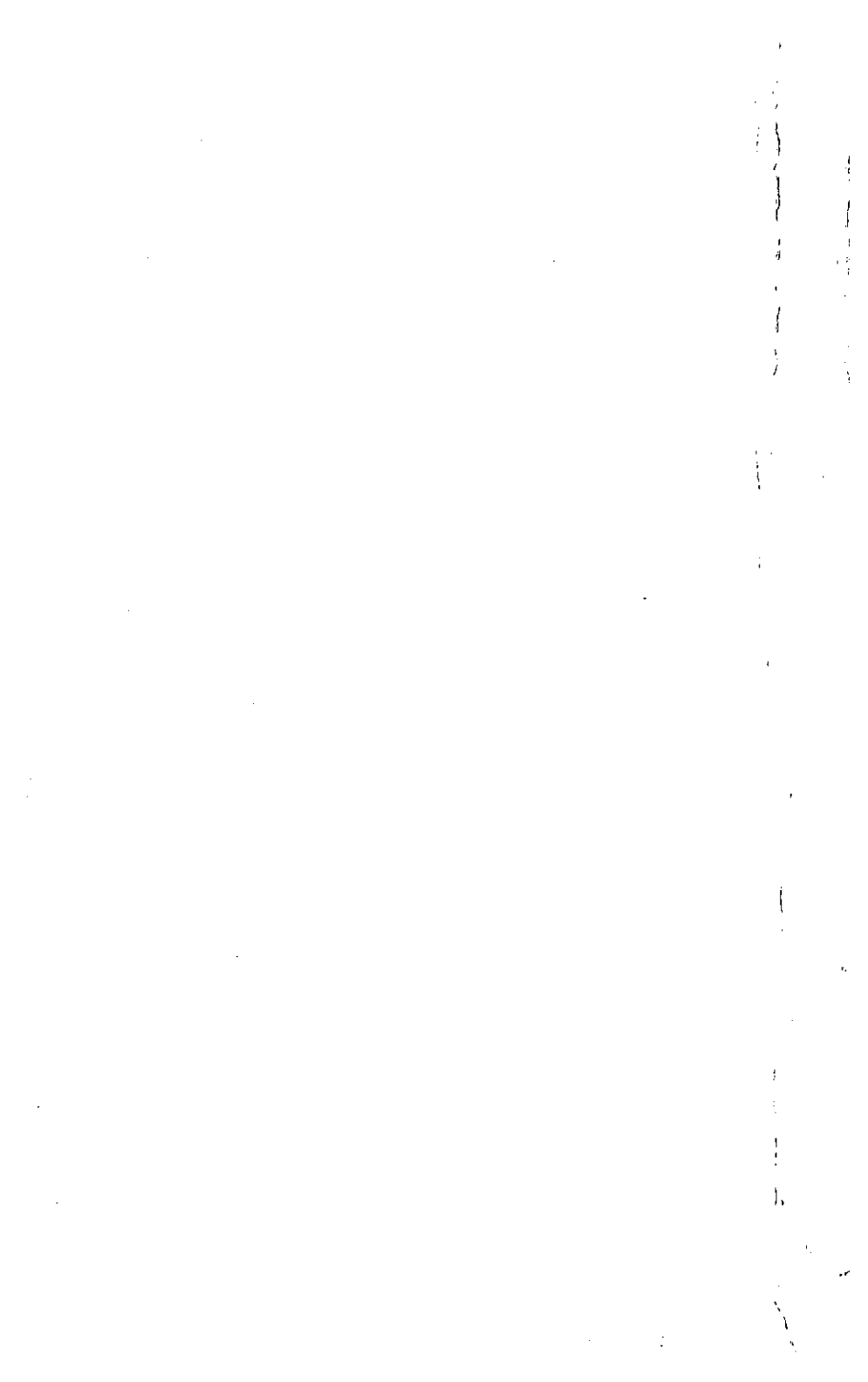
INT UN
EC 14



en

AMERICA LATINA:
EL NUEVO ESCENARIO REGIONAL
Y MUNDIAL







CUADERNOS

DE LA



CEPAL



AMÉRICA LATINA:
EL NUEVO ESCENARIO REGIONAL
Y MUNDIAL

Exposición del Secretario Ejecutivo de la *Comisión Económica para América Latina*, señor Enrique V. Iglesias, en el Décimosexto Período de Sesiones de la Comisión

SANTIAGO DE CHILE, 1975

**Composición, impresión y encuadernación realizadas
por los servicios gráficos
CEPAL / ILPES**

75-8-1556

INDICE

Prólogo	7
Introducción	9
I Tiempos de grandes transformaciones: ¿Un viraje en la humanidad?	11
II La nueva dimensión y perfil de América Latina: El despliegue y expansión de las fuerzas productivas en el último cuarto de siglo	18
La evolución y las perspectivas de algunos sectores dinámicos	20
América Latina y su creciente significación como importadora frente a las economías centrales	22
III El fenómeno no resuelto	25
Las grandes contradicciones sociales: Alrededor de un tercio de la población latinoamericana está todavía marginada de los frutos de la expansión	24
IV ¿Qué hacer?	29
Algunas grandes líneas para la estrategia de América Latina	29
1. <i>La pobreza crítica: ¿Un anacronismo?</i>	30
2. <i>La integración regional: Necesidad y viabilidad creciente del objetivo</i>	32
Las relaciones económicas internacionales: ¿Un nuevo paso hacia un orden económico más equitativo?	36
V Los problemas y las perspectivas inmediatas de la región	38
¿Cómo encarar el problema inmediato del balance de pagos?	41
a) <i>Defensa del comercio intrazonal</i>	43
b) <i>Establecimiento de una "red de seguridad" para hacer frente a crisis eventuales en los balances de pagos de los países de la región</i>	44

PROLOGO

La aparición de los Cuadernos de la CEPAL responde a una necesidad que venía tomando cuerpo desde hace tiempo por varias razones. Una y principal ha sido la considerable demanda de trabajos y documentos de la secretaría de la CEPAL, que no puede satisfacerse adecuadamente por los canales habituales de distribución.

Otra ha sido el propósito de complementar las publicaciones corrientes de la secretaría, que por su volumen suelen no prestarse para una amplia difusión, con publicaciones que por su menor extensión y mayor flexibilidad permitan un diálogo más ágil y frecuente con los gobiernos y la opinión pública de la región.

Igualmente importante ha sido el deseo de dar a conocer la diversidad de trabajos colectivos e individuales que surgen del quehacer diario de la institución y que normalmente no han tenido cabida en las publicaciones de la secretaría, aunque aborden temas de importancia para el público en general o para los especialistas en materias económicas y sociales; con los Cuadernos se pretende también reflejar adecuadamente los matices y diferencias de enfoque técnico que se dan dentro del marco amplio del consenso institucional.

Por último, existe desconocimiento —relativo a veces, considerable a menudo— de una parte apreciable de la labor de los organismos internacionales. Estas publicaciones que ahora salen a luz podrían contribuir mucho a esclarecer lo que la CEPAL hace en respuesta a los mandatos de los Estados miembros.

El primero de estos Cuadernos tiene una significación especial, ya que contiene la exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique

V. Iglesias, en el último período de sesiones de la Comisión (Puerto España, 6 al 15 de mayo de 1975). En esa reunión el Secretario Ejecutivo planteó los problemas y tareas que confronta América Latina en este período de ajustes del orden internacional, haciendo ver asimismo "las profundas alteraciones en el mapa político, económico y social que legara la postguerra". Sus palabras pueden constituir una oportuna introducción para estas nuevas publicaciones.

INTRODUCCION

Esta primera vez que la Comisión Económica para América Latina se reúne en un país del Caribe de habla inglesa es una ocasión realmente preciosa para que la CEPAL comparta de cerca, sobre el terreno mismo, las vivencias de esta dinámica región. Dotada de comunes tradiciones históricas y étnico-culturales, la región del Caribe es un pedazo de nuestra América con identidad propia, con legítimo orgullo de su personalidad, y con una serie de experiencias que constituyen seguramente un ejemplo para América Latina y para el mundo.

Como parte integral de su herencia, se ha hecho posible en ella la amalgama de grupos culturales de muy diversos orígenes y distintas situaciones sociales, económicas y políticas con un denominador común: su vocación por la armonización de esfuerzos en el campo económico y social. La integración del Caribe es un estímulo para todos. El proceso de cooperación iniciado en toda América Latina es sólo un comienzo y es por lo demás oportuno que podamos contemplar desde dentro este dinámico proceso de cambio. La vocación integracionista del Caribe, que surge tempranamente con el proceso mismo de la independencia de sus países, debe mirarse con respeto y admiración.

Las actuales tendencias a una mayor concentración de los procesos de decisiones, a una reorientación de los valores y de las instituciones y a una más auténtica y significativa participación popular, están apuntando hacia una nueva dirección y al surgimiento de un nuevo clima de cooperación y de disciplina básica para acometer los grandes objetivos del desarrollo, que reforzará aquel espíritu de unidad regional.

