

América Latina en el umbral de los años 80

Cepal



Naciones Unidas

América Latina en el umbral de los años 80

Cepal



Naciones Unidas

La primera versión mimeografiada de este trabajo se presentó al decimoctavo período de sesiones de la Comisión, con el título "El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina" (E/CEPAL/1061 y Add.1).

Segunda edición

E/CEPAL/G.1106

Noviembre de 1979

Reimpreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile

79-6-1453 -- julio de 1980 — 500

INDICE

Primera Parte

EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Capítulo I.	A. EVOLUCION DE LARGO PLAZO: HACIA UNA NUEVA ETAPA DE DESARROLLO ECONOMICO	3
	1. Los rasgos principales	3
	2. El crecimiento económico en el período 1950-1978	5
	3. La transformación y diversificación del sistema productivo y los cambios en la composición del producto interno	12
	4. La capacidad de acumulación y ahorro de la región	16
	5. La evolución del sector externo y sus relaciones con el crecimiento económico	20
	B. EL DECENIO DE 1970: AUJE Y DECLINACION DEL RITMO DE CRECIMIENTO ECONOMICO	27
	1. La evolución global y las metas cuantitativas de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID)	27
	2. Los cambios en el ritmo y la estructura del crecimiento	32
	3. Tendencias recientes del proceso inflacionario	39
	C. EL SECTOR AGRICOLA	43
	1. Consideraciones generales	43
	2. La producción y el abastecimiento agrícola	43
	3. La agricultura y el sector externo	46
	4. Los recursos productivos y la tecnificación de la agricultura	51
	D. EL SECTOR INDUSTRIAL	54
	1. Consideraciones generales	54
	2. La evolución del sector industrial latinoamericano en los últimos decenios	54
	E. EL SECTOR ENERGETICO	64
	1. Introducción	64
	2. El sector energético de América Latina en el período 1950-1976	65
Capítulo II.	LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LAS SITUACIONES DE POBREZA	72
	1. La distribución del ingreso en los países latinoamericanos	72
	2. Las condiciones económicas básicas de la distribución del ingreso	75
	3. La evolución de las desigualdades de ingreso	83
	4. La magnitud de la pobreza en América Latina	84
Capítulo III.	EL DESARROLLO SOCIAL: CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES	89
	1. Cambios estructurales y diferenciación social	89
	2. La expansión de los sectores medios urbanos	92
	3. Las tendencias del desarrollo social rural	93
	4. La dinámica demográfica	95
	5. El empleo y las transformaciones de la fuerza de trabajo	97
	6. El crecimiento educativo y las demandas sociales	101

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

Capítulo I.	PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS EN LAS RELACIONES EXTERNAS LATINOAMERICANAS	109
	1. América Latina: un desarrollo con fuertes contrastes	109
	2. Prioridades y preocupaciones que surgen de estas realidades económicas	114
Capítulo II.	EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DESARROLLADOS	116
	1. Posición de América Latina en el comercio mundial	116
	2. Magnitud y características del fenómeno proteccionista	120
	3. Tipos de medidas proteccionistas	125
	4. Factores que impulsan el proteccionismo	129
	5. Consecuencias del proteccionismo para los países latinoamericanos	132
Capítulo III.	EL PROGRAMA INTEGRADO PARA LOS PRODUCTOS BASICOS: SITUACION Y PERSPECTIVAS	133
	1. Algunas políticas aplicadas con miras a estabilizar los precios	134
	2. Financiamiento compensatorio con miras a estabilizar los ingresos	135
	3. Desarrollo de la economía de los productos básicos	136
	4. Las reuniones preparatorias sobre productos: Situación de los principales productos exportados por países latinoamericanos	138
Capítulo IV.	EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LOS PROBLEMAS MONETARIOS	143
	1. La expansión de los mercados privados de financiamiento	145
	2. La flotación de las monedas	145
	3. Las políticas de apertura al exterior	148
	4. El financiamiento externo en América Latina	149
	5. Conclusiones	154
Capítulo V.	COOPERACION ECONOMICA REGIONAL	155
	1. Factores de reciente gestación que inciden sobre la cooperación	155
	2. La integración real. Evolución del comercio intrazonal	156
	3. Los procesos formales multilaterales de integración	162
	4. Modalidades de cooperación sobre aspectos específicos	167
Capítulo VI.	LAS RELACIONES ECONOMICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS, LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y LOS PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA ECONOMICA MUTUA (CAME)	173
	A. <i>Relaciones con los Estados Unidos</i>	173
	1. Antecedentes	173
	2. Obstáculos de corto plazo a los objetivos de largo plazo	175
	3. Los Estados Unidos como competidor de América Latina	180
	4. El Sistema Generalizado de Preferencias	181
	B. <i>Relaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE)</i>	182
	1. Breve resumen del comercio de América Latina con la CEE	182
	2. Las preferencias especiales de la CEE	183

3. Sistema Generalizado de Preferencias: el esquema de la CEE y su utilización	184
4. El proteccionismo y las condiciones de acceso al mercado de la CEE	186
C. <i>Relaciones económicas con los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)</i>	188
1. Crecimiento del intercambio comercial	188
2. La base contractual	189
Capítulo VII. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUAL ETAPA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	193
1. Expansión y preocupaciones comunes	193
2. Hacia nuevas modalidades de los vínculos entre las empresas transnacionales y las economías de la región	194
3. Elementos de la capacidad de negociación	198
4. Políticas de los gobiernos	201

Capítulo I

A. EVOLUCION DE LARGO PLAZO: HACIA UNA NUEVA ETAPA DE DESARROLLO ECONOMICO

1. Los rasgos principales

Al aproximarse el fin del presente decenio y cuando se intensifican en el plano técnico y político las actividades de las Naciones Unidas tendientes a definir las directrices para la elaboración de una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para la próxima década, resulta oportuno y de señalado interés examinar y evaluar la naturaleza y alcances del proceso de desarrollo económico y social que prevalece en la región, y en particular los diversos aspectos y problemas de sus relaciones económicas externas. Esto adquiere singular importancia porque la CEPAL deberá contribuir con sus ideas y planteamientos al debate que ya ha comenzado a fin de que la nueva Estrategia pueda llegar a representar un programa eficaz de acción internacional para impulsar el desarrollo de los países periféricos e incorporar, asimismo, materias y objetivos que puedan ser de especial interés para América Latina.

Se ha estimado conveniente encuadrar estas investigaciones en el marco de un análisis de largo plazo, de manera que puedan ilustrarse y comprenderse con mayor precisión las profundas mutaciones que se han producido en la economía y en las sociedades latinoamericanas, y en la inserción de estos países en la economía internacional. En esta sección introductoria se sintetizarán los rasgos más sobresalientes de la evolución del desarrollo económico de que se ocupa este capítulo.

América Latina considerada en su conjunto experimentó durante las últimas tres décadas un proceso dinámico de desarrollo económico que puede considerarse relativamente significativo. El producto bruto interno creció a una tasa media de 5.5% por año. Este ritmo es superior al de otras áreas en desarrollo, excluidos los países petroleros, e incluso también mayor que el de los países industriales de economías de mercado tomados en su conjunto. En cambio resulta notoriamente inferior al dinamismo que lograron los países socialistas y el Japón.

Este crecimiento económico ha sido acompañado de un proceso relativamente intenso de inversión y de transformación productiva y tecnológica de las economías. El parque industrial de la región se amplió y diversificó notablemente; lo que permitió que se satisficiera con producción interna la casi totalidad de la demanda de bienes de consumo, una parte creciente de bienes intermedios básicos y de capital, y que se promoviera, sobre todo durante los años setenta, el comienzo de una creciente diversificación de las exportaciones con la incorporación de productos manufacturados. Paralelamente se fue transformando la agricultura con la introducción de técnicas modernas de producción, y adelantos en la organización y comercialización de sus productos. Ha sido considerable, por otra parte, la ampliación de la infraestructura, en particular en relación con el transporte, las comunicaciones y la energía. De esta manera las economías nacionales tendieron a acrecentar su grado de integración e interdependencia sectorial.

La región en su conjunto ha alcanzado un producto medio por habitante de unos 1 300 dólares a precios corrientes, y se ubica en una posición aproximadamente intermedia en la escala mundial, exhibiendo lo que podría llamarse un grado intermedio de semindustrialización o semidesarrollo económico. Como es evidente, esta apreciación no tiene la misma validez para todos los países de la región.

El cuadro evolutivo de la economía latinoamericana en el contexto mundial se modifica en buena medida si se toma en cuenta la tasa con que se ha venido multiplicando la población en América Latina y que ha sido claramente más alta que las registradas en las demás regiones del mundo. El producto interno bruto por habitante logró expandirse a un ritmo medio anual de 2.6%, con lo cual las cifras absolutas se duplicaron, pero en un lapso de 28 años. Este crecimiento fue inferior al registrado por la gran mayoría de los países industriales, excluidos los Estados Unidos, y se amplió, por lo tanto, la disparidad de ingreso que existía entre éstos y la región 28 años atrás. Y mayor aún ha sido el ensanchamiento de esa disparidad con los países socialistas y el Japón.

El ritmo del crecimiento económico ha diferido marcadamente entre países o grupos de países latinoamericanos, aunque el proceso haya sido relativamente dinámico para la inmensa mayoría. Se han producido cambios notables en el plano regional en la importancia económica y demográfica de los países. Así, los países del Cono Sur —entre los cuales se cuentan Argentina, Chile y Uruguay, que tenían un nivel de ingreso per cápita relativamente alto y que se habían anticipado en la industrialización—, experimentaron una

expansión económica global menor, y han visto disminuir apreciablemente su participación en el producto y en la población regional. Otro rasgo característico de esta evolución a largo plazo es la acentuación de la diferencia, entre países grandes, medianos y pequeños, en el grado y la potencialidad de desarrollo económico, tecnológico y financiero. Se trata, entre otros aspectos, de las diferencias que se manifiestan en el tamaño económico y demográfico de los países, el grado de industrialización, los avances tecnológicos y la naturaleza de la estructura de relaciones económicas y financieras externas.

El ritmo y estructura del crecimiento económico no han tenido características uniformes durante los tres últimos decenios. Han ocurrido profundos cambios en los cuales han gravitado especialmente las estrategias y políticas nacionales adoptadas por los gobiernos, la evolución de la economía y del comercio mundial, así como las nuevas modalidades de relacionamiento externo de los países de la región.

En un primer período, hasta mediados de los años setenta, el crecimiento de la región en su conjunto fue relativamente moderado. Se vio impulsado, sobre todo en los países grandes y en algunos medianos, por la industrialización sustitutiva. Las exportaciones crecieron muy lentamente, se deterioró la relación de precios del intercambio y se comprimió con persistencia el coeficiente de importaciones con respecto al producto interno. En una segunda etapa, que se extiende desde mediados de los años sesenta hasta el bienio 1973-1974, la tasa de crecimiento se aceleró apreciablemente; aumentó la demanda externa; se expandió el valor real de las exportaciones y hubo una mayor disponibilidad de financiamiento externo. En estas condiciones las importaciones se acrecentaron considerablemente, según un ritmo superior al del producto interno.

La recesión económica mundial, la inflación desatada en los países industriales y el alza de los precios del petróleo afectaron muy seriamente los balances de pagos de los países no exportadores de petróleo de la región en 1974 y 1975; y no obstante cierto mejoramiento registrado a partir de 1976 en las condiciones externas con las tendencias de recuperación de los países industriales, las importaciones latinoamericanas de este grupo de países disminuyeron o se estancaron, y el ritmo de crecimiento del grupo en su conjunto descendió marcadamente durante los últimos cuatro años, que configuraron el período de menor crecimiento en las últimas tres décadas. Distinta y más favorable fue la evolución de los países exportadores de petróleo que, en cambio, aceleraron su ritmo de crecimiento durante este último período.

Esta experiencia de interrelaciones entre los factores internos y externos del crecimiento económico muestra el alto grado en que el ritmo de crecimiento de los países de la región depende de la coyuntura internacional, y en particular del curso de la economía de los países industriales. Esto plantea un serio e interesante tema de discusión vinculado a las estrategias y opciones para el futuro del desarrollo latinoamericano, y en particular a lo que atañe a los objetivos y metas que debieran postularse para la próxima década.

Se han hecho promisorios avances, cuantitativos y cualitativos, en las relaciones económicas recíprocas entre países latinoamericanos. También se ha acrecentado la importancia relativa de las exportaciones de la región a los países socialistas, y en mucho menor medida, su corriente de exportaciones hacia otros países en desarrollo. Sin embargo, el hecho más notable ha sido su creciente internacionalización y vinculación económica y financiera, desde fines de la década pasada, con el sistema de las economías centrales. Y a pesar de que el desarrollo de América Latina ha conducido a un fortalecimiento evidente de su aparato productivo, que en relación con ciertas actividades y en determinadas circunstancias, le confieren un mayor grado de autonomía y de autodependencia, las relaciones externas de la región se han hecho mucho más complejas y diversificadas, y en su funcionamiento juegan un papel preponderante las empresas transnacionales. Es muy interesante a este respecto comprobar el marcado paralelismo que ha mostrado durante los 10 últimos años el ritmo de crecimiento económico de América Latina con el de los países industriales, aunque ha sido menor la severidad de la contracción de ese ritmo de crecimiento en el período reciente, gracias a la más amplia base de sustentación y de desarrollo de las fuerzas productivas que se ha logrado establecer y promover en la región, sin desconocer por esto el papel importante que ha desempeñado la disponibilidad de financiamiento externo. (Véase más adelante, en la sección B, el gráfico 4.)

Estos son algunos de los rasgos principales que sobresalen en el análisis de largo plazo del desarrollo económico de la región. Los dos capítulos subsiguientes de este documento abordan los aspectos más importantes relacionados con la evaluación del desarrollo social y humano. Se examina en ellos la contradicción fundamental que caracteriza el estilo prevaleciente de desarrollo latinoamericano, por la evidente falta de congruencia que existe entre un proceso relativamente dinámico de crecimiento y transformación productiva y tecnológica de la economía, por un lado, y un proceso de cambio y transformación social, por el otro lado, que no lleva consigo justicia distributiva ni mejoramiento de los niveles de bienestar de toda la

población. Se insiste en que las formas concentradoras que predominan en el crecimiento económico y en el desenvolvimiento tecnológico conducen a situaciones de marcados contrastes en los niveles de productividad y de ingreso que acentúan una diferenciación de naturaleza socioeconómica dentro de las sociedades urbanas y rurales de los países latinoamericanos. Se estudia la tremenda concentración que se registra en la distribución del ingreso, la cual, en vez de decrecer, más bien ha tendido a acentuarse, a juzgar por la experiencia de algunos países para los cuales se dispone de información estadística. Esta parte del análisis se complementa con un estudio sobre la magnitud y naturaleza de las situaciones de pobreza y de indigencia que sufre una alta proporción de la población latinoamericana. Además, se actualizan los análisis y conclusiones de otras evaluaciones sobre la gravedad de los problemas del empleo, y se hace un análisis crítico de los sistemas educativos que se vienen configurando en los países de la región.

2. El crecimiento económico en el período 1950-1978

a) *El crecimiento de América Latina en el contexto mundial*

Durante los tres últimos decenios, la región considerada en su conjunto alcanzó un dinamismo económico relativamente significativo: el producto interno bruto llegó en 1978 a una magnitud que supera en más de cuatro veces el registrado en 1950. Esto indica que la tasa media de crecimiento acumulativo anual fue de 5.5%, ritmo mayor que el de la economía mundial, superior al experimentado por el conjunto de los países industriales de economía de mercado, y asimismo más intenso que el de otras áreas en vías de desarrollo. En cambio fue aventajado notablemente por el Japón, el conjunto de los países europeos de economía centralmente planificada y el Medio Oriente.

Sin embargo, es de interés hacer notar, por sus diversas connotaciones, que el tamaño económico que ostanta la región, a juzgar siempre por las cifras del producto interno global, es sólo una tercera parte del que registran en conjunto los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), pero superior al que poseían esos países en 1950. Por otra parte, América Latina, que tenía en 1950 una producción neta dos veces mayor que la del Japón, tiene ahora una claramente inferior en cifras relativas. También han aumentado las distancias considerables que ya se registraban entre la región y el conjunto de los países industrializados de economía centralmente planificada; al mismo tiempo, han tendido a disminuir en cierta magnitud diferencias de esa índole con los Estados Unidos, aunque esto se da a un nivel de cifras absolutas donde América Latina sólo representa la quinta parte del tamaño económico de aquel país.

Son éstas algunas indicaciones que reflejan los cambios que ha experimentado la posición internacional de América Latina, según puede verse en el cuadro 1, donde además se demuestra que, en el largo plazo, la expansión de la economía latinoamericana se desarrolló en un cuadro marcadamente dinámico de la economía mundial, cuyos efectos y repercusiones se hicieron sentir en los países de la región, sobre todo desde mediados del decenio pasado.

Esta estructura evolutiva se modifica apreciablemente si se incorpora al análisis el comportamiento demográfico. Durante este período de la postguerra, América Latina más que duplicó su población y la tasa con que ella se multiplicó fue la más alta entre todas las regiones del mundo. Aun así, el producto por habitante logró también duplicarse, creciendo a una tasa media de 2.6% por año. Pero este ritmo se situó por debajo del registrado en la gran mayoría de los países industrializados, y particularmente por debajo del que se experimentó en los países de Europa occidental, con lo cual se amplió la disparidad de ingresos que existía en 1950. Así, por ejemplo, el conjunto de los países de la CEE aumentaron su producto interno bruto por habitante en 2.5 veces, mientras que América Latina lo hizo en dos veces. La cifra absoluta del producto interno bruto por habitante que alcanzó la región en 1978 fue todavía significativamente inferior a la que correspondió al conjunto de los países de la CEE en 1950. Mayor ha sido el ensanchamiento de la diferencia de ingreso con el Japón y los países de economía centralmente planificada. Sólo se redujo en alguna medida la distancia relativa con los Estados Unidos, en virtud del menor dinamismo que mostró este país dentro del conjunto del mundo industrializado. (Véase otra vez el cuadro 1.)

b) *Las etapas del desarrollo económico y las variaciones del ritmo del crecimiento*

El ritmo y la estructura del desarrollo económico latinoamericano durante las tres últimas décadas no fueron uniformes. Las irregularidades y diferencias reflejan marcados contrastes en la evolución particular de los distintos países de la región. En el marco de un proceso general relativamente dinámico, se registraron

Cuadro 1
MUNDO^a: CRECIMIENTO ECONOMICO POR REGIONES, 1950-1977

	Producto interno bruto total			Población			Producto interno bruto por habitante		
	Miles de millones de dólares de 1970		Tasas medias anua- les en porcen- tajes	Millones de habitantes		Tasas medias anua- les en porcen- tajes	Dólares de 1970		Tasas medias anua- les en porcen- tajes
	1950	1977	1950- 1977	1950	1977	1950- 1977	1950	1977	1950- 1977
Mundo^a	1 152	4 096	4.8	1 929	3 326	2.0	597	1 232	2.7
I. Países desarrollados	989	3 493	4.8	845	1 141	1.1	1 170	3 061	3.6
A. Países industrializados de economía de mercado	860	2 652	4.3	559	758	1.1	1 538	3 499	3.1
1. Estados Unidos	467	1 221	3.6	152	217	1.3	3 073	5 649	2.3
2. Canadá	33	114	4.7	14	23	1.9	2 327	4 956	2.8
3. Europa occidental	305	926	4.2	286	346	0.7	1 068	2 676	3.5
a) CEE	251	760	4.2	216	259	0.7	1 163	2 934	3.5
i) Alemania, Repú- blica Federal	58	222	5.1	50	61	0.7	1 155	3 639	4.3
ii) Reino Unido	72	138	2.4	51	56	0.3	1 429	2 464	2.0
b) Otros países de Europa occidental	54	166	4.2	70	87	0.8	771	1 908	3.4
4. Japón	29	287	8.8	83	114	1.2	346	2 509	7.6
5. Otros países industria- lizados	26	104	5.3	24	47	2.5	1 083	2 213	2.7
B. Países industrializados de economía centralmente planificada	129	841	7.2	286	391	1.2	451	2 151	6.0
II. Países en desarrollo	163	603	5.0	1 084	2 185	2.6	150	276	2.3
A. Según sean o no exportadores de petróleo									
1. Países exportadores de petróleo	20	124	7.0	149	317	2.8	137	391	4.1
2. Países no exportadores de petróleo	143	479	4.6	935	1 868	2.6	153	256	1.9
B. Según regiones geográficas									
1. Africa	24	82	4.7	210	381	2.2	115	215	2.4
2. Asia ^a	59	188	4.4	658	1 341	2.7	89	609	4.5
3. Medio Oriente	11	75	7.4	59	123	2.8	182	609	4.5
4. América Latina	60	255	5.5	151	321	2.8	398	798	2.6
4.1. Países exporta- dores de petróleo	18	85	6.0	38	89	3.2	471	960	2.7
4.2. Países no exporta- dores de petróleo	42	170	5.3	113	231	2.7	374	736	2.5
5. Resto de Oceanía ^b	1	3	4.3	3	5	1.9	246	475	2.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de estimaciones de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y de estadísticas del Banco Mundial.

^aExcluida China.

^bExcluidos Australia y Nueva Zelanda.

diferencias y modificaciones importantes en la intensidad del crecimiento y en las características estructurales, internas y externas, que conformaron ese proceso.

Este se desarrolló al influjo de variados y profundos cambios en las estrategias y políticas adoptadas por los países, en la evolución de la economía y del comercio mundiales y en la disponibilidad y movimiento de la financiación y de los capitales internacionales. De una etapa de relativa estabilidad en el funcionamiento

de la economía mundial se pasó a otra de marcado incremento en la producción y el intercambio, de grandes modificaciones en los precios relativos, de crisis, inflación y profundos desequilibrios, para alcanzar ahora un proceso de lenta recuperación, con los notorios síntomas de incertidumbre e inestabilidad que dominan el escenario de la economía internacional. Los efectos y repercusiones de éstos y otros factores externos tuvieron distintos alcances para los países latinoamericanos, que muestran una marcada heterogeneidad en cuanto a dotación de recursos básicos, tamaño económico, capacidad potencial de desarrollo y condiciones particulares para aprovechar las situaciones externas favorables, o defenderse de factores adversos.

A riesgo de caer en una simplificación excesiva, podrían distinguirse en este análisis de largo plazo y siempre generalizado para la región en su conjunto, varias etapas. La primera podría referirse al largo período de postguerra que se extiende hasta mediados de los años sesenta, y que para fines estadísticos podría localizarse en 1950-1965; la segunda cubriría el resto de los años sesenta y se prolongaría hasta el bienio 1973-1974; la tercera, de particular significación, correspondería al bienio 1974-1975, y la última, al trienio 1976-1978. Por supuesto que sería muy difícil que esta caracterización histórica se pudiera aplicar a todos los países latinoamericanos, dadas las peculiaridades anotadas; sin embargo, tiene cierto valor analítico y explicativo de carácter general, como podrá verse a continuación. Es ilustrativo a este respecto el gráfico 1, y la información estadística que incluye el cuadro 2.

La primera etapa se caracterizó por un ritmo de crecimiento de poco más de 5% por año. Las exportaciones crecieron muy lentamente; se deterioraron los términos del intercambio; después de una evolución favorable del sector externo durante el período de la guerra de Corea, cuando los precios del mercado internacional se elevaron y también se incrementaron los volúmenes de las exportaciones. La capacidad de endeudamiento externo y la disponibilidad de financiamiento fueron relativamente bajas. Las importaciones crecieron también muy lentamente, con un ritmo cuya magnitud fue menos de la mitad de la tasa de aumento del producto interno, de tal manera que el coeficiente que mide la relación entre las importaciones y el producto descendió continuamente desde mediados de los años cincuenta, en que se registraron los niveles más altos del período, hasta llegar a sus niveles mínimos a mediados de los años sesenta. (Véase el gráfico 2.) Como es ampliamente conocido, fue éste el período en que el proceso económico se caracterizó fundamentalmente por la estrategia de sustitución de importaciones, con una altísima protección industrial. El ritmo del crecimiento económico varió apreciablemente de uno a otro país, expandiéndose varios de ellos a tasas superiores a las que se registraban para el promedio regional. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

La segunda etapa, que también sólo para fines estadísticos se podría ubicar entre 1965 y el bienio 1973-1974, ofrece un cuadro dinámico y estructural marcadamente distinto al anterior. Esto se pone de manifiesto tanto en los aspectos internos de las estrategias y políticas gubernamentales cuanto en los aspectos externos vinculados con la expansión de la economía y del comercio mundial, la relación de precios del intercambio y la disponibilidad de financiamiento externo.

Esos diversos factores se conjugaron en una aceleración del ritmo del crecimiento económico que se continuó intensificando hasta 1974. Según puede verse en el cuadro 2, el producto interno bruto de la región en su conjunto se elevó a una tasa media anual de 6.7% en el período 1965-1974 y se aceleró aún más, a 7.5%, en los primeros cuatro años de esta década. La región en su conjunto mostró durante este período una cadencia más regular en el ritmo de crecimiento por un número mayor de años que en los períodos anteriores. En esta evolución tuvieron especial influencia algunos países, particularmente Brasil, pero el mejoramiento señalado fue más bien de carácter general, aunque de menor magnitud para otros países. Incidió, además, en forma especial en los países exportadores de petróleo, cuyo ingreso real creció mucho más que el producto interno por la elevación considerable que experimentaron los precios del petróleo durante el bienio 1973-1974.

Durante esta segunda etapa, y particularmente hasta 1973, las condiciones externas tendieron a mejorar y alcanzaron su posición más favorable para los países no exportadores de petróleo en el bienio 1972-1973. Lo mismo ocurrió para los países exportadores de petróleo, que en 1974 aumentaron aún más su ingreso real al elevar marcadamente los precios del petróleo. El ritmo de crecimiento económico de los países industriales fue en promedio relativamente alto. Se intensificó, por lo tanto, la demanda externa, y la relación de intercambio se tornó favorable, sobre todo en el bienio señalado. En esto influyó en cierta medida una contracción de la oferta mundial de importantes productos agropecuarios. Tendió a acentuarse paulatinamente el proceso de diversificación de las exportaciones latinoamericanas con la participación de productos industriales, alentado simultáneamente por la demanda internacional y por políticas nacionales deliberadas de

promoción y estímulo. La capacidad externa de compra se expandió por el alza del valor real de las exportaciones, y por el mayor uso del financiamiento externo. En estas condiciones, se desarrolló una estructura de crecimiento relativamente más abierta hacia el exterior, en la cual las importaciones crecieron mucho más que el producto interno, y el coeficiente que mide ambas relaciones invirtió el curso declinante que había venido registrando en años anteriores (véase otra vez el gráfico 2), alcanzando su nivel máximo en 1974. Esta mayor holgura de los abastecimientos importados contribuyó al logro del alto dinamismo económico que se registró durante este período.

Muchas de las economías latinoamericanas llevaron a cabo importantes modificaciones en su estructura institucional, avanzaron en la planificación de las actividades públicas y en la programación de sus actividades privadas y, por ende, en la coherencia y claridad de la definición de sus objetivos de política. Mejoró la organización de los mercados financieros, promoviendo la formación del ahorro y el acrecentamiento de las inversiones. Y sobre todo, se aplicaron medidas de política comercial vinculadas a la organización de los

Cuadro 2
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
(Tasas anuales medias de crecimiento, porcentajes)

	1950- 1978	1950- 1960	1960- 1970	1965- 1974	1970- 1974	1974- 1978	1970- 1978
<i>Países de mayor dimensión económica</i>							
Argentina	3.2	3.0	4.3	4.7	5.1	-0.8	2.1
Brasil	7.2	6.8	6.1	9.6	12.2	6.1	9.1
México	6.0	5.8	7.0	6.5	6.0	3.8	4.9
<i>Países exportadores de petróleo</i>							
Bolivia	3.7	0.4	5.5	6.0	5.6	5.8	5.7
Ecuador	5.8	4.9	5.3	6.6	8.3	6.8	7.6
Venezuela	6.5	7.6	6.0	4.7	4.7	6.8	5.8
<i>Países miembros del MCCA</i>							
Costa Rica	6.1	6.2	6.1	7.0	7.0	4.8	5.9
El Salvador	5.1	4.7	5.6	4.9	5.4	4.8	5.1
Guatemala	5.1	3.8	5.5	6.1	6.5	5.7	6.1
Honduras	4.4	3.8	4.9	3.9	3.6	5.5	4.6
Nicaragua	5.9	5.3	6.9	5.0	6.4	2.3	4.4
<i>Países medianos</i>							
Colombia	5.2	4.6	5.2	6.3	6.9	4.9	5.9
Chile	3.5	3.9	4.5	3.2	2.3	1.4	1.8
Perú	4.8	5.3	5.4	5.0	6.0	1.1	3.5
<i>Otros países de América del Sur</i>							
Paraguay	4.6	2.4	4.6	5.2	6.4	8.4	7.4
Uruguay	1.7	2.1	1.6	1.2	-0.1	3.3	1.6
<i>Otros países latinoamericanos</i>							
Haití	2.0	1.9	0.6	3.1	4.7	3.1	3.9
Panamá	5.5	4.8	7.8	6.5	5.5	1.8	3.6
República Dominicana	5.9	5.7	5.1	8.7	10.0	4.3	7.1
<i>Países de habla inglesa del Caribe</i>							
Barbados	...	...	5.9	3.6	-0.2	-2.0 ^a	-0.1 ^b
Guyana	...	...	3.2	4.2	2.2	0.2 ^a	-1.8 ^b
Jamaica	5.3 ^c	9.0	5.5	4.7	2.9	-3.9 ^a	- ^b
Trinidad y Tabago	...	...	4.4	3.0	2.3	3.8 ^a	2.9 ^b
Total	5.4	5.1	5.7	6.7	7.5	4.0	5.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aSe refiere al período 1974-1977.

^bSe refiere al período 1970-1977.

^cSe refiere al período 1950-1977.

Gráfico 1
AMERICA LATINA (19 PAISES): PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Tasas anuales de crecimiento)

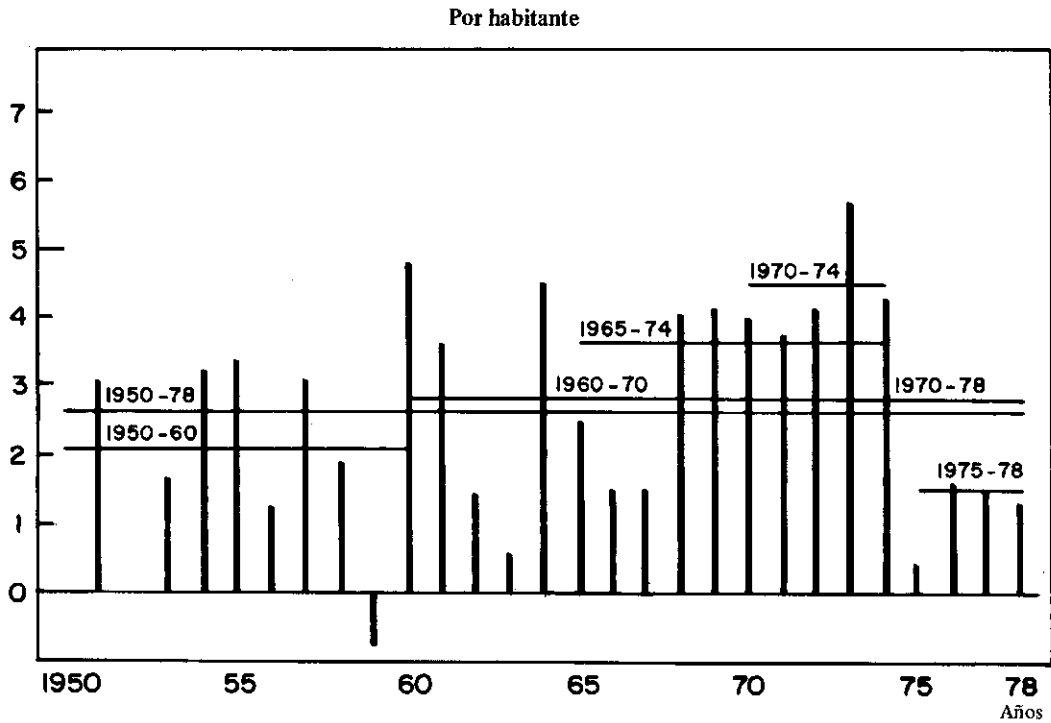
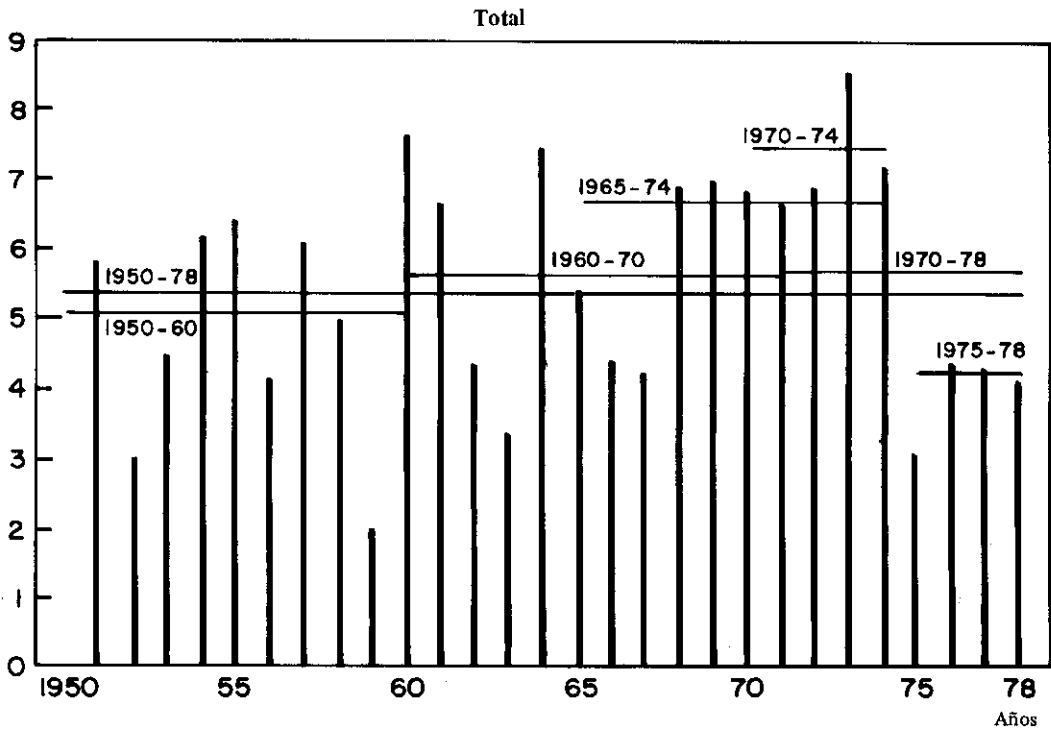
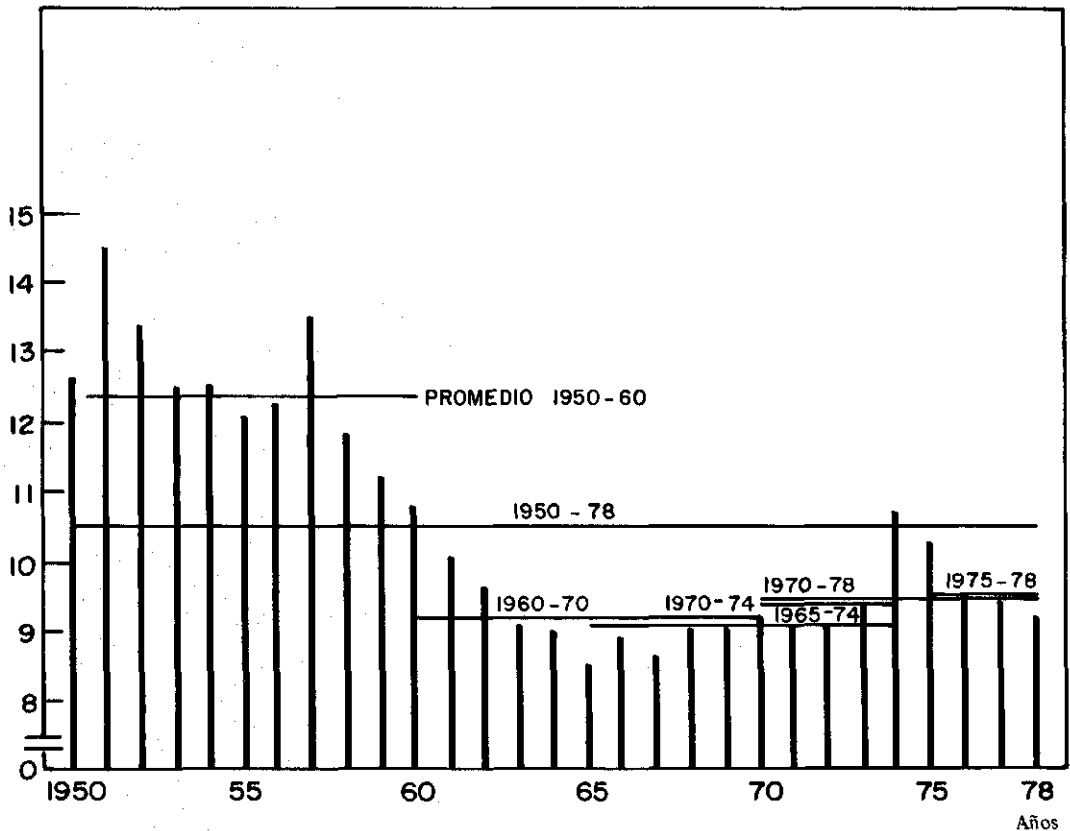


Gráfico 2

AMERICA LATINA (19 PAISES): IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

(Porcentajes del producto interno bruto)



mercados cambiarios, la reducción de los aranceles y los controles de importación y destinadas a liberalizar las importaciones, así como también diversas medidas de promoción y estímulo directo para impulsar las exportaciones de productos industriales y de otros rubros no tradicionales.

Las exigencias del proceso de acumulación y el propósito de mantener un razonable grado de autonomía en la conducción de sectores claves como los mineros y energéticos, llevaron a revisar la actitud frente al capital extranjero. En este campo se dieron dos situaciones: por lo que respecta a los recursos naturales, se favoreció la nacionalización, y en lo que se relaciona con los demás sectores se aplicaron, en cambio, políticas más favorables que se tradujeron en una fuerte participación de las empresas transnacionales en la producción nacional y en las exportaciones de los rubros de demanda más dinámica.

Si bien es evidente que, como se señaló con anterioridad, las condiciones económicas internas y externas, así como el ritmo de crecimiento, tendieron a mejorar para la mayoría de los países de la región, también es cierto que en esta segunda etapa se pusieron en evidencia grandes disparidades en los países en cuanto a su capacidad para beneficiarse de las nuevas situaciones internacionales, avanzar en los procesos de transformación productiva y diversificar las exportaciones. Los que más aprovecharon las condiciones favorables externas fueron aquellos países que combinaron una activa política de industrialización y transformación interna con objetivos inmediatos de inserción dinámica en el comercio y en el mercado financiero internacional; y en particular, los países de mayor tamaño de mercado que ya habían avanzado en la industrialización y que ofrecían condiciones políticas y económicas y disponibilidad de recursos humanos

y reales atractivas para el capital extranjero. También se beneficiaron países pequeños que comenzaron o intensificaron la explotación de recursos naturales o primarios que lograron precios favorables en el mercado internacional. Esto, unido a la mayor disponibilidad de recursos externos, permitió a estos países progresar en su incipiente proceso de industrialización.

En el bienio 1974-1975 se configuraron las situaciones que distinguieron el tercer período identificado en esta descripción de la evolución histórica de la economía latinoamericana. En 1974 se contrajo fuertemente el ritmo del crecimiento económico de los países industrializados de Europa occidental y descendieron más aún los niveles absolutos de la actividad económica en los Estados Unidos y el Japón. (Véase otra vez el gráfico 4.) Se debilitó, en consecuencia, la demanda externa de exportaciones latinoamericanas y se deterioró notablemente la relación de precios del intercambio para los países no exportadores de petróleo. No obstante estos factores adversos, el proceso económico mantuvo su dinamismo relativamente alto, creció el producto interno y la inversión, y continuaron expandiéndose las importaciones, a tal extremo que durante este año se registró el más alto coeficiente de importación desde 1960. Esto se tradujo en un elevado déficit del balance comercial, que se agravó todavía más por los pagos de intereses y utilidades correspondientes al endeudamiento y a las inversiones externas en este conjunto de países. En 1975 se agudizó la recesión económica en los países industriales; tendieron a estancarse o a disminuir las exportaciones, y prosiguió el deterioro de la relación de intercambio en mayor magnitud aún que en el año anterior. Se creó así una situación de grave estrangulamiento externo, que se reflejó en el descenso de carácter general de las importaciones, un cuantioso déficit en cuenta corriente del balance de pagos, y la disminución del ritmo del crecimiento económico, que no fue más del 3% para este conjunto de países. En cambio, los países exportadores de petróleo se beneficiaron con el alza de precio de 1974, aumentaron considerablemente su ingreso real y su poder de compra externo, y fortalecieron su capacidad de desarrollo.

El trienio 1976-1978 aparece matizado por situaciones y movimientos notoriamente distintos entre los diversos países, que son una consecuencia de las situaciones particulares de endeudamientos acumulados hasta 1975, de las características de las capacidades de producción y las políticas para enfrentar los problemas de balance de pagos y de los variados efectos y repercusiones, favorables o desfavorables, causados por las tendencias de lenta e irregular recuperación en el ritmo de crecimiento de los países industriales.

Para el conjunto de los países no exportadores de petróleo (incluyendo todavía México en este grupo por razones de comparabilidad estadística), el ritmo del crecimiento económico mejoró con respecto a 1975; pero sólo alcanzó un promedio de alrededor de 4%. Favorable, por el contrario, fue la evolución del producto de los países exportadores de petróleo, los que en su conjunto crecieron a un ritmo de 7.1%. Sin embargo, la región en su conjunto registró durante estos tres años un crecimiento medio de menos de 4.5% anual, que fue significativamente inferior al que tuvo en todos los demás períodos considerados en este análisis.

c) *Tendencias dispares entre países y mayor diferenciación en el grado de desarrollo*

Se aludió en la sección anterior a los diversos factores que incidieron en un crecimiento económico desigual de los países de la región. Sin duda, una parte de la explicación reside en las notables diferencias que muestran los países por lo que respecta al tamaño económico y demográfico de los mercados nacionales, la dotación de sus recursos naturales, la influencia particular, en uno u otro sentido, de la evolución y fluctuaciones de la economía y del comercio internacionales y en especial de los impulsos derivados de la evolución económica y tecnológica de los países industriales con los cuales se mantiene el grueso de las relaciones económicas, tecnológicas y financieras externas. Asimismo, han influido notoriamente los rasgos particulares que en aspectos de importancia han adoptado las estrategias y políticas nacionales de desarrollo seguidas por los gobiernos durante el período que se está considerando.

Si el análisis de países se refiere a la expansión económica global en el largo plazo, comparando los niveles del producto interno bruto de los años extremos (1950-1978) se comprueba que en el período fueron los países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay— que habían alcanzado hacia 1950 un ingreso per cápita relativamente alto en el plano regional, y que también habían avanzado apreciablemente en su proceso de industrialización y transformación productiva, los que menos crecieron durante estas tres últimas décadas, disminuyendo su participación en el producto y en la población regional. Según puede verse en la primera columna del cuadro 2, la tasa media de crecimiento del producto per cápita fue en cada uno de esos países bastante inferior a la del promedio regional, y lo mismo ocurrió en Bolivia y Haití. Por el contrario, el crecimiento fue comparativamente más elevado en Brasil, Costa Rica, México y Venezuela.

En el cuadro 3 se presenta una clasificación de los países de acuerdo con la magnitud del ritmo de crecimiento del producto interno por habitante. Si se compara esta información con las tasas de crecimiento global que recoge el cuadro 2, se pone de manifiesto la ponderable gravitación que tienen las altas tasas de crecimiento demográfico para reducir la cadencia del ingreso medio per cápita en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Esta investigación destaca que en la mitad de los 21 países considerados, el producto por habitante no logró duplicarse al cabo del largo período de 28 años que cubre el análisis; y esta evolución insatisfactoria es particularmente sensible por las implicaciones sociales que ello lleva aparejado, ya que, además del conocido problema de la alta concentración en la distribución del ingreso, se trata —en su mayoría— de países con bajo ingreso medio por habitante.

Este cuadro de la evolución histórica por países experimenta algunas modificaciones importantes si el análisis se refiere a los años setenta, comparando sus extremos (1970-1978). Se ve con claridad que se acrecienta el número de países que revelan un crecimiento económico por habitante relativamente lento. En esto influye la marcada desaceleración del ritmo de crecimiento durante los últimos tres años, y en particular los efectos desfavorables que tuvieron las variables externas en la economía de algunos países, como los del Caribe. En efecto, en algunos de esos países, el producto por habitante en los últimos años ha tenido una magnitud absoluta inferior a la de 1970. Numerosos países mantienen su lento ritmo de crecimiento, y México y Perú caen por debajo de las tendencias históricas. En cambio, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay y la República Dominicana elevaron sus tasas por arriba de los niveles de sus tendencias históricas de más largo plazo.

El cuadro 3 presenta además información sobre la evolución del ingreso real por habitante; estas estimaciones resultan de incorporar el efecto de la relación externa de precios que se registró en 1978 con respecto a 1970, que es el año base de comparación. Allí se comprueba que para el conjunto de la región, y debido principalmente al alza de los precios del petróleo, se obtiene una ganancia de intercambio que implica un crecimiento del ingreso real por habitante de 3% por año que es superior a la tasa del producto interno. Por la misma razón, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Trinidad y Tabago aparecen significativamente beneficiados. Por el contrario, otros países, como Chile y Jamaica, se ven perjudicados por el efecto negativo de la relación de precios del intercambio.

3. La transformación y diversificación del sistema productivo y los cambios en la composición del producto interno

a) Aspectos generales

El crecimiento económico de los países de la región ha traído consigo un proceso de transformación económica y tecnológica de los sistemas productivos que se ha extendido en términos generales a la mayor parte de los países de la región. Sin embargo, es evidente que la profundidad y dinamismo de ese proceso ha variado de unos a otros en correspondencia con la expansión económica y la capacidad potencial o efectiva de desarrollo de cada uno de ellos. Al respecto, aparece claro que en el transcurso de los tres últimos decenios se han acentuado las diferencias entre los países grandes, medianos y pequeños, y particularmente de estos últimos, en cuanto a lo que puede denominarse el grado de desarrollo económico y sus potencialidades ulteriores.

Al mismo tiempo, es muy importante tomar en cuenta que estos cambios y transformaciones económicas y tecnológicas se han dado en todos los países, dentro de un cuadro estructural marcadamente heterogéneo, en el que se yuxtaponen o coexisten segmentos o unidades productivas de un avanzado grado de modernización y alta productividad, son segmentos de actividades de muy baja productividad en los cuales el progreso tecnológico es muy lento o prácticamente nulo, como ocurre con la producción agrícola de subsistencia. Esta diferenciación tecnológica, que se ha venido configurando y acentuando dentro de casi todos los sectores económicos, constituye el trasfondo básico estructural que explica aspectos importantes de la conformación de las sociedades latinoamericanas, y particularmente de la distribución y concentración del ingreso, según se examina en capítulos subsiguientes de este documento.

El sector agrícola ha tendido a integrarse cada vez más al resto de la economía y ha aumentado su grado de interdependencia tanto en los aspectos económicos cuanto en los tecnológicos y financieros. En el contexto de la heterogeneidad señalada, los cambios tecnológicos han sido significativos y se ponen de manifiesto en las modificaciones de la estructura productiva, en la mecanización y en el uso creciente de

Cuadro 3

AMERICA LATINA: AGRUPACION DE PAISES SEGUN RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO
POR HABITANTE Y EL INGRESO BRUTO INTERNO POR HABITANTE

(Tasas anuales promedio, porcentajes)

Negativas		0 - 0,9	1,0 - 1,9	2,0 - 2,4	2,5 - 2,9	3,0 - 3,9	4,0 - 4,9	5,0 y más						
A. Producto interno bruto por habitante														
<i>Período 1950-1978 (20 países)</i>														
Haití	(-0.1)	Uruguay	(0.8)	Argentina	(1.6)	Colombia	(2.2)	América	Jamaica ^a	(3.7)	Brasil	(4.1)		
				Bolivia	(1.3)	El Salvador	(2.0)	Latina		(2.6)				
				Chile	(1.4)	Guatemala	(2.0)	Costa Rica		(2.7)				
				Honduras	(1.1)	Perú	(2.0)	Ecuador		(2.7)				
				Paraguay	(1.8)			México		(2.6)				
								Panamá		(2.6)				
								Nicaragua		(2.5)				
								República						
								Dominicana		(2.6)				
								Venezuela		(2.8)				
<i>Período 1970-1978 (23 países)</i>														
Barbados ^b	(-0.6)	Argentina	(0.8)	Haití	(1.5)	El Salvador	(2.1)	Guatemala	(2.8)	América	Ecuador	(4.4)	Brasil	(6.1)
Guyana ^b	(-0.4)	Chile	(0.1)	Honduras	(1.2)			Venezuela	(2.9)	Latina	Paraguay	(4.4)		
Jamaica ^b	(-1.5)	Panamá	(0.4)	México	(1.5)					Bolivia		(3.0)		
		Perú	(0.7)	Nicaragua	(1.0)					Colombia		(3.5)		
				Trinidad y						Costa Rica		(3.3)		
				Tabago ^b	(1.8)					República				
				Uruguay	(1.3)					Dominicana		(3.6)		
B. Ingreso interno bruto por habitante														
<i>Período 1970-1978 (23 países)</i>														
Chile	(-1.1)	Argentina	(0.6)	Barbados ^b	(1.0)	El Salvador	(2.2)	Guatemala	(2.6)	América	Ecuador	(4.9)	Brasil	(6.1)
Jamaica ^b	(-0.4)	Guyana ^b	(0.3)	Honduras	(1.1)	Haití	(2.0)			Latina	Paraguay	(4.6)	Trinidad y	
		Panamá	(0.3)	México	(1.5)					Bolivia		(3.2)	Tabago	(5.9)
		Perú	(0.5)	Nicaragua	(1.3)					Colombia		(3.7)		
		Uruguay	(0.7)							Costa Rica		(3.0)		
										República				
										Dominicana		(3.5)		
										Venezuela		(3.7)		

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aSe refiere al período 1950-1977.

^bSe refiere al período 1970-1977.

insumos técnicos. De esta manera se han modificado profundamente las relaciones sociales dentro de la sociedad agraria, y con los demás sectores sociales nacionales.

De gran significación, sin duda, ha sido el proceso de diversificación y transformación en el sector industrial. Este sector y otras actividades conexas han crecido mucho más que los demás sectores de la economía, acrecentando su participación en el abastecimiento de la demanda interna; y desde mediados de los años sesenta se ha impulsado la diversificación de las exportaciones mediante la venta de productos industriales que se han orientado tanto a los países industriales como a países de la región.

La transformación tecnológica en las industrias y otras actividades se ha basado fundamentalmente en la incorporación directa de la tecnología originada en el exterior, con frecuencia no muy actualizada y adquirida a altos costos. Por lo general este proceso ha estado asociado con políticas de estímulo a la inversión del capital nacional y extranjero y a la participación a veces preponderante de las empresas transnacionales, y de firmas de ingeniería y de agentes de financiamiento de los países desarrollados.

Se han establecido ramas industriales modernas que emplean procesos productivos y elaboran bienes de vanguardia, lo cual, junto con los estímulos de políticas deliberadas, ha facilitado el acceso de la producción nacional a los mercados de los países industrializados.

Este avance industrial se ha desarrollado al mismo tiempo que coexiste y hasta se expande el segmento tradicional, que tiene en su conjunto una mayor importancia por lo que respecta al número de establecimientos y al volumen de la ocupación. Estos sectores de carácter más tradicional están compuestos por establecimientos medianos, pequeños y artesanales, en los cuales la productividad desciende hasta llegar a niveles ínfimos en los sectores marginales.

En el sector moderno se dan ciertos esfuerzos tecnológicos, aunque en su gran mayoría son de carácter menor y destinados a adaptar la tecnología importada al medio nacional. El estrato intermedio de empresas en las actividades industriales y en otras actividades, utiliza generalmente tecnologías rezagadas en varias décadas con respecto a la práctica tecnológica media del sector moderno. En los sectores ubicados en las escalas tecnológicas inferiores, casi no se incorporan cambios tecnológicos o de organización; no obstante que en algunos países, ciertas actividades o sectores tradicionales cuentan con un conocimiento tecnológico propio que podría ser recuperado e integrado introduciendo adecuadas reformas e insumos técnicos, todo lo cual influiría en un aumento de la productividad y del ingreso de esas actividades.

b) *Cambios en la composición del producto interno*

En las evaluaciones anteriores realizadas por la CEPAL se ha venido destacando que el proceso de industrialización ha sido el factor que más ha influido en las profundas modificaciones experimentadas por la estructura productiva de la región, tal como lo ilustran las cifras de los cuadros 4 y 5.

La participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto pasó de 19% en 1950 a 25% en 1977. Los países de mayor tamaño económico y demográfico que ya tenían un grado de industrialización comparativamente elevado en 1950, acrecentaron significativamente sus coeficientes; y los países medianos y pequeños que tenían niveles más bajos que el promedio, también avanzaron apreciablemente en muchos casos, aunque sus índices se mantienen muy por debajo de los correspondientes a los países grandes.

Estas diferencias reflejan la dispar capacidad de los países para emprender rubros más avanzados de su desarrollo industrial. Los países grandes han avanzado en el proceso sustitutivo de bienes intermedios y de capital, mientras que la mayoría de los demás países se enfrentan con dificultades o tienen menores posibilidades en ese sentido. Chile y Uruguay, que habían progresado tempranamente en la industrialización, ilustran estas dificultades, pues no lograron el dinamismo industrial de los países grandes. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

El sector agrícola muestra una evolución inversa: su ritmo de crecimiento ha sido muy inferior al de la economía en su conjunto y ha disminuido considerablemente su participación en el producto interno. Esto refleja la naturaleza y magnitud de los cambios ocurridos en la composición del producto, pero no puede tomarse, al menos en toda su extensión, como indicio de un proceso de desarrollo satisfactorio. Por un lado, es cierto que con el aumento del ingreso tiende a disminuir la participación que corresponde a la producción agropecuaria para alimentación en la demanda total; pero, por otro lado, hay que considerar que aun para satisfacer la demanda efectiva, la región ha tenido que acrecentar sus importaciones al menos durante algunos períodos y que además ha disminuido la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de

Cuadro 4
AMERICA LATINA: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Agropecuario</i>	<i>Minería</i>	<i>Industria manufacturera</i>	<i>Construcción</i>	<i>Electricidad, gas y agua</i>	<i>Transporte y comunicaciones</i>	<i>Comercio y finanzas</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Otros servicios</i>
<i>1950</i>									
Argentina	16.7	0.6	23.2	5.6	0.8	11.1	17.0	13.9	11.1
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	25.4	19.7	12.4	1.6	1.3	6.2	10.5	5.1	17.8
Brasil	16.7	0.4	21.1	9.1	1.9	4.5	21.7	8.2	16.4
Colombia	38.2	2.5	13.7	4.0	0.6	5.6	15.1	6.7	13.6
Costa Rica	31.5	10.4		4.2	1.1	3.5	21.6	9.5	18.2
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	11.2	12.5	23.1	4.4	0.9	3.4	15.5	6.5	22.5
Ecuador	42.3	1.2	15.4	1.7	0.5	5.4	11.6	7.4	14.5
El Salvador	41.0	1.0	12.9	2.5	0.4	3.8	17.9	7.3	13.2
Guatemala	35.2	0.2	10.7	4.0	0.3	2.3	24.1	8.1	15.0
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	52.8	3.4	8.2		0.3	1.7	11.8	5.1	16.7
Honduras	30.1	1.9	15.0	5.8	1.6	6.8	16.5	3.9	18.4
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	18.2	4.0	18.6	4.1	0.4	2.8	27.4	5.9	18.6
Nicaragua	35.9	1.5	10.6	1.1	0.4	3.4	18.2	10.5	18.4
Panamá	19.7	0.3	14.5	6.3	3.0	7.4	14.6	3.8	30.4
Paraguay	45.8	17.8		1.5	0.3	5.0	29.6		...
Perú	24.6	7.0	13.7	6.5	0.8	4.4	16.1	9.5	17.4
República Dominicana	34.7	0.3	12.5	3.9	0.3	5.8	13.0	10.4	19.2
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	15.4	22.7		5.7	0.7	11.7	43.8		...
Venezuela	7.7	22.7	9.3	5.4	0.3	12.5	9.8	21.5	10.8
Total	19.8	4.1	18.8	5.6	0.9	6.4	18.9	9.5	16.2
<i>1970</i>									
Argentina	13.1	2.1	30.2	5.7	2.1	10.1	16.1	9.3	11.1
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	16.9	14.9	12.9	4.5	1.9	8.9	11.3	9.1	19.7
Brasil	10.0	0.8	28.4	5.8	2.4	5.7	20.7	8.6	17.5
Colombia	28.6	2.1	17.5	5.5	1.5	7.4	17.3	6.9	13.2
Costa Rica	25.0	15.1		4.7	2.0	4.8	22.4	12.0	14.0
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	7.9	11.7	27.2	4.2	1.4	5.7	17.2	6.4	18.3
Ecuador	30.4	1.0	17.1	4.5	1.3	7.4	13.8	10.7	13.8
El Salvador	30.6	0.2	17.6	3.0	1.6	5.3	20.3	8.4	12.8
Guatemala	30.1	0.1	14.6	2.2	0.9	3.5	27.5	7.0	14.1
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	50.8	1.7	9.8	2.3	1.3	2.4	10.9	4.6	16.2
Honduras	33.4	2.3	14.1	5.0	1.4	6.7	16.2	3.4	17.4
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	11.8	4.1	23.4	5.4	1.4	2.6	28.9	6.5	15.9
Nicaragua	27.0	0.7	19.2	3.5	1.7	5.8	20.5	7.5	14.2
Panamá	20.7	0.3	15.8	6.3	2.0	5.6	14.0	3.1	13.2 ^a
Paraguay	34.3	0.1	17.3	3.0	1.2	4.2	19.5	5.7	14.7
Perú	18.8	8.6	20.6	4.5	1.2	4.5	16.1	8.9	16.9
República Dominicana	25.8	1.7	16.7	5.5	1.3	8.5	12.7	11.5	16.3
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	12.6	1.2	23.0	3.8	1.5	8.6	17.2	14.4	17.7
Venezuela	7.5	19.9	15.0	3.8	1.7	10.9	13.2	11.7	16.4
Total	13.8	4.3	24.2	5.2	1.8	6.1	20.7	8.2	15.7

(Conclusión cuadro 4)

	1977								
Argentina	12.5	1.9	31.4	4.5	2.8	9.7	16.5	9.4	11.2
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	15.0	10.6	14.1	4.6	1.9	9.7	14.9	10.4	18.8
Brasil	8.1	0.9	29.4	6.7	2.8	6.0	20.5	7.8	17.7
Colombia	25.6	1.1	18.9	4.3	1.8	9.0	18.9	6.5	13.9
Costa Rica	20.1	18.4		5.7	2.2	6.4	22.3	12.2	12.7
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	9.0	13.9	23.4	2.4	2.2	5.6	18.2	7.2	18.1
Ecuador	24.9	6.5	19.7	6.4	1.7	5.5	12.1	8.6	14.5
El Salvador	26.5	0.2	18.3	4.5	2.3	5.9	21.4	9.0	11.9
Guatemala	29.1	0.1	14.6	4.8	1.1	4.3	26.6	7.2	12.2
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	43.8	1.5	12.1	4.1	1.8	2.6	12.3	5.8	15.9
Honduras	44.1	2.1	6.9	5.6	0.2	5.6	15.9	4.0	15.6
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	9.3	4.9	24.1	5.5	1.8	3.2	28.0	8.6	14.6
Nicaragua	26.6	0.2	19.1	5.5	2.3	5.8	21.1	7.6	11.8
Panamá	31.5	0.2	7.9	4.1	0.8	3.2	10.8	2.9	38.6
Paraguay	32.0	0.4	16.9	5.3	2.4	4.8	19.3	4.2	14.5
Perú	15.2	8.4	22.0	5.3	1.2	5.0	16.7	8.9	17.4
República Dominicana	19.8	6.3	16.0	8.1	1.7	8.6	13.6	8.1	17.8
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	11.2	1.4	25.0	4.7	1.7	9.3	17.6	12.4	16.7
Venezuela	6.5	8.4	15.9	7.1	2.3	13.5	14.2	14.1	18.1
Total	11.7	3.5	25.2	5.7	2.3	6.6	20.7	8.7	15.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aIncluye servicios prestados a la Zona del Canal.

ramas importantes de productos agropecuarios, afectando de esta manera su capacidad de compra externa. A esto habría que agregar que se requerirían producciones agropecuarias más elevadas para satisfacer demandas potenciales, dadas las situaciones de pobreza que afectan a una alta proporción de la población latinoamericana.

Para la región en su conjunto, la participación del sector agropecuario bajó de 20% en 1950 a 14% en 1970 y a 12% en 1977. Su ritmo de crecimiento fue en promedio de 3.4% por año, mientras que el sector manufacturero se expandió al 6.6% por año. En 1950, aquella participación era superior al 30% en 10 países, y en 1977 este número de países se había reducido a la mitad.

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 rubros básicos, como el acero y la refinación de petróleo; en los últimos años ha tendido a expandirse la industria química y petroquímica, pero la difusión de esta rama es dispar según los países. Se ha avanzado menos en la producción de bienes de capital, aunque, sobre todo en los grandes países, se están fortaleciendo las tendencias hacia una política de sustitución de importaciones en otros rubros.

4. La capacidad de acumulación y ahorro de la región

Uno de los hechos más sobresalientes de la evolución a largo plazo de la economía de la región, es la creciente capacidad de acumulación que fue surgiendo en los tres últimos decenios. Esto se tradujo en una cuantiosa formación de capital y de capacidad de producción que hicieron posible el mejoramiento del ritmo de crecimiento económico que se ha examinado en páginas anteriores. Influyeron en este proceso, de manera preponderante, la movilización de los recursos propios estimulada en casi todos los países por las reformas institucionales en la organización de los mercados de capital, así como la elevación del ingreso. En ciertos casos y durante algunos períodos, también influyeron en cierta magnitud el financiamiento y la inversión extranjeros, ya sea por su acción o por su papel en el juego de las variables económicas, al compensar el efecto adverso de las variables externas o acrecentar en alguna medida los recursos disponibles. Por lo demás,

Cuadro 5

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO AGROPECUARIO Y MANUFACTURERO
Y EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD POR PERSONA OCUPADA

País	Tasas anuales de crecimiento, porcentajes								
	Agropecuario		Manufacturero		Periodo de referencia	Agropecuario		Manufacturero	
	1950-1977	1970-1977	1950-1977	1970-1977		PIB total	PIB p.o. ^a	PIB total	PIB p.o. ^a
Argentina	2.2	2.1	4.5	3.4	1947-1970	1.4	2.7	3.9	2.8
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	1.6	3.8	4.1	7.0	1950-1976	0.8	3.0	4.0	2.3
Brasil	4.4	6.3	8.5	10.1	1950-1970	4.2	2.4	8.0	3.0
Colombia	3.6	4.0	6.4	6.8	1951-1970	3.6	2.3	6.4	...
Costa Rica	4.3	2.6	8.4	8.8	1950-1973	5.0	3.6	8.4	4.0
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	2.6	3.1	3.5	-0.9	1952-1970	2.6	3.2	5.0	3.1
Ecuador	3.7	5.0	6.8	10.3	1950-1974	3.6	2.1	6.8	5.3
El Salvador	3.5	3.0	6.5	5.6	1950-1971	3.6	1.6	6.0	3.0
Guatemala	4.2	5.8	6.2	6.3	1950-1973	4.1	2.7	6.2	3.1
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	1.2	1.6	3.4	7.0	...	...	...	...	...
Honduras	2.9	2.7	7.4	5.2	1950-1974	2.7	2.3	7.3	3.2
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	3.3	1.1	7.0	5.1	1950-1970	4.1	3.7	7.6	3.0
Nicaragua	4.7	5.2	8.2	5.4	1950-1971	4.7	4.6	8.9	5.4
Panamá	3.6	2.6	7.8	2.0	1950-1970	3.9	2.2	9.9	5.5
Paraguay	3.5	6.2	4.7	6.9	1950-1972	2.6	0.3	4.1	1.5
Perú	3.0	1.0	6.7	5.0	1961-1972	1.6	1.8	7.3	4.5
República Dominicana	3.8	3.6	7.0	7.0	1950-1970	3.9	3.1	6.9	2.5
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1.0	-0.3	2.6	2.6	1963-1975	0.5	0.6	2.0	1.2
Venezuela	5.1	3.7	7.9	6.6	1950-1971	5.6	2.6	8.1	5.0
Total	3.4	3.3	6.6	6.4	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aTasas anuales medias de crecimiento del producto por persona ocupada durante los períodos indicados.

es sabido que el curso de la inversión y del ahorro real está asociado con las fluctuaciones del valor real de las exportaciones, y en particular con la evolución de la relación de precios del intercambio.

El movimiento más intenso en el proceso de acumulación real se dio en la segunda de las etapas identificadas en este análisis. En el período 1967-1974 el crecimiento de la inversión fija (sin computar la variación de existencias) se estima que se expandió a una tasa media anual de más del 12%, o sea, en una magnitud dos veces mayor que la registrada en el período anterior. (Véase el cuadro 6.) Este proceso se debilitó en los años recientes, salvo en los países exportadores de petróleo, con el menor crecimiento del ingreso real y en particular por serios problemas de balance de pagos.

El análisis por países pone de manifiesto casos de notable aceleración del ritmo de acumulación del capital fijo, como puede verse en la información detallada que recoge el cuadro 6. Se destacan con una evolución por arriba del promedio, Brasil en consonancia con el alto dinamismo de la expansión y transformación económica que experimentó este país, y Ecuador y la República Dominicana, que iniciaron o intensificaron la explotación de nuevos recursos naturales. En cambio el ritmo de la inversión decayó considerablemente y hasta descendió en sus niveles absolutos en Chile y Uruguay.

La influencia inmediata de este curso de la inversión en el acrecentamiento de la capacidad de producción de bienes, se reforzó por la participación relativamente alta que tuvo en su composición la maquinaria y equipo. Para la región en su conjunto, esa participación se elevó de 40% en 1950 a 46% en 1977, siendo numerosos los países en los cuales se registró una evolución similar a la de ese promedio regional.

Cuadro 6
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA INVERSION BRUTA
(Porcentajes sobre valores a precios de 1970)

País	Inversión bruta total (tasa anual promedio)	Coeficiente de inversión bruta fija (respecto al producto interno bruto)				Composición de la inversión bruta fija			
						Maquinaria y equipo		Construcción	
		1967- 1974	1950	1960	1970	1977	1950	1977	1950	1977
Argentina	8.0	13.9	19.0	20.0	20.8	26.6	51.6	73.5	48.4
Barbados	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	7.4	9.1	13.4	15.9	18.5	69.4	59.2	30.6	40.8
Brasil	19.6	24.4	22.0	22.3	24.7	47.4	46.8	52.6	53.2
Colombia	8.4	21.3	20.6	20.3	17.3	53.9	51.6	46.2	48.4
Costa Rica	9.8	16.1	18.4	19.5	24.4	39.3	52.5	60.7	47.5
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1.2	13.3	13.3	13.7	9.4	36.0	59.6	62.0	40.4
Ecuador	16.4	6.9	10.1	15.6	22.3	47.6	35.8	52.5	64.3
El Salvador	7.7	10.2	15.3	12.0	19.4	52.4	60.7	47.6	39.3
Guatemala	9.2	12.1	11.0	12.5	16.2	51.3	61.1	48.8	39.0
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Haití	12.2	6.7	5.4	7.1	13.5	...	50.7	...	49.3
Honduras	6.1	11.6	11.9	19.1	20.3	37.2	47.4	62.8	52.6
Jamaica	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	10.9	14.2	16.1	19.6	19.0	41.0	42.8	59.0	57.2
Nicaragua	9.3	8.3	11.5	16.4	20.9	73.1	70.0	26.9	30.0
Panamá	18.4	13.7	14.5	24.4	23.5	45.5	41.4	54.5	58.7
Paraguay	10.4	6.2	13.1	14.5	31.3	42.7	57.8	57.4	42.2
Perú	6.2	13.9	12.6	12.4	12.9	35.1	39.7	64.9	60.3
República Dominicana	18.0	11.1	8.4	16.6	22.6	37.2	35.1	62.9	64.9
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	0.5	17.2	11.8	11.2	13.3	50.8	40.5	49.2	59.6
Venezuela	9.1	38.9	26.5	22.0	40.3	54.3	40.9	45.7	59.1
Total	12.8	17.8	18.4	19.6	22.1	40.2	46.4	59.8	53.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Los coeficientes que miden la relación entre la inversión y el producto interno contribuyen, asimismo, a reforzar la apreciación acerca de la capacidad relativamente alta de movilización de recursos en la región en su conjunto y en un gran número de países. (Véase el gráfico 3.) Corresponde hacer notar que los coeficientes de formación de capital serían algo mayores que los que se registran en el gráfico 3 y en el cuadro 6, porque éstos no incluyen las variaciones en la acumulación de existencias, que ha tendido a aumentar significativamente en estos últimos años.

Para la región en su conjunto los coeficientes de inversión, que ya eran relativamente altos a comienzos del decenio de 1950, tendieron a elevarse desde mediados de los años sesenta, y alcanzaron sus magnitudes máximas en estos últimos años. Sin embargo la evolución no fue uniforme para los distintos países, según puede inferirse de las disparidades antes comentadas que se registran en el ritmo de crecimiento de la inversión. En primer lugar, hay un grupo de países que durante el período analizado tuvieron casi permanentemente coeficientes relativamente altos, y que en algunos casos aun tendieron a elevarse, como ocurrió en Brasil, Colombia y Venezuela. En segundo lugar, están los países que incrementaron apreciablemente sus coeficientes: Argentina, Bolivia, países centroamericanos, Ecuador, México, Paraguay y la República Dominicana. Y finalmente hay situaciones como la de Chile y Uruguay, en que los coeficientes fueron bajos o mostraron una tendencia declinante.

El dinamismo de la inversión se vio acompañado por una intensa expansión del ahorro interno. La región, que tuvo por largos períodos coeficientes de ahorros internos cercanos al 18%, los elevó a más del

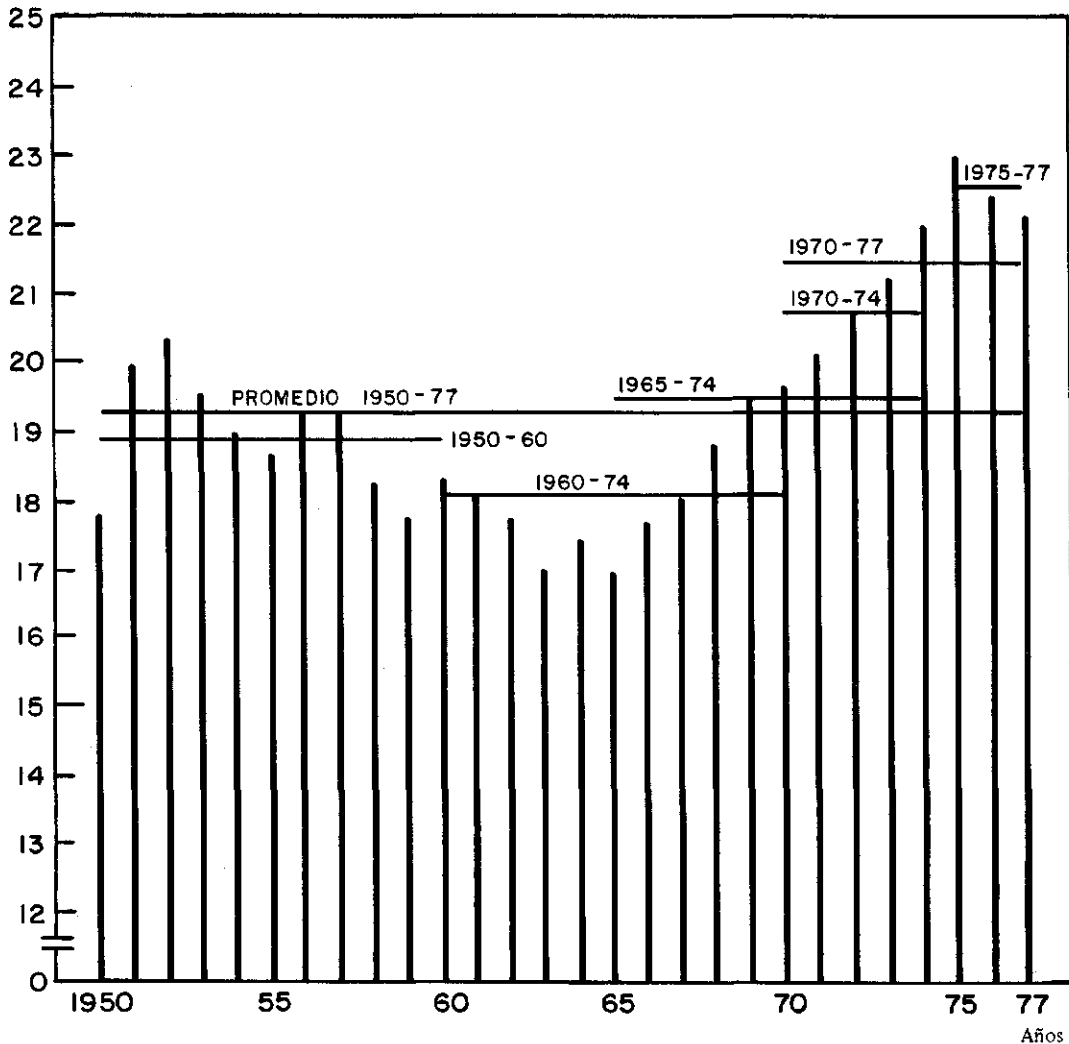
20% en varios años de esta década. En general los países que registraron coeficientes relativamente altos y estables en la inversión, exhibieron también coeficientes relativamente altos y estables en su ahorro. En cambio, numerosos países registraron oscilaciones importantes en torno a niveles menores en sus coeficientes de ahorro. La razón se halla en las disparidades entre países en cuanto a niveles medios de ingreso y de inversión, así como en la distinta participación que tiene el financiamiento externo. Los resultados descritos son una consecuencia necesaria de la definición de ahorro real, pues éste aparece determinado en las cuentas nacionales como la diferencia entre la formación bruta de capital y el financiamiento externo neto medido por el déficit en cuenta corriente del balance de pagos.