Esta reunión debe también servir para conocernos mejor y apuntalar la vinculación más estrecha entre los países del Caribe y el resto de América Latina. Y si además propicia una más sólida cooperación entre nuestros pueblos, se cumplirá con creces el cometido esencial que su vocación latinoamericanista impone a la CEPAL, foro universal de la región y encuentro latinoamericano de pueblos hermanados por comunes aspiraciones de unidad hacia adentro y hacia afuera.

Permítaseme ahora hacer una síntesis del pensamiento de nuestra secretaría, y destilar algunas ideas y preocupaciones fundamentales que se basan en nuestra privilegiada posición de observadores de todos los países de la región y a la vez miembros activos de la organización mundial, con compromisos concretos en todos los campos y en todos los problemas básicos de las relaciones económicas.

Y ello lo haré contestando a las siguientes preguntas:

- a) ¿Estamos ante un viraje profundo y estructural en el campo de las relaciones económicas internacionales?
- b) ¿En que situación se encuentra América Latina frente a las actuales tendencias económicas del mundo?
- c) ¿Cuáles son los grandes problemas que no ha podido resolver el notable despliegue de fuerzas productivas logrado por la región en los últimos años?
- d) ¿Cómo vemos nosotros, dentro de la secretaría, las grandes líneas de lo que podría ser una estrategia económica y social de América Latina en los próximos años? y, por último,
- e) ¿Cuáles son los problemas urgentes que tenemos por delante y qué "ideas básicas" podrían explorarse para hacerles frente en un esfuerzo de cooperación intrarregional y de cooperación entre América Latina y el resto del mundo?

I

TIEMPOS DE GRANDES TRANSFORMACIONES:

¿UN VIRAJE EN LA HUMANIDAD?

Desde hace varios años se vienen produciendo profundas alteraciones en el mapa político, social y económico que legara la postguerra. A esas mutaciones se agregan las crisis de instituciones económicas fundamentales en las relaciones internacionales y abundan las exploraciones del pasado y las proyecciones del futuro, para anunciar cambios —algunos ciertamente alarmistas— de gran significación en el destino de la humanidad.

¿Se trata realmente de un viraje en la evolución de la sociedad contemporánea, o tan solo de un nuevo salto de tipo coyuntural, producido el cual, las cosas volverán a su nivel previo?

Creemos más en lo primero que en lo segundo. Por una parte, la recomposición de un orden económico internacional pretérito que tentara reacomodar los acuerdos de Bretton Woods, está en franca crisis. La del sistema monetario internacional es quizás la más conspicua, pero no es la única.

A este colapso de algunas de las instituciones rectoras de las relaciones internacionales de la postguerra, se han sumado en los últimos años crisis coyunturales bien conocidas en los centros.

En lo inmediato, los elementos más notorios de la crisis coyuntural del mundo capitalista, están contabilizados, entre otros, por la ardua crisis inflacionaria, la caída fuerte del producto y los serios niveles que ha alcanzado la desocupación, dentro de todo un complejo de interacciones recíprocas de todos esos fenómenos. A todo lo cual se ha añadido el dramático cambio en la estructura del balance de pagos de las economías centrales, precipitado por los ajustes en los precios internacionales del petróleo.

En los últimos tiempos, la presión inflacionaria se ha acentuado bruscamente en los países industriales. El aumento de precios fue de aproximadamente 3% durante todos los años sesenta, pasó a 6% en los primeros años de este decenio y llegó a alrededor de 15% en 1974. Aun cuando se vienen anunciando promisorios índices de reducción del fenómeno, este año, la inflación en el conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no descenderá de dos dígitos.

La persistencia del fenómeno inflacionario —que va más allá de los límites considerados “tolerables” en los centros— y la resistencia del fenómeno a ceder frente a las terapéuticas convencionales, le otorgan ciertamente rasgos muy particulares.

Son discutibles las causas del fenómeno. Los viejos desequilibrios internos y externos en las economías centrales son bien conocidos y han sido denunciados en forma reiterada. A estos desajustes se agregó últimamente el aumento de los precios de algunas materias primas y algunos alimentos por razones de coyuntura o de clima. El alza del precio del petróleo por sobre los niveles deprimidos de los decenios últimos terminó en forma abrupta con el subsidio a los costos internos de la energía. Todo ese complejo de factores puede explicar en todo o en parte las crisis inflacionarias en los centros.

Pero la inflación no vino sola. Se vio acompañada por una aguda contracción en todos los países de la OCDE. En 1974 el crecimiento en estos países estuvo debajo de cero y algo similar parece ocurrir en 1975. Estancamiento e inflación constituyen un binomio bastante extraño frente a previas experiencias del ciclo económico de los centros. La resistencia de ambos a acomodarse a las políticas convencionales aplicadas en la postguerra también lo es. Algunas previsiones recientes son menos pesimistas e incluso

auguran una recuperación del ciclo productivo para fines de año. Sin embargo, las predicciones sobre el desempleo no son tan optimistas y, en todo caso, el fenómeno es asimétrico, por cuanto la situación de los países mismos de la OCDE no es similar en todos los casos.

No menos agudo es el deterioro de los balances de pagos en los grandes centros. Se calcula que en 1974 el déficit pasó los 35 000 millones de dólares. Con ese déficit también mudó la estructura tradicional del balance de pagos de los países industriales. En el pasado, esos centros gozaron de superávit abundantes en sus balances en cuenta corriente, con los que financiaban sus inversiones exteriores y la cooperación internacional. Pero esos superávits han desaparecido hoy, por lo menos transitoriamente, haciendo mucho más difícil el manejo de los movimientos de capital, y tornando mucho más insegura la situación económica.

A pesar de los avances espectaculares del mundo capitalista en los últimos decenios, hay indicios de que se están agotando algunas de las fuentes dinámicas que impulsaron el cambio estructural y el crecimiento. Los cambios en los precios básicos de la energía —de que se sirvieron antes largamente las economías industriales— las ambivalencias de la tecnología, los desequilibrios provocados por escaseces de mano de obra luego de haberse absorbido la mayor parte del excedente de población agrícola, dan cuenta, entre otros fenómenos, de desajustes en el tipo de producción y en los mecanismos de expansión del mundo industrial.

Aquel concepto de crecimiento sostenido y de expansión de la producción a cualquier costo, está siendo superado por los hechos. Se vuelven los ojos hacia objetivos más cualitativos que cuantitativos, se critica el consumismo del despilfarro y se

empieza a sentir la necesidad de introducir límites a la incorporación indiscriminada de las tecnologías. Nuevos criterios de economía de los recursos abren serias interrogantes a las alternativas entre "ritmo de crecimiento" y "consumo de recursos" que nunca se habían manifestado con igual intensidad.

Se abren así paso ciertas modificaciones en los estilos de crecimiento en los centros, basados en nuevas políticas de uso de los recursos y en la aplicación de tecnologías ahorradoras de energía y de recursos.

La llamada "crisis energética" por cierto ilustra el caso. Las políticas de reemplazo de las fuentes de energía descubrirán nuevos recursos que en todas las hipótesis serán mucho más altos que los que prevalecieron en los años sesenta.

Pero no son éstos los únicos cambios estructurales que nos conciernen. Fenómenos de gran trascendencia se dan en el campo de las relaciones económicas entre el este y el oeste, que tendrán su impacto sobre nuestra propia relación con el mundo desarrollado. Ambos centros, el capitalista y el socialista, han percibido las ventajas de una mayor cooperación económica y, a pesar de posibles altibajos, esa cooperación tiende a fortalecerse dentro de una política de diversificación y consolidación de las fuentes de aprovisionamiento de materias primas y de intercambio de tecnologías de mutuo interés.

En definitiva, todos estos cambios en los centros significan algo más que crisis coyunturales derivadas de la inflación y el estancamiento. Están apuntando al "tipo" de crecimiento de la postguerra tanto en el mundo capitalista como en el mundo socialista. Parece iniciarse una época más preocupada por un crecimiento "mejor" que por un crecimiento "mayor". En esta etapa de creciente interdependencia, el mundo subdesarrollado, y muy especialmente América Latina, no puede desconocer estas

tendencias ni dejar de analizarlas en todo lo que pueden afectar sus relaciones internacionales en los últimos decenios.

En estas condiciones, no sería aventurado suponer en los centros una tasa de crecimiento bastante inferior al de esos decenios como resultado de todos estos cambios. La hipótesis de una expansión creciente y sostenida de los centros ya no parece ser un instrumento de trabajo confiable para la programación de nuestras políticas de desarrollo.

¿Qué significan estos cambios en las economías centrales, para las relaciones internacionales de la periferia? Es necesario pensar en la respuesta a esta pregunta.

Por lo dicho, el escenario internacional para nuestras relaciones externas está cambiando e importa conocer esos cambios para diseñar nuestras estrategias internas de desarrollo.

Ante todo, frente a un largo período de estabilidad en las relaciones mundiales, se anticipa un período de inestabilidad e inseguridad generalizada. Las predicciones de organismos internacionales autorizados señalan que —de no hacerse algo en contrario— el poder adquisitivo de los productos primarios disminuirá en un 13% durante 1975 y, lo que resulta más sombrío aún, de mantenerse la tendencia, la relación de precios del intercambio decaería a una tasa anual del 2.2% durante el resto de este decenio. Si así fuera —con excepción de los países exportadores de petróleo, y quizá también de esporádicas explosiones circunstanciales en el precio de algunas materias primas—, tendríamos frente a nosotros un período de fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio, a menos que hagamos algo para evitarlo.

En segundo lugar, de un clima de permanente expansión, pasaríamos a un período de contracción, o por lo menos de crecimiento mucho más moderado que el logrado espectacular-

mente por los centros industriales en los últimos quinquenios. La estrategia abierta y expansiva de América Latina puede encontrar dificultades ante una demanda internacional con altibajos, en algunos casos como las que recientemente experimentan nuestros países exportadores de carne, dolorosamente expuestos a restricciones y a cierre de mercados vitales para sostener su ritmo de crecimiento económico.

En tercer lugar, no es de extrañar que, a pesar de opiniones bien inspiradas en el mundo desarrollado, renazcan tendencias proteccionistas en el campo comercial que se creía superadas. Este fenómeno es hoy más angustioso que en el pasado, con una América Latina que ya exporta 8 000 millones de dólares en productos industriales y podría exportar mucho más. Y no estamos seguros de que no vuelvan a plantearse nuevas formas de verticalización en las relaciones económicas entre el norte y el sur, que se quisieron superar con los sistemas universales de preferencias.

En cuarto lugar, todos los esquemas de asistencia financiera al mundo en desarrollo, o están en crisis o se están revisando. No se trata ya tan sólo de reclamar la meta del 0.7% en la transferencia oficial de recursos, que está muy lejos de haberse logrado. Hay un fuerte desencanto en los países industriales y una no menor frustración en los países del Tercer Mundo, ante una asistencia externa que decreció un 2% en términos reales durante 1974 en los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo y que según las mismas fuentes internacionales tendería a decrecer de un 0.38% del producto en el período 1973-1975, al 0.29% en 1980.

De otra parte, la dramática situación de los países de menor desarrollo económico relativo —que son pocos en América Latina, según la clasificación internacional— absorbe y tiende a seguir absorbiendo una parte cada vez mayor de esa asistencia “enco-

gida", lo cual reduce aún más el volumen de asistencia concesional con la que podrá contar América Latina.

En quinto lugar, las activas corrientes de capital privado que fluyeron hacia América Latina en los últimos años, podrían no continuar al mismo ritmo o podrían concentrarse tan sólo en algunos países más atractivos que otros. El deterioro previsible en la relación de precios del intercambio y su efecto en los balances de pagos de la región podrían reducir la capacidad de endeudamiento de muchos países y, con ello, las corrientes de capital privado se tornarían mucho más selectivas y sensibles a las nuevas crisis del balance de pagos.

Esta enumeración de las perspectivas inmediatas no debiera llevarnos a un pesimismo excesivo sobre la coyuntura internacional, sino a enfoques realistas que nos prevengan en contra de una mera extrapolación de circunstancias que prevalecieron en el pasado y que podrían no repetirse. En todo caso, debe conducirnos a una reflexión serena sobre los cambios de actitudes y de políticas que podría aparejar la persistencia de las crisis en los centros.

II

LA NUEVA DIMENSION Y PERFIL DE LA AMERICA LATINA: EL DESPLIEGUE Y EXPANSION DE LAS FUERZAS PRODUCTIVAS EN EL ULTIMO CUARTO DE SIGLO

Para enfrentar las nuevas circunstancias nuestra América Latina se encuentra en condiciones muy diferentes, y sin duda más favorables que en el pasado.

En verdad, muchísimos latinoamericanos —quizá una mayoría— no alcanzan a apreciar los profundos cambios que han ocurrido en este escenario en los últimos veinticinco años. Las transformaciones han sido sustanciales, tanto en las magnitudes como en la composición estructural. Recordemos al pasar algunas cifras representativas.

Hacia 1950, el producto total de América Latina (medido en dólares de 1970, al igual que en el caso de otros antecedentes que aquí ofrecemos) alcanzaba a unos 60 000 millones de dólares. En 1974, esa suma se eleva a 220 000 millones, esto es, casi cuatro veces la dimensión de la economía regional de 1950.

¿Qué significa ésto? Por un lado, que el producto total del presente es similar a la producción de Europa en 1950, cuando aquella región era ya una de las áreas más industrializadas del mundo y algunos de sus países mayores figuraban entre las principales potencias económicas. A pesar de las diferencias estructurales que obviamente aparecen entre ambos tipos de producciones, no puede olvidarse que fue sobre esa base que un grupo de países edificó su dinámico y fructífero experimento de integración.

Por otra parte, las economías de mayor envergadura en América Latina han logrado ya una dimensión comparable a la de las principales economías europeas en 1950.

Pero miremos también hacia adelante y avizoremos lo que puede y debe suceder si la cadencia del desarrollo latinoamericano de los últimos años se mantiene durante el próximo decenio o hasta 1985. Con esa perspectiva y condiciones podemos presumir que para ese año la economía latinoamericana tendría una dimensión que sobrepasaría alrededor de 7 y media veces la de 1950 y que doblaría su magnitud actual. En términos comparativos, alcanzaría más o menos el tamaño de la Comunidad Económica Europea en 1960.

Para evaluar la transformación estructural que significan tales mutaciones pongamos la vista sobre lo que ha ocurrido con algunos elementos claves. La producción manufacturera, por ejemplo, alcanzaba en 1950 a unos 11 000 millones de dólares. En 1974 sumó casi cinco veces más. Su contribución al producto global pasó del 18% en 1950 al 24% en 1974. Las exportaciones industriales representaban en 1950 un 6% de los totales y se circunscribían a unos pocos productos especializados. En 1974 aportaron el 18% de las divisas de exportación y cubrieron una amplia gama de bienes fabriles.

Al estimar la situación diez años más adelante cabe presumir que el producto manufacturero será unas 11 veces mayor que el de 1950 y significará el 27% del producto total. En otras palabras, a las tasas de crecimiento actual, el incremento de un solo año al final del próximo decenio será comparable a la producción total de 1950.

Miremos ahora a la inversión. Elevó su participación en el producto hasta alcanzar al 23.5% en 1974. De sostenerse ese comportamiento hasta 1985, todo el acervo de capital que existía

en América Latina en 1950 podría crearse en alrededor de un año y medio. Esto es, otra economía de tamaño similar a la existente en 1950, podría reproducirse en ese espacio de tiempo.

LA EVOLUCION Y LAS PERSPECTIVAS DE ALGUNOS SECTORES DINAMICOS

Si estrechamos el ángulo de observación y atendemos al comportamiento de algunos sectores básicos del sistema productivo —que han sido y serán en el futuro próximo las principales fuentes de su dinamismo— encontraremos la misma combinación de cambios profundos y perspectivas auspiciosas. Un aspecto que es preciso tener en cuenta en este breve panorama, son las mutaciones en las cuotas significativas de algunos rubros de la producción regional, que hablan por sí mismas del dinamismo alcanzado en la producción. Y en segundo término, —por algo que diremos más adelante—, de las importaciones de fuera del área.

Pero veamos ahora lo ocurrido con la producción durante el cuarto de siglo 1950 a 1975 en determinados sectores, así como lo que podría ocurrir hasta 1985 de seguir las tendencias recientes.

- La producción de acero, símbolo de capacidad industrial, creció más de 15 veces en los 25 años, y alcanzará a 22 millones de toneladas en 1985.
- La producción de energía creció ocho veces y el cemento lo hizo en más de seis.
- La producción de vehículos automotores, que era casi insignificante, sobrepasa ahora los 1.6 millones de vehículos anuales.
- En maquinaria y equipos la producción ha crecido casi nueve veces. La importación es todavía alta, pero también desde hace años hemos iniciado una corriente significativa de expor-

taciones en este rubro. Y en lo que toca a los bienes duraderos, la región ha alcanzado una etapa de autosuficiencia, por lo que de mantenerse las actuales tendencias, habría un campo sumamente promisor en estas producciones.

- **Finalmente, tomemos los dos sectores tradicionales: la producción de alimentos y la de textiles y vestuario. Aquí la producción creció más rápidamente que la población, pero a ritmos menores que en los sectores más dinámicos mencionados precedentemente, y, por lo tanto, declinó sustancialmente su importancia relativa. Lo cual querría significar dos cosas: que hay una fuerte capacidad instalada y potencial para la expansión de bienes de consumo liviano que satisfagan demandas más agresivas de las grandes mayorías latinoamericanas. Pero también significa que —dados los índices de crecimiento de los sectores más dinámicos— las posibilidades de un verdadero salto estructural en la industria latinoamericana son muy grandes.**

El examen de estos avances de la realidad latinoamericana tiene algunas limitaciones que no podrían desconocerse. La primera y más importante, sin duda, es que este proceso de fuerte expansión se dio en el marco de una economía mundial en expansión, muy particularmente en el mundo desarrollado.