En el marco de esas definiciones de las cuentas nacionales, es interesante examinar la importancia relativa que reviste el ahorro interno bruto y el financiamiento externo neto con respecto a la formación bruta total de capital. Los datos correspondientes se recogen en el cuadro 7. En los primeros años del decenio de 1950 el ahorro interno representaba alrededor del 93% de la formación total de capital; este coeficiente

Gráfico 3

AMERICA LATINA (19 PAISES): COEFICIENTES DE INVERSION BRUTA FIJA

(Porcentajes del producto interno bruto)



tendió a aumentar en cierta magnitud con posterioridad; pero en la medida en que se intensificó el uso de los recursos externos, particularmente en el curso del presente decenio, la importancia relativa del ahorro interno tendió a disminuir. Esto ocurrió especialmente en 1974-1975, como consecuencia del cuantioso déficit de la cuenta corriente de balance de pagos de los países no exportadores de petróleo. Así, en 1975 el coeficiente de la región en su conjunto era de 87%, a pesar de que en esta cifra se incluye a Venezuela donde el ahorro interno fue significativamente superior al de la inversión. Con posterioridad, al reducirse la importancia relativa del financiamiento externo medido en términos reales, a los precios de 1970, el coeficiente del ahorro interno con respecto a la inversión bruta volvió a elevarse y fue de 93% en 1977, recuperando de esta manera el índice que se registraba a principios de la década del 50.

Los países grandes, como Brasil y México, que han concentrado una altísima proporción del financiamiento neto externo de la región, mostraron una evolución en la importancia relativa del ahorro interno muy similar a la que se describe para la región en su conjunto. En cambio ese coeficiente es comparativamente menor en otros países y resulta en 1977 inferior al 70% en Haití, Honduras y Perú. Asimismo se dan casos en que el ahorro interno se eleva por arriba de la inversión como ocurre en la Argentina y Colombia.

Cuadro 7
AMERICA LATINA (19 PAISES): FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION
(Porcentajes de la inversión interna bruta total^a a precios de 1970)

País	Ahorro interno				Financiamiento externo neto			
	1950-1952	1970	1975	1977	1950-1952	1970	1975	1977
Argentina	86.6	96.9	88.4	109.3	13.4	3.1	11.6	-9.3
Bolivia	97.4	86.6	61.6	69.2	2.6	13.4	38.4	30.8
Brasil	88.1	94.0	87.7	93.3	11.9	6.0	12.3	6.7
Colombia	101.1	78.9	96.2	112.1	-1.1	21.1	3.8	-12.1
Costa Rica	97.6	62.1	57.6	74.5	2.4	37.9	42.4	25.5
Chile	96.6	92.8	99.0	72.4	3.4	7.2	51.0	27.6
Ecuador	124.5	65.6	70.7	74.1	-24.5	34.4	29.3	25.9
El Salvador	131.3	104.9	77.6	96.7	-31.3	-4.9	22.4	3.3
Guatemala	103.7	96.7	90.1	94.5	-3.7	3.3	9.9	5.5
Haití	94.3	83.3	56.0	14.0	5.7	16.7	44.0	86.0
Honduras	87.2	56.7	50.5	68.2	12.8	43.3	49.5	31.8
México	94.4	85.8	80.2	91.4	5.6	14.2	19.8	8.6
Nicaragua	111.4	70.6	32.2	70.2	-11.4	29.4	67.8	28.8
Panamá	43.9	74.2	75.5	79.8	56.1	25.8	24.5	20.2
Paraguay	125.4	77.4	75.6	77.5	-25.4	22.6	24.4	22.5
Perú	91.0	118.2	45.3	52.3	9.0	-18.2	54.7	47.7
República Dominicana	110.0	55.7	94.3	77.4	-10.0	44.3	5.7	22.6
Uruguay	92.9	80.7	65.8	86.9	7.1	19.3	34.2	13.1
Venezuela	103.8	98.3	123.6	95.9	-3.8	1.7	-23.6	4.1
Total	93.2	91.4	87.1	93.4	6.8	8.6	12.9	6.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de los países complementada con datos del balance de pagos suministrados por el Fondo Monetario Internacional.

^aCalculado en dólares usando tipos de cambio de importación.

5. La evolución del sector externo y sus relaciones con el crecimiento económico

a) Las exportaciones de América Latina en el ámbito mundial

Las relaciones externas de América Latina han experimentado cambios de vastos alcances durante las tres últimas décadas. Estas relaciones están vinculadas estrechamente con la naturaleza de la estructura del desarrollo económico de la región y caracterizan las distintas etapas que se han identificado en el análisis de

su evolución. Uno de los rasgos más notables es la lenta expansión de las exportaciones. La región en su conjunto ha crecido a un ritmo superior al de la economía mundial y asimismo mayor que el experimentado por los países industriales, pero su importancia relativa en el comercio mundial descendió pronunciadamente a lo largo de este período de postguerra, lo mismo que ocurrió con la correspondiente a otras áreas en vías de desarrollo. En efecto, la participación de las exportaciones de América Latina en las exportaciones mundiales, que era de 11% aproximadamente en 1950, se contrajo a 5.6% en 1977, y esta declinación aparece todavía más intensa si no se toma en cuenta el valor de las exportaciones petroleras. (Véase el cuadro 8.)

Diversos factores relacionados con las políticas nacionales y los cambios de la economía mundial explican esa evolución. Entre ellos debe señalarse la expansión extraordinaria del comercio entre los países industriales, impulsada por la política de liberalización del comercio y la especialización diversificada de sus sistemas productivos. Estos países crearon un vasto espacio económico, donde el comercio exterior fue a la vez el resultado y el factor dinámico de un proceso de intenso dinamismo, y de transformación productiva, económica y tecnológica de sus economías. Esto se refleja en el hecho de que, entre 1950 y 1975, los productos manufacturados aumentaron su participación en el comercio mundial de 44% aproximadamente a más del 60%; mientras que los alimentos y las materias primas, que fueron rubros preponderantes en las exportaciones de la periferia y en particular las exportaciones latinoamericanas, redujeron esa participación de 46 a 19%. Por su parte, los combustibles aumentaron su cuota de 10 a 19%. Es decir, que una parte importante de la explicación de la pérdida de ponderación del comercio latinoamericano en el comercio mundial, reside precisamente en la estructura económica y tecnológica que caracteriza el grado de desarrollo de los países periféricos en comparación con el estado de desarrollo económico de los países centrales.

Por supuesto que en ese proceso influyó la menor elasticidad precio-ingreso de la demanda de la mayor parte de los productos básicos en los países industriales, en comparación con la mayor elasticidad que registran los productos industriales y particularmente en comparación con las nuevas corrientes comerciales que se promueven por el incesante avance tecnológico que se da en los países centrales.

Cuadro 8
EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL POR REGIONES PRINCIPALES

	Exportaciones			Importaciones		
	Porcentajes del total		Tasa anual de crecimiento	Porcentajes del total		Tasa anual de crecimiento
	1950	1977		1950	1977	
A. Países desarrollados con economía de mercado	60.2	64.7	10.9	65.0	67.8	10.4
1. Estados Unidos	16.6	10.6	8.8	14.6	12.9	9.7
2. Canadá	4.7	3.7	9.6	4.6	3.4	8.9
3. MCE (9 países)	26.5	33.5	11.6	31.7	33.4	10.5
4. AELI (8 países)	5.6	5.8	10.7	6.1	6.9	10.7
5. Japón	1.3	7.1	17.8	1.6	5.7	15.5
6. Otros	5.6	4.0	9.2	5.9	5.5	10.0
B. Países centralmente planificados	8.1	9.5	11.3	7.9	9.3	10.9
1. Europa oriental	6.8	8.7	11.6	6.3	8.6	11.5
2. Asia	1.3	0.8	8.5	1.6	0.7	7.2
C. Países en desarrollo	31.7	25.8	9.8	27.1	22.9	9.6
1. Exportadores de petróleo	7.3	13.6	13.2	4.2	8.3	13.0
América Latina	0.7	1.2	12.9	0.9	1.2	11.5
2. No exportadores de petróleo	24.4	12.2	7.8	22.9	14.6	8.4
América Latina	10.1	4.4	7.2	8.2	4.9	8.2
África	4.0	1.6	7.0	4.4	2.6	8.0
Asia	9.5	5.9	8.7	8.3	6.2	10.3
Medio Oriente	0.8	0.3	6.7	1.0	0.9	10.4
Total	100.0	100.0	10.6	100.0	100.0	10.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones suministradas por el Fondo Monetario Internacional.

Pero eso no es todo; existen además otros aspectos de gran significación que gravitan en el problema que se está examinando. La participación de América Latina también ha disminuido en el comercio mundial de productos primarios, considerados en su conjunto. Los países desarrollados aumentaron apreciablemente su cuota en las exportaciones de alimentos y de materias primas agrícolas (con respecto a 1955); y en lo que toca a este último rubro, la pérdida de importancia relativa de América Latina fue incluso más acentuada que la que experimentaron otras regiones en desarrollo. Lo mismo aconteció con las exportaciones de metales no ferrosos. Sólo en las exportaciones de minerales, América Latina y otros países en desarrollo consiguieron mantener su participación, siempre con respecto a la posición de 1955.

Es evidente, por lo tanto, que aun en los rubros primarios han influido en el mercado mundial, afectando las exportaciones latinoamericanas, diversos factores vinculados con la política que siguen los países industriales en relación con su producción nacional, el fomento de sus exportaciones, así como los cambios tecnológicos que han tenido particular incidencia en la oferta y la demanda de estos productos.

Desde fines de los años sesenta se viene desarrollando un proceso de diversificación de las exportaciones latinoamericanas que abarca los rubros primarios y que se ha ampliado con la incorporación de productos industriales. Así, en 1975, los productos industriales representaban 14% de las exportaciones totales, o sea, más que doblaban la participación que tenían en 1965. Estas nuevas corrientes comerciales, de las cuales depende en buena medida el crecimiento futuro del poder de compra externo que requiere el desarrollo de los países de la región, también están tropezando con serias dificultades y trabas de diversa índole para su acceso a los mercados de las naciones industriales. En la segunda parte de este documento, que trata sobre las relaciones económicas externas de América Latina, se examinan en detalle los problemas de carácter general del comercio internacional y aquellas políticas de los países industriales que perjudican o limitan las exportaciones latinoamericanas.

La distribución de las exportaciones entre las distintas áreas del comercio mundial presenta ciertas características que también es interesante señalar. La información estadística que recoge el cuadro 9 cuantifica el hecho conocido de que son los países industriales de economía de mercado —los Estados Unidos, Canadá, Europa occidental y el Japón— considerados en su conjunto, los que absorben la mayor proporción de las exportaciones latinoamericanas, y que son ellos también los que proporcionan la mayor parte de las importaciones. Estos países concentran, por lo tanto, el grueso de las vinculaciones económicas, tecnológicas y financieras externas de América Latina. Le siguen, en orden de importancia, pero a gran distancia, el comercio intrarregional y las exportaciones a los países socialistas de Europa oriental. El comercio con otras áreas en desarrollo de África y Asia es muy reducido.

Esas estadísticas ponen de relieve la alta dependencia que se registra con los países centrales y la influencia preponderante que tiene la evolución económica y la política de esos países en el curso y las fluctuaciones de la demanda externa de productos primarios y manufacturados de América Latina.

Sin embargo, en este cuadro macroeconómico se vienen produciendo algunos cambios que pueden alcanzar mayor significación en el futuro. La proporción del valor de las exportaciones destinadas a los países industriales de economía de mercado ha descendido de alrededor de 80% aproximadamente en 1950-1960, a 65% en 1975. En el mismo período aumentó la participación del comercio recíproco intrarregional, de 17% en 1960 a 20% en 1975, y las exportaciones a los países socialistas de menos de 1% a 8%; esto fue determinado en parte por el desplazamiento del comercio de Cuba. También ha aumentado la corriente de comercio con otras áreas en desarrollo, aunque sus niveles son relativamente bajos, pues representaron en el último año de análisis poco más del 5% del valor total de las exportaciones.

En verdad, el comercio intralatinoamericano ha acrecentado su importancia, cuantitativa y cualitativa, en mayor magnitud que la que reflejan las cifras globales comentadas, que incluyen a los países del Caribe y están influidas por el valor de las exportaciones de petróleo. En efecto, como lo demuestra más adelante el cuadro 10 si se excluyen esos países, y el análisis se concentra en 18 naciones (11 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cinco del Mercado Común Centroamericano (MCCA), Panamá y la República Dominicana), se comprueba que las exportaciones intrarregionales que significaban 8% de las exportaciones totales de esos países en 1960 se habían elevado a casi 17% en 1977. No obstante que en ese aumento influyó en alguna medida el alza del precio del petróleo, debe destacarse la mayor participación que tienen en el comercio intrarregional los productos industriales; así, por ejemplo, la región adquiere más del 60% de la maquinaria y equipo de transporte, el 40% de las exportaciones totales de hierro y acero, y más del 35% de las exportaciones de productos químicos.

Cuadro 9
**AMERICA LATINA Y PAISES DEL CARIBE: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES
 POR GRUPOS DE BIENES Y POR REGIONES DE DESTINO: 1950-1975**

(Porcentajes)

Agrupaciones de bienes según nomenclatura CUCI	Año	Estados Unidos y Canadá	Europa occidental	Japón	Otros países desarrollados	Unión Soviética y Europa oriental	China y otros	América Latina y países del Caribe	Países de África en desarrollo	Países de Asia en desarrollo
Productos alimenticios (0+1+22+4)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	45.2	38.8	1.9	0.7	4.0	0.8	7.0	0.8	1.1
	1970	31.3	41.8	4.7	0.4	10.2	1.2	7.7	0.9	1.2
	1974	27.4	36.9	5.9	0.4	12.4	1.0	8.3	3.6	3.8
	1975	22.1	34.8	4.5	0.4	19.9	1.0	10.1	3.1	3.5
Materias primas de origen agrícola (2-22-27-28)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	23.0	41.2	12.4	2.4	8.0	0.8	9.8	0.2	0.4
	1970	13.1	39.3	15.6	1.1	6.7	0.2	17.4	0.4	6.2
	1974	5.5	41.7	13.1	1.0	7.1	3.0	22.3	2.0	4.4
	1975	14.9	35.7	14.9	0.4	5.7	1.8	17.3	0.8	8.0
Abonos y minerales en bruto, minerales meta-líferos y chatarra metálica (27+28)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	59.0	28.8	7.5	1.4	1.2	-	1.5	0.1	0.3
	1970	38.5	32.3	16.8	0.1	9.1	0.6	2.3	-	0.2
	1974	38.4	31.1	16.0	0.4	6.6	0.7	4.8	1.4	0.4
	1975	28.8	35.2	18.8	-	7.7	0.1	6.7	0.5	0.7
Combustibles y lubricantes, minerales y productos conexos (3)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	40.6	20.1	0.2	0.6	-	-	35.5	2.1	0.3
	1970	49.9	12.9	0.9	0.1	-	-	35.1	0.7	0.4
	1974	64.6	6.5	0.4	0.1	0.0	-	26.1	0.5	0.1
	1975	60.9	7.8	0.2	0.1	0.0	-	24.7	3.0	1.7
Metales no ferrosos (68)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	38.9	58.3	1.1	-	-	-	2.4	-	0.4
	1970	25.0	58.7	7.6	-	0.3	-	8.3	-	0.1
	1974	26.5	41.5	12.4	-	2.2	5.3	11.0	0.3	0.6
	1975	11.7	50.8	17.3	-	2.3	0.5	22.7	-	0.2
Productos químicos (5)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	52.8	25.2	1.6	-	2.4	-	17.9	-	-
	1970	26.6	24.7	1.5	1.2	2.0	1.5	40.7	1.5	1.0
	1974	30.8	25.0	4.0	0.6	0.3	0.5	37.0	0.2	1.9
	1975	30.1	24.8	2.6	0.3	1.0	0.8	35.9	0.4	2.1
Hierro y acero (67)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	15.0	52.5	-	-	-	-	32.5	-	2.1
	1970	23.9	12.5	6.0	-	-	0.5	48.4	8.2	0.5
	1974	38.3	12.5	3.7	0.6	0.2	1.1	41.9	1.1	0.6
	1975	28.5	17.0	4.6	0.7	4.9	-	37.7	3.0	3.0
Maquinaria y material de transporte (7)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	35.7	28.6	-	-	-	-	32.1	-	-
	1970	37.3	11.0	-	0.8	-	-	49.3	0.8	0.8
	1974	27.2	8.4	3.0	2.0	0.1	-	55.0	2.1	2.1
	1975	26.1	8.6	2.7	1.6	0.8	0.1	61.7	5.4	2.3
Otros artículos manufacturados (6+8-67-68)	1950	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	39.3	22.9	0.7	2.9	0.7	-	25.0	0.7	5.7
	1970	48.8	12.9	1.4	0.5	1.4	-	33.6	0.3	1.0
	1974	35.2	21.0	2.4	1.7	1.9	0.1	35.4	0.7	1.3
	1975	39.8	24.2	1.6	0.7	3.9	0.1	27.2	0.8	1.1
Total	1950 ^a	50.3	28.1	1.0	0.4	0.8	0.1	17.3	...	1.7
	1960	42.1	32.8	2.6	0.8	2.6	0.4	16.5	1.0	0.7
	1970	35.7	32.1	5.7	0.4	5.7	0.6	18.0	0.7	1.2
	1974	42.7	22.4	4.6	0.4	4.8	0.8	20.0	1.6	1.7
	1975	38.7	22.5	3.8	0.3	7.9	0.5	19.7	2.6	2.5

Fuentes: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1976*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/F.76.II.D.3, *ibid.*, *Supplement 1977*, N° de venta: E/F.78.II.D.1.

^aLas cifras para este año se refieren exclusivamente a América Latina; la distribución por regiones es sólo aproximada; el comercio hacia África está incluido en América Latina y el Caribe.

Cuadro 10

**PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES INTRALATINOAMERICANAS
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES**

(Porcentajes del total de las exportaciones)

	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977 ^a
América Latina (18 países) ^b	8.0	10.3	12.6	14.7	16.4	16.2	16.7
Argentina	15.8	16.7	20.8	24.2	25.8	26.9	25.4
Brasil	7.0	12.7	11.3	12.3	14.4	12.7	12.8
México	2.9	6.0	8.8	12.9	13.0	14.0	13.8
MCCA	8.2	18.0	28.0	29.4	28.2	24.5	21.8
Resto América Latina ^c	6.2	10.5	14.6	18.7	20.7	19.2	20.5
Grupo Andino ^d	7.6	7.6	8.4	11.7	14.0	13.3	13.9
Grupo Andino ^d y Chile	7.6	7.7	9.2	12.4	15.1	15.1	16.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales, Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade*, varios números.

^aCifras provisionales.

^bIncluye 11 países de ALALC, 5 países del MCCA, Panamá y República Dominicana.

^cIncluye 8 países: 4 países del Grupo Andino (se excluye Venezuela), Paraguay, Uruguay, Panamá, y República Dominicana.

^dIncluye 5 países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Por lo demás, cabe hacer notar que la distribución de las exportaciones latinoamericanas entre los países industriales ha experimentado considerables modificaciones. La importancia relativa del mercado conjunto de Estados Unidos y Canadá disminuyó en casi todos los rubros de exportación, y particularmente en los productos alimenticios; aumentó sólo para los rubros de combustibles, hierro y acero y manufacturas diversas. Asimismo, disminuyó el peso relativo del mercado de Europa occidental y, por el contrario, se acrecentó la importancia de las exportaciones destinadas al Japón.

b) *Las variables externas y sus relaciones con el crecimiento económico*

Ya se ha examinado en ejercicios anteriores de evaluación¹ cómo el sector externo ha tenido especial incidencia en el ritmo y estructura del desarrollo económico de los países latinoamericanos.

En la primera etapa, que corresponde al período 1950-1965, las exportaciones crecieron a un ritmo muy inferior al del incremento del producto interno, a la vez que se deterioraba la relación externa de los precios del intercambio. Para la región en su conjunto, se estima que durante ese período el poder de compra de las exportaciones creció a una tasa media anual de sólo 2%, mientras que el producto interno bruto lo hacía a 5.2% por año. Véanse los cuadros 11 y 12 donde se presentan las tasas anuales de crecimiento de las exportaciones, importaciones, producto interno e ingreso real de los países exportadores y no exportadores de petróleo.

Esa evolución caracterizó el curso de las exportaciones y del producto interno de los países grandes y medianos; en cambio 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 se lograron tasas superiores. Las diferencias mayores las tuvo Brasil, que vio disminuir el poder de compra de sus exportaciones en un promedio de 0.3% por año, en tanto que su producto interno se elevaba durante el mismo período en 6% al año.

En esas condiciones fue imposible para muchos países expandir los abastecimientos de importaciones en la forma que lo habían hecho en los períodos previos.

Los cambios ocurridos entre 1950 y 1965 fueron profundos. Al respecto es interesante lo que muestra el gráfico 3, que registra el curso del coeficiente de importaciones de bienes y servicios con respecto al producto interno, valuado a las tasas de cambio de paridad.

Las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto interno, valuados ambos conceptos a las tasas de cambio de mercado, se redujeron de aproximadamente 17% en 1950-1952 a un promedio de 11% en el período 1964-1966. Los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio fueron apreciables para muchos países, sumándose a ello, en algunos casos, la disminución de la importancia relativa del financiamiento externo. Para la región en su conjunto los efectos de la relación del intercambio a precios

¹Véase *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina* (E/CEPAL/1024/Rev.1).

Cuadro 11

AMERICA LATINA (19 PAISES): COMERCIO EXTERIOR, PRODUCTO INTERNO BRUTO E INGRESO REAL

	1950- 1978 ^a	1965- 1974	1970- 1978	1974- 1978		
<i>Tasas anuales de crecimiento, porcentajes</i>						
Quántum de exportaciones de bienes	3.9	3.6	3.5	4.4		
Países exportadores de petróleo	2.2	0.6	-3.5	-6.3		
Países no exportadores de petróleo	4.3	4.5	5.8	6.4		
Quántum de importaciones de bienes	4.2	9.4	5.5	3.0		
Países exportadores de petróleo	5.1	7.2	11.4	11.2		
Países no exportadores de petróleo	3.9	9.6	4.5	-0.2		
Poder de compra de las exportaciones totales	3.5	7.7	5.6	-0.1		
Países exportadores de petróleo	2.9	11.5	6.3	-6.0		
Países no exportadores de petróleo	3.6	6.2	5.4	2.1		
Ingreso bruto interno	5.4	6.9	5.8	3.7		
Países exportadores de petróleo	5.8	7.5	7.2	2.9		
Países no exportadores de petróleo	5.4	6.8	5.6	3.7		
Producto interno bruto	5.5	6.9	5.7	4.0		
Países exportadores de petróleo	6.1	5.0	6.0	6.7		
Países no exportadores de petróleo	5.4	6.7	5.7	3.7		
Índice de valor unitario de las exportaciones	3.8	11.2	13.0	3.5		
Países exportadores de petróleo	5.9	17.9	22.9	4.5		
Países no exportadores de petróleo	3.3	9.0	10.8	5.2		
Índice de valor unitario de las importaciones	4.6	7.8	11.7	7.4		
Países exportadores de petróleo	5.4	6.4	11.8	10.9		
Países no exportadores de petróleo	4.4	8.0	11.6	6.7		
Índice de la relación de precios del intercambio	0.8	3.2	1.2	-3.5		
Países exportadores de petróleo	0.4	10.7	9.9	-5.7		
Países no exportadores de petróleo	-1.1	0.8	-0.7	-1.3		
<i>Porcentajes del producto interno bruto^b a precio de 1970</i>						
Valor fob del total de importaciones de bienes como porcentaje del producto interno bruto	9.7 ^a	8.4	6.7	7.3	8.5	6.8
Países exportadores de petróleo	24.7 ^a	20.4	16.0	14.9	17.9	20.0
Países no exportadores de petróleo	8.4 ^a	7.2	5.7	6.5	7.2	5.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aExcluidos los países de habla inglesa del Caribe.^bCalculado en dólares usando tipos de cambio de paridad.

de 1970, representaron una ganancia de 4.7% en comparación con el producto de 1950-1952, y tan sólo de 0.1% en 1964-1966. Al mismo tiempo, el financiamiento neto externo descendió de 1.4% a 0.8% en el mismo período, y siempre en relación con el producto interno.

Brasil experimentó los cambios más espectaculares, al reducir entre 1950-1952 y 1964-1966 sus coeficientes de importaciones de bienes y servicios y de financiamiento externo de 15.7% a 4.8%, y de 3.0% a -0.3%, respectivamente. Evoluciones similares, aunque menos extremas, tuvieron Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Por el contrario, los países centroamericanos consiguieron elevar ambos coeficientes y mantuvieron así su oferta de importaciones en 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

Cuadro 12
**AMERICA LATINA (19 PAISES): EVOLUCION DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES
 E IMPORTACIONES DE BIENES**

(Tasas anuales, porcentajes)

	Exportaciones de bienes		Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios		Importaciones de bienes	
	1950-1978	1970-1978	1950-1978	1970-1978	1950-1978	1970-1978
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	4.3	5.8	3.6	5.4	3.9	4.5
Argentina	3.9	7.5	2.4	5.2	0.6	-1.4
Brasil	4.8	6.2	3.7	7.7	4.9	8.1
Colombia	3.5	3.9	4.3	8.9	4.0	6.0
Costa Rica	7.2	7.1	5.9	6.4	8.2	5.1
Chile	3.5	7.2	3.4	0.5	4.3	3.3
El Salvador	5.9	4.0	4.9	6.2	6.5	8.4
Guatemala	6.6	6.6	4.7	5.0	5.0	7.1
Haití	-0.1	0.1	1.1	5.5	3.5	11.2
Honduras	4.8	4.9	3.6	4.5	6.5	5.7
México	4.4	6.2	4.1	6.1	3.5	3.1
Nicaragua	6.8	6.2	6.6	6.7	7.5	6.0
Panamá	5.4	0.8	4.5	0.2	5.3	-1.3
Paraguay	3.5	5.0	3.6	5.2	7.7	13.1
Perú	4.3	-0.3	4.8	-0.3	5.1	1.8
República Dominicana	4.2	6.9	4.0	5.4	7.6	5.1
Uruguay	1.9	7.3	-0.5	1.7	-0.3	1.0
<i>Países exportadores de petróleo</i>	2.2	-3.5	2.9	6.3	5.1	11.4
Bolivia	1.6	3.1	4.7	6.8	6.6	10.0
Ecuador	7.9	11.8	7.0	15.7	9.2	12.0
Venezuela	2.2	-7.0	2.3	5.1	4.6	11.5
<i>Total</i>	<i>3.9</i>	<i>3.5</i>	<i>3.5</i>	<i>5.6</i>	<i>4.2</i>	<i>5.5</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

externos. Sin embargo, hacia 1965 esos países habían llegado a niveles de importación difíciles de comprimir aún más en relación con el crecimiento económico.

Desde mediados de los años sesenta se empezó a delinear una nueva etapa en las relaciones externas de América Latina. Se difundieron entre los países cambios graduales en las políticas externas, hacia una mayor liberalización del comercio y el fomento de las exportaciones, y simultáneamente se intensificó la demanda internacional, por el ritmo relativamente alto de crecimiento económico que lograron los países industriales.

El poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios de la región en su conjunto creció en 1965 y 1973 a un ritmo superior al del producto (6.7% y 6.3% respectivamente). Esta evolución fue común para la mayoría de los países latinoamericanos. Y como al mismo tiempo aumentaron las disponibilidades de crédito externo, se ampliaron las posibilidades de importación. Un caso notable fue el del Brasil, donde el coeficiente importaciones-producto interno se elevó de 4.8% en 1964-1966 a 8.3% en 1971-1973. La mayoría de los países mantuvo en general sus coeficientes de importación al mismo nivel, interrumpiendo la declinación que se venía observando durante el período anterior. El cuadro 11 presenta las tasas de variación de las diversas variables consideradas para el período 1965-1974, reflejando de esta manera el considerable efecto que tuvo el mejoramiento de la relación de precios del intercambio en el poder de compra y en el ingreso real de los países exportadores de petróleo. Entre esos años extremos, el producto interno de los países no exportadores de petróleo creció a una tasa anual de 6.7%, y sus importaciones de bienes lo hicieron a una de 9.6%. Una situación similar se dio en los países exportadores de petróleo, en los cuales las importaciones crecieron mucho más que el producto, pero en este caso el fenómeno se vio favorecido particularmente por el extraordinario incremento del poder de compra de las exportaciones de petróleo.

En el período 1974-1978, los serios problemas de balance de pagos de los países no exportadores de petróleo contribuyeron a que en éstos en su conjunto, aunque con marcadas diferencias entre ellos, hubiese un estancamiento o disminución del volumen de las importaciones de bienes; su producto interno logró seguir creciendo, aunque a un ritmo muy lento --menos del 4% anual-- en comparación con el de años anteriores. En cambio, los países exportadores de petróleo aceleraron su crecimiento económico y continuaron expandiendo considerablemente sus importaciones.

La evolución de las corrientes comerciales de bienes y servicios y de la relación de precios del intercambio que se ha venido describiendo, tuvo su influjo correspondiente en los resultados de los balances de pagos. Tendió a acrecentarse el déficit en cuenta corriente, especialmente desde mediados o fines de los años sesenta. Para la región en su conjunto, como lo muestra el cuadro 13, se pasó de una situación de relativo equilibrio en 1950 a un creciente déficit, que llegó en 1975 a la cifra máxima de unos 14 000 millones de dólares. Con posterioridad este déficit en cuenta corriente tendió a disminuir, pero volvió a elevarse en 1978, aproximándose nuevamente a la cifra antes mencionada.

Es interesante hacer notar que si esos montos del financiamiento neto externo se evalúan en sus términos reales a precios constantes de 1970 y se relacionan con el producto interno bruto, la evolución histórica del uso de los recursos externos adquiere una fisonomía algo distinta de la que muestran las cifras de los valores corrientes. En efecto, el coeficiente que mide la relación entre el financiamiento externo y el producto interno bruto, en un conjunto de 19 países latinoamericanos, registraba un promedio de 1.4% en el período 1950-1952. Este coeficiente descendió a un promedio de 0.8% en el período 1964-1966, se elevó a 1.9% en el período 1971-1973, para situarse con posterioridad en sus niveles más altos de alrededor de 2.5%. La evolución varía considerablemente de unos a otros países, y se dan numerosos casos entre los países no exportadores de petróleo en que esa relación es de 4%, y aun mucho más elevada.

El grupo de países no exportadores de petróleo aumentó su déficit en cuenta corriente de unos 2 800 millones de dólares en 1970 a un máximo de 16 000 millones de dólares en 1975. A partir de este año, cierta reactivación de las exportaciones, así como un mejoramiento de la relación de precios del intercambio y sobre todo el estancamiento o descenso que se registró en el valor de las importaciones, facilitaron una reducción de aquel déficit, para situarlo alrededor de los 8 500 millones de dólares en 1978. Es claro que este grupo de países vio a la vez contraerse mucho su ritmo de crecimiento económico. Corresponde hacer notar que en el bienio 1974-1975 el déficit se originó principalmente por el excedente del valor de las importaciones de bienes y servicios con respecto al valor de las exportaciones; en cambio, en estos últimos dos años el factor determinante es el débito neto por los intereses y utilidades del gran endeudamiento acumulado y de la inversión de capitales extranjeros. (Véase más adelante el cuadro 20.)

Los cambios en las fuentes de financiamiento representan otro rasgo decisivo que distingue las relaciones externas de América Latina durante los últimos años. Ha cobrado gran importancia el financiamiento de la banca privada internacional y los movimientos de capital, según se describe con mayor detalle más adelante.²

Los países exportadores de petróleo, entre los cuales Venezuela tiene un gran peso relativo, acumularon importantes superávits en cuenta corriente, sobre todo en el bienio 1974-1975. Sin embargo, en los dos últimos años, la expansión del valor de sus importaciones y el deterioro de la relación de precios con respecto al alto nivel que había logrado en 1974, así como el estancamiento o disminución del volumen de sus exportaciones, incidieron en saldos desfavorables del balance comercial y en un déficit apreciable en la cuenta corriente de sus balances de pagos.

B. EL DECENIO DE 1970: AUGE Y DECLINACION DEL RITMO DE CRECIMIENTO ECONOMICO

1. La evolución global y las metas cuantitativas de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID)

a) *La coyuntura económica internacional y el ritmo de crecimiento de América Latina*

Se señaló en páginas anteriores, al examinar las tendencias de largo plazo del desarrollo latinoamericano, que el ritmo y la estructura del crecimiento económico experimentaron cambios de gran significación

²Véase la Segunda Parte, capítulo IV.

en el presente decenio. Se ha aludido también a los diversos factores de orden interno y externo que han incidido en esos cambios, así como también a las estrategias y medidas de política económica que han promovido profundas modificaciones en las relaciones económicas externas de la región.

América Latina en su conjunto mantuvo e intensificó durante los cuatro primeros años de esta década el alto ritmo de crecimiento económico que venía experimentando desde 1968. Como puede verse en el gráfico 4, el período 1968-1974 fue el lapso durante el cual la región en su conjunto logró la cadencia más sostenida y el ritmo más alto de crecimiento de todo el período de postguerra. Durante ese mismo período la economía mundial se expandió con un marcado dinamismo que culminó hacia 1973. La primera parte del gráfico 4 ilustra acerca de la evolución anual de las tasas de crecimiento del producto interno bruto de los países industriales de economía de mercado, con los cuales la región mantiene el grueso de sus relaciones económicas, financieras y tecnológicas externas.

En 1975 el ritmo de crecimiento de América Latina descendió marcadamente, y con mayor intensidad aún si no se considera el incremento del ingreso real de los países exportadores de petróleo de la región. Ello fue la consecuencia inmediata y el resultado de los efectos ulteriores de los graves problemas de balance de pagos que afectaron en el bienio 1974-1975 a los países no exportadores de petróleo. Durante esos dos años se acentuó en los países industriales la recesión económica que había empezado a fines de 1973, y que se agravó por el alza de los precios del petróleo. En algunos países industriales los niveles de la actividad económica disminuyeron en términos absolutos.

A partir de 1976 el ritmo de crecimiento económico de América Latina tendió a recuperarse, y esto coincidió con un mejoramiento de las variables externas y con la recuperación de la actividad económica en los países industriales, como puede apreciarse en el mismo gráfico. Sin embargo, esta recuperación, considerando a la región en su conjunto, ha sido bastante moderada, de manera que los últimos cuatro años presentan en promedio la tasa de crecimiento económico más baja en las etapas históricas que se han distinguido en la evolución de los tres últimos decenios.

El dinamismo del crecimiento ha diferido considerablemente entre los distintos grupos de países; pero todos ellos, en general, revelan a distintos niveles la misma evolución en lo que va corrido de los años setenta: expansión, contracción y lenta recuperación, en correspondencia con las fases que se observan en el curso de la economía internacional.

Este análisis pone de manifiesto, como ya se ha señalado, la marcada sensibilidad del ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos con respecto al curso de la economía mundial, y en particular con respecto al ritmo de crecimiento de los países industriales. Pero, al mismo tiempo, también se pone en evidencia la capacidad de la economía regional, o al menos de muchos países, para hacer frente a los factores externos adversos, sin dejar de reconocer lo que ha contribuido la mayor disponibilidad de financiamiento externo a evitar una mayor contracción del ritmo de la inversión interna y de producción.

b) *La evolución durante el período 1970-1978 en relación con las metas cuantitativas de la EID*

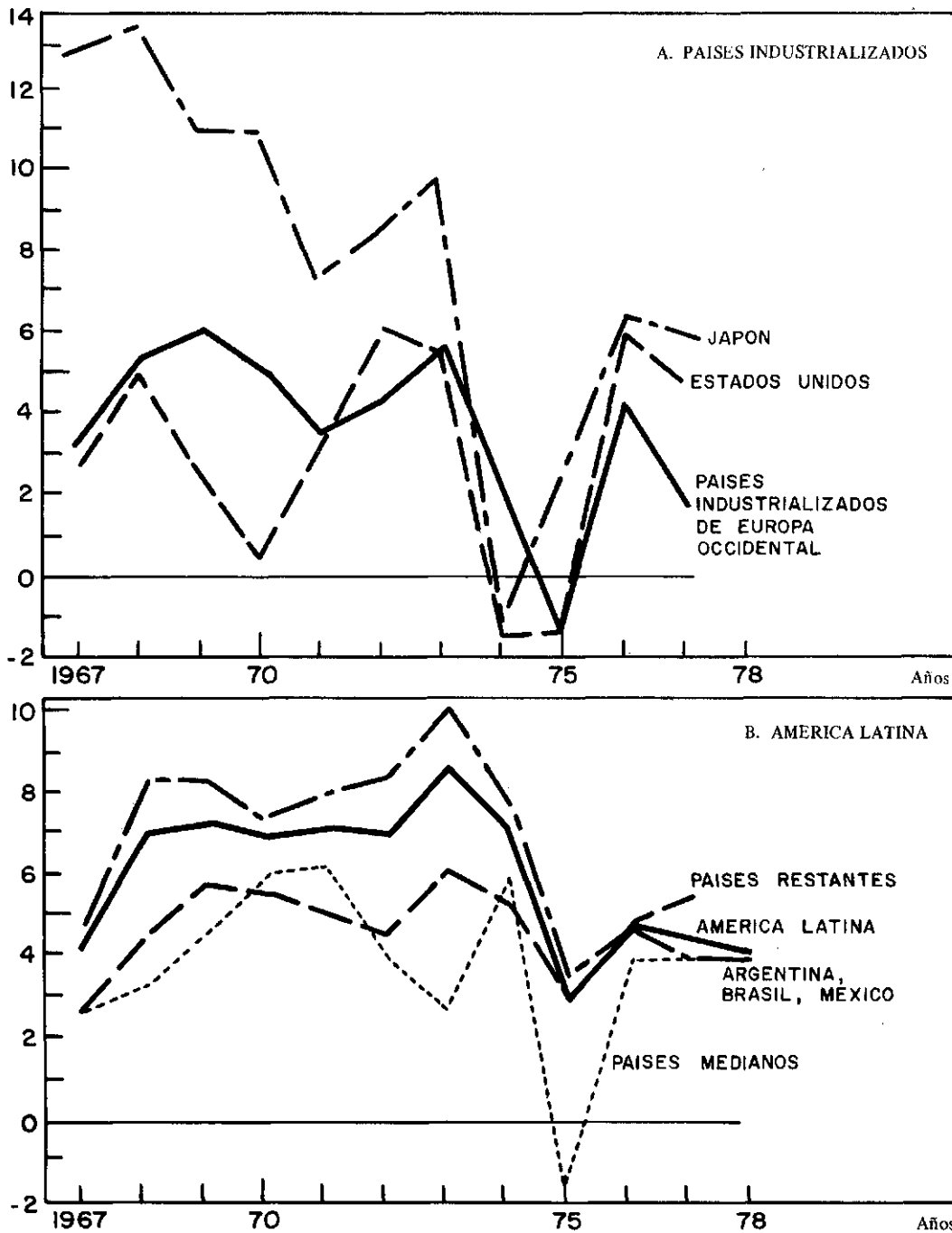
Entre 1970 y 1978, el producto interno bruto de la región en su conjunto aumentó a una tasa acumulativa anual de 5.7%, lo cual indica que el crecimiento económico logrado ha sido algo inferior a la meta de 6% que establece la presente EID. Ha influido en este resultado el menor dinamismo de los últimos años, pues en los primeros cuatro de los años setenta el ritmo de crecimiento se elevó por arriba del 7% anual. (Véanse los cuadros 14 y 15.) Sin embargo, se observan considerables diferencias entre los distintos países. De los 23 considerados, en nueve la tasa de crecimiento se aproximó o superó la meta del 6%; pero al mismo tiempo, también se registraron casos de crecimiento muy lento y hasta situaciones en las cuales el producto interno de 1978 resultó casi igual y aun inferior al de ocho años atrás. La evolución fue más satisfactoria para los países exportadores de petróleo, si se toma en cuenta el efecto de la relación externa de precios en la determinación de su ingreso real. Las tasas anuales de crecimiento del ingreso interno bruto real fueron superiores a 6, 8 y 7%, para Bolivia, Ecuador y Venezuela, respectivamente.

El crecimiento medio de la producción agropecuaria puede considerarse relativamente bajo, si se comparan los niveles de producción de los dos años extremos en lo que va corrido de esta década. En estas comparaciones habría que tomar en cuenta que la producción agropecuaria está sujeta a importantes fluctuaciones en el corto plazo; sin embargo, se considera que los promedios son representativos de la lenta evolución de la producción global de este sector en América Latina en su conjunto. En efecto, la tasa media anual de crecimiento habría sido de sólo 3.2%, notoriamente inferior a la meta de 4% postulada por la EID. Con todo, corresponde destacar que siete países lograron satisfacer o superar esa meta, y que en algunos de

Gráfico 4

RITMOS DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES ECONOMIAS INDUSTRIALIZADAS Y DE AMERICA LATINA

(Variaciones anuales del producto interno bruto a precios constantes)
En porcentajes



Cuadro 14

EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES GLOBALES DURANTE EL PERIODO, 1970-1978

País	Tasa media de crecimiento						Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios (tasa media anual)	Relación entre el ahorro bruto interno y el ingreso interno bruto ^a (porcentaje)	
	Producto interno bruto total		Producto bruto		Volúmenes			1970-1978	1970	1977
	Total	Por habitante	Sector agrícola	Sector industrial	Importaciones de bienes	Exportaciones de bienes			
Argentina	2.1	0.8	2.5	2.1	-1.4	7.5	5.2	19.8	22.9
Barbados	-0.1 ^b	-0.6 ^b	...	...	2.1	2.8	...	...	...
Bolivia ^c	5.7	3.0	3.8	6.8	10.0	3.1	6.8	15.3	13.3
Brasil	9.1	6.1	5.1	9.6	8.1	6.2	7.7	22.1	29.2
Colombia	5.9	3.5	4.4	7.0	6.0	3.9	8.9	17.3	18.7
Costa Rica	5.9	3.3	2.9	8.6	5.1	7.1	6.4	12.8	18.4
Chile	1.8	0.1	1.9	0.3	3.3	7.2	0.5	14.4	7.4
Ecuador ^c	7.6	4.4	4.1	10.6	12.0	11.8	15.7	12.9	17.6
El Salvador	5.1	2.1	3.2	5.8	8.4	4.0	6.2	13.9	17.9
Guatemala	6.1	2.9	5.4	6.5	7.1	6.6	5.0	12.4	16.5
Guyana	-1.8 ^b	-4.0 ^b	4.4 ^b	3.4 ^b	0.9	-3.3	...	...	...
Haití	3.9	1.5	1.6	7.4	11.2	0.1	5.5	6.5	6.6
Honduras	4.6	1.2	3.4	5.5	5.7	4.9	4.5	12.4	14.2
Jamaica	0.0 ^b	-1.5 ^b	2.4 ^b	0.3 ^b	-0.4	1.2	...	...	...
México	4.9	1.5	1.5	5.5	3.1	6.2	6.1	19.4	22.4
Nicaragua	4.4	1.0	4.7	4.0	6.0	6.2	6.7	13.1	16.2
Panamá	3.6	0.9	2.4	2.2	-1.3	0.8	0.2	19.5	19.8
Paraguay	7.4	4.4	6.7	6.9	13.1	5.0	5.2	11.4	23.7
Perú	3.5	0.7	1.1	4.0	1.8	-0.3	-0.3	15.2	6.8
República Dominicana	7.1	3.6	3.7	6.7	5.1	6.9	5.4	...	...
Trinidad y Tabago	2.9 ^b	1.8 ^b	1.9 ^d	3.6 ^d	-1.3	-3.5	...	10.7	19.3
Uruguay	1.6	1.3	-1.6	3.2	1.0	7.3	1.7	9.2	12.4
Venezuela ^c	5.8	2.3	3.9	6.7	11.5	-7.0	5.1	26.5	33.0
<i>América Latina</i> (23 países)	5.7	2.8	3.2	6.1	5.5	3.5	5.6	19.6	24.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales. Las cifras para 1978 son preliminares.

^aCalculada sobre la base de cifras expresadas en dólares con tipos de cambio de importación.

^bPeríodo 1970-1977.

^cLa tasa de crecimiento del ingreso interno bruto en el período 1970-1978 para los principales países exportadores de petróleo; Bolivia, Ecuador y Venezuela, fue de 6.0% 8.0% y 7.2%, respectivamente.

^dPeríodo 1970-1976.

ellos la magnitud del crecimiento de la producción agropecuaria fue relativamente alto (Brasil, Guatemala y Paraguay); en cambio, en otros el comportamiento ha sido claramente desfavorable (México, Perú y Uruguay).

La región en su conjunto tampoco logró la meta de 8% establecida por la EID para el desarrollo industrial. En este sector gravitó decisivamente la importante declinación del ritmo de crecimiento de los últimos años. La tasa media acumulativa del período 1970-1978 fue de 6.1%, y sólo tres países (Brasil, Costa Rica y Ecuador) superaron la meta del 8%. En numerosos países el crecimiento fue relativamente lento y en algunos el nivel de producción industrial de 1978 fue equiparable al que obtuvieron en 1970.

El modelo cuantitativo de la FID también fijó metas para el comercio exterior, siempre referidas al conjunto de los países en desarrollo. Se recordará que esas metas fueron de "algo menos del 7% anual para las importaciones y algo más del 7% para las exportaciones".

En cuanto a la evolución de las exportaciones latinoamericanas, corresponde señalar que fue marcadamente dispar entre los diversos países. Los cuadros 14 y 15 recogen, a este respecto, la información sobre las variaciones del volumen de las exportaciones y de su poder de compra en términos de los precios de

Cuadro 15

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO, SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL

(Tasas anuales, porcentajes)

	1970-1977							1970-1978						
	Producto interno bruto	Importaciones de bienes y servicios	Gastos de consumo privado	Gastos de consumo del gobierno	Inversión bruta		Exportaciones de bienes y servicios	Relación de inter-cambio de bienes y servicios	Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	Producto interno bruto	Importaciones de bienes y servicios	Exportaciones de bienes y servicios	Relación de inter-cambio de bienes y servicios	Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios
					Fija	Total								
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	5.9	4.9	4.8	7.3	6.9	8.5	5.3	0.2	5.5	5.7	4.3	6.0	-0.6	5.4
Argentina	2.9	-	2.2	2.6	3.5	3.1	6.6	-1.8	4.7	2.1	-1.5	7.3	-2.1	5.2
Brasil	9.7	9.1	8.1	8.6	4.3	14.5	6.2	3.1	9.4	9.1	8.2	6.3	1.3	7.7
Colombia	5.8	3.5	6.7	4.5	3.3	2.5	1.6	7.4	9.1	5.9	5.3	5.4	3.2	8.9
Costa Rica	5.9	5.1	4.2	7.3	9.4	8.8	6.4	0.4	6.7	5.9	5.8	7.5	-1.0	6.4
Chile	1.4	1.6	1.0	2.9	-3.9	-5.7	7.5	-7.1	-0.1	1.8	3.1	7.8	-6.9	0.5
El Salvador	5.2	10.2	5.1	5.3	12.7	11.8	5.1	4.8	10.1	5.1	8.7	4.7	1.4	6.2
Guatemala	6.3	8.2	5.7	4.3	10.2	10.9	7.5	-0.8	6.6	6.1	7.9	6.9	-1.7	5.0
Haití	3.9	11.2	4.3	5.8	14.0	13.9	-0.5	7.1	6.6	3.9	9.8	0.8	4.7	5.5
Honduras	4.3	2.9	3.8	7.6	5.1	4.0	2.2	2.1	4.3	4.6	4.7	5.1	-0.7	4.5
México	4.7	3.4	3.0	11.6	4.2	6.0	5.4	0.7	6.2	4.9	3.2	6.2	-0.1	6.1
Nicaragua	5.5	8.3	5.2	7.6	9.2	9.4	5.4	2.8	8.3	4.4	5.7	5.9	0.8	6.7
Panamá	3.6	-0.1	2.5	6.0	3.3	1.8	3.5	-3.2	0.2	3.6	-0.8	3.5	-3.2	0.2
Paraguay	7.1	11.4	5.1	4.0	19.5	19.6	3.4	4.6	8.1	7.4	13.0	3.2	1.9	5.2
Perú	4.2	5.9	4.7	7.7	4.8	4.4	-0.7	0.1	-0.6	3.5	0.7	1.2	-1.4	-0.3
República Dominicana	7.7	6.0	7.0	-0.1	12.6	12.0	7.4	1.1	8.5	7.1	5.3	6.4	-1.0	5.4
Uruguay	1.4	0.2	0.3	0.3	3.9	4.0	6.0	-4.6	1.1	1.6	-0.5	6.9	-4.9	1.7
<i>Países exportadores de petróleo</i>	5.9	12.4	6.6	9.3	14.6	11.7	-2.1	11.4	9.1	6.0	11.5	-2.0	8.5	6.3
Bolivia	5.9	10.2	6.2	7.8	8.2	7.7	5.4	2.7	8.3	5.7	10.5	4.1	2.6	6.8
Ecuador	7.7	12.3	7.7	4.5	13.4	11.8	9.9	5.7	16.2	7.6	11.0	12.1	3.2	15.7
Venezuela	5.6	12.7	6.4	10.2	15.2	11.9	-4.6	13.6	8.4	5.8	11.7	-4.9	10.5	5.1
<i>Total</i>	5.9	6.3	5.0	7.6	7.7	8.8	4.1	2.4	6.6	5.7	5.7	4.8	0.8	5.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

importación. Cabe señalar que la comparación de estas variables en los dos años extremos puede ser poco representativa de la evolución periódica, debido a las fuertes fluctuaciones registradas en el corto plazo; por lo tanto, las tasas medias pueden variar significativamente si se cambian los años de referencia, lo que tiene menos importancia cuando se consideran cifras agregadas para la región en su conjunto o para grupos de países.

El comportamiento del volumen de las exportaciones (sin incluir los servicios) fue muy dispar entre países. La región en su conjunto obtuvo un aumento de sólo 3.5% por año. Lograron un incremento de 7% anual o más, Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador y Uruguay. En cambio, Guyana, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela registraron exportaciones de un volumen casi igual o aun inferior al de 1970. La cifra resulta algo más favorable si además de las exportaciones de bienes se computan los servicios y el turismo; la información correspondiente puede verse en el cuadro 15.

Más satisfactoria fue la evolución del valor real de las exportaciones de bienes y servicios, en términos de su poder de compra externo, aunque tampoco se logró alcanzar la meta de crecimiento del 7%. En efecto, la expansión total fue de 5.6%, y sólo Brasil, Colombia, Nicaragua, Bolivia y Ecuador se acercaron a aquella meta o la superaron.

El comportamiento de las importaciones cambió apreciablemente en el curso de la década, y particularmente por lo que respecta a los países exportadores de petróleo. De un proceso de gran dinamismo en los primeros cuatro años, se pasó a una contracción o lento crecimiento, especialmente en los países grandes, mientras muchos de los demás países continuaban expandiendo sus compras en el exterior. En suma, las importaciones de 1978 denotan un crecimiento medio anual de 5.5% con respecto a 1970, lo que indica cierta declinación de su coeficiente con respecto al producto interno bruto.

La EID también ofrece pautas cuantitativas con respecto al acrecentamiento que debiera lograrse en el coeficiente de ahorro interno. La meta establecida de carácter general consiste en un aumento de medio punto porcentual por año. Aunque esta norma no tiene por qué aplicarse necesariamente a América Latina, es muy importante hacer notar que durante los años setenta el coeficiente de ahorro interno bruto con respecto al ingreso real aumentó apreciablemente, elevándose de 19.6% en 1970 a 24.2% en 1977. En este movimiento gravitaron en cierta medida los países petroleros, pero también es cierto que el incremento del coeficiente fue de carácter más bien general, y en algunos casos, de considerable magnitud. Sin embargo, no son pocos los países, como puede verse en el cuadro 14, en que el coeficiente de ahorro disminuyó; y se presentan, asimismo, algunas situaciones extremas de caídas verticales.

En resumen, el crecimiento económico global de la región en su conjunto se acercó a la meta postulada en la EID, gracias sobre todo al mayor dinamismo registrado en los primeros años del decenio, aunque la Estrategia preveía que el ritmo de crecimiento debería tender a intensificarse a medida que avanzaba el decenio. Por lo demás, el índice de crecimiento económico por habitante se distanció desfavorablemente de la pauta cuantitativa de referencia que se estableció en la misma Estrategia.

2. Los cambios en el ritmo y la estructura del crecimiento

a) *El auge económico en el trienio 1971-1973*

Durante los primeros tres años del decenio de 1970 se aceleró el crecimiento económico de la región, y este dinamismo se acentuó en el bienio 1972-1973, influido particularmente por la evolución de las variables externas.

Con respecto a 1970, el producto interno bruto de la región en su conjunto creció 7.4% por año, y, todavía mayor fue el incremento de la inversión, según puede verse en las cifras del cuadro 16.

Este mejoramiento de las condiciones económicas se extendió a la mayoría de los países, aunque con notables diferencias. Brasil, Ecuador y la República Dominicana registraron aumentos excepcionales, superiores al promedio regional, en el producto y en la inversión internas. En cambio, otros países, como Argentina y algunos del área centroamericana, tuvieron una evolución moderada que se manifestó en tasas de crecimiento del producto inferiores al 5% anual. Más desfavorable fue la experiencia de Chile, que creció muy lentamente, y la de Uruguay, que vio disminuir el nivel absoluto de su producto interno. Entre los demás países se destacaron por su crecimiento relativamente alto Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá. Las cifras del Brasil tuvieron una especial gravitación en los promedios regionales, porque este país es el de mayor tamaño económico y demográfico de la región.

Cuadro 16

AMERICA LATINA (19 PAISES): CRECIMIENTO ECONOMICO, SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL, 1970-1973

(Tasas anuales, porcentajes)

	Producto interno bruto	Importación de bienes y servicios	Gastos de consumo privado	Gastos de consumo del gobierno	Inversión bruta		Exportaciones de bienes y servicios	Relación de intercambio de bienes y servicios	Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios
					Fija	Total			
<i>Países no exportadores de petróleo</i>									
Argentina	7.6	8.9	6.6	7.8	10.0	11.6	7.0	2.4	9.6
Brasil	4.7	0.5	4.9	4.1	4.9	4.6	-0.3	12.5	12.1
Colombia	13.0	20.2	11.1	10.9	16.2	20.5	14.2	3.1	17.7
Costa Rica	6.9	1.6	8.4	7.1	3.3	-2.2	6.3	2.9	9.4
Chile	7.6	4.4	4.5	8.3	9.7	11.2	8.5	-2.4	5.9
Chile	1.2	2.3	2.0	5.3	-6.8	-8.2	3.9	-7.8	-4.2
El Salvador	5.1	12.1	5.1	7.2	10.6	13.6	6.7	1.0	7.7
Guatemala	6.6	5.0	6.2	0.8	6.3	4.8	10.2	-5.2	4.5
Haití	4.8	5.1	3.3	6.6	14.0	14.0	8.5	-2.6	5.7
Honduras	4.8	0.6	4.2	-1.5	1.1	-1.4	7.1	-0.9	6.1
México	6.1	9.0	4.1	10.3	9.6	10.5	9.8	0.9	10.7
Nicaragua	4.4	14.6	5.4	1.7	7.9	11.5	9.2	0.6	9.9
Panamá	7.2	4.0	5.5	8.8	9.6	9.2	4.5	-1.0	3.5
Paraguay	5.8	8.8	5.3	-2.1	16.2	6.0	1.1	9.4	10.6
Perú	5.7	7.1	7.1	6.5	7.4	13.6	-5.6	1.8	-3.9
República Dominicana	11.4	6.9	8.2	-1.8	23.6	18.7	17.9	-1.0	16.7
Uruguay	-1.2	-1.7	0.2	-3.2	-9.8	-3.5	-5.6	11.8	5.5
<i>Países exportadores de petróleo</i>									
Bolivia	5.2	5.5	3.3	5.8	13.5	10.6	3.5	9.6	13.4
Bolivia	5.3	5.7	3.7	9.3	5.4	4.3	9.4	-4.6	4.4
Ecuador	9.8	4.9	6.1	4.8	12.1	11.5	27.4	-1.3	25.7
Venezuela	4.3	5.6	2.8	5.7	14.3	10.9	0.3	12.5	12.7
Total	7.4	8.4	6.4	7.6	10.3	11.5	6.3	3.9	10.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

Las políticas nacionales y los factores externos ejercieron una fuerte influencia en esa evolución y la diversidad de movimientos que presentaron los países, durante este y otros períodos, puede explicarse, como ya se dijo, por importantes diferencias en aspectos sustanciales de las políticas nacionales, en la dotación de recursos naturales, en el tamaño y estructura de las economías nacionales y en la capacidad para reaccionar rápidamente frente a los cambios del mercado internacional.

Durante el período que se considera las exportaciones de bienes y servicios crecieron a un ritmo comparativamente alto, en relación con la experiencia histórica: 6.3% por año para el conjunto de la región y 7% por año para el conjunto de los países no exportadores de petróleo, aproximándose de esta manera la expansión a la que se verificó en el producto interno de estos países.

La influencia de la demanda externa en el proceso económico de este período se intensificó por la acción de dos factores adicionales: el mejoramiento de la relación externa de precios y la diversificación de las exportaciones. La evolución favorable de la relación de precios del intercambio se concentró particularmente en el biénio 1972-1973, después del deterioro que sufrió en 1971; fue estimulada por la demanda de los países industriales, que registraban altos ritmos de crecimiento económico, por la especulación monetaria, y asimismo, por la contracción de la oferta mundial en rubros agropecuarios debido a condiciones climáticas adversas en distintas áreas del mundo. Sin embargo, el efecto favorable de esa relación no fue generalizado en los distintos países, como ocurrió con las variaciones de las ventas al exterior.

La diversificación de las exportaciones es el otro fenómeno económico de gran significación en este período. Ello ocurrió en las mismas ramas de los productos básicos y por el aumento considerable de las

ventas al exterior de productos industriales no tradicionales, realizadas principalmente por los países grandes y algunos países medianos.

En suma, en el trienio que se está considerando, el valor de las exportaciones de bienes y servicios, en términos de su poder de compra externo, se acrecentó a la altísima tasa de 10% por año para el conjunto de los países no exportadores de petróleo, y en más de 13% anual para los países exportadores de petróleo. En estas condiciones, las exportaciones actuaron como uno de los factores de mayor dinamismo de la demanda global, aunque con variada importancia para los diversos países.

Esta expansión de la capacidad de compra externa, reforzada en alguna medida por la mayor utilización del financiamiento externo, facilitó una corriente de importaciones que aumentó mucho más que el producto interno, especialmente en los países no exportadores de petróleo. (Véase nuevamente el cuadro 16.)

Puede decirse, en términos generales, que durante este período, y sobre todo en el bienio 1972-1973, la economía latinoamericana funcionó liberada del estrangulamiento externo que había sufrido en períodos anteriores. El dinamismo de las exportaciones y el mejoramiento de la relación de precios del intercambio, además de difundir sus efectos inmediatos en la demanda global, facilitaron un acrecentamiento ponderable de las importaciones. De esta manera la oferta global interna logró un alto grado de flexibilidad para satisfacer las necesidades de productos intermedios y de bienes de capital que requería el incremento de la inversión y del producto internos, promovida con frecuencia por vigorosas políticas adoptadas por los gobiernos.

b) *Año 1974. El aumento del ingreso real de los países exportadores de petróleo y el déficit de balance de pagos de los países no exportadores de petróleo*³

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 contrario, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron en su mayoría con el debilitamiento del ritmo de crecimiento de la demanda externa, la baja de las cotizaciones de los productos primarios y la inflación en los precios de los productos importados, problemas que se acentuaron con 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 17, 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 100%; mientras que en Bolivia lo hizo en 54% y en Ecuador, en 72%. Esto incidió directamente en el aumento del poder de compra externo de estos países; y en el 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 su ritmo de crecimiento y una estructura francamente expansiva en sus economías.

La evolución fue muy distinta, como se dijo, para los países no exportadores de petróleo. (Véase nuevamente el cuadro 17.) 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 acentuó el proceso inflacionario en los países industriales, y, por lo tanto, se elevaron los precios de los bienes industriales importados. 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 su comercio externo.

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 vieron mermar significativamente su capacidad de compra externa. Sólo la aumentaron en cierta magnitud Chile, México, Perú y la República Dominicana. En suma, para el conjunto de

³ Las conclusiones principales aquí señaladas fueron anotadas en anteriores ejercicios de evaluación de la secretaría. Véase, por ejemplo, la "Evaluación de Guatemala" en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 17.

los países no exportadores de petróleo, la capacidad de compra de las exportaciones decreció 2.3% con respecto 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 a la del período 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%, o sea, casi tres veces el aumento del producto interno bruto. Brasil tuvo una especial ponderación en estos resultados.

Frente al problema de balances de pagos que se configuró 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 haciendo intenso uso del financiamiento externo y de reservas monetarias.

El déficit en cuenta corriente del balance de pagos de los países no exportadores de petróleo se elevó, por lo tanto, de 4 240 millones de dólares en 1973 a 13 000 millones de dólares en 1974. (Véase más adelante el cuadro 20.) Los fondos externos provinieron en gran parte de fuentes bancarias privadas. Cabe destacar que los déficits de balance de pagos y las corrientes de financiamiento externo se concentraron principalmente en Brasil y México, pero también aumentaron en otros países no exportadores de petróleo.

En síntesis, podría decirse que el dinamismo económico siguió adelante, impulsado esencialmente por la inversión y la demanda interna, y que el capital extranjero cumplió el papel de cubrir el cuantioso déficit

Cuadro 17
AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ECONOMICO, SECTOR EXTERNO Y DEMANDA FINAL, 1974
(Tasas anuales, porcentajes)

	Pro- ducto interno bruto	Impor- tación de bie- nes y servi- cios	Gastos de con- sumo privado	Gastos de con- sumo del go- bierno	Inversión bruta		Expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios	Rela- ción de inter- cambio de bie- nes y servi- cios	Poder de compra de las expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios
					Fija	Total			
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	7.3	19.9	5.1	6.6	12.5	20.7	1.4	-3.6	-2.3
Argentina	6.5	11.5	9.0	4.8	3.9	3.9	-3.6	-8.0	-11.3
Brasil	9.8	29.7	5.3	3.9	18.5	29.4	0.3	-11.5	-11.2
Colombia	6.0	13.0	3.1	-2.0	8.7	32.8	0.4	-6.2	-5.6
Costa Rica	5.5	15.9	6.1	8.4	9.7	8.6	11.9	-13.7	-3.4
Chile	5.7	9.4	2.7	7.6	13.9	13.5	15.1	13.4	30.5
El Salvador	6.4	6.0	4.4	-4.0	14.3	25.5	4.2	-9.7	-6.0
Guatemala	6.4	13.4	2.7	4.7	-1.9	35.1	9.7	-13.0	-4.5
Haití	4.4	4.0	4.7	-1.3	24.0	...	-9.3	0.8	-8.6
Honduras	0.6	18.5	3.2	17.3	3.7	31.5	-12.9	1.0	-12.0
México	5.9	17.2	4.0	13.2	9.8	15.8	-1.4	7.0	5.6
Nicaragua	12.9	20.2	14.0	15.1	20.1	34.3	2.7	-2.0	0.7
Panamá	2.6	6.5	5.5	3.8	-19.0	-11.8	13.1	-11.1	0.5
Paraguay	8.3	10.5	9.1	-0.5	11.2	10.3	7.7	-7.9	-0.8
Perú	6.9	32.6	9.8	4.2	30.8	30.4	-3.2	14.4	10.8
República Dominicana	6.0	28.2	6.4	37.1	9.8	19.1	1.2	11.8	13.0
Uruguay	2.9	-2.3	1.5	5.8	5.8	-4.8	10.8	-34.2	-26.9
<i>Países exportadores de petróleo</i>	5.6	30.9	12.4	16.8	0.5	8.8	-4.7	93.2	84.1
Bolivia	6.7	26.1	9.3	7.1	9.8	9.3	11.6	53.7	71.6
Ecuador	4.0	68.0	14.9	14.9	18.9	9.8	-3.9	72.1	65.4
Venezuela	5.9	25.5	12.1	18.1	-2.4	8.7	-6.4	100.0	87.2
<i>Total</i>	<i>7.1</i>	<i>21.5</i>	<i>5.6</i>	<i>7.7</i>	<i>11.3</i>	<i>20.0</i>	<i>0.3</i>	<i>15.4</i>	<i>15.7</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

de recursos externos que originó el estancamiento del valor real de las exportaciones. De esta manera, el endeudamiento externo coincidió en este 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.

c) *Año 1975. Estrangulamiento externo y drástica caída del ritmo de crecimiento en los países no exportadores de petróleo*⁴

En 1975 se agudizaron las tendencias desfavorables del sector externo para los países no exportadores de petróleo, lo que puede verse en el cuadro 18.

Cuadro 18
AMERICA LATINA (19 PAISES): CRECIMIENTO ECONOMICO Y EVOLUCION DEL SECTOR
EXTERNO Y DE LA DEMANDA FINAL, 1975

(Tasas anuales, porcentajes)

	Pro- ducto interno bruto	Impor- tación de bie- nes y servi- cios	Gastos de con- sumo privado	Gastos de con- sumo del go- bierno	Inversión bruta		Expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios	Rela- ción de inter- cambio de bie- nes y servi- cios	Poder de compra de las expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios
					Fija	Total			
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	2.9	-5.5	1.0	9.9	5.9	3.0	-0.5	-8.1	-8.6
Argentina	-1.3	-6.6	1.3	-0.8	-7.2	-7.2	-18.3	-16.5	-31.8
Brasil	5.7	-10.3	0.6	14.4	9.3	...	7.6	-4.3	3.0
Colombia	3.8	-7.5	4.5	6.1	0.5	-17.4	20.3	-8.9	9.7
Costa Rica	2.1	-12.0	-0.4	5.7	-1.2	-8.9	-1.6	1.7	0.1
Chile	-11.3	-18.8	-10.6	-6.9	-27.1	-46.0	0.5	-32.8	-32.6
El Salvador	4.2	-4.0	2.2	5.5	22.7	-9.8	10.9	-5.8	4.5
Guatemala	1.9	-5.5	3.7	10.1	9.5	-16.1	0.1	-0.8	-0.7
Haití	2.2	7.4	2.4	8.0	8.5	...	-3.3	4.4	1.0
Honduras	0.5	-11.7	2.9	8.4	5.8	-23.9	-3.3	-3.4	-6.6
México	4.0	1.6	2.4	17.9	8.8	5.7	-8.5	0.6	-8.1
Nicaragua	1.9	-20.3	2.0	14.7	-6.9	-39.9	5.2	-15.3	-10.9
Panamá	0.6	-4.9	-11.2	8.0	24.5	11.3	4.4	-5.9	-1.8
Paraguay	5.0	7.9	0.1	22.4	19.3	22.8	0.1	-9.2	-9.2
Perú	3.3	11.4	3.9	13.5	20.2	10.0	-6.9	-11.5	-17.6
República Dominicana	5.0	-2.4	9.0	-27.5	13.7	10.3	-9.3	34.7	22.2
Uruguay	4.4	-	-0.6	3.0	36.8	24.7	17.9	-17.8	-3.1
<i>Países exportadores de petróleo</i>	5.7	16.1	9.3	12.9	24.5	15.8	-18.2	-13.0	-30.0
Bolivia	6.8	21.9	12.7	10.9	13.2	13.4	-9.3	-18.0	-25.7
Ecuador	7.5	3.7	6.3	4.1	22.1	20.1	-4.3	-22.3	-25.6
Venezuela	5.2	18.1	9.8	14.5	25.6	15.3	-22.0	-11.3	-30.8
Total	3.1	-2.0	1.6	10.3	7.6	4.2	-3.5	-12.7	-15.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

La evolución general registrada por estos países puede ilustrarse con las cifras adicionales del grupo (véase más adelante el cuadro 20). 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 casi 9%. 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 de que en varios países ésta contrajo sus niveles absolutos, y el ritmo de crecimiento del producto interno cayó fuertemente a sólo 2.9%, igualando

⁴Véase la nota anterior.

casi 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 5.5% 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 elevaron por sobre los altos valores del año anterior, y en dólares corrientes este último fue de 16 000 millones, financiado 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. (Véase más adelante el cuadro 20.)

Con respecto a los países exportadores de petróleo, debe destacarse que en este año disminuyó apreciablemente el volumen de sus exportaciones, al mismo tiempo que sufrieron una fuerte baja de la relación de precios del intercambio; esto, por supuesto, desde los elevados niveles que se habían logrado en 1974. El poder de compra 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 del balance comercial y del alto superávit del balance de pagos que se había registrado en 1974 (por ejemplo, en 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 en una situación sumamente holgada y flexible de sus cuentas externas y no han afectado el dinamismo económico de estos países.

d) *Período 1976-1978: Recuperación moderada del ritmo de crecimiento*

En 1976 se inició un proceso de recuperación con respecto a la situación crítica que se configuró en 1975 al debilitarse el ritmo de crecimiento y suscitarse graves problemas de balance de pagos. Los elementos más significativos de esta nueva tendencia aparecen vinculados con las variables externas y particularmente con el curso de las exportaciones y de la relación de precios del intercambio. Estas vinculaciones explican en alguna medida la asociación del proceso recuperativo del ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos con la evolución de la coyuntura económica mundial, y en particular de los países industriales, según se ilustró con anterioridad en el gráfico 1.

Se examinará en primer lugar la experiencia de los países no exportadores de petróleo. El volumen de las exportaciones de bienes y servicios de este grupo de países muestra un movimiento de continuo ascenso y se estima que el nivel alcanzado en 1978 respondió a una tasa de incremento de cerca de 9% anual con respecto al año 1975. (Véase el cuadro 19.) En esta elevación influyeron preponderantemente Argentina, Chile, Perú, algunos países centroamericanos, Uruguay y México, país que todavía se sigue clasificando en este grupo por razones estadísticas, no obstante la participación que están logrando sus exportaciones petroleras. En los demás países los movimientos de las exportaciones han sido variados: en algunos la evolución ha tendido a aproximarse al promedio del conjunto, pero en otros ha sido notoriamente insatisfactoria. También fueron diversas las variaciones en la relación de precios del intercambio en los distintos países, en correspondencia con la variada composición de sus exportaciones. Para el grupo en su conjunto, el índice medio, después de haberse elevado en los dos años anteriores, descendió en 1978 al mismo nivel que registraba en 1975.

Un hecho de gran significación que puede apreciarse en la última columna del cuadro 19, es que el poder de compra de las exportaciones, que toma en cuenta tanto las variaciones del volumen como las de la relación externa de precios, aumentó apreciablemente para la mayoría de los países. Lo contrario sucedió en Panamá, la República Dominicana y otros países, principalmente exportadores de azúcar, que no están incluidos en ese cuadro.

A diferencia de lo que ocurrió con el valor real de las exportaciones, el comportamiento de las importaciones ha sido muy diverso en los distintos países: en Colombia, Chile y países centroamericanos las importaciones experimentaron crecimientos superiores a los del producto interno; en cambio en Argentina, Brasil, México y Perú, el volumen de las importaciones de 1978 fue inferior al de 1975, como resultado de las medidas de contención adoptadas. En suma, las importaciones del grupo en su conjunto descendieron a un ritmo de 1.4% por año, siendo numerosos los países en los cuales ellas experimentaron una evolución positiva de ponderable dinamismo.