Esto no disminuye el mérito de los rápidos avances de la región que han superado largamente a los de otras regiones en vías de desarrollo, pero sí nos alerta ante las dificultades de sostener este ritmo de expansión si el mundo decrece el suyo.

La segunda limitación igualmente significativa —de tipo interno— es que esta misma expansión de las fuerzas dinámicas de la economía latinoamericana, se hizo con grandes desequilibrios en el campo económico y una gran vulnerabilidad del sector externo de la economía, protegido en los últimos años por un

comportamiento excepcional del balance de pagos debido a los altos precios de ciertos productos primarios y a una activa corriente de expansión y diversificación de exportaciones no tradicionales.

Lo que nos importa destacar fundamentalmente, es la existencia en América Latina de un enorme potencial de expansión, que deriva de su experiencia y de sus posibles disponibilidades de capital, recursos y tecnología, pero también de la "masa crítica" de mercado y de producción alcanzados en América Latina, que permiten aventuras industriales que hubiesen sido imposibles de emprender con las dimensiones de estos factores en el pasado. Todo esto lleva implícito el concepto de integración de mercados para que la "masa crítica" pueda valorarse efectivamente.

AMERICA LATINA Y SU CRECIENTE SIGNIFICACION COMO IMPORTADORA FRENTE A LAS ECONOMIAS CENTRALES

El otro aspecto de los grandes cambios acaecidos en la magnitud y estructura de la economía regional es su creciente significación como importadora de insumos y equipos desde los países centrales, esto es, de los ingredientes requeridos por su propia diversificación y que a la vez constituyen uno de los principales canales de transmisión del progreso tecnológico.

A primera vista, podrá resultar extraño que se subraye este punto cuando antes se demostró cómo se había elevado el grado de autoabastecimiento regional en diversos sectores básicos. Pero no hay contradicción alguna entre esos planteamientos. Más aún: su validez simultánea pone de manifiesto que el desarrollo y diversificación internos —lo que en términos genéricos a veces se ha llamado industrialización sustitutiva— no constituye en modo alguno, ni en los propósitos ni en los hechos, una tendencia hacia

supuestas “autarquías” nacionales o regionales o hacia la subestimación de las relaciones externas, ya sea en términos de exportaciones o de importaciones.

Nada de eso. Todo lo contrario: aquel desarrollo y diversificación internos, tanto a nivel nacional como regional, lejos de significar algún tipo de aislamiento, supone una mayor incorporación en la economía mundial. Eso sí: sobre otras bases y en otro contexto, que da la espalda a lo que llamó la CEPAL el “esquema pretérito” de la división internacional del trabajo. En un contexto que, a la inversa, busca otro modelo de integración externa que deriva, precisamente, de la transformación estructural de las economías latinoamericanas.

En este proceso de recolocación exterior bien se sabe lo que significan el dinamismo y la creciente participación de las exportaciones industriales y no tradicionales. Y también se comprende lo que tiene que ocurrir con los volúmenes y la composición de las importaciones originarias de los países centrales. Ambas corrientes deben incrementarse y modificarse con el tiempo y en las direcciones adecuadas.

Lo que ahora nos interesa recordar es que esa demanda cada vez mayor de importaciones —que constituye uno de los grandes problemas por resolver ahora y en el futuro— también representa potencialidades de negociación inapreciables y no siempre bien valorizadas frente a las economías proveedoras de la región.

Unas cuantas cifras tomadas de estudios recientes de la CEPAL permiten aquilatar la importancia y posibilidades que encierra esa situación. En efecto, para las exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo duradero y productos químicos que efectúan los Estados Unidos, América Latina constituye un mercado tres veces superior al de Japón y casi tan grande como el de la Comunidad Económica Europea.

Para las ventas europeas de esos mismos rubros, América Latina equivale a las tres cuartas partes del mercado de los Estados Unidos y más de cuatro veces el mercado japonés.

Las exportaciones conjuntas de estos bienes de Estados Unidos, la CEE y el Japón a América Latina, alcanzaron en 1973 un valor de 11 000 millones de dólares.

Esto significa que, merced a la expansión lograda por la economía latinoamericana y la apertura de su sistema al comercio exterior, la región es hoy un poder comprador considerable en los mercados desarrollados y, por lo tanto, su capacidad de acción y negociación constituye un valioso elemento que no podría dejarse de lado en la estrategia futura del desarrollo económico regional.

III

EL FENOMENO NO RESUELTO

LAS GRANDES CONTRADICCIONES SOCIALES: ALREDEDOR DE
UN TERCIO DE LA POBLACION LATINOAMERICANA ESTA
TODAVIA MARGINADA DE LOS FRUTOS DE LA EXPANSION

Todo lo aseverado hasta aquí constituye palpable evidencia del extraordinario despliegue de fuerzas productivas de América Latina en el último cuarto de siglo.

Sin embargo, no debe creerse que pasamos por alto un aspecto que oscurece —y dramáticamente, sin duda— esos logros y perspectivas. Me refiero al hecho de que una parte importante de la población latinoamericana no ha podido participar en ese proceso, sea como elemento activo de los cambios, sea como beneficiaria de las conquistas que han favorecido a otros grupos. En contraste, los grupos de ingresos altos han estado en situación de reproducir y disfrutar patrones de consumo que las naciones industrializadas se demoraron mucho en alcanzar, y sólo lograron hacerlo cuando ya dispusieron de ingresos sensiblemente más elevados.

Es el universo de la pobreza crítica y masiva, de los marginados o sumergidos. Es la otra cara de las cifras del activo de crecimiento. La realidad que angustia la “conciencia crítica” de la región.

De los 100 dólares per cápita en que aumentó el ingreso medio ~~por habitante durante los años sesenta~~, tan sólo 2 dólares correspondieron a un integrante del 20% más pobre de la población. Esto es suficientemente indicativo de que no podemos estar

orgullosos con lo que ha venido ocurriendo en la distribución de los frutos del progreso. Hay hoy algo más de 300 millones de latinoamericanos. De ellos, alrededor de 100 millones viven en condiciones de extrema pobreza, y de esos 100 millones cerca de 65 están ubicados en zonas rurales, marginados de los mercados y carentes de una cultura mínima que les permita siquiera vislumbrar las posibilidades de una existencia distinta de la que han vivido por generaciones.

Amplios grupos de la población latinoamericana están marginados por razones étnico-culturales y es preciso realizar grandes esfuerzos para integrarlos a la sociedad. Y, por otra parte, los que han ingresado a las ciudades, si bien han recibido algunos de los residuos de la sociedad moderna, han constituido en su mayoría cordones de miseria que contrastan violentamente con la riqueza de los grandes centros urbanos levantados a lo largo y a lo ancho de nuestra América.

Estas cifras, que de por sí son impresionantes, adquieren un mayor dramatismo cuando uno se detiene a pensar qué significa ser extremadamente pobre. Ser extremadamente pobre en América Latina significa no disponer de los alimentos necesarios para que la familia pueda desarrollarse normalmente. Significa niños desnutridos condenados desde su infancia, cuando sobreviven a una situación de inferioridad para el resto de sus vidas. Significa no tener acceso a la educación elemental, o a lo más, cursar los primeros años de enseñanza primaria, para convertirse con el tiempo y por desuso en analfabetos. Significa no tener protección para la salud y estar expuesto a las enfermedades y a la muerte prematura. Significa vivir hacinado en una habitación insalubre y dentro de la mayor promiscuidad. Significa el peligro del desempleo o a la mera opción a trabajos inferiores, temporales y peor remunerados. En una palabra, significa estar al margen de

los bienes materiales y espirituales que proporciona la sociedad moderna.

Y todo esto no ha ocurrido ciertamente por deficiencia de recursos. América Latina cuenta con los medios humanos y materiales para aliviar en un plazo razonable la pobreza crítica. Pero debemos reconocer que no ha existido la voluntad política para enfrentar con audacia e imaginación una realidad que impide crear las condiciones de solidaridad necesarias para lograr un progreso justo y sostenido.

La extrema pobreza es un fenómeno global, lo que significa que todas las características señaladas antes se dan en las familias que viven en condiciones de pobreza crítica. Además, es un proceso circular, porque el que ha vivido en la extrema pobreza constituye en general una nueva familia en la que se vuelve a repetir el círculo de carencias que padecieron sus antepasados.

A pesar de que la pobreza crítica ha sido motivo de preocupación por razones humanitarias, políticas y económicas en la gran mayoría de los países latinoamericanos debemos reconocer que todavía se ha avanzado muy poco para erradicarla más rápidamente.

Pensamos que una de las razones de este escaso avance se encuentra en que no se ha profundizado lo suficiente sobre las características peculiares del fenómeno y se ha tratado de abordarlo con instrumentos tradicionales que, en la práctica, han mostrado ser ineficaces.

Por ejemplo, alrededor de la mitad de la población extremadamente pobre tiene menos de 20 años de edad. Una buena parte de los niños en edad escolar o bien no asisten a la escuela o la abandonan prematuramente. Y este problema no se ha resuelto en los países que han aumentado notoriamente la oferta de educación, lo que demuestra que en los niños extremadamente pobres

se dan condiciones específicas que no les permiten absorber el servicio educacional. Esas condiciones pueden ser de orden económico, de motivación, familiares, etc., pero, en todo caso, requieren una solución concreta para ese grupo social. De otra manera, el esfuerzo que la comunidad hace para ampliar las oportunidades de educación no beneficia a los que más lo necesitan para salir de la miseria.

Este ejemplo podría extenderse al problema habitacional, a las oportunidades de empleo e incluso a los aspectos relacionados con el abastecimiento de bienes y servicios y con los precios con que éstos llegan a las comunidades más pobres.

Se han hecho avances en la legislación laboral y previsional, pero éstos sólo por excepción han beneficiado a los hombres y mujeres que viven en condiciones críticas de pobreza, ya que muchas veces no son asalariados permanentes, no están protegidos por régimen de seguridad social alguno y carecen de organización para defender los derechos que la ley les ha dado.

En síntesis, el problema de la extrema pobreza requiere atención urgente y prioritaria. Cien millones de latinoamericanos viven en una condición que constituye motivo de bochorno o de responsabilidad para los que nos encontramos ubicados en posiciones de relativo privilegio entre los 200 millones restantes; porque una sociedad que presenta esta profunda herida no puede progresar en paz y armonía; porque se está desperdiciando una capacidad humana y un potencial económico cuya incorporación puede dar dinamismo propio e inusitado a nuestras economías y, por último, porque nuestros recursos humanos y materiales son más que suficientes para alimentar, educar, proteger y emplear a los que hoy carecen de lo elemental que la sociedad les debe y puede ofrecer.

IV

¿QUE HACER?

ALGUNAS GRANDES LINEAS PARA LA ESTRATEGIA DE AMERICA LATINA

Las ideas expuestas en las secciones anteriores de esta exposición plantean algunas grandes interrogaciones sobre la acción futura de América Latina. Tales interrogaciones se levantan en casi todos los países, a pesar de sus diferencias, aunque, claro está, con distintos matices y acentos. Podríamos ordenarlas en tres niveles, según el peso relativo de circunstancias internas o externas sobre las decisiones nacionales.

En primer lugar, hay en los diversos países preocupación e inconformidad ante la contradicción entre el desarrollo manifiesto del potencial productivo y la persistencia de las gravosas condiciones de vida que afectan a partes importantes de la población. Como es obvio, la inquietud es mayor allí donde ambas condiciones se presentan en grados más notorios.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la mutación del cuadro internacional, cobra mayor fuerza el anhelo de profundizar y ampliar la colaboración intrarregional, que se considera a la vez como un medio de continuar el proceso de cambios de la estructura y la dimensión de la economía latinoamericana, y como una forma de enfrentar con espíritu creador la situación internacional.

En tercer lugar, se vislumbra el empeño de recolocar cada país y el conjunto de América Latina en el nuevo escenario mundial que emerge, todavía nebuloso e incierto.

Huelga señalar que no tenemos las respuestas a tales cavilaciones. Y sería una osadía —y hasta una impertinencia— pretenderlo.

Sin embargo, la vocación y la práctica de esta comisión regional de las Naciones Unidas, nos permite recoger algunos criterios básicos que parecen haber ido decantándose en los grupos y círculos de decisión mayoritarios de América Latina. Naturalmente, esta visión de conjunto puede no corresponder a distintas visiones particulares.

1.

LA POBREZA CRÍTICA: ¿UN ANACRONISMO?

De los antecedentes que se han dado antes parece desprenderse con claridad que el nivel de desarrollo alcanzado por la región debería permitirle un progreso sustancial en cuanto a disminuir —si no a erradicar totalmente— el problema de la pobreza crítica en plazos razonables aunque, ciertamente, no inmediatos. En esto, dicho sea de paso, reside una de las diferencias visibles con respecto a otras áreas de la periferia.

Otra vez, claro está, nos encontramos con las diferencias de situaciones nacionales. Las mejor situadas para responder a este desafío son, también, las que lo tienen planteado en dimensiones menos apremiantes. Pero esto no invalida el argumento general. Sólo lo condiciona a distintos plazos, que pueden abreviarse en la medida que supongamos que el desarrollo integrado de América Latina debe contribuir al logro de ese objetivo.

Pero, aparte estas calificaciones, lo cierto es que abordar ese gran problema requiere, primero, traducir la preocupación existente en decisiones efectivas, y, en seguida, transformar radicalmente las políticas tradicionales sobre redistribución del ingreso

de manera que se enfoque la especificidad de la pobreza crítica del tipo latinoamericano.

Traducir la preocupación existente en decisiones efectivas, reclama en primer lugar evaluar los logros sociales de los actuales estilos de crecimiento adoptados en la región a la luz de los patrones de consumo, de producción, de tecnología o de educación. Tan sólo esa aproximación integral a nuestros estilos de desarrollo permitirá comprender el por qué, a pesar de haber creado una sociedad mucho más abundante en materia de bienes y servicios y con mayor aptitud para crecer a través de políticas económicas más racionales y eficientes, no ha podido, sin embargo, dar una respuesta adecuada a los problemas de la pobreza crítica.

Además, el sistema que prevalece en la región ha dado muestras de agotamiento por el lado económico. La gran dinámica o el gran motor del sistema económico ha descansado fundamentalmente en los consumos de los sectores medios y altos de la sociedad. Ello tiene sus límites, y tiende a agotarse.

La incorporación de las masas al proceso de producción y de consumo habrá de imprimir una nueva dinámica con efectos circulares y acumulativos en todo el sistema. Y ese proceso de incorporación activa de los pobres al proceso de producción permitirá resolver un problema social y un problema económico. Tal es el gran desafío de cada sociedad, de cada país individualmente considerado y con sus opciones de política interna.

Transformar radicalmente las políticas tradicionales sobre redistribución del ingreso significa aceptar que las políticas convencionales de mera distribución del producto no son suficientes para llegar a los estratos más bajos del espectro social. Se requiere en forma especial "nuevas políticas", y, entre ellas, las más urgentes seguramente son todas las vinculadas con el sector agrícola.

En la agricultura latinoamericana se concentra la mayor pobreza de la región. Además allí hay sin duda grandes potencialidades de expansión productiva y de creación de alimentos para el consumo popular.

Desarrollar la agricultura latinoamericana más de lo que tradicionalmente hemos venido logrando, permitirá atacar en uno de sus reductos más visibles los problemas de la pobreza masiva a través de su incorporación al proceso productivo, no como un producto de la caridad, sino de su trabajo.

2.

LA INTEGRACION REGIONAL: NECESIDAD Y VIABILIDAD CRECIENTE DEL OBJETIVO

Sobra repetir lo ya dicho y escrito sobre las razones imperativas de la integración regional.

Lo que nos interesa subrayar ahora es que la necesidad de los acuerdos y las complementaciones en América Latina es mayor que nunca. Y que las posibilidades de realizarlos son asimismo mejores que nunca, y ciertamente muchísimo más viables que en la época en que comenzaron a diseñarse nuestros proyectos de integración.

Respecto a lo primero, la necesidad misma se desprende de las circunstancias del escenario externo, que reclama nuevas formas y niveles más logrados de integración regional con el objeto de compensar el menor dinamismo eventual del comercio internacional a causa del retraimiento en la expansión de las economías centrales. Cada país latinoamericano puede encontrar en su región mercados más amplios para sus exportaciones no tradicionales y fuentes de aprovisionamiento para sus demandas de importación. Todo esto —repetámoslo— sin perjuicio de las oportunidades que

ofrecen en este campo las economías extrarregionales y en especial las de los países industrializados.

En lo que toca a lo segundo, las posibilidades y la viabilidad del propósito se desprenden meridianamente de las mayores magnitudes y diversificación del espectro económico latinoamericano. Si a mediados de los años cincuenta —cuando se lanzaron los proyectos de integración— las estructuras productivas podrían estar rezagadas frente a las opciones que se bosquejaban, la situación presente es muy distinta. La realidad objetiva se puso ahora a la altura de esas aspiraciones.

Por otro lado, a nadie puede caberle duda de que las condiciones políticas, institucionales, culturales —y la propia imagen de la integración—, han cambiado radicalmente y en favor del proyecto latinoamericanista.

Esta convicción no deja de tener en cuenta las dificultades que se enfrentan, ni siquiera el desencanto de algunos que pensaron que el camino iba a ser más expedito y directo. Sin embargo, todo ello no disminuye su relieve frente al peso de las circunstancias que se han expuesto.

No es posible entrar en detalle respecto a lo que se debe hacer, pero creo adecuado recordar aquí y ahora algunos principios sustanciales de la estrategia integracionista.

Antes que nada, el criterio de la reciprocidad. Que todos deben participar y beneficiarse en el proceso, aunque algunos países, como es meridiano, dentro de la integración o fuera de ella —y por razones diversas y conocidas—, tendrán un papel más destacado que otros.