Estas variaciones de las corrientes comerciales y de la relación de precios del intercambio modificó en alguna medida la estructura de los balances de pagos durante este período. Los países no exportadores de petróleo tendieron a disminuir el déficit de su balance comercial así como también el déficit en cuenta corriente. (Véase el cuadro 20.) Este último déficit se redujo a 9 000 millones de dólares en 1978, en comparación con el de 16 000 millones registrado en 1975, y aparece ahora determinado por el extraordi-

Cuadro 19

AMERICA LATINA (19 PAISES): CRECIMIENTO ECONOMICO Y EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO Y DE LA DEMANDA FINAL

(Tasas anuales, porcentajes)

	1975-1977						1975-1978							
	Pro- ducto interno bruto	Importa- ciones de bienes y servicios	Gastos de con- sumo privado	Gastos de consumo del gobierno	Inversión bruta		Expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios	Rela- ción de inter- cambio de bie- nes y servi- cios	Poder de compra de las expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios	Pro- ducto interno bruto	Importa- ciones de bienes y ser- vicios	Expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios	Rela- ción de inter- cambio de bie- nes y servi- cios	Poder de compra de las expor- tacio- nes de bienes y ser- vicios
					Fija	Total								
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	4.2	-2.3	3.9	5.6	-0.2	1.1	7.8	4.7	12.9	4.0	-1.4	9.0	-	9.0
Argentina	0.7	-2.6	-4.0	1.1	6.7	5.9	41.8	-10.2	27.3	-0.6	-5.9	-31.4	-8.2	20.7
Brasil	6.9	4.6	9.5	4.9	2.2	2.1	2.7	15.4	12.2	6.3	-2.4	0.4	6.3	6.6
Colombia	4.3	7.9	6.0	3.2	2.0	7.6	-12.2	32.6	16.4	5.2	11.5	1.6	11.1	13.3
Costa Rica	5.6	10.4	4.3	6.5	14.4	15.4	4.6	12.1	17.3	5.7	10.6	8.3	4.2	12.6
Chile	6.5	8.2	4.6	2.3	6.2	18.3	13.3	-0.1	13.3	12.0	10.4	12.2	-1.8	10.3
El Salvador	5.1	17.4	6.9	7.2	10.2	14.7	0.4	25.7	26.2	5.1	10.9	1.0	8.6	9.7
Guatemala	8.1	18.2	7.3	6.8	23.8	25.7	6.2	13.4	20.3	7.0	14.0	5.1	5.7	10.9
Haití	3.3	27.5	6.7	7.0	11.9	11.7	-7.1	29.0	19.8	3.4	17.6	-1.7	14.0	12.5
Honduras	7.8	8.8	3.8	17.3	12.0	17.1	6.0	10.2	16.8	7.5	12.1	12.9	-	13.0
Nicaragua	5.4	10.0	2.4	9.6	14.7	29.6	1.3	19.7	21.2	2.5	2.5	4.1	8.0	12.2
Panamá	1.2	-6.7	2.6	2.0	-2.8	-5.8	-2.7	-1.1	-3.7	2.2	-6.4	-0.8	-1.7	-2.5
Paraguay	9.6	17.8	6.5	7.3	29.3	23.7	6.4	11.9	19.1	9.6	20.1	4.9	2.1	7.2
Perú	1.0	-9.2	2.4	8.3	-15.6	-20.0	12.1	-3.0	8.8	0.3	-16.4	13.0	-5.7	6.4
República Dominicana	4.6	-0.9	4.7	2.9	-1.3	0.4	4.6	-14.2	-10.2	4.1	-0.3	-3.0	-14.1	-11.6
Uruguay	3.1	4.4	0.2	1.6	11.0	11.0	17.1	-2.4	14.2	2.9	1.2	15.7	-4.0	11.3
México	2.3	-9.7	1.2	9.6	-8.0	-4.6	10.0	-2.4	7.4	3.7	-6.0	10.7	-3.6	6.8
<i>Países exportadores de petróleo</i>	7.4	12.8	7.6	9.4	19.2	12.9	-0.2	-0.8	-1.0	7.1	10.2	-0.3	-4.3	-4.5
Bolivia	5.8	4.1	4.9	4.5	9.1	9.4	4.6	4.8	9.6	5.4	7.0	1.2	3.9	5.3
Ecuador	6.7	5.8	7.7	-0.4	8.5	9.4	0.9	6.9	7.9	6.6	7.5	9.5	-0.1	9.4
Venezuela	7.8	14.9	7.9	11.1	21.3	13.5	-1.1	-1.7	-2.8	7.4	11.5	-3.1	-4.2	-7.2
<i>Total</i>	<i>4.4</i>	<i>0.5</i>	<i>4.2</i>	<i>6.1</i>	<i>2.4</i>	<i>2.3</i>	<i>6.3</i>	<i>2.1</i>	<i>8.5</i>	<i>4.3</i>	<i>1.0</i>	<i>7.8</i>	<i>-2.0</i>	<i>5.6</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

nario aumento que experimentaron los intereses del endeudamiento externo y las utilidades de la inversión extranjera, cuando antes era provocado por el excedente de importaciones de bienes y servicios en el balance comercial.

Por lo demás, en el cuadro 21 puede apreciarse la tendencia de la gravitación que tienen los servicios financieros de la deuda externa y las utilidades de la inversión extranjera en las cuentas de los países de la región. Se presentan allí las cifras porcentuales que representan las amortizaciones, intereses y utilidades con respecto al valor de las exportaciones de bienes y servicios. Para este grupo de países, esa relación se elevó de 32% en 1970 a más de 38% en 1976. La incidencia fue comparativamente más grande en Brasil (56% en 1977) y en México, Perú y Chile (50% a 60% en 1976).

La evolución económica del grupo de países exportadores de petróleo considerados en este análisis (véase nuevamente el cuadro 19) también experimentó cambios de importancia durante estos últimos años. En Bolivia, el ritmo de crecimiento económico tendió a mantenerse aproximadamente en los mismos niveles; en cambio, se debilitó en Ecuador, al mismo tiempo que se aceleraba en Venezuela. Entre 1975 y 1978 el producto interno bruto de este grupo de países se elevó a una tasa media anual de algo más del 7%, lo que denota un dinamismo notablemente mayor que el del conjunto de los países no exportadores de petróleo. En este mismo período, el valor real de las exportaciones, en términos de su poder de compra externo, aumentó en Bolivia y en Ecuador, pero disminuyó apreciablemente en Venezuela, como consecuencia de una reducción del volumen de las ventas al exterior, y de la declinación de la relación externa de precios con respecto al alto nivel que había logrado este país en 1975. Las importaciones de bienes y servicios continuaron expandiéndose con mayor intensidad en Venezuela. Este país que había acumulado superávit en la cuenta corriente de su balance de pagos en años anteriores, tuvo un déficit creciente en los dos últimos años. En suma, los países petroleros (véase otra vez el cuadro 20), que en su conjunto alcanzaron un superávit en cuenta corriente de más de 6 000 millones de dólares en 1974, incurrieron en un déficit de casi 5 000 millones en 1978.

3. Tendencias recientes del proceso inflacionario

a) *La evolución del proceso inflacionario durante el decenio de 1970*

El fenómeno inflacionario ha estado presente en todos y cada uno de los países, aunque con acentuadas diferencias entre ellos durante los tres últimos decenios.

En lo que va corrido de los años setenta, la inflación ha sido uno de los fenómenos que más ha afectado a la región, ha suscitado mayor preocupación de los respectivos gobiernos y, por lo mismo, ha condicionado en buena parte las políticas económicas. El fenómeno inflacionario contribuye a la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, distorsiona la estructura de consumo, lesiona la capacidad de acumulación y, en general, limita el horizonte de los proyectos y realizaciones de los sectores público y privado. Estas son, entre otras, las secuelas que confieren a su estudio y tratamiento una importancia cardinal.

La inflación durante los años setenta presenta algunas fases claramente diferenciables. Al margen del carácter latente o en período de incubación que ha tenido en algunos países hasta 1972, puede decirse que sólo irrumpió en el escenario latinoamericano como fenómeno regional hacia fines de 1973, y se manifestó con toda intensidad a partir de 1974.

Aunque la región en su conjunto experimentó en 1975 un incremento de precios superior al del año precedente, en ese indicador incluyeron decisivamente las elevadas inflaciones de Argentina y Chile. Al excluir los mencionados países, el promedio regional acusa una disminución en dicho año. (Véase el cuadro 22.)

Durante 1976, volvió a exacerbarse la situación inflacionaria en la región, aunque en este año el comportamiento inflacionario fue sumamente heterogéneo. En efecto, 12 de los 22 países exhibieron alzas de precios inferiores al 10% anual y, en el otro extremo, cinco países fueron afectados por incrementos de 40% y más.

En los años 1977 y 1978 la tendencia inflacionaria se redujo drásticamente, pero, otra vez lo menguante de los procesos de Argentina y Chile, considerado el bienio en su conjunto, gravitaron en la cuantía de la desaceleración, aunque la exclusión de ambos países no modifica la tendencia declinante. En todo caso, por mucho que en 1978 se haya registrado el menor incremento anual de precios del período reciente, todavía su magnitud duplicó el promedio del período 1970-1973, y 14 países siguieron aún sobrepasando el 10% de incremento en sus niveles de precios.

Cuadro 21

AMÉRICA LATINA: RELACION ENTRE LAS AMORTIZACIONES E INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA Y REMESAS DE UTILIDADES DE LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA RESPECTO DE LAS EXPORTACIONES

(Porcentajes de las exportaciones de bienes y servicios, a precios corrientes)

	1970	1974	1976	1977
<i>América Latina</i>	29.9	25.6	31.5	...
<i>Países exportadores de petróleo</i>	21.5	12.4	13.2	...
Bolivia	22.6	17.8	24.1	27.7
Ecuador	22.0	24.6	21.4	27.1
Trinidad y Tabago	12.7	11.1	15.1	...
Venezuela	22.6	10.9	10.9	...
<i>Otros países</i>	32.1	32.1	38.5	...
Argentina	24.0	24.5	23.3	16.2
Barbados	6.7	7.1	3.8	...
Brasil	42.6	41.9	49.7	56.3
Colombia	32.0	27.5	20.2	17.8
Costa Rica	12.8	19.8	27.8	21.8
Chile	30.0	38.2	48.8	...
El Salvador	7.5	8.9	8.9	...
Guatemala	25.5	16.3	13.2	...
Guyana	12.2	8.5	9.6	...
Haití	9.3	11.1	8.9	...
Honduras	16.0	11.1	23.2	...
Jamaica	22.8	11.1	21.4	...
México	46.5	36.0	40.6	...
Nicaragua	20.1	19.4	20.2	...
Panamá	17.6	63.5	63.0	...
Paraguay	18.7	19.0	22.4	...
Perú	27.8	33.1	59.7	...
República Dominicana	16.7	19.2	20.5	...
Uruguay	15.0	14.4	18.3	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones suministradas por el Fondo Monetario Internacional.

La evolución de la inflación puede percibirse de manera algo más precisa si se distinguen grupos de países con características más homogéneas en lo referente a las presiones y elevaciones de sus índices de precios. Un primer grupo, que incluye los países del Cono Sur cuyos procesos tienen una larga historia (Argentina, Chile y Uruguay), acusaron, en general, los índices inflacionarios más elevados.⁵ Un segundo grupo, formado por países geográficamente extensos, de población numerosa, con procesos de industrialización bastante integrados (Brasil, Colombia, México y Perú), acusaron índices de inflación anual que, en general, se situaron entre el 20 y 45%. Finalmente, el resto de los países, entre los que predominan aquellos de mercado reducido e industrialización naciente, fundamentalmente exportadores de materias primas y productos de origen agrícola, presentaron una inflación bastante moderada.

b) *Características de la inflación reciente*

El proceso inflacionario que se examina tiene perfiles que lo diferencian del que aquejó a la región en el pasado. Por una parte, llama la atención su elevado nivel y, por la otra, su generalización en toda América Latina. Para ilustrar una y otra característica, cabe mencionar que durante el lapso más reciente ha habido años en los que el promedio anual de alzas de precios sobrepasó el 60% para la región en su conjunto; y que no hubo país alguno que no experimentara incrementos anuales de al menos dos dígitos. Es más, en 1974, sólo siete de los 22 países considerados acusaron expansiones de sus precios internos inferiores al 20%, e igual número de países alcanzó ritmos de incrementos superiores al 30%. (Véase otra vez el cuadro 22.) En otros términos, más de las cuatro quintas partes de la población latinoamericana sufrió las consecuencias de procesos inflacionarios muy activos.

⁵ Debe aclararse que si se considerara sólo 1978, el caso chileno muestra un índice parecido al del segundo grupo.

Cuadro 22

AMERICA LATINA: VARIACIONES DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR (DICIEMBRE A DICIEMBRE)

	[Porcentajes]					
	1970- 1973 ^a	1974	1975	1976	1977	1978 ^b
<i>Países de inflación alta^c</i>	79.9	132.7	314.4	277.1	126.5	123.7
Argentina	40.5	39.9	334.8	347.1	159.9	170.0 ^d
Chile	189.1	375.9	340.7	174.3	63.5	31.0 ^d
Uruguay	50.0	107.2	66.8	40.0	57.3	45.0 ^d
<i>Países de inflación intermedia^c</i>	13.4	28.2	23.5	37.6	34.4	31.9
Brasil	17.8	33.8	31.2	44.8	43.1	39.1 ^d
Colombia ^e	13.1	26.9	17.9	25.9	29.3	15.0 ^d
México	6.8	20.6	11.3	27.2	20.7	15.0 ^d
Perú	7.1	19.2	24.0	44.7	32.4	71.2 ^d
<i>Países de inflación moderada^c</i>	6.3	20.1	10.7	7.6	8.3	9.6
Barbados	10.7	36.6	12.5	4.0	9.9	8.7 ^f
Bolivia	10.8	39.0	6.0	5.5	10.5	14.3 ^g
Costa Rica	6.8	30.6	20.5	4.4	5.2	8.0 ^d
Ecuador	8.6	21.2	13.2	13.1	9.7	12.6 ^h
El Salvador	2.8	21.0	15.0	5.3	14.9	12.0 ^d
Guatemala	3.9	27.4	0.8	17.4	7.4	8.0 ^d
Guyana	4.2	11.6	5.5	9.2	9.0	13.7 ⁱ
Haití	8.9	19.5	19.9	-0.1	-1.4	2.3 ^j
Honduras	3.7	13.0	7.8	5.6	7.7	7.0 ^d
Jamaica	10.4	20.6	15.7	8.1	14.1	45.8 ^h
Panamá	4.3	16.6	1.8	3.3	9.2	1.9 ^h
Paraguay	6.4	22.0	8.7	3.4	9.4	12.6 ^g
República Dominicana	7.7	10.5	16.5	7.0	8.5	1.2 ^j
Trinidad y Tabago	7.4	18.6	13.4	12.0	11.4	11.1 ^f
Venezuela	3.2	11.6	8.0	6.9	8.1	6.8 ^j
<i>América Latina^c</i>	20.9	40.7	60.1	64.0	41.8	39.9
<i>América Latina (excluidos Argentina y Chile)^c</i>	12.3	27.4	21.2	31.1	29.0	27.2

Fuente: *International Financial Statistics*, noviembre de 1978 y estadísticas oficiales de los países.

^aVariaciones entre promedios anuales.

^bEn los casos en que se indica, variación con respecto al mismo mes del año anterior.

^cLos promedios regionales se estimaron utilizando la población de 1970 como factor de ponderación.

^dEstimación CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales disponibles.

^eÍndice para obreros.

^fAgosto.

^gOctubre.

^hJulio.

ⁱMayo.

^jSeptiembre.

Otra de las características destacadas de la inflación reciente es la gravitación de los diferentes factores inflacionarios. Al margen de los conocidos como estructurales, cuya presencia alimenta permanentes presiones sobre los precios parece haberse modificado la composición y peso de los factores coyunturales. Entre ellos, uno que ha singularizado a este nuevo proceso es la inflación importada, que se transmite directamente con el encarecimiento abrupto de las importaciones y los aumentos de los precios de exportación, o a través de canales indirectos que alteran los equilibrios básicos de los sistemas económicos.

En efecto, en 1978, las importaciones fueron 88% más caras que en 1973 y en el mismo lapso los precios de las exportaciones experimentaron un crecimiento de 87%. (Véase el cuadro 23.) Difícilmente los países pudieron absorber estas alzas sin que los niveles y sistemas de precios internos las reflejaran. Aunque el fenómeno de la inflación importada afectó a todos los países de la región, el grado en que lo hizo fue muy distinto según las características de cada país. El examen de su influjo en los tres grupos de países antes señalados permite aquilatarlo con mayor precisión.

En los países de inflación alta parecen haber tenido preeminencia los factores internos. En ellos la inflación proveniente del exterior no habría sido tan decisiva, aunque no puede negarse su efecto perturbador en las elevaciones de precios. En los países de inflación intermedia, en cambio, las presiones externas parecen explicar una parte apreciable de su proceso inflacionario y en los países de inflación moderada, podría atribuirse también una incidencia decisiva a la inflación importada, conjugada en algunos de ellos con factores internos, pero resulta difícil determinar la influencia relativa de unos y otros.

Un examen más detenido del proceso inflacionario que se inició durante el presente decenio lleva a concluir que se trata de un fenómeno nuevo y de interpretación compleja. Los mecanismos de reproducción de las alzas de precios, aparte de sus formas y canales estructurales y coyunturales tradicionales, parecen ahora más variados y más difíciles de identificar. Confirma tal apreciación la rebeldía de esta nueva inflación frente a políticas económicas que han intentado con mucho rigor disciplinar las variables financieras y, en particular, las que moderan la demanda de bienes y servicios, ya que no parecen suficientes los enfoques convencionales en la interpretación y ataque del fenómeno.

Cuadro 23
AMERICA LATINA: PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES
(Tasas de crecimiento, porcentajes)

	Importaciones					Exportaciones				
	1974	1975	1976	1977	1978 ^a	1974	1975	1976	1977	1978 ^a
<i>Países de inflación alta</i>	45.2	11.8	3.0	11.5	7.0	30.1	-14.4	0.2	-2.2	2.0
Argentina	46.9	14.1	3.1	12.0	6.0	27.8	-6.1	-5.9	-4.8	2.0
Chile	32.5	8.9	2.0	11.0	8.0	40.1	-27.4	9.5	-0.5	3.0
Uruguay	85.3	7.5	5.9	10.0	5.0	-2.2	-13.6	1.2	10.4	-2.0
<i>Países de inflación intermedia</i>	38.9	8.7	3.9	5.9	7.0	34.5	-0.4	17.6	23.5	-4.0
Brasil	52.9	9.0	4.0	7.0	6.0	30.0	1.0	17.8	26.0	-5.0
Colombia	32.6	4.1	4.9	10.0	9.0	19.9	-5.8	50.1	58.5	-15.0
México	30.1	9.1	4.0	3.0	8.0	42.3	3.3	13.0	10.0	2.0
Perú	24.1	12.0	2.0	6.5	8.0	46.6	-4.9	-1.6	9.0	-4.0
<i>Países de inflación moderada</i>	40.6	14.2	6.1	8.8	7.0	119.9	10.1	7.3	15.3	-2.0
Barbados	32.7	11.9	3.0	7.0	6.0	77.1	39.0	-40.0	-0.1	5.0
Bolivia	24.3	13.0	4.1	11.0	8.0	98.4	-10.2	7.1	17.6	10.0
Costa Rica	35.9	13.2	6.0	12.1	6.0	15.0	14.0	17.0	34.9	-5.0
Ecuador	29.7	15.0	5.9	15.0	6.0	128.3	-12.7	18.6	12.3	-8.0
El Salvador	42.2	10.4	0.5	12.0	5.0	24.2	2.8	37.6	35.0	-15.0
Guatemala	42.7	13.0	7.3	9.3	6.0	20.7	11.1	16.0	34.9	-3.0
Guyana	40.0	21.5	2.0	6.0	7.0	66.7	40.0	-7.0	8.4	-
Haití	30.0	12.0	7.0	8.0	3.0	35.8	19.1	39.0	64.0	-0.8
Honduras	28.1	13.0	8.1	10.9	7.0	31.1	7.2	17.1	25.0	-12.0
Jamaica	39.2	13.0	2.9	6.0	7.0	60.5	33.7	-10.1	6.0	-
Nicaragua	31.7	15.0	3.4	6.3	4.0	26.1	-7.0	36.2	24.4	-9.0
Panamá	52.8	15.0	6.1	5.0	3.0	40.3	9.8	2.4	3.0	-
Paraguay	47.4	12.4	-4.3	6.9	7.0	30.1	0.2	-0.4	34.8	-9.0
República Dominicana	27.9	13.0	5.0	6.0	5.0	44.9	58.5	-29.6	10.2	-10.0
Trinidad y Tabago	121.9	11.3	5.0	7.0	6.0	198.5	9.5	6.0	6.0	-
Venezuela	24.2	16.0	9.0	10.2	10.0	166.7	6.8	6.0	11.9	-
<i>América Latina</i>	41.6	9.8	5.2	7.5	7.0	61.5	-3.4	9.0	12.4	-2.0

Fuente: CEPAL sobre la base de estadísticas oficiales.

^aCifras preliminares.

C. EL SECTOR AGRICOLA⁶

1. Consideraciones generales

La heterogeneidad y diversidad de situaciones que presentan actualmente los sectores agrícolas de los países latinoamericanos dificulta una visión de conjunto, más aún, si se intenta realizarla desde una perspectiva de largo plazo. Se observan diferencias tanto en la importancia relativa de la actividad agrícola dentro de la economía global, en el grado de inserción de su producción dentro de los mercados internos como en la dimensión y características de los problemas sociales que presenta el sector en los distintos países.

Pese a esas dificultades, se estima que existen suficientes elementos comunes como para intentar una visión de conjunto, que ilustre acerca de las transformaciones económicas y sociales que viene experimentando la agricultura latinoamericana.

Durante la postguerra, por distintas vías y enfoques de política se ha venido transformando la agricultura de la región. En este proceso ha jugado un papel preponderante la penetración del progreso técnico. La agricultura latinoamericana de 1978 es fundamentalmente distinta a la de 1950, no solamente porque su dimensión es 2.6 veces mayor —si se la mide por el volumen de producción— sino porque, además, se han modificado las bases de su propio crecimiento. En general, hoy se cuenta con nuevas tecnologías e insumos y con sistemas de producción más eficientes.

La imagen de la agricultura se ha venido modificando lentamente y elementos nuevos la van alejando del antiguo esquema caracterizado por la rutina y las técnicas primitivas de producción, y donde las tradicionales relaciones sociales descritas bajo las formas del complejo latifundio-minifundio no encontraban otro elemento de referencia que el enclave exportador cuyo relativo dinamismo provenía desde el exterior. La investigación agronómica era incipiente y la incorporación tecnológica muy lenta. No hay duda, pues, que tanto la producción agrícola propiamente tal, como la organización económica de la agricultura, han experimentado progresos significativos. La continua emigración del campo a la ciudad, junto con la penetración de los medios de difusión y de comunicación en el medio rural, han contribuido a modificar las relaciones urbano-rurales y las que existían entre los distintos grupos sociales del agro latinoamericano.

Los recursos productivos han sido afectados por diversas iniciativas orientadas a mejorar su explotación. En efecto, se ha avanzado tanto en la intensificación de la producción agrícola existente como en la habilitación de nuevas zonas productivas en las vastas regiones tropicales, subtropicales, áridas y semiáridas de América Latina. Pero este esfuerzo ha planteado, a su vez, interrogantes acerca de las diversas opciones que se presentan para su realización, así como sobre sus costos y beneficios.

Otro aspecto que cabe destacar es la acentuación del carácter integrado e interdependiente que viene presentando la agricultura respecto a la evolución de los demás sectores económicos y del sistema global. El sector agrícola comprende una diversidad de actividades y de agentes que funcionan cada vez más interdependientemente con el complejo de actividades urbanas e industriales. Esta complementación se ha acentuado en lo que va corrido del decenio del setenta y es así como en las actividades agrícolas ejerce cada vez más influencia lo que ocurre en los mercados, en los mecanismos financieros, en las instituciones públicas y en las fuerzas sociales que impulsan las demás actividades económicas nacionales.

Además, en los últimos años se han estudiado más a fondo las vinculaciones del sector agrícola con el resto de la economía y las funciones vitales que le corresponden en el proceso de desarrollo.

Gracias a ello se ha elaborado una concepción más equilibrada del progreso económico, especialmente en algunos países donde se había creído posible alcanzar una rápida industrialización sin que se hubiera planteado como requisito el desarrollo de una sólida base agrícola. En años recientes, en cambio, la evolución de la agricultura ha sido orientada o regulada, en mayor o menor grado, en casi todos los países de la región, como parte integrante de la conducción del proceso de desarrollo. La preocupación gubernamental por esta actividad económica —que ha venido ampliándose y diversificándose hacia los aspectos más cruciales del desarrollo del sector— es un cambio notable que se advierte en América Latina.

2. La producción y el abastecimiento agrícola

El producto interno agrícola de la región ha crecido a una tasa media anual de 3.5% durante todo el período

⁶Preparado en colaboración con la FAO.

de la postguerra con lo que la magnitud absoluta del mismo fue en 1978 dos veces y media mayor que en 1950.⁷ La población total creció en el mismo período en 2.2 veces (pasando de 161 millones de habitantes en 1950 a 360 millones en 1978), la población agrícola en 1.5 veces (de 87 millones a 128 millones), con una tasa anual de aumento de sólo 1.4% anual, que se explica principalmente por la atracción continua que ejerce sobre ella el medio urbano.

La importancia relativa del sector dentro del producto interno bruto global bajó de 18.4% en 1950/1960 a 11.8% en 1975/1977, pero ese descenso oculta diferencias entre los países. Por ejemplo, mientras se observa un comportamiento similar al regional en el Brasil y México, la reducción es menor en la Argentina y el Uruguay y prácticamente nula en Venezuela, país donde el producto interno bruto agrícola ha mantenido su participación. Otra disparidad nacional que es importante señalar es que en países como Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguay y Venezuela, el producto interno bruto agrícola no llega a 15% del producto interno bruto total; en otros, como Haití, Honduras y Paraguay supera el 30%. (Véanse los cuadros 24 y 25.)

Cuadro 24

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO^a EN LA FORMACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL

(Porcentajes del producto interno bruto a precios de 1970)

<i>País</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>
Argentina	17.2	15.6	13.1	12.5
Bolivia	24.2	24.4	16.9	14.9
Brasil	16.7	13.1	10.0	8.1
Colombia	37.5	33.0	28.6	25.8
Costa Rica	39.7	29.3	25.0	20.0
Chile	10.9	9.8	7.9	9.0
Ecuador	42.3	39.5	30.4	24.9
El Salvador	40.0	35.7	30.6	26.5
Guatemala	34.4	32.6	30.1	29.1
Haití	52.1	48.8	50.8	43.8
Honduras	44.1	31.8	33.4	30.1
México	17.3	16.1	11.8	9.3
Nicaragua	35.9	28.5	27.0	26.6
Panamá	30.3	25.7	20.7	19.7
Paraguay	46.0	39.5	34.3	32.0
Perú	24.6	23.6	18.8	15.2
República Dominicana	33.4	33.8	25.8	19.8
Uruguay	15.2	11.0	12.6	11.2
Venezuela	8.0	7.3	7.5	6.5
<i>América Latina (19 países)</i>	<i>19.8</i>	<i>17.1</i>	<i>13.8</i>	<i>11.7</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aIncluye: Agricultura, silvicultura, caza y pesca.

Un rasgo que llama la atención en la evolución reciente de la producción agrícola latinoamericana es lo variable de los resultados de las sucesivas cosechas, fenómeno que es explicado por la acción de factores de naturaleza diversa, principalmente condiciones de clima adversas y distinto grado de sensibilidad y flexibilidad de la agricultura para reaccionar y adaptar su oferta a variaciones de la demanda global.

Las variaciones de la rentabilidad relativa de los diversos productos, la acción de estímulos oficiales, consideraciones en cuanto al uso alternativo más económico del suelo, y en general diversos factores que inciden en la evolución dispar en cuanto al desarrollo de distintos productos, han tenido como consecuencia modificaciones en la composición de la producción regional. Los cambios más relevantes al respecto son:

— la progresiva elevación del aporte del subsector cultivos y principalmente de los cereales a la producción total, tendencia que también han seguido las oleaginosas —particularmente la soja— las frutas y las hortalizas;

⁷Corresponde al valor agregado del sector agrícola a precios constantes según las cifras de cuentas nacionales. Según los anuarios de producción de la FAO, a precios regionales al productor, el valor bruto de la producción habría crecido 3.2% anualmente.

- la notable pérdida de importancia relativa de la carne de vacuno y la creciente participación de la avicultura dentro del subsector pecuario;
- la disminución del aporte del café y de las raíces y tubérculos.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGRICOLA

(Tasas anuales promedio, porcentajes)

País	1949-1951/1975-1977		
	Agropecuarios	Cultivos	Pecuarios
Argentina	2.3	3.4	1.0
Barbados	1.5	0.7	3.8
Bolivia	4.4	4.8	3.4
Brasil	4.1	4.2	3.9
Colombia	3.1	3.3	2.5
Costa Rica	4.3	4.4	4.2
Cuba	1.3	0.8	3.3
Chile	1.8	2.0	1.6
Ecuador	4.4	3.9	5.6
El Salvador	3.7	3.7	3.5
Guatemala	4.5	4.5	4.2
Guyana	3.1	2.7	5.2
Haití	1.4	1.0	4.4
Honduras	2.8	2.7	3.1
Jamaica	2.6	1.6	5.8
México	4.2	4.5	4.0
Nicaragua	4.7	4.7	4.5
Panamá	3.8	3.3	4.7
Paraguay	3.1	3.4	2.6
Perú	2.6	1.6	5.1
República Dominicana	2.7	2.4	3.8
Suriname	2.4	2.3	3.0
Trinidad y Tabago	2.2	1.4	3.9
Uruguay	1.1	1.9	0.5
Venezuela	4.9	3.2	7.0
<i>América Latina</i>	3.2	3.5	2.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de FAO, *Anuarios de Producción*, diversos números.

La producción agrícola nacional es el componente principal del abastecimiento de alimentos y materias primas agrícolas en América Latina y constituye tres cuartas partes de la disponibilidad total. Tradicionalmente se dio por sentado que el abastecimiento de alimentos —con excepción de algunos rubros secularmente deficitarios— se hallaba relativamente garantizado por la agricultura nacional, poniéndose cada vez más énfasis en la producción de cultivos destinados básicamente a la exportación. El transcurso del tiempo ha demostrado, a pesar del dinamismo reciente en la producción de estos rubros, que ello es dudoso ya que el crecimiento de la producción de alimentos por habitante ha sido apenas suficiente y a ello se deben las cuantiosas importaciones que vienen realizando los países para superar déficit crónicos o coyunturales en el abastecimiento de alimentos.

Las crecientes presiones de la demanda interna —y la consiguiente elevación de los precios— así como la propia orientación de las políticas agrícolas nacionales han influido de diferente manera en la producción de alimentos y de bienes de consumo interno, en la de materias primas agrícolas y en aquellas destinadas a la exportación. En la orientación de la producción han gravitado también cada vez más el peso relativo y las formas de organización del mercado interno.

La fracción de la producción que se destina a la exportación disminuyó de 23% a 15% entre 1950 y 1977, mientras el volumen de productos agrícolas importado aumentó su contribución de 9 a 12% en el abastecimiento total regional de estos productos. El efecto negativo derivado de la inestabilidad de los

mercados internacionales en lo que respecta a demanda y precios, ha impulsado a los países importadores netos a fomentar con mayor vigor políticas de autoabastecimiento nacional. Ello ocurrió especialmente a partir de 1973, como reacción a una alza pronunciada en las cotizaciones internacionales de una amplia gama de productos agrícolas de los que muchos países de la región son deficitarios.

El sostenido crecimiento medio del ingreso por habitante durante el último cuarto de siglo (2.6% anual) al que se agregan los efectos generados por una acelerada urbanización, han determinado un aumento de la demanda interna de cultivos, productos pecuarios y pescado —mayor del que se preveía tradicionalmente. En efecto, hasta hace poco se consideraba poco probable que pudiera alcanzarse la cifra de 3.6% de aumento de la demanda anual de productos agrícolas; esta cifra, inclusive, parece haber sido superada en lo referente al crecimiento del consumo del rubro de alimentos.

La evolución del consumo aparente por habitante de los diferentes productos agrícolas y pecuarios ha sido dispar en la región. Se han registrado incrementos en el volumen físico consumido de trigo, aceites y grasas comestibles, azúcar, carne de porcino y de aves, huevos, pescado, lanas y algodón. Se ha mantenido relativamente constante la participación en el consumo agrícola regional de los tubérculos y raíces, leguminosas, hortalizas y frutas y ha decrecido la de maíz y de carnes rojas.

Para apreciar mejor la evolución de los niveles medios nutricionales de la región y por países, el análisis de la disponibilidad media de productos para consumo, medida en kilos por habitante, debe complementarse con otro referente a la evolución de la energía alimentaria disponible y su adecuación a la demanda fisiológica.

Al hacer este cálculo se concluye que los promedios tanto regionales como nacionales, indicarían que la situación nutritiva sería en general aceptable. Pero al desagregar las cifras, se comprueban importantes disparidades que derivan, entre otros factores, de la influencia de la desigual distribución del ingreso y de las situaciones de pobreza que afligen a una gran proporción de la población.

Según cifras presentadas por la FAO a la Conferencia Mundial de la Alimentación, en 1970 habrían en Latinoamérica 36 millones de personas amenazadas de malnutrición proteico-energética (13% de la población regional). Si esa proporción se hubiese mantenido habrían en 1978 alrededor de 47 millones de personas en esa situación. Se estima, sin embargo, que dicha apreciación es aún moderada si se toma en cuenta que, de acuerdo con las estimaciones sobre la magnitud de la pobreza, el 19% de la población latinoamericana sufre las condiciones de absoluta indigencia.

3. La agricultura y el sector externo

El progreso en el comercio exterior agrícola de los países latinoamericanos ha sido lento y no ha guardado relación con las expectativas que se tenían en el plano nacional en cuanto a las posibilidades de ampliar las exportaciones conquistando nuevos mercados.

a) *Las exportaciones*

Entre los primeros años del decenio de 1950 y los primeros del decenio actual, el volumen de las exportaciones de productos agrícolas de la región creció a razón de 2.9% anual. A partir de 1973 ese ritmo declinó y en 1974 cayó en 6.5% —debido principalmente a las menores exportaciones de trigo, carne y algodón— y mostró una recuperación de alrededor del 8% anual, en 1976 y 1977, gracias al aumento de las ventas de cereales, azúcar y soja.

Ocho productos —trigo, maíz, carnes, banano, azúcar, café, cacao y algodón— contribuyen con casi el 90% de las exportaciones agrícolas regionales. La soja, los aceites, harinas y tortas oleaginosas han elevado notablemente su participación relativa: en conjunto pasaron de 2% a 13% del total exportado entre 1950 y 1977. Sin embargo, la diversificación de las exportaciones agrícolas sigue siendo pequeña y lenta y casi 65% de los ingresos regionales de exportación agrícola continúa proveniente de tres productos: azúcar, café y carnes.

Las exportaciones agrícolas de la región siguen destinándose fundamentalmente a los países desarrollados. Alrededor del 75% va a Estados Unidos, la CEE y otros países desarrollados en conjunto, 15% a países en desarrollo y a los de economía centralmente planificada y el 10% restante constituye el comercio agrícola intrarregional. Se mantiene en las exportaciones agrícolas un alto grado de concentración en un limitado número de productos y la dependencia de un número restringido de principales países adquirentes. Ambas características atentan contra el dinamismo de las exportaciones e impiden minimizar los riesgos de caídas de los volúmenes y precios de los productos.

El cuadro 26 proporciona una información muy ilustrativa sobre la evolución de la participación de América Latina en el comercio mundial de un importante grupo de productos básicos. En todos ellos, con la única excepción de la soja, se comprueba una marcada tendencia de declinación en esa participación, lo cual significa que las exportaciones de esos productos originados en otras áreas en desarrollo o en los países desarrollados han tenido un comportamiento más favorable que los de América Latina.

En la segunda parte de este estudio (véanse particularmente los capítulos II y III) se examinan distintos factores externos que han limitado las exportaciones latinoamericanas o han incidido en su disminución de la participación en el comercio mundial. Entre ellos, cabe aquí mencionar a las medidas proteccionistas de diversa índole de los países industriales que han tendido a acentuarse en los últimos años, las restricciones directas, cuantitativas o cualitativas, el acceso de los mercados de esos países, los tratamientos preferenciales de países europeos en favor de un numeroso grupo de países exportadores de África y Asia, cuyas exportaciones compiten con las de América Latina, los subsidios a las exportaciones otorgadas por países desarrollados, así como también la mayor capacidad de estos países para acrecentar la productividad y las producciones agrícolas y para promover el financiamiento de su comercio exterior. A todo esto habría que agregar además los efectos de las transformaciones tecnológicas que incentivan la demanda de sucedáneos y sintéticos en lugar de los productos naturales.

En cambio, debe hacerse notar que cuando las condiciones de precios y de demanda del mercado internacional han sido favorables, los sectores agrícolas de países latinoamericanos han reaccionado con mucha rapidez, tal como lo ilustra el caso de la soja.

b) *Las importaciones*

El volumen de productos agrícolas que importan los países latinoamericanos aumentó a razón de 5.3% anual entre 1950 y 1977. El aumento de los volúmenes importados adquirió una velocidad variable según los productos. La dependencia se ha agudizado en aquellos calificados como "críticos" (trigo, los aceites comestibles, los productos lácteos y el maíz para la alimentación animal). Las importaciones de estos productos han crecido paulatina y regularmente con excepción del período 1973/1974 en que se adquirieron volúmenes desusados, especialmente por parte de México y los países del Grupo Andino. A partir de 1975 el ritmo de aumento de las importaciones de estos productos se situó en alrededor de 9% anual.

Los volúmenes cada vez mayores —aun cuando no espectaculares— de compras extrarregionales de aceites comestibles coinciden con una notable expansión de la producción de oleaginosas —especialmente soja— y su exportación por algunos países de la región a terceros países.

Las necesidades de importación son diferentes de país a país y según productos y han ido modificándose en el tiempo. A ello se deben los cambios en la composición de las importaciones. En años recientes, las compras de cereales —trigo, maíz, arroz, sorgo y mijo— representan el 60% del total de importaciones agrícolas regionales y los aceites comestibles y los productos lácteos corresponden a un 30% de ese total.

Las mayores compras de maíz, sorgo y mijo, aunque fluctuantes, significan que ha disminuido paulatinamente la capacidad de varios países latinoamericanos para autoabastecerse frente a necesidades nuevas y cada vez mayores, como son, por ejemplo, el uso de granos en la alimentación de aves y cerdos. Por otro lado, la región, en su conjunto, muestra un mejor y más regular autoabastecimiento en otros productos aunque varios de los países deben importarlos para cubrir déficit ocasionales. Tal es el caso del algodón, el azúcar y el arroz. Esto se refleja en la menor importancia relativa de estos productos dentro del total de las importaciones agrícolas. (Véase el cuadro 27.)

c) *Saldo del comercio exterior de productos agrícolas*

El análisis del saldo físico —total y por productos— del comercio exterior agrícola y sus variaciones, aporta elementos de juicio adicionales sobre el grado de dependencia y vulnerabilidad de la economía agrícola regional. Asimismo, destaca el paralelismo de corrientes comerciales de ciertos productos, especialmente cereales —trigo, arroz, maíz— oleaginosas y aceites, algodón —fibra— y carne de vacuno, que son objeto simultáneamente de exportaciones e importaciones de los países que conforman la región y que constituyen puntos de convergencia importantes para el posible comercio agrícola intrarregional.

El cuadro 27 presenta la evolución y la magnitud de los principales productos excedentes exportados y de los deficitarios que originaron las importaciones más importantes. Las cifras agregadas a nivel regional permiten apreciar las diferentes tendencias registradas por cada producto —o grupo de productos— y observar

Cuadro 26

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA REGION EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y COMPARACION CON LA DE OTRAS REGIONES^a

(Porcentajes: Mundo = 100)

	<i>América Latina</i>	<i>África</i>	<i>Cercano oriente</i>	<i>Lejano oriente</i>	<i>Otros países en desarrollo</i>	<i>Total países en desarrollo</i>	<i>Países con economía centralmente planificada</i>	<i>Países desarrollados</i>
<i>Bananos</i>								
1951	81	10	1	1	—	93	—	7
1961	83	10	—	3	—	96	—	4
1974	78	7	—	10	—	95	2	3
1977	77	5	—	13	—	95	2	3
<i>Café en granos^b</i>								
1951	81	14	2	2	—	99	—	1
1961	67	25	1	6	—	99	—	1
1974	53	35	—	6	1	95	—	5
1977	52	30	—	9	3	94	—	6
<i>Azúcar cruda</i>								
1951	64	7	—	6	—	77	3	20
1961	54	5	2	11	—	71	12	16
1974	52	6	—	12	1	71	6	23
1977	46	5	—	16	1	68	4	28
<i>Cacao en grano</i>								
1951	25	69	—	—	1	95	—	5
1961	19	75	1	1	2	98	—	2
1974	21	73	—	1	3	98	—	2
1977	19	72	—	2	3	96	—	4
<i>Fibra de algodón</i>								
1951	17	7	17	13	—	54	—	46
1961	21	7	17	3	—	48	11	41
1974	17	8	21	3	—	49	19	32
1977	17	7	20	1	—	45	27	28
<i>Maíz</i>								
1951	14	5	1	2	—	22	16	62
1961	14	1	—	6	—	21	9	70
1974	14	—	—	5	—	19	4	77
1977	12	—	—	3	—	15	3	82
<i>Trigo en grano</i>								
1951	9	1	1	—	—	11	3	86
1961	3	—	—	—	—	3	12	85
1974	3	—	—	—	—	3	13	84
1977	8	—	1	—	—	9	7	84
<i>Soja</i>								
1951	3	—	—	3	—	3	45	52
1961	2	1	—	4	—	4	9	87
1974	16	—	—	—	—	16	2	82
1977	17	—	—	—	—	17	1	82

Fuente: CEPAL, sobre la base de FAO, *Anuarios de Comercio Exterior*, diversos números.

^aEn volumen exportado.

^bIncluye reexportaciones de los países desarrollados.

Cuadro 27

AMERICA LATINA: SALDO FISICO DEL COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, 1950-1976

(Miles de toneladas)

	Trigo en grano	Maíz	Arroz	Sorgo ^a	Azúcar cruda	Café en grano	Banano	Cacao en grano	Aceites comesti- bles ^b	Carne bovina ^c	Leche en polvo	Algodón ^d
<i>1950-1952</i>												
Exportaciones	1 877	737	395	76	6 977	1 535	2 007	183	108	454	—	413
Importaciones	3 177	83	595	3	353	39	173	16	45	36	59	51
Saldo	-1 290	654	-200	73	6 624	1 496	1 834	167	63	418	-59	362
<i>1960-1962</i>												
Exportaciones	2 154	2 631	397	418	9 960	1 869	3 242	190	128	654	—	961
Importaciones	4 383	230	300	24	329	43	258	15	98	76	113	65
Saldo	-2 229	2 401	97	394	9 631	1 826	2 984	175	30	578	-113	896
<i>1970-1972</i>												
Exportaciones	1 813	6 063	534	1 815	11 111	2 018	5 129	225	226	1 085	8	924
Importaciones	6 346	1 142	671	453	258	51	260	25	311	193	248	79
Saldo	-4 533	4 921	-137	1 362	10 853	1 967	4 869	200	-85	892	-240	845
<i>1972-1974</i>												
Exportaciones	2 268	4 799	273	2 164	11 146	2 064	4 840	215	605	613	12	794
Importaciones	7 845	2 070	435	891	304	52	227	18	320	57	286	76
Saldo	-5 577	2 729	-162	1 273	10 842	2 012	4 613	197	285	556	-274	718
<i>1975-1977</i>												
Exportaciones	3 835	5 515	657	3 508	11 625	1 877	5 074	221	1 272	453	28	691
Importaciones	8 207	3 415	597	1 223	327	54	181	15	357	86	322	72
Saldo	-4 375	2 100	60	2 285	11 298	1 823	4 893	206	915	367	-294	619

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras suministradas por la FAO.

^aIncluye mijo y otros cereales no especificados.^bIncluye el comercio de semillas oleaginosas expresado en términos de aceite.^cIncluye carne fresca, enfriada, congelada y en conserva, expresada como carne de canal.^dLas cifras corresponden a 1950-1952, 1962-1964, 1969-1971 y 1972-1974.

la dimensión de las corrientes paralelas de exportación e importación en algunos de ellos. Reflejan también los cambios en la composición de las exportaciones e importaciones a que se hizo referencia anteriormente. Vale la pena insistir en la creciente tendencia deficitaria de los productos calificados como "críticos", de los cuales la región no tiene posibilidades de autoabastecimiento sino mediante una reordenación de su producción.

El saldo del comercio exterior agrícola de América Latina —en dólares corrientes— ha sido siempre favorable y creciente dada su condición de exportadora neta. (Véase el cuadro 28.) Los ingresos superaron a las compras en 2 400 millones de dólares en 1950/1952 y ese saldo alcanzó a 16 400 millones de dólares en 1977. El Brasil, la Argentina, Colombia, Cuba y el grupo de los países centroamericanos concentran las nueve décimas partes del saldo favorable regional. Algunos países, a pesar de no haber disminuido sus exportaciones, han pasado a ser importadores agrícolas netos. Otros han logrado un notable aumento en el valor exportado recientemente, por ejemplo, los países centroamericanos (triplicaron con creces el valor de sus exportaciones entre 1971 y 1977). Los países de la CARICOM dedican a la exportación una alta fracción de su producción pero muestran una tendencia decreciente en el valor de sus exportaciones y un aumento de sus importaciones agrícolas.

Cuadro 28

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANCE COMERCIAL AGRICOLA POR AREAS
(Millones de dólares corrientes)

	Total América Latina	ALALC		MCCA	CARICOM	Otros países de América Latina
		Total	Pacto Andino				Resto ALALC
<i>Exportaciones agrícolas (fob)</i>						
1961	4 043	3 284	614	2 670	397	...
1971	7 354	5 273	942	4 331	814	212
1972	8 742	6 507	1 125	5 382	933	238
1973	12 334	9 364	1 402	7 962	1 178	227
1974	15 664	11 070	1 738	9 332	1 430	428
1975	16 502	10 576	1 984	8 592	1 599	620
1976	17 991	12 884	2 297	10 587	2 111	394
1977	22 401	16 649	3 074	13 575	2 857	375
<i>Importaciones agrícolas (cif)</i>						
1961	1 102	871	349	522	67	...
1971	2 287	1 440	511	929	148	216
1972	2 648	1 750	580	1 170	147	261
1973	3 908	2 792	841	1 951	206	306
1974	6 135	4 492	1 200	3 272	290	432
1975	5 679	3 938	1 436	2 499	306	447
1976	5 612	3 854	1 503	2 351	298	451
1977	6 004	4 166	1 711	2 455	324	443
<i>Balance comercial agrícola</i>						
1961	2 041	2 413	265	2 148	330	...
1971	5 067	3 833	431	3 402	666	-4
1972	6 094	4 757	545	4 212	846	-23
1973	8 426	6 572	561	6 011	972	-79
1974	9 529	6 598	538	6 060	1 140	-4
1975	10 823	6 638	545	6 093	1 293	17
1976	12 379	9 030	794	8 236	1 813	-57
1977	16 397	12 483	1 363	11 120	2 533	-68

Fuente: CEPAL, sobre la base de los Anuarios de Comercio Exterior de la FAO.

4. Los recursos productivos y la tecnificación de la agricultura

El proceso de desarrollo de la agricultura latinoamericana ha exigido y se ha apoyado en modificaciones en el uso y combinación de los recursos productivos. Nuevos insumos han sido incorporados paulatinamente a la producción y otros, ya en uso, han mejorado sus rendimientos. Las innovaciones tecnológicas han determinado alteraciones significativas de la función de producción y una disímil evolución del empleo de los recursos.

Es cada vez más evidente que una parte de la agricultura regional se ha modernizado. El avance científico, los progresos en la investigación y experimentación agronómica, las políticas de estímulo al sector, los cambios ocurridos en la demanda y en los precios, la escasez o abundancia relativa de los factores y sus costos relativos, han provocado modificaciones en las formas tradicionales de producción. El primitivismo rural que contrastaba con la modernidad urbana, está siendo superado por la misma realidad agrícola actual, pero preocupan las modalidades de inserción del cambio tecnológico en un cuadro de relaciones agrarias tradicionales y heterogéneas y las derivaciones socioeconómicas que aquél está generando.

Dentro del proceso productivo ha crecido la importancia relativa de ciertas formas de capital y los insumos agroquímicos, los que vienen desplazando el papel que desempeñaban tradicionalmente la tierra y la mano de obra. Los elementos productivos que se originaban normalmente en la propia agricultura —y muchas veces al interior de la unidad productiva— han sido sustituidos progresivamente por nuevos insumos que proceden de sectores no agrícolas. Este desplazamiento se puede observar aun en unidades productivas pequeñas y apegadas a la tradición.

a) *Uso de la tierra*

La superficie cosechada en América Latina se ha expandido en alrededor de 43 millones de hectáreas entre 1950 y 1977, pasando de 53 millones de hectáreas en 1950/1955 a 96 millones en 1976/1977.⁸ Esta área cosechada aumentó en más de 20 millones de hectáreas en el transcurso de los años cincuenta (casi un 3% anual), en 14 millones durante el decenio de 1960 (2.0% anual) y en 8 millones de hectáreas (1.9% anual) durante los siete primeros años del actual decenio. Entre 1950/1955 y 1976/1977 creció al 2.4% anual.

En varios países se está haciendo uso más intensivo de los terrenos arables ya ocupados e incorporados a unidades productivas. En algunos casos, se ha generado una suerte de competencia permanente por el uso del suelo, particularmente entre la producción de granos y la de carne. En otros casos, la ampliación de las áreas cosechadas ha sido posible mediante inversiones destinadas a mejorar o habilitar suelos; el caso más conocido es el riego de zonas semiáridas. En los países con menor disponibilidad de tierras de cultivo, la tecnificación de la producción y la adopción de sistemas de rotación cultural y de fertilización han permitido elevar la intensidad de suelo, reduciendo y aun eliminando los largos períodos de “descanso” y los barbechos. Hay varios ejemplos del avance de la frontera agrícola mediante la incorporación de nuevas tierras al cultivo, a veces con fuerte deterioro del medio natural.

Si se examina la evolución de 12 productos importantes —que ocupan alrededor del 90% de la superficie cosechada en la región— se encuentra que los aumentos de producción continúan proviniendo en casi dos terceras partes de la expansión de la tierra y que los rendimientos, si bien han mejorado, aún no logran invertir dicha tendencia. (Véase el cuadro 29.) Y es significativo anotar que la reducción de la superficie cosechada en algunos cultivos no ha acarreado caídas de la producción, particularmente en el caso del maíz, banano y algodón.

En relación con el destino de la superficie cosechada, cabe señalar el predominio creciente de los cereales y las semillas oleaginosas. Llama la atención la decreciente participación de las bebidas y tabaco, así como la de las fibras vegetales que también han visto decrecer su participación relativa en el uso de la tierra.

b) *Recursos ganaderos*

La eficiencia de la producción ganadera ha aumentado en determinadas zonas de América Latina. Este mejoramiento se refleja en indicadores tales como la tasa de parición, la capacidad de sustentación de ganado en las empastadas, el mejoramiento de las razas de ganado, el uso ampliado de productos veterinarios y biológicos y el consumo de concentrados en la alimentación del ganado. A pesar de ello, el aprovechamiento de los recursos ganaderos difiere aún bastante de lo que logran ganaderías de países más desarrollados.

⁸ Superficie dedicada a cultivos propiamente tales. Si se considera la dedicada a forrajes cultivados sube a unos 106 millones de hectáreas.

Cuadro 29

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA SUPERFICIE COSECHADA POR GRUPOS DE CULTIVOS

	<i>Superficie cosechada^a</i>			<i>Estructura</i>		
	<i>Millones de hectáreas</i>			<i>Porcentajes</i>		
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>
Cereales	36.2	46.7	49.0	52.2	55.3	51.9
Raíces y tubérculos	3.2	4.2	4.5	4.6	5.0	4.7
Hortalizas	0.7	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0
Semillas oleaginosas	4.6	6.5	12.5	6.6	7.7	13.1
Sacaríferos	4.2	4.9	5.8	6.1	5.8	6.0
Frutas	1.8	2.4	2.5	2.6	2.8	2.6
Bebidas y tabaco	8.5	6.8	6.8	12.3	8.0	7.1
Fibras vegetales	4.6	5.2	4.8	6.6	6.1	5.0
Leguminosas	5.6	7.0	8.2	8.0	8.3	8.6
Total	69.4	84.5	95.9	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por la FAO.

^aPromedio de cada trienio.

En casi todos los países latinoamericanos existe un subsector ganadero moderno, casi exclusivamente dedicado a la producción de carne bovina para la exportación, que ha influido grandemente en el aumento registrado en la tasa de beneficio, en el peso promedio en canal y en la producción de carne por animal en existencia. La industria de exportación de carnes ha propiciado también un mejor aprovechamiento de la res, incluidos los subproductos, generando productos finales de alto valor agregado, mejor calidad y condiciones sanitarias.

La producción de porcinos y más aún la avicultura, son sin lugar a dudas, las que han aumentado su volumen y eficiencia en forma más espectacular. En el transcurso de la última década, el fenómeno más importante en casi todos los países ha sido la consolidación en esta rama de un subsector moderno sumamente tecnificado y completamente integrado a los circuitos de comercialización, en contraposición al sector tradicional que venía y sigue produciendo principalmente para el autoconsumo.

No existe una apreciación precisa de los recursos de tierras disponibles para la ganadería latinoamericana. Una forma indirecta de estimar la disponibilidad de forrajes y piensos estaría dada por la evolución de las existencias ganaderas, las que a corto plazo se ven fuertemente afectadas por el carácter cíclico de esta producción. Sólo mediante el ajuste de los datos anuales para períodos largos se puede obtener una idea de la evolución.

Así, por ejemplo, la masa de ganado vacuno en la región creció a una tasa promedio de 2.0% anual y pasó de casi 160 millones de cabezas en 1950 a alrededor de 270 millones en 1977. En Centroamérica y México, el crecimiento anual habría sido más elevado, 3.2% y 3.0%, respectivamente; en cambio, en Sudamérica habría sido ligeramente inferior al promedio (1.8% anual).

Los indicadores de rendimientos del ganado vacuno - tasa de extracción, el beneficio y el peso en canal - demuestran cierto estancamiento, que puede atribuirse a la influencia que ejercen en el promedio regional dos situaciones que se compensan; la una, que consiste en mejores rendimientos provenientes de las zonas de ganaderías progresistas y, la otra, de bajos rendimientos típicos de zonas ganaderas muy extensivas y con reducida carga animal por hectárea.

c) *El uso de algunos insumos no tradicionales*

Desde hace algún tiempo y con intensidades distintas se han producido transformaciones sustantivas en el ámbito tecnológico que han significado la rápida incorporación de insumos no tradicionales a las actividades productivas. Junto a la mecanización, el uso de semillas y plantas mejoradas y el empleo de fertilizantes químicos crecieron también en forma acelerada. El uso de plaguicidas ha seguido una evolución similar y, en algunos casos, ha aumentado a ritmo superior al de los fertilizantes.

Entre 1950/1951 y 1971/1973, el consumo de *fertilizantes* de América Latina pasó de 294 mil a 3.5 millones de toneladas NPK (tasa media anual de 14%). En 1973/1974 el consumo regional llegó a 4.4 millones de toneladas, volumen que se redujo en 1975/1976 por efecto del alza del precio de los derivados

del petróleo y se estima que en 1977/1978, América Latina habría consumido alrededor de 5.3 millones de toneladas de fertilizantes.

La región muestra un aumento explosivo en el uso de abonos en el último cuarto de siglo, período en que más de una docena de países tuvieron aumentos superiores al 15% anual. El promedio regional de fertilización por unidad de tierra cosechada creció en más de 10% anual.

La región mantiene una situación deficitaria en su abastecimiento de NPK. El 57% de los nutrientes que se consumen proviene de importaciones. Varias iniciativas están en marcha para aumentar la producción latinoamericana de fertilizantes y pesticidas.

América Latina cuenta con variedades mejoradas de *semillas* de diversos cultivos alimenticios, introducidas, ensayadas y adaptadas a las condiciones locales por diversas estaciones experimentales. Pero, sin embargo, éstas no llegan al productor en cantidades suficientes como para generar un impacto significativo en la producción.

En cuanto a la mecanización agrícola, el parque de *tractores* de Latinoamérica se ha quintuplicado en el último cuarto de siglo —pasó de 147 mil a 750 mil— y por lo tanto ha mejorado la relación entre el número de hectáreas cultivadas por cada tractor, la que bajó de 361 a 125 —coeficiente que indica un grado de mecanización más elevado que en otras regiones en desarrollo, aunque inferior al que prevalece en los países desarrollados. Dentro de los países, el empleo de tractores se concentra en ciertas zonas productoras, en determinados cultivos y, por lo general, en las unidades productivas de tamaño mediano y grande.

d) *La tecnificación de la producción*

La transformación de los sistemas primitivos de producción agrícola ha ocurrido en la mayoría de los países en el marco de la realidad agraria tradicional. Diversas circunstancias históricas imprimieron a la sociedad rural y a la economía agraria contrastes pronunciados, creando estructuras de producción bastante similares. Tales estructuras se caracterizan al menos por tres desequilibrios: el que se refiere a la distribución de la tierra entre unidades productivas de tamaños extremos; el desequilibrio demográfico, que se expresa en densidades muy distintas entre las diversas áreas agrícolas de un país (con frecuencia las densidades más altas se encuentran en las tierras más pobres); y el desequilibrio espacial en la actividad económica, que concentra sólo en ciertas zonas agrícolas los recursos de inversión, la infraestructura y la vinculación con la agroindustria.

Sobre esta realidad ha venido tomando cuerpo un proceso de tecnificación que de a poco ha ido adaptándose a las características físicas y económicas de la región. En esa adecuación han desempeñado un importante papel la propia empresa privada e igualmente las entidades estatales de investigación y los organismos internacionales. Se han logrado algunos avances extraordinarios —lo ocurrido en México en torno a la revolución verde es quizás el ejemplo más espectacular— pero la difusión de dichos resultados ha sido de limitada eficacia entre la gran masa de productores.

El sector privado ha realizado un dinámico esfuerzo de incorporación de tecnología al proceso productivo. El efecto económico más sobresaliente es el notable incremento de la producción en las unidades empresariales grandes y medianas, que usan ampliamente los insumos no tradicionales. Las empresas productoras y vendedoras de fertilizantes, pesticidas, maquinaria agrícola, semillas híbridas, pollos y huevos, etc. —grandes entidades privadas, muchas de ellas de carácter transnacional y ligadas con la agroindustria— realizan por su cuenta una labor de investigación que responde a diversos criterios y cuyos resultados se difunden ampliamente entre sus compradores.

Pero, en definitiva, la oferta tecnológica es limitada y sus efectos se localizan en algunos cultivos, en las zonas agrícolas más fértiles de cada país, y, como se dijo, en algunas empresas, de tamaño medio a grande. En tales circunstancias, si bien es cierto que se han logrado importantes avances en cuanto al crecimiento económico de la agricultura, los beneficios del mismo han sido restringidos y el cambio tecnológico, en la forma que se ha venido configurando, no ha entregado sino respuestas parciales a los problemas agrícolas nacionales y, en ocasiones, ha favorecido la profundización de desequilibrios, la persistencia de los problemas del empleo, acentuación de la desigual distribución del ingreso y en general no ha inducido cambios significativos en las condiciones de vida generales del campesinado. La agricultura comercial ha tendido a concentrar el progreso técnico, los mejoramientos de la productividad y el incremento del ingreso.

El subsector de la agricultura campesina, en el cual naturalmente se localiza el aumento de la población agrícola, muestra indicios de una proliferación en el número de las unidades productivas. El subempleo y la falta de recursos y de alternativas para expandir y diversificar la producción, estarían agudizando la condición de semiasalariados del extenso grupo humano formado por los pequeños propietarios.

En la articulación de la agricultura campesina con la economía nacional hay una intervención creciente de las empresas agrícolas comerciales y agroindustriales —nacionales y transnacionales— principalmente a través del manejo oligopsonico del mercado que realizan este tipo de empresas. Esto se suma al hecho de que el progreso técnico en la agricultura tiende a seguir de cerca patrones diseñados para el sector moderno, lo que plantea problemas de escala y otro tipo de restricciones para su eventual difusión hacia el campesinado.

D. EL SECTOR INDUSTRIAL

1. Consideraciones generales

Los resultados del esfuerzo de industrialización que realizó América Latina en los tres últimos decenios pueden considerarse como realmente significativos.

En este período, la industria manufacturera latinoamericana considerada en conjunto creció a un ritmo superior al de los demás sectores de la economía, contribuyendo con su producción a satisfacer buena parte de la creciente demanda de bienes de consumo y también, aunque en menor medida, de bienes intermedios y de capital. Durante este lapso se desarrolló en varios países de la región una base industrial de importancia que posibilitó la realización de exportaciones manufactureras en magnitudes apreciables; algunos conglomerados industriales incluso adquirieron una dimensión que, en cuanto a tamaño y diversificación de su producción, es comparable con las existentes en países desarrollados. Para ello fue necesario realizar inversiones de magnitudes considerables, introducir y adaptar tecnologías, desarrollar capacidades empresarial y obrera y realizar las modificaciones necesarias en la orientación de las políticas económicas gubernamentales que permitieran crear condiciones favorables para el desarrollo del sector manufacturero.

Sin dejar de reconocer el papel relevante del sector industrial en el desarrollo latinoamericano y los avances innegables logrados por el proceso a lo largo de los últimos decenios, cabe señalar determinadas insuficiencias y desequilibrios que en mayor o menor medida presenta el sector manufacturero en todos los países de la región y que pueden gravitar negativamente en su desarrollo futuro.

Al respecto, cabe indicar que los avances no han sido iguales en todos los países de la región y tampoco lo han sido en los distintos sectores manufactureros de cada país. Los países más grandes de la región han crecido en términos relativos bastante más que casi todos los medianos y pequeños.

Por otra parte, se aprecian en general marcados desequilibrios en el desarrollo de los distintos sectores manufactureros; las actividades productoras de bienes intermedios y, especialmente, de capital muestran un notable retraso con respecto al resto de las actividades manufactureras, conformando un desarrollo industrial disparado.

Tampoco puede desconocerse que la protección, quizá excesiva e indiscriminada, que caracterizó en general la promoción industrial durante muchos años sumada a la existencia de mercados nacionales de por sí estrechos, y reducidos aún más por la vigencia de patrones de distribución del ingreso altamente concentrados, contribuyeron a conformar en no pocos casos estructuras productivas con escalas por debajo de los niveles mínimos económicos, con grados de especialización insuficientes y por ende, con elevados costos.

Por otra parte, es innegable que la industrialización ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población; pero también es cierto que sus beneficios se han concentrado, principalmente, en los sectores altos y medios de la sociedad latinoamericana, quedando marginados de ellos, en mayor o en menor grado según los países, importantes núcleos de población que tienen, por lo demás, una débil participación en el consumo de productos industriales.

2. La evolución del sector industrial latinoamericano en los últimos decenios

a) *Algunos indicadores cuantitativos*

La industria manufacturera latinoamericana considerada en conjunto se ha desarrollado de manera considerable en los años transcurridos desde 1950. En ese año el producto industrial de la región, medido en dólares de 1970, alcanzó una cifra del orden de los 13 300 millones; en 1978 superó los 76 000 millones de dólares. La tasa media anual de crecimiento entre esos años fue de 6.4% —superior al promedio mundial de

menos de 6,0%— y su participación relativa en el producto industrial mundial pasó de 4,8% a 5,5%. Si bien aquella tasa presentó durante ese lapso variaciones de alguna importancia, su tendencia fue ascendente hasta 1973, año en que alcanzó un valor de 9,5%. Durante 1974, como consecuencia en buena medida de los problemas de balance de pago y de los efectos y repercusiones de la recesión y desajustes producidos en la economía internacional, se produjo un debilitamiento del ritmo de crecimiento industrial de la región que se acentuó aún más en 1975, año en que la tasa de crecimiento descendió a 1,5%. En 1976 hubo una recuperación de la actividad industrial de la región alcanzando una tasa de 5,1%; pero no logró sostenerse, por cuanto nuevamente la tasa descendió a 3,5% en 1977 y en 1978 apenas alcanzó el valor de 4,4%. Este panorama general de la evolución del producto industrial regional encubre, sin embargo, situaciones muy diversas en los países, que en alguna medida restan significación a los guarismos globales indicados.

Tres países de la región —la Argentina, el Brasil y México— que son los de mayor tamaño de mercado, con grandes conglomerados urbanos y que han logrado los niveles relativamente más altos de industrialización, aportan cerca del 78% del producto industrial de América Latina. Esta alta ponderación muestra que las tendencias señaladas para el total de la región fueron básicamente determinadas por lo ocurrido en estos tres países.

Por otra parte, cabe señalar que a lo largo del período considerado se produjeron modificaciones importantes en la participación relativa de cada país en el producto industrial de la región en su conjunto. Se destacan el incremento notable de la participación relativa de Brasil que pasó del 23% en 1950 a representar el 39% en 1977 y la merma, también notable, de la contribución de los países del Cono Sur a la formación del producto industrial de la región. Durante ese lapso, Argentina disminuyó su participación de 31% a 18% aproximadamente; Chile de 7% a 3% y Uruguay de 3,5% a 1,3%.

Si se analiza la evolución del producto industrial por habitante, el avance logrado por la región es también importante, pero inferior al verificado en los países desarrollados e incluso al promedio mundial. En 1950 el producto industrial por habitante estimado en valores de 1970 era de 87 dólares; en 1978 éste alcanzó una cifra de 230 dólares. La tasa promedio de crecimiento durante ese lapso fue de 3,5% anual, mientras el promedio mundial fue de 3,9%.

Este crecimiento industrial por habitante fue también muy disperejo entre los países latinoamericanos, según puede apreciarse en el cuadro 30. En 1950 sólo 4 países (Argentina, Chile, México y Uruguay) superaban el promedio regional de 87 dólares por habitante. En 1978 los países que superaron el promedio regional de ese año, que alcanzó una cifra de 231 dólares, fueron Argentina, Brasil, México, Venezuela y Uruguay.

Otro elemento de juicio que puede contribuir a que se aprecie mejor la evolución de la industria manufacturera regional durante el período considerado lo constituye la variación de la participación del producto manufacturero en el producto total, o sea el grado de industrialización. En 1950 el promedio regional era de alrededor de 20% y en 1978 alcanzaba casi a 26% del producto total. Sin embargo, también influye en elevada medida este promedio regional en los países de mayor desarrollo industrial. En el cuadro 31 pueden apreciarse las diferencias existentes en el grado de industrialización entre los distintos países latinoamericanos, así como la gravitación que sobre el porcentaje general tienen los valores correspondientes a la Argentina, el Brasil y México.

b) *Los cambios en la estructura productiva industrial*

i) *El sentido de los cambios.* La expansión que experimentó la producción manufacturera latinoamericana desde los años 50 hasta nuestros días trajo aparejado cambios importantes en su composición. Las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos disminuyeron su importancia relativa a medida que fueron desarrollándose las industrias productoras de bienes intermedios de consumo duradero y de capital.

En 1950 los bienes de consumo no duradero representaban casi los dos tercios de la producción manufacturera total y actualmente representan alrededor del 40%. Los productos intermedios, en cambio, incrementaron su importancia relativa en la producción manufacturera pasando de una participación inferior al 25% del total a más de un tercio en la actualidad. Pero ha sido en el sector conjunto de los bienes de consumo durables y de inversión donde el cambio relativo ha sido más notable. Estos, que representaban apenas el 11,2% del total de bienes manufacturados, constituyen actualmente más de la cuarta parte de los bienes producidos. (Véase el cuadro 32.)

Cuadro 30
AMERICA LATINA (19 PAISES): EVOLUCION DEL PRODUCTO INDUSTRIAL

País	Ritmo de crecimiento del producto industrial (tasas anuales, porcentajes)		Promedio industrial por habitante (dólares a precios de 1970)				
	1950-1978	1970-1978	1950	1960	1970	1977	1978 ^a
	Argentina	4.1	2.1	239	298	448	516	474
Bolivia	4.2	6.8	34	27	40	54	62
Brasil	8.5	9.6	59	104	153	246	253
Colombia	6.5	7.0	50	69	89	113	132
Costa Rica	8.3	8.6	58	78	137	204	217
Chile	3.7	0.3	149	186	256	212	228
Ecuador	7.0	10.6	42	50	67	106	120
El Salvador	6.5	5.8	39	51	80	95	96
Guatemala	6.2	6.5	37	45	71	89	91
Haití	3.6	7.4	10	10	10	13	16
Honduras	7.4	5.5	17	33	47	53	54
México	7.0	5.5	93	124	215	236	246
Nicaragua	7.7	4.0	27	41	88	101	93
Panamá	7.7	2.2	41	70	150	142	...
Paraguay	4.8	6.9	50	46	63	83	86
Perú	6.4	4.0	58	90	138	158	152
República Dominicana	6.9	6.7	36	53	73	93	94
Uruguay	2.7	3.2	214	252	263	293	347
Venezuela	7.9	6.7	82	143	198	251	251
<i>Total^b</i>	<i>6.5</i>	<i>6.1</i>	<i>87</i>	<i>122</i>	<i>178</i>	<i>225</i>	<i>231</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aCifras preliminares.

^bPromedio ponderado con valores en dólares de 1970 al tipo de cambio de paridad.

Cabe señalar que si bien los bienes de consumo no duraderos perdieron importancia relativa, su ritmo de crecimiento fue del orden del 4.7% anual, tasa bastante superior a la del crecimiento de la población. Por lo tanto, la modificación en la estructura productiva de la industria manufacturera de la región se debió a las tasas relativamente más elevadas de expansión que experimentaron los bienes intermedios (8.6% anual) y los bienes duraderos y de capital (10.6%).

Si bien en casi todos los casos tales cambios han apuntado hacia una composición de la producción manufacturera más parecida a la de los países industrializados, los avances en ese sentido han sido muy dispares en los países de la región, por lo que las diferencias en la estructura productiva de los mismos se han hecho, quizás, más hondas.

ii) *El peso de las industrias mecánicas y los bienes de capital.* Como se ha señalado, un aspecto importante de los cambios operados en la estructura productiva de la industria latinoamericana en los últimos decenios está dado por el notable aumento de la participación de las industrias mecánicas en la producción manufacturera total. Es sabido que estos productos son importantes vehículos de transferencias tecnológica y su participación creciente en el comercio internacional presenta características sumamente dinámicas.⁹

Pero, también se ha señalado que no en todos los países de la región las industrias mecánicas se han desarrollado en la misma medida. Los países donde dicha industria ha alcanzado un peso relativo más significativo son, precisamente, los tres países de mayor tamaño y de más alto grado de industrialización de la región. Según puede apreciarse en el cuadro 33, las actividades mecánicas aportan el 27.8% del valor agregado por el sector manufacturero en Argentina, el 30.6% en Brasil y el 24% en México, cifras sin duda significativas, pero que están aún muy por debajo de la participación que tienen tales actividades en la

⁹Entre 1955 y 1975 la participación de los productos mecánicos en el comercio mundial de manufacturas pasó del 36.9% al 47.1%.

Cuadro 31

AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION

(Participación porcentual al producto manufacturero en la generación del producto interno bruto^a)

<i>País</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>	<i>1978^b</i>
Argentina	26.2	29.2	33.1	34.2	32.9
Bolivia	13.8	12.9	14.3	15.6	15.7
Brasil	21.6	26.8	28.9	29.7	30.0
Colombia	12.6	15.0	16.1	17.4	17.7
Costa Rica	14.9	14.7	18.6	22.4	22.6
Chile	22.9	24.5	26.9	23.0	...
Ecuador	14.9	14.7	16.4	19.2	20.4
El Salvador	13.7	14.9	18.8	19.4	19.4
Guatemala	11.8	13.0	15.9	16.0	16.7
Haití	7.5	8.0	8.9	10.9	11.6
Honduras	6.7	12.0	14.7	15.7	15.8
México	18.8	18.9	22.9	23.0	23.4
Nicaragua	11.5	13.8	20.4	20.3	19.9
Panamá	8.3	11.9	15.9	14.0	...
Paraguay	15.8	14.6	16.6	16.4	16.0
Perú	16.4	19.7	23.8	25.2	24.7
República Dominicana	13.9	16.2	18.6	17.7	18.0
Uruguay	21.9	25.1	25.3	27.4	28.8
Venezuela	12.0	15.0	16.1	17.1	17.3
<i>Total</i>	<i>20.0</i>	<i>22.4</i>	<i>25.1</i>	<i>25.8</i>	<i>25.9</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aSobre la base de valores a precios de mercado de 1970.^bCifras preliminares.

industria de los países desarrollados.¹⁰ En los restantes países de la región de menor grado de industrialización y de mercados más reducidos, el peso del grupo mecánico en la industria manufacturera es mucho menor. De acuerdo con las cifras del cuadro 33 se verificaría a nivel latinoamericano, una correlación generalizada entre el grado de industrialización y desarrollo de la industria y, en cierta forma, de ambos indicadores con la dimensión de los mercados.

Como conclusión, podría afirmarse entonces que la mayor parte de los países de la región muestra un incipiente desarrollo de la industria mecánica. Ello es mucho más evidente si la comparación se realiza limitándola a los bienes de capital. También, en este caso, ha sido en los tres países de mayor tamaño donde este incremento adquirió mayor relevancia. La producción de bienes de capital de la Argentina, el Brasil y México representa en conjunto alrededor del 90% del total producido en la región, lo que pone en evidencia el bajo nivel de desarrollo alcanzado por esa industria en los restantes países.

Por otra parte, cabe señalar que los tres países mencionados producen más del 60% de los bienes de capital que requiere el desarrollo de sus propias actividades económicas. Cuatro países medianos en conjunto (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) satisfacen con bienes producidos localmente apenas algo más del 25% de sus propias necesidades; en el conjunto del resto de los países de América Latina la producción local de estos bienes es de menor significación.

Es importante señalar que, aun en los países donde esta actividad manufacturera ha logrado un mayor desarrollo, se aprecian marcadas diferencias entre el avance logrado por la producción de bienes de capital de utilización general, que se emplean indistintamente en diversas actividades industriales y no industriales y el

¹⁰ Aporte porcentual de las industrias mecánicas a la formación del valor agregado del sector manufacturero, según cifras extraídas de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas.