Como hemos visto antes, las perspectivas de un desarrollo dinámico en el próximo decenio abren oportunidades para todas nuestras economías. La cuestión reside en identificarlas y conjugarlas. Y desde este ángulo me parece oportuno recordar una

reflexión del Dr. Prebisch, hace ya tiempo, en los primeros pasos de la empresa integracionista. Regresando de un viaje por América Latina, señaló: "He encontrado en todas partes gran entusiasmo respecto a las posibilidades de exportar a la región. Pero pocos me han hablado de importar de la región".

Reconozcamos. Todavía vegeta una suerte de lastre mercantilista. Con algunos agravantes. Porque no hay duda de que no faltan quienes quisieran expandir sus ventas dentro de América Latina, pero dedicar sus ingresos a comprar fuera de América Latina.

Ya lo hemos dicho y lo repetimos. El mercado extrarregional continuará siendo primordial para nuestros países. Sin embargo, tampoco cabe la menor duda que tendrán que equilibrarse las corrientes de exportaciones e importaciones dentro de la región. No país por país y en cada año, pero sí en conjunto o en el marco de acuerdos subregionales.

Esto nos lleva a la necesidad de establecer, ampliar o activar mecanismos financieros adecuados para esas acrecentadas corrientes de comercio. Volveré más adelante sobre el punto al plantear algunas proposiciones concretas sobre ésta y otras materias.

¿Cuáles podrían ser esas nuevas líneas para la expansión de la integración regional?

La expansión industrial más arriba puntualizada, tiene vacíos considerables. Los más obvios son los que derivan del gran retraso de algunos sectores dinámicos, en particular, los de producción de bienes de capital, bienes intermedios y químicos.

Es bien significativo apuntar que, de no avanzarse en el proceso de producción regional, estos productos que en la actualidad representan el 65% de las importaciones industriales latino-americanas, significarían el 75% de las mismas importaciones dentro de diez años.

Esto abre un campo enorme a la acción regional.

¿Por qué América Latina no podría proponerse ambiciosos objetivos de producción y desarrollar una poderosa industria de fertilizantes, de productos petroquímicos, de bienes de capital, de bienes intermedios? ¿Qué impide que una región que ha logrado los actuales grados de sofisticación en el campo industrial, pueda acometer estas nuevas fronteras de la expansión industrial si para ello cuenta con el valioso aporte de sus recursos naturales, de su experiencia industrial, de sus recursos humanos y, más recientemente, de sus propios recursos financieros?

Para instrumentar un desarrollo industrial abierto hacia el resto del mundo, pero integrado internamente con el fin de fortalecer su eficiencia y su masa crítica, se necesitan acuerdos y mecanismos flexibles. Todos ellos debieran utilizar al máximo los actuales mecanismos de la integración regional, vitalizados con arreglos o entendimientos entre todos o algunos de ellos.

Algunas experiencias actualmente en curso, especialmente las que se vienen desarrollando dentro del Grupo Andino, revisten en esta ocasión una importancia especial. La necesidad de alcanzar logros significativos en el acuerdo automotriz —por citar un caso— no es sólo un ejemplo vital para la marcha de este proceso andino, sino también un ejemplo muy revelador para las otras grandes aventuras regionales. Es además, un incentivo de la mayor significación para la esperanza que los países de menor desarrollo relativo pueden albergar de ser partícipes efectivos de una nueva distribución internacional del trabajo a nivel regional. He ahí la significación tanto económica como política de los acuerdos en marcha en el Grupo Andino y el interés con que la región toda espera las decisiones políticas de alto nivel que permitan cristalizar los convenios respectivos.

En este nuevo concepto de un desarrollo regional con fuerte integración en sectores críticos de los vacíos industriales de América Latina vemos una de las grandes líneas de nuestra futura expansión.

Al referirme a la alta prioridad de la integración regional quiero destacar muy vivamente el valioso ejemplo de la región del Caribe, que ha mostrado la decisión política y la sabiduría económica para crear y poner en marcha un proceso viable, efectivo y dinámico como el CARICOM.

LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES: ¿UN NUEVO PASO HACIA UN ORDEN ECONOMICO MAS EQUITATIVO?

En los últimos tiempos, las crisis de las relaciones económicas internacionales de la postguerra, la evolución de la coyuntura en los centros industriales y la angustia frente al futuro incierto han puesto de manifiesto la necesidad de revisar el orden económico internacional y de establecer nuevas reglas del juego.

América Latina debe trabajar por ese nuevo orden en forma unida, como corresponde a sus antecedentes internacionalistas, y debe examinar su ubicación dentro del mismo.

De todos los esfuerzos en curso hay uno que es crucial para el mundo en desarrollo y para nuestra región en forma particular. Me refiero al ya viejo problema de las materias primas.

El orden económico de la postguerra, si por algo falló desde el punto de vista del Tercer Mundo, fue por su incapacidad para dar una respuesta al problema de los mercados y de los precios de los productos primarios que todavía constituyen el grueso de nuestras exportaciones. Ningún nuevo orden podrá consolidarse firmemente si no se encuentra una solución para este problema.

Existen múltiples acciones en marcha o en estudio, en el plano de las Naciones Unidas, o de grupos de países como, por ejemplo, los no alineados. Se discuten en la actualidad aproximaciones globales al problema —recuerden ustedes la reciente propuesta de la UNCTAD—; aproximaciones operativas, como las que se están examinando en el seno del GATT, o se están fortaleciendo mecanismos de defensa como las asociaciones de productores, y corren ideas respecto a la creación de un banco para los productos primarios.

Todas esas acciones debieran conducir a cambios significativos en la forma de tratar estos problemas. Creemos que existe esta conciencia no sólo en los países en desarrollo, sino que se ha hecho visible también en los países desarrollados. Es necesario, pues, abordar el problema con aproximaciones frescas y realistas.

Dada la importancia de este tema para el desarrollo de América Latina, tanto en el corto como en el largo plazo, —y si los gobiernos así lo desean— la CEPAL podría hacer una contribución inmediata, organizando una reunión en la segunda mitad de este año para discutir técnicamente lo mismo los problemas y posibles soluciones alternativas para los productos primarios de particular interés para la región, que posibles formas de enfrentar las dificultades de balance de pagos que las fluctuaciones de estas exportaciones causan en los países latinoamericanos.

LOS PROBLEMAS Y LAS PERSPECTIVAS INMEDIATAS DE LA REGION

Los problemas antes señalados y algunas de las líneas para una estrategia de largo plazo a las que prestamos atención en las anteriores consideraciones tienen ante sí una realidad concreta y difícil: las perspectivas sombrías del sector externo de la región en los próximos años.

Los informes presentados por la secretaría destacan, en efecto, que en los últimos años el comportamiento del balance de pagos en la región fue excepcional: el valor de las exportaciones creció, no tanto por su volumen físico, sino como consecuencia de los mejores precios; ingresaron al balance de pagos fuertes corrientes de financiamiento externo que cubrieron un déficit considerable del balance comercial, y la región vivió una experiencia notable en materia de exportaciones no tradicionales.

La euforia exportadora y los mayores precios permitieron una expansión igualmente espectacular de las importaciones. El desarrollo abierto pudo tener lugar. En los últimos años, cada punto de crecimiento de la producción, ha requerido un crecimiento de las importaciones entre 1.2 veces y 1.9 veces mayor, según los países. El mayor ingreso por habitante en América Latina va cambiando la estructura de la demanda, todo lo cual exige importar más bienes intermedios y de capital. La industrialización deficiente de la región, retrasada en la producción de esos bienes, acelera la demanda de importaciones. Aun cuando puede haber un margen de compresión, la expansión del producto interno

seguirá dependiendo largamente de una corriente continua y más que proporcional de importaciones.

Pero la euforia ha llegado a su fin. Digamos de paso que, como hizo presente la secretaría a su debido tiempo, el propio auge de los últimos años en el sector externo debe mirarse con cautela. En muchos casos no se trató más que de aumentos nominales en el valor de las exportaciones, que atendieron a los mayores precios de las importaciones o compensaron la pérdida del valor adquisitivo de ciertas monedas fuertes.

Pero lo cierto es que quienes creyeron que el problema del sector externo estaba superado, han debido apreciar en los últimos meses que la situación se ha invertido radicalmente. El ya conocido problema de la relación de precios del intercambio volvió a aparecer con notoria virulencia: mientras que los precios de la gran mayoría de nuestros productos primarios de exportación bajan abruptamente, los grandes centros nos transfirieron su inflación interna por la vía de los precios cada vez más altos de los bienes que importamos de ellos. Los resultados están a la vista y por cierto son de preocupar, sobre todo porque este proceso continúa acentuándose.

Para los países no exportadores de petróleo de la región, el déficit del balance comercial pasó de poco más de 600 millones de dólares en 1973 a unos 8 700 millones de dólares en 1974. Si a eso se agrega el monto neto de los pagos de intereses y dividendos de las inversiones extranjeras y otros servicios no procedentes de factores, el déficit total del balance de pagos en cuenta corriente ascendió en 1974, a 13 000 millones de dólares, vale decir, a más de la mitad de las exportaciones. Y en algunos casos ese déficit llegó a superar la mitad de las exportaciones líquidas de un país determinado, lo que revela la magnitud y gravedad del problema.

Mientras tanto, la deuda externa acumulada sigue pesando severamente sobre los balances de pagos y comprometiendo buena parte de los ingresos procedentes de la exportación.

Cabe presumir que las dificultades en los balances de pagos se harán mucho más críticas en los años 1975 y 1976. Hay quienes vaticinan nuevos auges en los precios de algunos productos a consecuencia de las medidas de reflatamiento de las economías industriales o de las demandas contenidas de ciertos productos. Pero nadie anticipa un ciclo a mediano plazo de mejoramiento sostenido de la relación de precios del intercambio.

Las estimaciones de la secretaría para el año 1975 prevén para la mayor parte de los países de América Latina no exportadores de petróleo, déficit comerciales que fluctúan entre 30 y 100% de las exportaciones. Ello marca por sí solo la gravedad de los problemas que tenemos por delante.

Para la casi totalidad de los países de la región, el mantenimiento de una tasa elevada de crecimiento de las importaciones es fundamental —por lo menos a mediano plazo— para sostener un ritmo de crecimiento interno similar al de los últimos años. El crecimiento del producto sostiene en última instancia la capacidad de atender las demandas sociales de la población, el empleo y el propio equilibrio social y político de los países. De ahí la importancia del conocido y viejo problema del comportamiento externo de las economías, que se halla otra vez con nosotros.

El dilema se plantea en estos términos para muchos de nuestros países: o se encuentran soluciones al déficit del balance de pagos durante los próximos años o ellos deberán sacrificar su ritmo de crecimiento.

De no encontrarse mecanismos adecuados, la región podría verse enfrentada a una gran frustración:

- habiendo hecho esfuerzos notables por aumentar sus exportaciones, particularmente las no tradicionales, podría ver cerrarse sus mercados o desestimularse fuertemente su producción con precios empobrecidos;
- habiendo hecho un esfuerzo igualmente significativo para manejar y ordenar su endeudamiento externo poniendo orden en la estructura y el nivel de la deuda externa, podría verse forzada a aceptar endeudamientos inorgánicos y mal estructurados y a costos mucho más onerosos para el proceso de desarrollo.

Si se agrega a estos problemas la reaparición de tendencias al deterioro de los precios de productos primarios, las dificultades de acceso de los mismos a los mercados de países desarrollados, y el rápido crecimiento de los precios de las importaciones, se configura un panorama oscuro que no puede dejar de causar honda preocupación.

¿COMO ENCARAR EL PROBLEMA INMEDIATO DEL BALANCE DE PAGOS?

Una advertencia preliminar. Los problemas de cada país difieren notablemente entre sí. Hay países mejor defendidos que otros merced a su capacidad de captación de recursos externos en los mercados de capitales, o a la composición particularmente favorable de sus exportaciones.

Cualquier solución de corto plazo deja de ser tal, para convertirse en un mero espejismo de financiamiento, si al mismo tiempo no se arbitran soluciones de largo plazo con el precio de las materias primas y con la permanente expansión de nuestras exportaciones.

De poco valdría utilizar el sedante del financiamiento inmediato, si no se arbitran a nivel mundial las soluciones adecuadas para invertir la tendencia en la relación de intercambio, y si no se disponen medidas internas adecuadas para continuar con la expansión y diversificación de las exportaciones, y para resistir los coletazos de la economía mundial.

La primera inversión de la tendencia en la relación de intercambio es materia fundamental del debate internacional sobre el tema. La región debe movilizarse activamente tanto para consultar en torno a la defensa de sus productos básicos en los mercados internacionales, como para participar en la activa revisión de las relaciones internacionales en el campo de las materias primas que indicáramos antes.

Asimismo, cada país debe revisar sus políticas internas de modo de adoptar las políticas monetarias, fiscales, cambiarias o de producción que incorporen al sistema interno los necesarios ajustes, derivados de cambios en algunos precios básicos de la economía mundial, como es por ejemplo el de los productos energéticos.

Pero en todo caso, y aun con estas limitaciones, creemos que habrá que buscar soluciones para asegurar la defensa de nuestro ritmo de expansión adoptando medidas urgentes frente a los problemas agudos de balance de pagos que deberá enfrentar la mayoría de los países.

Dos sugerencias podrían ser estudiadas por los gobiernos con todo el apoyo que la secretaría de la Comisión puede prestar en cooperación con otras secretarías internacionales.

a) Defensa del comercio intrazonal

Una primera preocupación es que los actuales desniveles en la capacidad de pagos de la región puedan afectar los logros del comercio intrazonal.

Estamos enfrentados a una realidad concreta. Con todos sus altibajos, el comercio intrazonal ha alcanzado niveles importantes en ciertos rubros que podrían verse afectados por restricciones en los pagos, directas o indirectas.

Creemos que sería muy lamentable que esto ocurriera, pues vendría a acentuar las dificultades y los problemas del sector externo de nuestras economías.

Hay un comercio intrazonal que no puede desviarse a otras regiones y sólo encuentra cabida dentro de la región a través de los actuales canales de comercialización. Eso es cierto para algunos productos agrícolas, como lo es también y en forma especial para productos manufacturados no tradicionales que han encontrado en los últimos años un ávido mercado de absorción regional.

El momento aconseja consultas adecuadas entre los gobiernos, pero también la ampliación y perfeccionamiento considerable de mecanismos de pagos y de apoyo para atender deficiencias transitorias de liquidez, como los existentes en el Convenio de Compensación Multilateral de Saldos y Créditos Recíprocos y en el Acuerdo de Santo Domingo.

Para nuestra región es afortunado contar con estos instrumentos financieros, pero indudablemente sería ventajoso pensar —en este período de necesidades de balance de pagos de corto plazo— en nuevas posibilidades de ampliar y hacer más flexible la operación de ellos.

b) Establecimiento de una "red de seguridad" para hacer frente a crisis eventuales en los balances de pagos de los países de la región

El establecimiento de una red de seguridad regional para enfrentar las crisis de balance de pagos que se avecinan, podría tener un punto de confluencia en el interés recíproco tanto de los países de la región como de la comunidad internacional, en particular la de los países industrializados que mantienen estrechas relaciones comerciales y financieras con la América Latina.

Desde el punto de vista de la región, el establecimiento de un mecanismo especial en las presentes circunstancias parece justificarse plenamente: los mecanismos internacionales de financiamiento compensatorio por bajas de ingresos de exportación han sido concebidos para enfrentar situaciones de corto plazo, y no generalizadas como la situación presente.

En la actualidad, puede temerse, fundamentalmente, que la reducción de tales ingresos dure en muchos casos varios años, y que los factores que causen dicha caída sean de naturaleza tal que afecten a un gran número de productos y de países latinoamericanos.

- Los mercados financieros privados en el exterior no muestran la agresividad y fluidez de la primera parte del decenio. Enfrentados a nuevas características de incertidumbre y de riesgo, los mercados revisan hoy su crecimiento pasado y la estructura y composición de sus activos y pasivos. A medida que la capacidad de endeudamiento de nuestros países tiende a deteriorarse por la propia crisis del balance de pagos y el mayor endeudamiento, se perciben obstáculos para que —por lo menos en el futuro previsible— una corriente financiera importante pueda aliviar la situación presente. Se da así la

paradoja de países latinoamericanos que necesitan crecientemente financiamiento externo, al mismo tiempo que su "credit worthiness" limita crecientemente las posibilidades de obtenerlo.

- La ayuda económica oficial a la región ha venido reduciéndose en años recientes, y no cabe esperar que el ambiente económico internacional de contracción sea un estímulo para dicha ayuda o para la propia inversión extranjera directa.

La solución, por la naturaleza misma del problema, ha de ser multifacética, y abarcar aspectos relativos al comercio, el financiamiento comercial a diversos plazos, el financiamiento en condiciones concesionales, el acceso a los mercados de capitales externos y las inversiones.

No menos importantes son el esfuerzo interno y el esfuerzo regional en los términos señalados.

Pero los caminos multifacéticos tradicionales no parecen ser suficientes, dada la magnitud y virulencia del problema, por lo cual los intentos de solución basados tanto en la cooperación regional como en la asistencia de todos aquellos que estén dispuestos a prestarla, parecen ser de interés directo para la región, en lo inmediato.

Pero en ese interés está también el de la comunidad internacional al buscar soluciones que minimicen la necesidad de reducir importaciones latinoamericanas y que, por tanto, contribuyan a financiarlas en términos apropiados a la naturaleza del problema, su permanencia y la situación global de pagos externos de los países afectados.

Es por ello que mencioné antes el significado del poder comprador de América Latina en los mercados internacionales. Mantener ese poder no interesa sólo a América Latina sino también a quienes son sus proveedores tradicionales.

La coincidencia de ambos intereses podría abrir el terreno a un examen conjunto de cooperación orientado a enfrentar la situación global de pagos externos de los países afectados.