Norteamérica (Estados Unidos y Canadá)	1973	41%
Europa occidental	1973	36%
Europa oriental y la Unión Soviética	1976	48%

Cuadro 32

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

	1950	1960	1974
<i>América Latina</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) ^a	65.5	54.1	40.3
Productos intermedios ^b	23.3	28.2	34.1
Bienes de consumo duraderos y de inversión ^c	11.2	17.7	25.6
<i>Países grandes^d</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) ^a	63.8	51.5	36.2
Productos intermedios ^b	23.5	28.9	35.2
Bienes de consumo duraderos y de inversión ^c	12.7	19.6	28.6
<i>Países de tamaño mediano^e</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) ^a	64.8	54.7	49.5
Productos intermedios ^b	28.3	30.2	33.0
Bienes de consumo duraderos y de inversión ^c	6.9	15.1	17.5
<i>Países pequeños^f</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo no duraderos (porcentaje) ^a	79.3	76.8	68.1
Productos intermedios ^b	14.2	16.5	23.8
Bienes de consumo duraderos y de inversión ^c	6.5	6.7	8.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aRamas 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.

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

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

^dArgentina, Brasil y México.

^eColombia, Chile y Perú.

^fBolivia, países del MCCA, Ecuador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 33

AMERICA LATINA: GRADO DE INDUSTRIALIZACION Y PESO DEL GRUPO METALMECANICO EN EL SECTOR MANUFACTURERO DE ALGUNOS PAISES

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Grado de industrialización (porcentaje)</i>	<i>Peso del grupo metal-mecánico^a (porcentaje)</i>
Argentina	1974	35.5	27.8
Brasil	1976	30.4	30.6
Colombia	1975	17.2	16.8
Costa Rica	1975	21.1	9.1
Chile	1977	23.0	16.6
Ecuador	1977	19.2	15.1
El Salvador	1975	18.8	8.3
Guatemala	1975	15.2	11.2
Honduras	1975	14.5	6.9
México	1975	22.8	24.0
Nicaragua	1975	20.7	7.8
Perú	1976	25.9	20.0
República Dominicana	1974	18.3	7.3
Venezuela	1975	16.5	15.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aAporte de las industrias metalmeccánicas (CIU/Rev.2, grupos 381, 382, 383, 384 y 385) a la formación del producto manufacturero.

de la fabricación de aquellos bienes de capital de uso específico en cada industria o actividad que constituyen generalmente el núcleo central del equipamiento y que llevan incorporada la tecnología del proceso. En el primer caso se han logrado avances importantes y un alto grado de autoabastecimiento; en el segundo, el avance ha sido mucho menor debido, entre otros factores, a la alta incidencia de la tecnología en la fabricación de estos bienes.

c) *La dependencia tecnológica*

Los innegables avances logrados en distintos campos del proceso de industrialización no han sido acompañados, en general, en la medida deseable por un incremento sustancial de la capacidad local para seleccionar y adaptar la tecnología foránea y menos aún para la generación de innovaciones tecnológicas de modo de posibilitar un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una adecuada satisfacción de las propias necesidades.

Podría afirmarse que la región ha tenido una actitud relativamente pasiva en materia tecnológica. El proceso de industrialización latinoamericano se desarrolló alentado por políticas que, en general, no tuvieron en cuenta la necesidad de promover el desarrollo de la capacidad local para realizar innovaciones tecnológicas; el proceso avanzó sin contar con las políticas gubernamentales adecuadas y los respectivos dispositivos e instituciones que el desarrollo tecnológico requería. Los mecanismos y las manifestaciones de madurez tecnológicas que se han dado en el campo industrial se configuraron, generalmente, al margen de las políticas gubernamentales, y en muchos casos, a través de las empresas transnacionales cuya gravitación ha sido creciente en las actividades más dinámicas del sector manufacturero.

Todo ello explicaría la falta de correspondencia que existe en general, entre el aprendizaje tecnológico, que comprende todos los elementos de la oferta científica y tecnológica (centros académicos y de investigación, servicios de extensión, firmas de ingenieros consultores y dispositivos de apoyo legislativo, financieros e institucionales) y la evolución de las exigencias técnicas asociadas al desarrollo industrial.¹¹

La situación, sin embargo, no es igual en todos los países de la región. También en esta materia se aprecia un mayor grado de avance relativo en los países mayores. La Argentina, el Brasil y México realizan esfuerzos tecnológicos internos y sistemáticos de cierta significación, aunque en su mayoría serían todavía de carácter menor y destinados principalmente a adaptar la tecnología importada al medio nacional. Otros países como Venezuela, Colombia y Chile se encontrarían en una posición intermedia pero, de acuerdo con información empírica disponible, el desnivel tecnológico entre éstos y los primeros sería aún considerable.¹²

Cabe señalar, sin embargo, que los esfuerzos tecnológicos arriba señalados están dando origen, conjuntamente con otros factores, a exportaciones manufactureras de cierta complejidad tecnológica, a la venta, aunque incipiente, de tecnología a través de licencias, al suministro de plantas completas llave en mano y a la asistencia técnica a otros países en distintas áreas de la actividad industrial. Todo ello constituye un conjunto de hechos nuevos en el escenario industrial latinoamericano de significativa importancia pero, insuficientes para salvar las carencias que aún se observan en materia tecnológica, en casi todos los países de la región.

En la etapa actual de este proceso, en la cual la exportación de manufacturas está adquiriendo singular importancia como vía de desarrollo industrial, el incremento de la capacidad local para seleccionar y absorber las innovaciones técnicas y científicas y, en alguna medida, para generar innovaciones como resultado del esfuerzo deliberado de los países, aparece como un elemento imprescindible para que América Latina pueda participar en forma creciente e importante en el comercio manufacturero mundial.

Es un hecho conocido que el notable crecimiento de la producción manufacturera mundial y el aún más notable incremento del comercio internacional de manufacturas verificado desde la postguerra, en especial el de los productos mecánicos, han sido en buena medida el resultado del extraordinario desarrollo de la investigación y de su aplicación práctica. Más aún, al margen de otras consideraciones de política económica internacional, que seguramente gravitan en las relaciones comerciales entre los países desarrollados de economías de mercado, no es aventurado afirmar que la innovación tecnológica tiene mucho que ver con el elevado porcentaje de comercio recíproco¹³ de productos manufacturados, que tiene lugar entre esos países.

¹¹ *Ciencia y tecnología en América Latina: diagnóstico regional y programa de acción*, E/CEPAL/L.183/Rev.3.

¹² *Ibid.*

¹³ En 1975 el comercio recíproco de manufacturas entre países desarrollados de economía de mercado representó el 57.5% del comercio mundial de estos productos. El 91.2% de las importaciones y el 68.3% de las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado provinieron o tuvieron como destino respectivamente esos mismos países.

d) *Las exportaciones manufactureras*

Las tendencias manifestadas durante los últimos decenios en la estructura del comercio internacional en lo que respecta al aumento del peso de las manufacturas y a la consiguiente disminución del peso de los alimentos y materias primas, tuvo también su expresión en las cifras indicativas de las exportaciones latinoamericanas, pero sólo a partir de mediados de los años 60. Hasta entonces la participación de las manufacturas en la composición de las exportaciones totales de bienes de América Latina era de poca relevancia. En 1961, éstas representaban apenas 2% del total; en 1973, después de un lapso de poco más de 10 años pasaron a constituir alrededor de 20% de las exportaciones totales. Esa tendencia se interrumpió bruscamente en 1974, para volver a crecer en los años posteriores, pero aún sin alcanzar el nivel de participación en las exportaciones totales logrado en 1973.¹⁴

En valores monetarios el crecimiento de las exportaciones manufactureras ha sido también significativo; en 1961 éstas alcanzaron una cifra del orden de los 620 millones de dólares; en 1977 ascendieron a alrededor de 9 000 millones. (Véase el cuadro 34.)

Cuadro 34
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS^a
Y SU RELACION CON LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES
(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1961	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977
<i>Exportaciones de manufacturas</i>								
Argentina	132	144	420	978	1 290	930	1 212	1 000 ^b
Brasil	141	237	580	1 672	2 534	2 725	3 061	4 000
México	125	183	444	1 200	1 250	1 168	1 315	1 500 ^b
Subtotal	399	584	1 444	3 850	5 074	4 823	5 583	6 500^b
Otros países	222	386	731	1 275	1 750 ^b	1 810 ^b	2 200 ^b	2 500 ^b
<i>América Latina^c</i>	620	950	2 175	5 125	6 824 ^b	6 633 ^b	7 788	9 000 ^b
Exportaciones totales de bienes de América Latina	—	11 031	14 885	25 985	44 337	37 220	43 267	50 824
Relación entre las exportaciones de manufacturas y las exportaciones totales de bienes	2	9	15	20	15	18	18	18

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aSegún definición adoptada por la UNCTAD, excluidas las partidas CUCI 331.0, el grupo CUCI 332 y el capítulo CUCI 68.

^bCifras estimadas parcialmente.

^cAmérica Latina incluye: países miembros de la ALALC, países miembros del MCCA, países miembros de la CARIFTA/CARICOM, Panamá y República Dominicana.

Por otra parte también se mantienen en buena medida las diferencias existentes entre la estructura de las exportaciones manufactureras y la de las importaciones de estos bienes. En el cuadro 35 puede apreciarse que en el lapso 1955-1975, no obstante el importante incremento verificado en la participación de los productos mecánicos en la composición de las exportaciones latinoamericanas, todavía predominan en ella las manufacturas diversas; en cambio, en la estructura de las importaciones siguen sobresaliendo e incluso han aumentado su ponderación los productos mecánicos.

Es probable que parte del éxito en la gestión exportadora deba atribuirse a la rápida expansión que mostró la economía mundial durante los primeros años de este decenio; pero, aunque así haya sido, es indudable que esas condiciones propicias del mercado internacional pudieron ser aprovechadas porque existía

¹⁴Ello es atribuible en gran medida a la incidencia de los nuevos precios de los combustibles sobre los valores de las exportaciones totales de bienes, pero también al curso de las exportaciones como consecuencia de la recesión económica y de la lenta recuperación de los países industriales y del debilitamiento del crecimiento y la inversión en los países de la región.

Cuadro 35

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS^a
(Porcentajes del total)

	Exportaciones		Importaciones	
	1955	1975	1955	1975
Productos químicos ^b	37	23 ^c	15	18
Productos metalmecánicos ^d	6	29	52	62
Otros productos ^e	57	48	33	20
Total	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aDivisiones CUCI 5, 6, 7 y 8 excluidos los grupos 67 y 68 (metales ferrosos y no ferrosos).

^bProductos químicos, División CUCI 5.

^cCasi el 60% corresponde a exportaciones de aceites y grasas.

^dProductos metalmecánicos, División CUCI 7.

^eDivisión CUCI 6 y 8, excluidos los grupos 67 y 68.

en nuestros países una base industrial lo suficientemente desarrollada como para satisfacer con su producción, en forma adecuada, las exigencias en cuanto a especificaciones y calidades, a veces muy estrictas, del mercado internacional.

Por lo tanto, no debe extrañar que hayan sido los países relativamente más industrializados de la región los que incrementaron en mayor medida las exportaciones manufactureras. La Argentina, el Brasil y México considerados en conjunto, realizaron en 1977 casi las tres cuartas partes del total de las exportaciones de productos manufacturados de América Latina, y más del 80% de las exportaciones de productos mecánicos de la región. (Véase el cuadro 36.)

La participación de las empresas transnacionales en las exportaciones manufactureras latinoamericanas es importante, especialmente en los rubros más dinámicos. En 1973 las empresas de capital extranjero realizaron el 42% de las exportaciones manufactureras de la Argentina.¹⁵ En el Brasil, las empresas extranjeras exportaron en 1976 el 71% del material eléctrico, el 94.7% del material de transporte y el 100% de los productos farmacéuticos exportados por ese país.¹⁶

Cuadro 36

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES
MANUFACTURERAS DE PAISES AGRUPADOS SEGUN SU TAMAÑO ECONOMICO

(Porcentajes)

	Exportaciones manufactureras totales				Exportaciones de productos metalmeccánicos			
	1965	1970	1974	1977 ^a	1966	1970	1974	1977 ^a
América Latina	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Países grandes ^b	59.4	66.4	74.0	74.4	70.5	81.5	89.0	83.0
Países medianos ^c	13.2	9.4	12.2	13.0	13.2	8.2	6.2	9.0
Países pequeños ^d	27.4	24.2	13.4	13.0	16.3	9.7	4.8	8.0

Fuente: Las exportaciones de manufacturas en América Latina: Informaciones estadísticas y algunas consideraciones generales (E/CEPAL/L.128), enero de 1976.

^aParcialmente estimadas.

^bArgentina, Brasil y México.

^cColombia, Chile, Perú y Venezuela.

^dBolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, República Dominicana y Panamá; países miembros del MCCA, de la CARIFTA/CARICOM. No se incluyen Cuba y Haití.

¹⁵ INPE, Las exportaciones argentinas en 1973 (versión mimeografiada 1976), citado por Angel Monti en *Análisis interpretativo del desarrollo industrial 1976*, copia mecanografiada, 1978.

¹⁶ Cifras obtenidas de una investigación realizada por R. Bonelli y W. Suzigan, consultores contratados por la CEPAL, que figuran en *Tendencias recientes da industrialização brasileira: desempenho, instituições e política*, versión preliminar, 1978.

Una alta proporción de las exportaciones manufactureras latinoamericanas tienen como destino países situados fuera de la región. Los países desarrollados de economías de mercado constituyen los principales adquirentes de los productos manufacturados de América Latina. En los años 1970-1975 casi el 60% de las exportaciones de estos bienes tuvieron como destino esos países, según puede apreciarse en el cuadro 37.

El mercado regional ocupa también un lugar importante. En los últimos años este mercado absorbió cifras cercanas al 40% de las exportaciones latinoamericanas de estos bienes. Las regiones restantes tienen todavía poca significación como mercado de manufacturas de América Latina.

Cabe señalar que hay marcadas diferencias en la composición de las exportaciones manufactureras destinadas a los mercados de la región y la de aquellas dirigidas al resto del mundo. Los datos correspondientes a 1974 indican que en la estructura de las exportaciones de los países latinoamericanos destinadas a otras regiones y, especialmente, a los países industrializados de economía de mercado predominan los productos de las industrias tradicionales (52%) siguiendo en orden de importancia las de productos químicos (28%) y luego, las de productos mecánicos (20%). En cambio, en el comercio intrarregional de manufacturas, los productos mecánicos tienen mayor ponderación (35%), si bien siguen predominando los productos de las industrias tradicionales (42%), y los químicos representan el 23%.

Cuadro 37
AMERICA LATINA: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS
(Porcentajes)

	1963	1970	1973	1975
<i>Exportaciones manufactureras a:</i>				
América Latina	34.5	38.7	35.0	36.7
Países desarrollados de economía de mercado	61.6	58.0	60.7	56.9
Europa oriental y la Unión Soviética	1.8	1.3	1.5	2.4
Africa (excluida África del Sur)	—	0.7	1.0	2.1
Asia (excluido Japón y países socialistas)	2.0	1.0	1.7	1.7
China y otros países socialistas de Asia	—	0.3	0.1	0.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

e) *El empleo manufacturero*

La contribución directa del sector manufacturero a la solución del grave problema ocupacional de la región, no parece haber sido demasiado importante, sobre todo si se la relaciona con las expectativas que se abrigan al respecto hacia principios de los años 50. Al respecto conviene tener en cuenta que la industrialización significa el reemplazo de actividades de baja productividad por otras de mayor productividad como resultado de la aplicación de innovaciones tecnológicas y de un proceso de concentración de la actividad productiva en establecimientos de mayor tamaño, absorbiendo en muchos casos mano de obra del estrato artesanal y también, de la pequeña empresa. Aunque en distintas medidas, este proceso se ha ido desarrollando en todos los países de la región y, en parte, explica el débil papel en cuanto a la absorción de mano de obra que habría desempeñado la industria manufacturera.

También cabe señalar, de acuerdo con estudios anteriores referidos al decenio de los 70,¹⁷ que en América Latina no han sido las industrias tradicionales las que mostraron las tasas más altas de crecimiento del empleo, sino las industrias de la rama mecánica y otras como la de papel y celulosa y derivados de petróleo. A similar conclusión llega la ONUDI en uno de sus documentos,¹⁸ después de una investigación que abarcó 26 países en desarrollo e incluyó a 9 países latinoamericanos.¹⁹ Según este estudio “en casi dos terceras partes del total de países, el empleo en la industria pesada²⁰ (que incluye la mecánica) aumentó a una tasa superior a la de la industria ligera durante el lapso 1963-1970”.

¹⁷ *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, Cuadernos de la CEPAL, N° 8, Santiago de Chile, 1975.

¹⁸ ONUDI, *Estudio del desarrollo industrial*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.74.II.B.14, Nueva York, 1974, p. 98.

¹⁹ Honduras, Panamá, El Salvador, Ecuador, Chile, Perú, Colombia, Brasil y República Dominicana.

²⁰ Industrias pesadas CIU 35 al 38.

Los escasos datos disponibles, generalmente parciales y no siempre comparables sobre la evolución del empleo manufacturero en la región, indicarían que durante el lapso 1955-1975 éste habría incrementado a una tasa media anual de 3.6% mientras la población económicamente activa lo hizo a una tasa de 2.4%. Las mayores tasas de crecimiento se verificaron en los períodos comprendidos entre los años 1965-1970 y 1970-1975, en que éstas alcanzaron cifras del orden de 3.8% y 6.0% respectivamente, muy superiores al promedio 1955-1975, y como es lógico, coincidentes con los lapsos en que se produjeron las tasas más elevadas de crecimiento de la industria manufacturera.

Ello indicaría que una aceleración del ritmo de crecimiento del sector manufacturero, muy por encima de las tasas promedio alcanzadas en los últimos decenios, permitiría ampliar el papel de la industria en la solución del grave problema del empleo en América Latina. Esta contribución podría ser, sin duda, de magnitud importante no sólo por el aporte directo del sector, sino también por su repercusión en otras actividades económicas.

f) *Los agentes de la industrialización*

Uno de los rasgos destacados del proceso de industrialización latinoamericano a lo largo de los últimos decenios es la pérdida relativa de importancia de la empresa privada nacional, frente a los otros dos agentes de la industrialización: la empresa pública y muy especialmente la empresa transnacional. La empresa pública, principalmente en los países grandes y medianos aborda, en especial, áreas básicas destinadas a sustentar etapas más avanzadas del desarrollo general e industrial. La empresa transnacional, que aparece más tarde en forma masiva en el escenario industrial, se sitúa principalmente en las áreas más dinámicas y avanzadas del sector manufacturero y se localiza sobre todo en los países de mercado más amplio.

La empresa privada mantiene en general su predominio en las industrias tradicionales de bienes no duraderos de consumo, aunque en algunos rubros de éstas se aprecian también, avances significativos de las empresas transnacionales.

Existe, por lo tanto, una morfología empresarial cambiante que, aparentemente, tendería hacia una mayor diferenciación de los papeles que desempeñarían los distintos agentes del proceso industrializador, especialmente en los países grandes y medianos y que, por supuesto, está incidiendo en el funcionamiento del sector y, sobre todo, en la orientación del desarrollo industrial y general de los países de la región.

A partir del decenio de 1940 los gobiernos de la región comenzaron a recurrir con mayor frecuencia a la constitución de empresas estatales o de participación estatal, para alcanzar determinados objetivos de política económica o de seguridad nacional. Cabe señalar que el número de empresas estatales que producen bienes industriales en América Latina no es demasiado grande: tampoco lo es su participación en la producción total de cada país. Pero esta participación es muy elevada en algunas ramas manufactureras, en especial en las industrias básicas y en la elaboración de productos de petróleo.

En 1977 las empresas siderúrgicas estatales produjeron acero en lingotes en cantidades que representaron el 55% de la producción total de la Argentina; el 55% en el Brasil; el 41% en México; casi el 100% en Chile; el 100% en Perú y un 84% en Venezuela. La participación de empresas estatales en la capacidad de refinación de petróleo es también muy importante. En Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Uruguay y prácticamente, también en el Brasil, el 100% de la refinación de petróleo está a cargo de empresas estatales. En la producción de productos químicos y petroquímicos el aporte de las empresas estatales es también muy importante en varios países de la región.

Otra de las características relevantes del proceso de industrialización latinoamericano, lo constituye la creciente e importante participación del capital extranjero organizado bajo la forma de empresa transnacional.

No se dispone sino de estudios parciales que hayan intentado determinar la magnitud de esta participación, pero una pauta de ello puede darla el hecho de que el producto manufacturero generado sólo por empresas con sede en Estados Unidos representaba en 1975 alrededor del 11.2% del producto manufacturero total de 19 países de América Latina, en los cuales estaban éstas radicadas. En 1966, esta participación representaba el 9%.²¹ Sin embargo, la magnitud de esa participación, sin duda importante, no expresa en medida suficiente la importante influencia que las empresas transnacionales ejercen sobre la orientación y el desarrollo del sector manufacturero de la región, influencia que emana de la potencialidad económica, comercial y financiera, así como de la superioridad tecnológica que, en general, caracterizan a estas empresas.

²¹ Informaciones extraídas de investigaciones en curso realizadas por la Dependencia Conjunta CEPAL/CET.

Una manifestación de esa influencia está dada por el mayor crecimiento de los sectores en que estas empresas predominan y en el desplazamiento de que son objeto las empresas nacionales, como resultado de las ventajas microeconómicas que presentan, respecto a estas últimas, en cuanto a tamaño de plantas, productividad, la tecnología utilizada, acceso al financiamiento y a los mercados externos.

En general, la inversión manufacturera de las transnacionales se ha concentrado en los países de más amplio mercado y, principalmente, en las industrias más dinámicas, en las que crece la densidad tecnológica y de capital, como las químicas y las mecánicas, aunque también su participación es importante en industrias tradicionales, como las de alimentos, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo.

De acuerdo con una muestra²² que abarcó a más de 2 700 empresas manufactureras del Brasil, las transnacionales poseían en 1977 el 26.2% del patrimonio líquido total; en las mecánicas, la participación ascendía al 51.4%, alcanzando en las industrias de material eléctrico la cifra de 68.1%. En México, la presencia de las transnacionales representaba en 1970 aproximadamente el 33% del capital invertido en las empresas fabriles y en las mecánicas la cifra se eleva al 45%.

El rol de la empresa privada en el proceso de industrialización no ha tenido la misma significación en todos los países de la región. Sin embargo, en la mayoría de ellos fue el principal agente que estimuló y conformó en buena medida el proceso y generó estratos industriales que en determinadas circunstancias tuvieron que enfrentarse a los intereses de los sectores relacionados con el comercio de importación y exportación.

La empresa privada nacional participa en todo el espectro sectorial de la industria manufacturera de la región. Esta participación, en general importante en términos de aporte al producto manufacturero, es predominante en el sector de las industrias tradicionales, aunque en algunos países se aprecia un debilitamiento de ese predominio por el avance manifiesto de las empresas transnacionales.

En cambio, en los sectores más dinámicos su participación es, en general, inferior a la de la empresa transnacional. Son ilustrativos los casos del Brasil y México, sobre los cuales se dispone de información estadística. Hacia 1977²³ —de acuerdo con la encuesta mencionada— el “patrimonio líquido” de las empresas privadas nacionales representaba en el Brasil el 48.3% del total del sector. Esta participación ascendía al 75.5% al considerarse sólo las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos; en cambio en las industrias intermedias y mecánicas, la participación de las empresas privadas nacionales era de 34.4% y 45.2% respectivamente.

En México, en el total de empresas fabriles, el capital invertido por las privadas nacionales alcanzaba en 1970 al 52.7% del total. En las industrias de bienes de consumo no duraderos, estas empresas constituían el 69.2% del conjunto; en las industrias productoras de bienes intermedios, el 40% y en las mecánicas el 47.1%.

Existe una gran heterogeneidad en el conjunto de empresas privadas nacionales en cuanto a tamaño y nivel tecnológico. La proporción de establecimientos artesanales es todavía muy elevada en muchos de los países de la región y en el sector fabril coexisten empresas con grandes diferencias de productividad aun en las mismas ramas de actividad.

E. EL SECTOR ENERGETICO

1. Introducción

América Latina posee recursos abundantes de las tres formas de energía comercial de mayor importancia tradicional: los hidrocarburos (petróleo y gas natural), la hidroelectricidad y el carbón mineral, aunque su distribución es muy heterogénea en los distintos países. Las fuentes hidráulicas son importantes y se encuentran más uniformemente repartidas. No ocurre lo mismo con los hidrocarburos ni con el carbón mineral, cuyas reservas conocidas se encuentran considerablemente concentradas en pocos países. En el primer caso, por ejemplo, casi el 80% de estas reservas están ubicadas en Venezuela y México y algo parecido ocurre con el carbón, pues Colombia y México reúnen el 60% de las reservas conocidas.

En contraste con esta situación, la estructura de la demanda de energía en todos los países se ha basado fundamentalmente en el petróleo. A pesar de que solamente cinco de ellos lo producen en cantidades

²²“Quem é Quem na Economia Brasileira”, *Visão*, varios números.

²³*Ibid.*

suficientes para satisfacer sus necesidades, el consumo regional de este combustible representa más del 60% del total de energía comercial que se utiliza en la región. Si al consumo de petróleo se agrega el de gas natural, que se obtiene generalmente asociado a él, el consumo total de hidrocarburos sobrepasaba en 1950 el 70% del consumo total de energía y se eleva al 75% a mediados de los años setenta. La hidroelectricidad, en cambio, ha sido escasamente utilizada en relación a la potencialidad de esta fuente hidráulica, y más reducida aún ha sido la importancia del carbón mineral como energético.

Se evidencia así una notable diferencia entre las estructuras de la oferta y la demanda de energía para la mayoría de los países, que da lugar a una fuerte dependencia del petróleo importado para satisfacer las necesidades internas de energía.

Entre los recursos energéticos no comerciales, los combustibles vegetales (leña y carbón de leña) han desempeñado sin duda un papel importante, aunque difícil de determinar, en el abastecimiento del consumo, especialmente en los sectores de la población de menores ingresos, sobre todo la rural y en el de algunos establecimientos agroindustriales, como los ingenios azucareros, que utilizan los desechos de la caña (bagazo) como combustible en el proceso de refinación. Se estima, en todo caso, que la participación porcentual de los combustibles vegetales ha venido decreciendo continuamente como consecuencia del proceso de urbanización.

2. El sector energético de América Latina en el período 1950-1976

El consumo total de energía creció en América Latina a una tasa media acumulativa anual del 6.6%, y 4.0% para el consumo por habitante, en todo el período 1950-1976. Ambas cifras son superiores a las correspondientes al grupo de países desarrollados, pero inferiores a las del grupo de los otros países en vías de desarrollo. En cifras absolutas, el consumo de energía por habitante en América Latina más que duplica al de los otros países en vías de desarrollo, pero equivale aproximadamente sólo a la sexta parte del consumo promedio registrado en los países desarrollados.

Las reservas comprobadas de petróleo y gas natural en América Latina se estimaban a fines de 1976 en 4 700 y 2 500 millones de toneladas equivalentes de petróleo respectivamente,²⁴ que representan el 5 y el 4% de las reservas comprobadas mundiales. La distribución geográfica de estas reservas es irregular. El 90% de las de petróleo se encontraba ubicado en 1976 en sólo cuatro países: Venezuela (52%), México (24%), Argentina (8%), y Ecuador (6%). Respecto del gas natural, cinco países acumulaban el 86% de las reservas: Venezuela (46%), Ecuador (13%), México (13%), Argentina (8%) y Bolivia (6%). Las reservas comprobadas de petróleo equivalían a 19 veces la producción de petróleo crudo registrada en ese mismo año y las de gas natural, a 28 veces.

Fuentes no tradicionales de energía como la solar y la eólica son muy abundantes en la región, pero su aporte al abastecimiento energético es aún mínimo debido a que, si bien sus tecnologías son conocidas desde tiempo atrás, su producción, salvo excepciones, no puede competir con las fuentes tradicionales.

El fuerte impacto que ha tenido el aumento del precio internacional del petróleo sobre las economías de los países deficitarios, los ha impulsado en los últimos años a elaborar políticas de sustitución de este combustible a través de una mayor utilización de fuentes energéticas locales, especialmente a base de un mayor aprovechamiento del potencial hidroeléctrico, pero también del carbón mineral, el alcohol y la energía geotérmica. Los países más industrializados de la región han introducido en sus programas de abastecimiento energético la energía nuclear. De cumplirse las metas fijadas en las políticas respectivas, todo ello conducirá a cambios en la estructura del consumo energético de la región; aunque de todas maneras se estima que, de aquí a fines del siglo, el petróleo seguirá manteniendo su condición de principal abastecedor energético.

Aunque la dependencia del petróleo importado es bastante generalizada y las características geológicas de la región inducen a pensar —y los importantes hallazgos recientes en México parecen confirmarlo— que deben existir en el subsuelo importantes yacimientos que muy bien podrían asemejarse a los de las mayores regiones productoras del mundo, la búsqueda de nuevos yacimientos petrolíferos no ha sido lo suficientemente intensa a lo largo del período analizado, debido a los elevados costos que involucra, al bajo nivel de precios en la década anterior, y a una cierta falta de continuidad de las políticas aplicadas.

El petróleo disminuyó su participación en el consumo total de energía de 67% en 1950 a 62% en 1976. El gas natural, en cambio, la incrementó de 7% a 14% entre los mismos años resultando para los hidrocarburos, en conjunto, un leve incremento (74 a 76%). La participación del carbón mineral tuvo una

²⁴ A fines de 1977 se las estimaba en 6 300 y 2 800 millones de t.e.p., respectivamente.

Cuadro 38

AMERICA LATINA: PRODUCCION Y CONSUMO DE ENERGIA POR FUENTES, 1950 Y 1976

(Miles de toneladas de petróleo equivalente de 10 700 Kcal/kg)

	Producción					Consumo						
	Carbón mineral	Petróleo	Gas natural	Hidroeléctricidad ^a	Combustibles vegetales	Total	Carbón mineral	Derivados del petróleo	Gas natural	Hidroeléctricidad ^a	Combustibles vegetales	Total
	<i>1950</i>											
Argentina	27	3 357	657	77	1 457	5 575	1 250	7 307	464	77	1 457	10 555
Bahamas	-	-	-	-	5	5	-	16	-	-	5	21
Barbados	-	-	2	-	126	128	-	21	-	-	126	147
Bolivia	-	80	-	110	536	726	7	122	-	110	536	775
Brasil	864	46	4	3 030	9 683	13 631	1 340	4 316	-	3 030	9 687	18 373
Colombia	720	4 699	1 044	362	2 299	9 124	710	931	180	362	2 299	4 482
Costa Rica	-	-	-	74	162	236	-	96	-	74	162	332
Cuba	-	22	-	6	3 241	3 269	36	1 720	20	6	3 241	5 023
Chile	1 381	82	174	694	853	3 184	1 381	1 134	-	694	853	4 062
Ecuador	-	347	115	30	657	1 149	-	230	-	30	657	917
El Salvador	-	-	-	17	325	342	-	91	-	17	325	433
Granada	-	-	-	-	13	13	-	2	-	-	13	15
Guatemala	-	-	-	35	524	559	-	247	-	35	524	806
Guyana	-	-	-	-	194	194	-	85	-	-	194	279
Haití	-	-	-	-	816	816	-	37	-	-	816	853
Honduras	-	-	-	3	256	259	-	145	-	3	256	404
Jamaica	-	-	-	21	345	366	-	82	-	21	345	448
México	590	10 572	1 611	821	4 217	17 811	660	7 337	1 144	821	4 217	14 179
Nicaragua	-	-	-	15	217	232	-	67	-	15	217	299
Panamá	-	-	-	2	114	116	-	182	-	2	114	298
Paraguay	-	-	-	-	263	263	-	11	-	-	263	274
Perú	74	2 006	712	299	1 424	4 515	40	1 097	4	299	1 424	2 864
República Dominicana	-	-	-	-	662	662	-	130	-	-	662	792
Suriname	-	-	-	-	35	35	-	67	-	-	35	102
Trinidad y Tabago	-	2 904	395	-	138	3 437	-	167	130	-	138	435
Uruguay	-	-	-	222	121	343	80	734	-	222	121	1 157
Venezuela	7	78 236	13 724	73	538	92 578	17	2 500	972	73	538	4 100
<i>Total</i>	<i>3 663</i>	<i>102 351</i>	<i>18 438</i>	<i>5 891</i>	<i>29 225</i>	<i>159 568</i>	<i>5 521</i>	<i>28 874</i>	<i>2 914</i>	<i>5 891</i>	<i>29 225</i>	<i>72 425</i>

	1976											
Argentina	402	20 833	9 598	2 270	1 695	34 798	924	21 077	6 708	2 270	1 695	32 674
Bahamas	-	-	-	-	6	6	2	1 006	-	-	6	1 014
Barbados	-	14	3	-	64	81	...	154	3	-	64	221
Bolivia	-	1 937	3 793	251	894	6 875	-	875	69	251	894	2 089
Brasil	2 130	8 605	1 427	24 631	16 279	53 072	4 336	42 327	482	24 631	16 279	88 055
Colombia	2 368	7 298	2 906	3 126	2 753	18 451	2 365	6 626	1 523	3 126	2 753	16 393
Costa Rica	-	-	-	430	283	713	-	597	-	430	283	1 310
Cuba	-	144	19	16	3 809	3 988	77	7 487	18	16	3 809	11 407
Chile	826	1 091	5 845	1 864	565	10 191	901	4 114	1 114	1 864	565	8 558
Ecuador	-	9 026	...	191	1 293	10 510	-	2 191	...	191	1 293	3 675
El Salvador	-	-	-	129	546	675	-	642	-	129	546	1 317
Granada	-	-	-	-	15	15	-	13	-	-	15	28
Guatemala	-	-	-	91	1 170	1 261	-	929	-	91	1 170	2 190
Guyana	-	-	-	-	307	307	-	549	-	-	307	856
Haití	-	-	-	43	1 145	1 188	-	73	-	43	1 145	1 261
Honduras	-	-	-	129	496	625	-	450	-	129	496	1 075
Jamaica	-	-	-	43	380	423	1	2 595	-	43	380	3 019
México	3 696	46 830	19 014	5 142	5 498	80 180	3 809	34 667	12 618	5 142	5 498	61 734
Nicaragua	-	-	-	128	403	531	-	631	-	128	403	1 162
Panamá	-	-	-	41	192	233	-	1 022	-	41	192	1 255
Paraguay	-	-	-	159	450	609	-	345	-	159	450	954
Perú	-	3 735	1 763	1 753	1 716	8 967	120	5 760	1 044	1 753	1 716	10 393
República Dominicana	-	-	-	63	1 185	1 248	-	2 153	-	63	1 185	3 401
Suriname	-	-	-	352	70	422	17	573	-	352	70	1 012
Trinidad y Tabago	-	10 575	1 475	-	147	12 197	-	1 572	1 475	-	147	3 194
Uruguay	-	-	-	364	101	465	17	1 720	-	364	101	2 202
Venezuela	58	120 166	32 307	2 966	764	156 261	215	9 962	9 845	2 966	764	23 752
Total	9 480	230 254	78 150	44 182	42 226	404 292	12 784	150 110	34 899	44 182	42 226	284 201

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. En el caso de los combustibles vegetales, las cifras fueron estimadas por la CEPAL. Las cifras sobre carbón mineral y energía comercial correspondientes a Bahamas, Barbados, Cuba, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago se obtuvieron de Naciones Unidas, *World Energy Supplies, 1950-1974*.

^aEsta energía fue expresada en unidades calóricas considerando el consumo de kilocaloría que, en promedio, utilizaron las centrales térmicas de la región para producir 1 kWh (kcal/kWh).

fuerte caída, de 13 a 5% y la hidroelectricidad muestra una participación creciente, intensificada en los últimos años (las cifras correspondientes a los años extremos fueron 14 y 18%). (Véase el cuadro 38.)

Seis países disponen de las cuatro formas básicas de la energía comercial: carbón, petróleo, gas natural e hidroelectricidad. Cuatro²⁵ disponen de las tres últimas, dos, sólo de hidrocarburos y doce sólo de hidroelectricidad. Por otra parte, tres países no disponen actualmente para su abastecimiento de ninguna fuente local de energía comercial.

a) *Petróleo y gas natural*

La producción de petróleo se duplicó con creces durante el período considerado, pasando de 113.8 a 258.7 millones de m³. (Cuadro 39.) Venezuela ha sido el principal productor pero su participación decreció de 76% en 1950 a 52% en 1976. México es el segundo productor de la región y viene registrando un acentuado incremento a partir de 1976 como consecuencia de los recientes e importantes campos descubiertos. Para el conjunto de la región se registra, sin embargo, un descenso de la producción durante el período 1970-1976 debido, de una parte, a la limitación de la producción en Venezuela que siguió una política de conservación del recurso y, de la otra, al nivel estacionario o decreciente de la producción de Argentina, Brasil, Colombia y Chile, por agotamiento de los campos explotados. Sólo México y Ecuador registran fuertes incrementos en la producción. En todo el período considerado la producción petrolera latinoamericana perdió importancia en relación a la producción mundial, de 19% en 1950 a sólo 8% en 1976.