Una red de seguridad colectiva, compuesta por un fondo especial de financiamiento compensatorio para los países de la región, permitiría satisfacer las exigencias señaladas.

Con aportes tanto regionales como extrarregionales, ese fondo estaría en situación de prestar asistencia adicional a la que pueda obtenerse de otras fuentes, a los países de la región que lo necesitaran y que desearan acudir a él. Su administración, que podría estar a cargo de algunos de los organismos existentes con experiencia en este campo, no debería ser compleja, y su funcionamiento se ceñiría a las fórmulas más automáticas posibles, tanto para los giros como para los pagos, aunque sería inevitable cierto grado de evaluación de cada situación concreta.

Las condiciones, la magnitud y la distribución en el tiempo de los préstamos podrían establecerse teniendo en cuenta el peligro de que la situación delicada se prolongue por algunos años, así como la necesidad de que los países usuarios adopten las medidas internas necesarias para el mejor uso de los recursos obtenidos.

Así, el financiamiento no constituiría un mecanismo para demorar el necesario proceso de ajuste, sino que, por el contrario, facilitaría un ajuste ordenado y de más largo plazo.

La naturaleza, magnitud y persistencia del problema y las vías de solución que podrían plantearse, justifican a todas luces que la región realice un especial esfuerzo, en mancomunación con los países que con ella mantienen relaciones comerciales.

Naturalmente, las cifras precisas respecto a las necesidades financieras deberían basarse en estudios cuidadosos y detallados realizados con participación de los organismos internacionales y regionales apropiados. Sin embargo, se puede suponer que la red

de seguridad debería alcanzar un monto aproximado de por lo menos 4 000 millones de dólares. Esta cifra equivale aproximadamente a un tercio del déficit medio de balance de pagos en cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de América Latina, que la CEPAL ha estimado provisionalmente para el período 1974 a 1976.

Esta cifra de 4 000 millones de dólares también representa la mitad del aumento del déficit de balance de pagos de estos países entre 1973 —el año anterior al espectacular cambio experimentado por el sistema económico internacional— y el promedio de los años 1974 a 1976.

Una reunión especial para tratar de los ingresos procedentes de las exportaciones de la región y de sus materias primas sería el foro apropiado para abordar el problema en sus múltiples facetas y para estudiar y decidir las características que podría tener un fondo especial como el propuesto, así como otras soluciones posibles, todas las cuales constituirían la red de seguridad colectiva que también reclama nuestra región.

Esta clase de soluciones, adaptadas a nuestra realidad y a la naturaleza de nuestros problemas, contribuirá a mantener el ritmo de actividad de la economía mundial en la medida de nuestras potencialidades, y sería un elemento adicional a los que ya han previsto los países desarrollados, y éstos con algunos países en vías de desarrollo, para hacer frente a situaciones de índole coyuntural.

Si bien nuestra región anticipa serias dificultades para financiar los altos niveles de importación recientes, no es menos cierto que interesa a las economías industrializadas que ese problema se resuelva, ya que su solución contribuiría a redinamizar sus tasas de crecimiento y a aliviar sus problemas de balance de pagos. No puede olvidarse que América Latina está importando más de

30 000 millones de dólares por año. Mantener o aumentar esta cifra con una política previsora que incluya la red de seguridad mencionada antes no sólo redundará en beneficio del crecimiento latinoamericano, sino en la expansión del comercio de los países con los cuales esta región mantiene relaciones económicas estrechas.

El papel principal de la CEPAL consiste precisamente en anticipar los problemas y contribuir a la elaboración de soluciones, y es por ello que presentamos estas ideas de cooperación internacional y regional.

No debemos olvidar que una característica distintiva de la CEPAL es la de ser un organismo regional y a la vez parte de un sistema global.

Para terminar y a manera de conclusiones generales, permítame puntualizar algunas ideas centrales que sintetizan mi pensamiento en esta ocasión.

- No debe acometerse ninguna acción regional o mundial, sin tener una clara percepción de los grandes cambios que han tenido lugar en la región en los últimos años. Estos cambios han creado un cuadro latinoamericano —económico, social y político— mucho más complejo y más colmado de claroscuros que a fines de los años sesenta. Pretender interpretar los fenómenos actuales de la América Latina aplicando categorías o conceptos de los años cincuenta puede convertirse en una simplificación ingenua o irresponsable.
- Si la situación de la región en su conjunto ha cambiado, mucho más aún lo han hecho sus partes individuales. Cada país constituye hoy una realidad independiente, que debe ser analizada en un contexto particular. Sin desconocer los denominadores comunes, hacer proposiciones generales sin examinar cada caso en particular, puede ser igualmente irreal o peligroso.

- Es cierto que ha habido un gran despliegue de fuerzas productivas en la región y logros enormes en el campo de la creación de bienes. Pero también se han acentuado peligrosamente las contradicciones sociales. Ello es mucho más doloroso aun cuando se tiene la clara conciencia de que la región, a través de cambios estructurales y de políticas adecuadas, puede resolver tales problemas en plazos que se hallan al alcance de la presente generación. Ese es nuestro gran desafío. El desafío de lograr una sociedad mejor, más justa y más participatoria para las grandes mayorías latinoamericanas hoy marginadas del progreso y de la participación social y económica.
- Hoy como ayer, la situación de la región no puede disociarse de lo que acontece en el resto del mundo. La conocida relación entre los centros y la periferia que la CEPAL adoptó como categoría analítica para interpretar y conocer muchos de nuestros problemas está hoy más presente que nunca. Nuestro grado de interdependencia con el resto del mundo ha crecido. Por lo tanto, saber lo que acontece en el mundo, y conocer los cambios en el escenario de nuestras relaciones internacionales, es fundamental para ubicarnos dentro de las reglas del juego, muchas de las cuales nos son impuestas por las relaciones internacionales.
- Tenemos que prevenirnos contra los análisis que pretenden explorar el pasado para anticipar el futuro con predicciones aventureras. Si algo nos enseña el decenio transcurrido es que debemos prevenirnos contra las extrapolaciones imaginativas y contra los excesos de la generalización. También contra el exceso de verbalismo y la falta de acción concreta. El mundo ha entrado en un período quizás largo de tanteos y de improvisaciones. Este es el rasgo más saliente de los tiempos de turbulencia económica, social y política que corren. Frente

a ello, estoy persuadido de que lo que necesitamos es una gran flexibilidad para adaptarnos a las cambiantes circunstancias, y un pragmatismo menos imaginativo.

- Todo ello no debiera hacernos perder de vista la urgente necesidad de reformar el orden internacional existente mediante cambios estructurales en las relaciones internacionales, así como en las reglas del juego que rigen relaciones inequitativas entre las naciones. Una primera tentativa para sentar las bases morales de ese cambio, fue la Carta de los Derechos y los Deberes de los Estados. Ahora es preciso aplicar sus principios. Y esa tarea no es fácil ni breve. América Latina tiene la obligación y la responsabilidad de desempeñar un papel activo, superando las etapas de denuncia, necesarias sin duda, pero insuficientes para abordar la acción. Y la posibilidad de acción está ahí, en distintos foros y ante distintas realidades concretas que esperan solución.

Grande es mi fe en la capacidad de la región, como unidad, para abordar etapas de cooperación y de colaboración que abrirán horizontes nuevos a América Latina. Basta recordar algunas iniciativas recientes de algunos países de la región para admitir la gran capacidad, imaginación y coraje político de nuestros países, que están abordando formas de cooperación inimaginables hace algunos años. Creo que en su gran mayoría, esto está a nuestro alcance si se cuenta con la decisión política necesaria. Ante los problemas señalados, no cabe pensar en nuestra dimensión relativa en el concierto mundial o en nuestra débil posición negociadora. Las soluciones en su gran mayoría están en manos de la región misma. En momentos en que se pondrán a prueba muchas de las estrategias de desarrollo aplicadas en los últimos años, la cooperación regional puede ser una respuesta y un gran desafío. A encararla han apuntado los llamados y las ideas que con la simple

finalidad de estimular la reflexión y la acción, mencionamos en esta exposición.

Digamos finalmente, que el análisis de los logros del pasado no podría llevarnos a una complacencia simplista con lo hecho, pero tampoco la acción presente debiera sumirnos en un inmediateísmo sin imaginación y sin objetivos de largo plazo.

La flexibilidad y el pragmatismo que exige el momento actual para navegar en aguas turbulentas, no deben disminuir nuestra capacidad de seguir interrogándonos sobre nuestros modelos de desarrollo y de plantearnos proyectos para una sociedad mejor.

Es por eso que debemos seguir concibiendo imágenes claras de la sociedad latinoamericana que deseamos construir, de lo que debieran ser sus valores permanentes y de las mejores vías para consolidar y reforzar relaciones de equidad y justicia que han sido valores acariciados por la sociedad latinoamericana desde su independencia.

La Secretaría espera muy sinceramente que de este decimosexto período de sesiones surjan nuevos mandatos y nuevas líneas de acción para su colaboración con los gobiernos miembros, con miras al diálogo y la cooperación internacionales.