Las exportaciones de petróleo han alcanzado cifras importantes en relación a la producción de este hidrocarburo (arriba del 40% en todo el período). Venezuela es el principal país exportador a lo largo de los 26 años, junto a México, Trinidad y Tabago, Ecuador y Bolivia quienes totalizaron 97% de las exportaciones latinoamericanas de petróleo crudo en 1976. En este último año Colombia había dejado de ser exportador y Perú se había incorporado al grupo de países importadores netos.

Las importaciones de hidrocarburos líquidos realizadas por el grupo de países deficitarios pasó de 18 millones de m³ en 1950 a 92 millones de m³ en 1976 y representan una parte importante de su consumo interno.

Los principales importadores fueron, a comienzos del período, la Argentina y el Brasil con el 35% y 28% respectivamente de las importaciones del grupo. Hacia fines del período, la Argentina estaba importando volúmenes inferiores a los registrados en 1950 representando sólo el 5%, mientras que el Brasil aumentó su participación a 49%. Chile aparece como el tercer importador con 4% del total.

La preponderancia de las importaciones de derivados sobre las de petróleo crudo observada en los primeros años del período se debió a la falta de capacidad refinadora. Durante el período considerado se produjo un desarrollo apreciable de la capacidad de refinación, estimulado por la fuerte declinación de los costos del transporte del petróleo crudo así como por las magnitudes y grados de diversificación que fueron alcanzando los derivados consumidos en la región. En 1976 la capacidad de refinación existente fue de 5.9 millones de barriles diarios, esto es, 342 millones de m³ al año, cifra que supera ampliamente a la del consumo de derivados en ese mismo año. En esa expansión se observan dos tendencias definidas: a) un incremento en la capacidad promedio de las unidades refinadoras; se han instalado varias refinerías con capacidad superior a los 100 000 barriles diarios, algunas destinadas a la exportación, y b) una mayor capacidad en las instalaciones de *cracking* catalítico y *reforming*.

La producción de gas natural se concentra actualmente en 11 países en la región, siendo los principales productores Venezuela, México, Argentina y Chile, a los que en 1976 les correspondió, respectivamente, 41, 24, 12 y 7% del total de gas producido en la región. La contribución del gas natural al abastecimiento de energía comercial ha alcanzado gran relevancia en algunos países. En Venezuela, por ejemplo, fue de 43% en 1976 y en México y Argentina alcanzó al 22% en cada uno de ellos.

b) *Carbón mineral*

La participación del carbón mineral dentro del consumo de energía comercial decayó en el período considerado. Si bien el carbón nunca desempeñó un papel importante en el abastecimiento energético de América Latina, hacia finales del período su aporte era mínimo (5% en comparación con 13% en 1950). La

²⁵ Debe incluirse a Ecuador en el grupo, a pesar de que en el cuadro 38 no se dispuso del dato de producción de gas natural.

Cuadro 39

AMERICA LATINA: PRODUCCION, IMPORTACION Y EXPORTACION DE PETROLEO E IMPORTACION, EXPORTACION
Y CONSUMO DE DERIVADOS COMBUSTIBLES DEL PETROLEO, 1950-Y 1976

(Miles de m³)

País	1950						1976					
	Petróleo			Derivados			Petróleo			Derivados		
	Produc- ción	Importa- ción	Exporta- ción	Importa- ción	Exporta- ción	Consumo	Produc- ción	Importa- ción	Exporta- ción	Importa- ción	Exporta- ción	Consumo
Argentina	3 730	3 559	—	2 703	—	8 408	23 148	3 524	—	1 260	141	24 954
Bahamas	—	—	—	26	—	22	—	10 760	—	804	9 288	1 120
Barbados	—	6	—	19	—	25	23	147	—	438	—	601
Bolivia	98	—	9	75	3	146	2 362	—	1 282	23	—	1 075
Brasil	54	13	—	4 978	—	5 127	10 006	43 655	3 335	1 374	210	51 025
Colombia	5 401	—	4 495	244	—	1 107	8 388	1 069	—	438	1 394	8 187
Costa Rica	—	—	—	112	—	112	—	293	—	449	—	708
Cuba	22	269	—	1 660	—	1 940	251	6 663	—	2 338	—	8 382
Chile	100	—	77	1 348	—	1 296	1 331	4 016	—	—	154	5 210
Ecuador	418	—	149	8	—	274	10 875	1 291	9 752	242	—	2 570
El Salvador	—	—	—	107	—	107	—	571	—	4	—	738
Granada	—	—	—	2	—	2	—	—	—	620	—	620
Guatemala	—	—	—	280	—	280	—	825	—	526	—	1 127
Guyana	—	—	—	94	—	94	—	—	—	623	—	623
Haití	—	—	—	44	—	43	—	—	—	144	—	144
Honduras	—	—	—	162	—	162	—	441	—	26	16	517
Jamaica	—	—	—	216	—	216	—	1 422	—	1 275	151	2 390
México	11 747	—	1 864	347	1 034	8 453	52 033	—	5 480	4 104	294	42 018
Nicaragua	—	—	—	77	—	77	—	677	—	47	—	746
Panamá	—	—	—	212	—	212	—	3 201	—	360	2 068 ^a	1 213
Paraguay	—	—	—	27	—	27	—	256	—	105	—	414
Perú	2 389	—	445	44	706	1 275	4 446	2 694	317	490	123	6 830
República Dominicana	—	—	—	120	—	119	—	1 331	—	794	—	2 416
Suriname	—	—	—	75	—	75	—	—	—	595	—	595
Trinidad y Tabago	2 904	1 520	—	—	4 157	205	12 350	13 720	8 847	88	12 654	1 681
Uruguay	—	864	—	44	—	849	—	2 031	—	173	—	2 023
Venezuela	86 929	—	71 931	—	10 688 ^a	2 900 ^a	133 518	—	19 743	—	40 920 ^b	12 412 ^b
Total	113 792	6 231	78 970	13 024	16 588	33 553	258 731	98 587	108 756	17 340	67 413	180 339
Total (excluido Venezuela)	26 863	6 231	7 039	13 024	5 900	30 653	125 213	98 587	29 013	17 340	26 493	167 927

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

^aNo incluye 931 000 metros cúbicos por venta a naves.^bNo incluye 1 260 000 metros cúbicos por venta a naves.

causa fue la sustitución de su uso por el del petróleo y gas natural en muchos sectores de consumo, como consecuencia de la mayor economía y comodidad en su uso.

La sustitución ha sido casi completa en el sector de transporte ferroviario y marítimo y muy importante en el proceso de producción de vapor para diversos usos. En la actualidad, su consumo se circunscribe a dos sectores: el sector eléctrico que lo utiliza para producir energía eléctrica, con lo que se logra en algunos casos evitar el cierre de minas o reducir existencias de carbón de baja calidad obtenido como subproducto en la obtención de carbón metalúrgico; y el sector siderúrgico que continúa utilizándolo en su doble papel de fuente calórica y reductor químico.

Los principales países latinoamericanos productores de carbón son México, Colombia, Brasil y Chile que en conjunto generaron el 95% de la producción regional en 1976. Argentina, Perú y Venezuela son productores relativamente menores. Sólo México y Colombia producen carbón siderúrgico en cantidades suficientes para satisfacer la demanda de esta industria.

c) *Energía eléctrica*

La producción de energía eléctrica en América Latina ha tenido un rápido desarrollo en el período considerado. Las cifras correspondientes a los años extremos (1950-1976) fueron respectivamente de 27 600 GWh y 249 800 GWh (véase el cuadro 40), lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 8.8%. A consecuencia de ello, mientras en 1950 el consumo de energía eléctrica representó el 25% del consumo total de energía comercial, en el conjunto de la región esta cifra se elevó a 31% en 1976.

En este último año, el consumo de la energía eléctrica se distribuyó fundamentalmente en el conjunto de los sectores industrial y minero que absorbieron la mitad de la energía facturada y en el conjunto de los sectores residencial y comercial, con la tercera parte.

En el medio rural el desarrollo del consumo eléctrico ha sido notablemente más reducido que en el medio urbano. Hasta 1960 casi en ningún país se disponía de planes de electrificación rural. La escasez de capitales tanto públicos como privados y el elevado costo que significa llevar la electricidad al campo han sido las causas determinantes de tal situación.

La calidad de los servicios eléctricos ha mejorado considerablemente desde los años cincuenta. Ello se traduce en la actualidad en la ausencia de cortes del servicio y de racionamiento tan comunes en esos años. Además, los servicios públicos han alcanzado en numerosos países una gran cobertura territorial. Esas dos circunstancias han contribuido a una disminución progresiva de los autoprodutores, que en general producen a costos elevados y se basan casi exclusivamente en la generación de origen término.

Las mayores capacidades de generación de energía eléctrica en América Latina se encuentran ubicadas en Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia. En 1976 en estos cinco países se concentraba casi el 79% de la potencia eléctrica regional y producían una proporción algo superior al 82% del total de la energía eléctrica generada. A partir de 1974 la participación de la capacidad de generación hidroeléctrica comienza a superar a la termoeléctrica dentro de la capacidad total de generación de la región.

La mayor facilidad para obtener financiamiento de parte de los organismos internacionales de crédito, los progresos tecnológicos en la transmisión de energía a grandes distancias, el crecimiento de los mercados consumidores y la mayor capacidad técnica y económica de muchos países para iniciar grandes proyectos, explican el mayor desarrollo de la hidroelectricidad a partir de la década de los sesenta.

La reciente elevación del precio de la energía ha intensificado el proceso de hidroelectrificación de la región y además cambiará grandemente la estructura de la capacidad instalada en lo que resta del siglo. De acuerdo con los programas que se conocen, cabe prever que la participación de la hidroelectricidad continuará incrementándose, que se desarrollará enormemente la construcción de centrales termonucleares y que declinará sustancialmente la capacidad instalada en centrales térmicas a base de hidrocarburos.

Cuadro 40
AMERICA LATINA: PRODUCCION DE ENERGIA ELECTRICA POR SECTORES Y PAISES, 1950, 1960 Y 1976
 (Millones de kWh)

País	1950						1960						1976					
	Servicio público			Total del país			Servicio público			Total del país			Servicio público			Total del país		
	Hidráulica	Térmica	Total	Hidráulica	Térmica	Total	Hidráulica	Térmica	Total	Hidráulica	Térmica	Total	Hidráulica	Térmica	Total	Hidráulica	Térmica	Total
Argentina	153	4 370	4 523	183	5 120	5 303	870	6 993	7 863	927	9 531	10 458	7 513	17 685	25 198	7 591	22 529	30 120
Bahamas	-	16	16	-	16	16	-	76	76	-	76	76	-	600	600	-	600	600
Barbados	-	11	11	-	11	11	-	38	38	-	38	38	-	228	228	-	228	228
Bolivia	163	5	168	261	37	296	292	18	310	350	97	447	700	150	850	840	240	1 080
Brasil	6 700	800	1 500	7 198	1 010	8 208	14 831	3 683	18 514	18 384	4 481	22 865	80 391	3 782	84 173	82 361	6 259	88 620
Colombia	810	240	1 050	860	410	1 270	2 244	551	2 795	2 389	1 131	3 520	10 074	3 643	13 717	10 454	5 169	15 623
Costa Rica	158	-	158	175	7	182	380	33	413	392	46	438	1 423	147	1 570	1 438	197	1 635
Cuba	13	745	758	13	1 187	1 200	20	2 213	2 233	20	2 961	2 981	53	5 940	5 993	53	7 145	7 198
Chile	959	200	1 159	1 649	1 294	2 943	2 172	170	2 342	2 977	1 615	4 592	5 453	1 151	6 604	6 234	3 042	9 276
Ecuador	58	52	110	72	80	152	145	164	309	175	214	389	610	1 020	1 630	640	1 180	1 820
El Salvador	38	28	66	40	48	88	236	12	248	240	16	256	433	675	1 108	433	725	1 158
Granada	-	1	1	-	1	1	-	4	4	-	4	4	-	28	28	-	28	28
Guatemala	71	20	91	83	33	116	126	120	246	143	167	310	304	711	1 015	304	886	1 190
Guyana	-	20	20	-	35	35	-	55	55	-	92	92	-	212	212	-	398	398
Haití	-	18	18	-	38	38	-	60	60	-	90	90	145	10	155	145	39	184
Honduras	4	11	15	6	44	50	16	50	66	19	78	97	432	128	560	432	158	590
Jamaica	50	26	76	50	116	166	126	130	256	126	382	508	145	1 258	1 403	145	2 233	2 378
México	1 850	1 700	3 550	1 950	2 474	4 424	4 965	3 624	8 589	5 149	5 579	10 728	17 087	27 545	44 632	17 193	31 545	48 738
Nicaragua	3	21	24	35	45	80	1	101	102	45	131	176	378	538	916	428	613	1 041
Panamá	5	88	93	5	99	104	18	185	203	18	216	234	138	1 176	1 314	138	1 241	1 379
Paraguay	-	30	30	-	40	40	-	65	65	-	96	96	532	10	542	532	73	605
Perú	405	35	440	710	110	820	1 060	118	1 178	1 794	854	2 648	4 550	470	5 020	5 860	2 200	8 060
República Dominicana	-	64	64	-	79	79	-	245	245	-	349	349	210	1 550	1 760	210	1 550	1 760
Suriname	-	8	8	-	35	35	-	39	39	-	79	79	-	58	58	1 176	159	1 335
Trinidad y Tabago	-	48	48	-	168	168	-	261	261	-	470	470	-	1 287	1 287	-	1 367	1 367
Uruguay	527	89	616	527	89	616	676	568	1 244	676	568	1 244	1 217	1 266	2 483	1 217	1 266	2 483
Venezuela	174	319	553	174	479	1 153	95	2 796	2 891	95	4 475	4 570	9 917	8 291	18 208	9 917	11 033	20 950
Total	12 141	9 017	21 158	13 991	13 570	27 561	28 273	22 333	50 606	33 919	33 757	67 676	41 705	79 559	221 264	147 741	102 103	249 844

Fuentes: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales. Las cifras correspondientes a Bahamas, Barbados, Cuba, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago se obtuvieron de Naciones Unidas, *World Energy Supplies*, 1950-1974 y 1972-1976.

Capítulo II

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LAS SITUACIONES DE POBREZA

1. La distribución del ingreso en los países latinoamericanos

a) La distribución nacional del ingreso. Un análisis comparativo

Los países de la región presentan diferencias significativas en la distribución del ingreso de los hogares, no obstante sus características similares en cuanto a aspectos fundamentales del estilo de desarrollo prevalente. Lo esencial de esas diferencias se puede apreciar en la descripción sumaria de las distribuciones correspondientes a una decena de países que aparece en el cuadro 41 y que se basa en estimaciones realizadas a partir de la última información disponible, que corresponde a principios del presente decenio.

Cuadro 41

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION NACIONAL DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES, POR GRUPOS DE INGRESO

País	Año	PIB por habitante (dólares de 1970)	Grupos percentílicos de hogares						Coeficientes de concentración	
			0-20	21-40	41-60	61-80	81-90	91-100	Gini	Theil
<i>Porcentajes de participación en el ingreso total</i>										
Argentina	1970	1 208	4.4	9.7	14.1	21.5	15.1	35.2	0.44	0.15
Brasil	1972	539	1.6	4.0	7.1	14.2	14.4	58.7	0.66	0.38
Colombia	1972	575	2.0	4.5	9.5	17.9	16.0	50.1	0.61	0.30
Costa Rica	1971	684	3.3	8.7	13.3	19.9	15.3	39.5	0.49	0.19
Chile	1968	823	3.7	8.3	13.1	20.4	16.2	38.3	0.48	0.18
Honduras	1967	275	2.0	4.6	7.5	16.2	17.5	52.2	0.63	0.32
México	1967	800	2.6	5.8	9.2	16.9	16.2	49.3	0.59	0.28
Panamá	1970	868	1.7	5.3	11.2	20.4	17.8	43.5	0.57	0.25
Perú	1972	555	1.5	4.2	9.6	20.0	18.5	46.2	0.60	0.29
Venezuela	1971	1 163	2.8	7.0	12.6	22.7	18.6	36.3	0.50	0.19

Fuente: Estimaciones preliminares del Proyecto CEPAL/Banco Mundial sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en América Latina.

Las situaciones varían desde países con un menor grado de desigualdad, que se pone de manifiesto en coeficientes de Gini de 0.5 o algo menores, hasta países con una fuerte concentración, que se traduce en coeficientes en torno a 0.65.

Entre esa variedad aparecen situaciones más o menos típicas. Brasil constituye un tipo *sui generis*, de alta concentración, con casi el 59% del ingreso de los hogares recibido por el decil más alto, mientras que sólo un 5.6% corresponde al 40% de hogares de menores ingresos.

La desigualdad global queda sintetizada en un coeficiente de concentración de 0.66; las grandes distancias entre distintos segmentos de la población quedan de manifiesto en el hecho de que el ingreso promedio del decil más alto es 43 veces el ingreso promedio del 40% más pobre.

Honduras puede considerarse representativo de otro grupo de países con rasgos estructurales similares. En este caso el decil superior se apropia del 52% del ingreso de los hogares y el 40% inferior de un 6.6%. Las desigualdades se traducen en un coeficiente de concentración de 0.63 y una distancia económica entre la cúspide y la base de 32 veces el ingreso medio de esta última.

Colombia y México representan otra clase de estructura distributiva. La desigualdad global se refleja en coeficientes de concentración del orden de 0.60 en ambos países, con distribuciones en las que el 10% de mayores ingresos recibe la mitad del ingreso total de los hogares. Las diferencias entre ambos países aparecen en la base de la pirámide, ya que la participación de los cuatro deciles más pobres es del 6.5% en Colombia y del 8.4% en México. Esto se refleja en una distancia entre grupos extremos de la distribución que en Colombia es de 31 y en México de 24.

La distribución global del ingreso del Perú tiene algunas características parecidas a las del grupo anterior: un índice de concentración general de 0.6 y una distancia económica entre cúspide y base de 32 veces el ingreso medio de esta última. La participación de la cúspide es, sin embargo, menor que en aquellos países: poco más del 46% del ingreso total; también es menor la participación de la base: 5.7%.

Panamá también constituye, probablemente, un caso *sui generis*. Con una concentración algo inferior a la de los países analizados antes, la participación del decil más alto es, asimismo, menor: 43.5% del ingreso total.

La concentración del ingreso es más moderada en la Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela. Los coeficientes de concentración son, en estos casos, algo inferiores a 0.50 y la distancia económica entre la cúspide y la base se revela en relaciones de ingresos medios que varían entre 13 y 15 veces. La participación del decil más alto en el ingreso total se ubica, en estos países, entre poco más de un 36% (Venezuela) y algo más de 39% (Costa Rica). El 40% más pobre recibe entre 9.8% (Venezuela) y 12% (Costa Rica y Chile).

Las estimaciones del cuadro 41, que se refieren a la distribución del ingreso total de los hogares, según los grupos considerados, es la más pertinente para los análisis de bienestar social. En cambio, la distribución del ingreso entre receptores individuales refleja mejor las desigualdades de ingresos tal como éstos se generan en el proceso productivo. Estas desigualdades pueden diferir de las desigualdades entre hogares, en la medida en que éstos sean distintos en cuanto a las tasas de participación y a los niveles de ingreso dentro de cada hogar. En los países de América Latina, la acción combinada de ambos factores hace que el grado de concentración de los ingresos individuales y las desigualdades entre receptores individuales no difieran mucho de las indicadas entre hogares. En la mayoría de los países el decil superior de la distribución de receptores individuales tiende a tener una participación ligeramente más elevada que la del decil superior de los hogares, mientras que es algo menor la participación de los grupos intermedios de la distribución de receptores.

Otra circunstancia que debe tomarse en consideración en este análisis comparativo es el hecho de que una porción significativa del ingreso generado en las unidades productivas no es recibido por los hogares. Una proporción del superávit bruto de explotación (valor agregado al costo de factores descontadas las remuneraciones del trabajo) corresponde a las provisiones para cubrir la depreciación de los activos fijos. Esa proporción suele ubicarse entre el 10 y el 15% del superávit bruto,²⁶ y llega a ser 17% en el caso de Chile y 20% en el de Panamá y Venezuela. Por otro lado, las empresas de capital privadas y públicas capitalizan una parte importante del superávit de explotación que generan, la cual no afluye, en consecuencia, hacia los hogares. Este ahorro institucional suele representar entre el 10 y el 17% del superávit bruto de explotación generado en el conjunto de la economía,²⁷ llegando a ser bastante mayor que esta última proporción en Chile, Panamá y Venezuela. El resultado conjugado de ambas apropiaciones se traduce en que los hogares reciban sólo entre el 60 y el 80% y, en algunos casos, menos de la mitad del superávit bruto de explotación.

El ahorro de las empresas de capital privadas nacionales y también, en alguna medida, los fondos para depreciación de las empresas personales pueden afectar la distribución del bienestar social, ya que constituyen adiciones a los derechos patrimoniales de algunos receptores sobre la riqueza nacional. Aunque no sean ingresos efectivamente percibidos, ellos aumentan el potencial de ingresos futuros y constituyen recursos de disponibilidad eventual para sus propietarios. El mismo tipo de efecto es atribuible al aumento en el valor real de los activos no renovables. Si todos estos ingresos devengados se toman en consideración, las desigualdades de la distribución resultan mayores que las observadas.

La distinta importancia relativa que tienen en cada uno de los países los ahorros institucionales de las empresas públicas y privadas así como la concentración de la producción en grandes empresas de capital y en el sector público, puede afectar, indudablemente, las comparaciones de la distribución familiar del ingreso entre países. Así, por ejemplo, puede plantearse la hipótesis de que la menor concentración relativa del ingreso familiar que se anotó con respecto a Chile y Venezuela, se explique en parte por la mayor importancia que registran en estos países los factores señalados.

Debe hacerse una advertencia final en cuanto a la estabilidad de las distribuciones del ingreso incluidas en el cuadro 41. Las fluctuaciones coyunturales de la actividad económica y cambios en la orientación de la política económica suelen afectar en proporción nada desdeñable el grado de concentración de la distribución de los ingresos corrientes. Las recesiones agudas y la aplicación de determinadas políticas que suelen

²⁶Lo que representa entre 5 y 8% del producto interno bruto al costo de los factores.

²⁷Aproximadamente entre el 6 y el 10% del producto interno bruto al costo de los factores.

acompañarlas, pueden traer consigo traslaciones de ingreso entre la cúspide y el resto de la pirámide superiores al 3% del ingreso total de los hogares. Sin embargo, los años para los cuales se tomó la información básica de las estimaciones del cuadro 41 son de relativa normalidad coyuntural en los respectivos países y, en consecuencia, puede considerarse que esas estimaciones reflejan aproximadamente la estructura distributiva normal a principios del decenio.

Las desigualdades en la distribución del ingreso de los hogares en el plano nacional incorporan las diferencias de nivel y las desigualdades existentes dentro de las áreas rurales y dentro de las áreas urbanas, en combinaciones que son específicas de cada país. Las diferencias de nivel tienen especial influencia, mientras que los variados grados de concentración de los ingresos rurales y urbanos tienen un efecto mucho menor sobre la distribución relativa del ingreso nacional.

En la mayoría de los países de la región la concentración del ingreso rural era —en el período de estas investigaciones— algo menor que la registrada en las áreas urbanas. Pese a que la desigual distribución de la riqueza y de la transformación tecnológica en el sector agrícola ejercen una decisiva influencia hacia la concentración de los ingresos, la distribución de otros factores que pesan fuertemente en las desigualdades urbanas —segmentación de los mercados de trabajo, educación, composición familiar, etc.— es probablemente menos dispar.²⁸ La importancia del autoconsumo representa, por otro lado, un factor relativamente equiparador en la base de la pirámide agrícola, que indudablemente se refleja en los índices globales de concentración.

La combinación de las distribuciones del ingreso urbano y rural da por resultado, en casi todos los casos, una desigualdad nacional mayor que la existente en ambos componentes, por efecto de las fuertes desigualdades del ingreso medio entre las áreas urbanas y las rurales.

b) *La distribución del ingreso urbano*

Las desigualdades en la distribución del ingreso urbano en los países incluidos en el cuadro 42 revelan un panorama no muy diferente al de los grados de concentración en las distribuciones nacionales. Como ya se indicó, en casi todos los casos la concentración urbana es algo menor que la nacional. Las diferencias entre países en lo que respecta al grado de concentración de los ingresos urbanos se reducen, sin embargo, a unas pocas estructuras típicas.

Brasil constituye, también a nivel urbano, un caso *sui generis* pues es más alta la concentración (coeficiente de Gini de 0.63) que en los otros países considerados, así como mayor la distancia económica entre la cúspide y la base: 35 veces el ingreso medio de ésta. El decil superior recibe el 55% del ingreso urbano y el 40% más pobre sólo un 6.3%.

Las desigualdades urbanas de Colombia, Honduras, México y Venezuela comparten características globales aproximadamente similares.

Los coeficientes de concentración se ubican entre 0.52 y 0.57. La participación de la cúspide en el ingreso varía entre 42 y poco más del 45%, y la de los cuatro deciles inferiores entre un 8 y un 10.6%. Existen sin embargo, diferencias en las desigualdades entre esos grupos extremos: ésta es de alrededor de 20 veces en Colombia y México, y de 16 veces en Honduras y Venezuela.

La distribución del ingreso urbano en Perú, con un coeficiente de concentración de 0.49, se aproxima más a la de los países de concentración relativamente más moderada. Costa Rica, Chile, la Argentina y Uruguay —en ese orden— presentan grados de concentración que se sintetizan en coeficientes entre 0.47 y 0.40. La participación del decil superior en el ingreso es de entre 36 y 38%, mientras que la del 40% más pobre se ubica en torno a 13%. La distancia entre cúspide y base es, asimismo, más moderada: 11 ó 12 veces el ingreso medio de esta última.

Las diferencias indicadas en las participaciones relativas del ingreso familiar que tienen, en cada país, los distintos grupos de la pirámide, no permiten apreciar en toda su magnitud sus consecuencias en relación con la distribución y niveles de bienestar de cada grupo social. El ingreso medio anual por hogar del decil más alto de la población urbana presenta menos diferencias entre países que los ingresos medios de otros grupos

²⁸ La explicación de las desigualdades de las distribuciones rurales en función de la generación del ingreso agrícola se ve dificultada, entre otras cosas, por el hecho de que algunos de los receptores de altos ingresos agrícolas residen en las áreas urbanas.

de población: en 1970, se ubicaban en la mayoría de los países, entre 12 500 y 17 000 dólares de ese año,²⁹ superando este nivel sólo México y Venezuela. En cambio el 50% del grupo intermedio recibía 2 000 dólares anuales por hogar en Brasil y 5 000 dólares anuales en la Argentina y Venezuela. Y estas diferencias son más notorias en los grupos de menores ingresos: en tanto que el 40% más pobre de la Argentina y el Uruguay recibía en 1970 alrededor de 1 600 dólares anuales por hogar, el mismo grupo urbano en el Perú recibía 1 000 dólares, en Colombia 600 y en el Brasil poco más de 400 dólares anuales.

Cuadro 42
AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES URBANOS
POR GRUPOS DE INGRESO

País	Año	Producto interno bruto no agrícola por per- sona no dedicada a activi- dades agrícolas (dólares de 1970)	Grupos percentílicos de hogares (porcentajes de participación en el ingreso total)						Coeficientes de concentración	
			0-20	21-40	41-60	61-80	81-90	91-100	Gini	Theil
Argentina	1970	1 254	4.3	9.3	14.2	21.3	15.1	35.8	0.45	0.15
Brasil	1972	878	1.7	4.6	6.3	15.9	14.7	54.8	0.63	0.34
Colombia	1975	721	2.1	6.0	10.2	18.7	17.8	45.2	0.57	0.26
Costa Rica	1971	880	4.1	8.6	13.0	20.6	16.1	37.6	0.47	0.17
Chile	1968	1 000	4.3	8.9	13.7	20.4	16.3	36.4	0.46	0.16
Honduras	1967	496	3.3	7.2	12.2	19.5	16.2	41.6	0.52	0.21
México	1967	1 340	3.1	6.2	10.3	19.2	15.8	45.4	0.55	0.24
Panamá	1970	1 179	3.5	7.0	13.0	21.0	25.0	30.5	0.49	0.18
Perú	1972	823	3.4	8.2	13.1	20.8	15.7	38.8	0.49	0.18
Uruguay	1967	926	4.0	9.3	14.0	21.4	15.6	35.7	0.45	0.15
Venezuela	1970	1 439	3.1	7.5	12.0	19.5	15.6	42.3	0.52	0.21

Fuente: Estimaciones preliminares del Proyecto CEPAL/Banco Mundial sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en América Latina.

2. Las condicionantes económicas básicas de la distribución del ingreso

En el capítulo III de la Primera Parte de este estudio se examinan los diversos factores de carácter económico y social que influyen en la distribución del ingreso y sus vinculaciones con la naturaleza del proceso de desarrollo en América Latina. En la esfera macroeconómica general, las diferencias comentadas en páginas anteriores en el grado de concentración y la forma de la distribución del ingreso que se registra entre países están asociadas con el grado de desarrollo de la estructura productiva, las formas de penetración de la tecnología moderna, los niveles de capacitación y capacidad de los diferentes segmentos de la población activa, la dotación, aprovechamiento y distribución de los recursos naturales, el grado de capitalización de las economías, la distribución de la propiedad patrimonial, y finalmente, con las posiciones y relaciones de la propiedad y el trabajo en el sistema institucional. A continuación se intenta un análisis comparativo más bien general de las relaciones entre las desigualdades de ingreso observadas en cada país y algunas de las características básicas de la estructura económica.

²⁹ Calculados con tipos de cambio de paridad, para evitar el efecto de las posibles distorsiones entre el tipo de cambio efectivo y el poder adquisitivo interno de cada moneda.

a) *Grado de desarrollo y desigualdades de ingresos*

Existe una asociación directa entre algunas de las condicionantes de las desigualdades de ingresos y el grado de desarrollo alcanzado por cada economía. En las primeras fases del proceso de desarrollo económico la desigualdad de ingresos tiende a ampliarse por el efecto de la transferencia de fuerza de trabajo de los amplios sectores tradicionales a las nuevas actividades modernas, de mayor productividad e ingresos más elevados. El proceso de capitalización se concentra, asimismo, en estas actividades, que generan buena parte del excedente económico, y en manos de quienes poseen los recursos naturales productivos y el conocimiento y la capacidad técnica requeridos. La demanda, limitada pero activa, de mano de obra calificada y de técnicos y burócratas da lugar a una diferenciación creciente de la población según su nivel de calificación y, consiguientemente, según el nivel de sus remuneraciones.

Por otra parte, la experiencia histórica de las actuales sociedades industriales ha dado pábulo a la hipótesis de que, en fases posteriores del proceso de desarrollo económico capitalista, la desigualdad de los ingresos tiende a estabilizarse y, finalmente, a declinar. El argumento explicativo de esta hipótesis pone el acento en la difusión del progreso técnico, mediante la incorporación de segmentos cada vez mayores de la fuerza de trabajo en actividades que utilizan técnicas más modernas, de productividad más elevada, con la consiguiente difusión de la educación y la capacitación de la población activa. Desde una perspectiva más amplia, la misma hipótesis puede apoyarse en el desarrollo de las fuerzas sociales y de los mecanismos correctivos de las desigualdades que forman parte del estado de bienestar.

Los países en desarrollo, sin embargo, no han tenido una evolución histórica idéntica a la de los países desarrollados. Entre otros aspectos, ni el ritmo de crecimiento, ni la disponibilidad y forma de incorporación de nuevas técnicas, ni el marco internacional en que ha tenido lugar su desarrollo reciente han sido similares a los de esos países.

En la práctica, parece evidente que las diferencias presentes entre los países latinoamericanos en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso, sólo en parte se hallan asociadas a los niveles de producto por habitante alcanzados en cada caso.

La concentración del ingreso en países como la Argentina y Venezuela, cuyo producto era, a principios del decenio, de alrededor de 1 200 dólares de 1970 por habitante, es menor que la de los países que se ubicaban entre los 500 y los 800 dólares por habitante. Asimismo, países como Honduras con un producto por habitante inferior a los 300 dólares presentan una concentración aún mayor de su ingreso que el grupo de países de nivel intermedio. (Véase el gráfico 5.)

Sin embargo, no podría hablarse de una estrecha correlación entre ambas variables al menos para este grupo de países. Se advierte que otros factores socioeconómicos característicos de cada país influyen indudablemente en la concentración y distribución del ingreso.

b) *Las desigualdades nacionales y el rezago relativo de la agricultura*

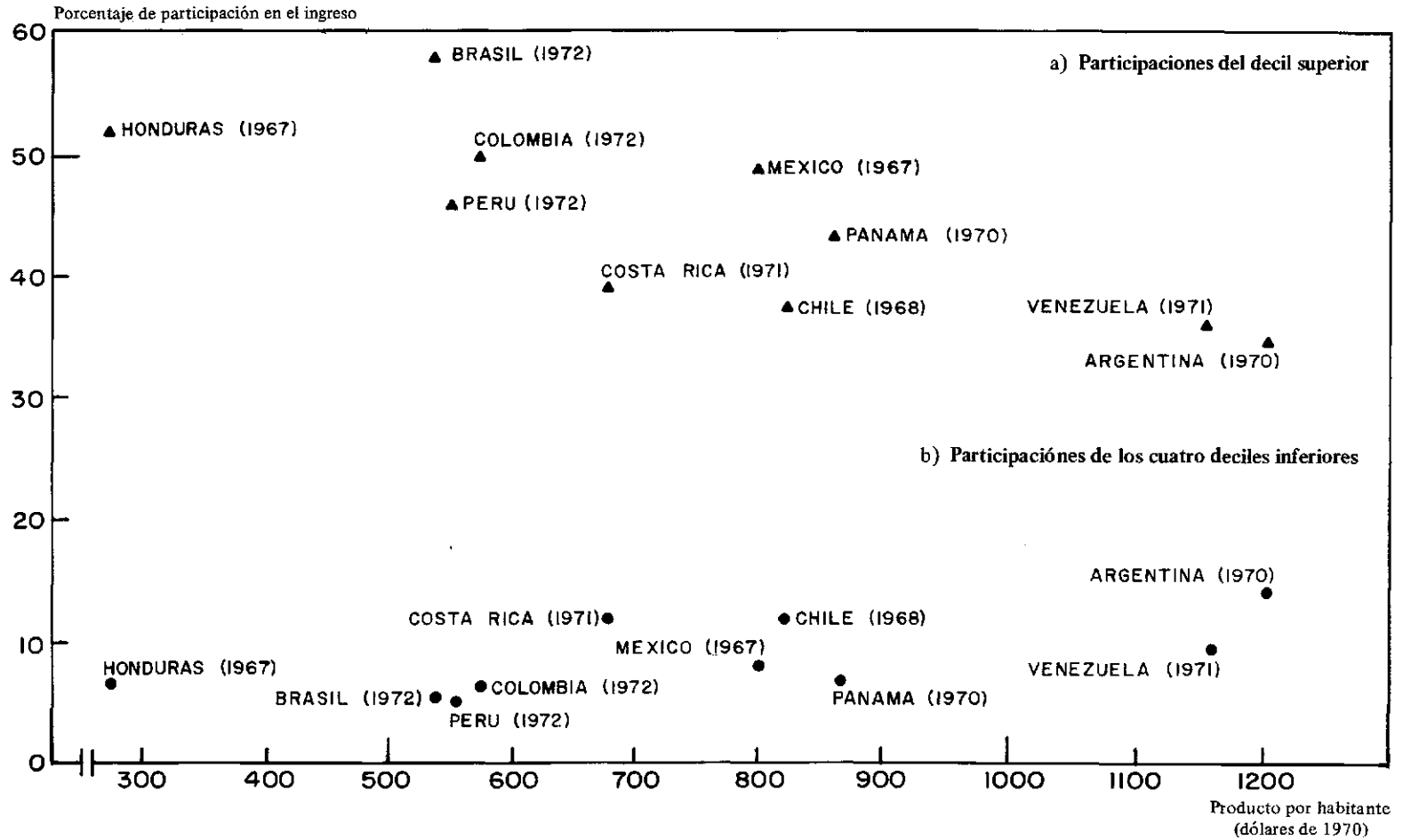
En las primeras etapas del proceso de desarrollo económico, cuando la población activa vinculada con la agricultura representa una proporción muy alta del total, el dinamismo de la ocupación en los sectores urbanos y la transferencia de fuerza de trabajo de la agricultura hacia estos sectores urbanos de mayores ingresos medios, inciden en un aumento de la desigualdad en la distribución global del ingreso. En la fase actual por la que atraviesan la mayor parte de los países de la región, con una menor proporción de la población activa en las actividades agropecuarias, la transferencia tiende a disminuir los índices de desigualdad. Esto se hace notar en los países del Cono Sur y en Venezuela, con proporciones entre 16 y 24% de su fuerza de trabajo ocupada en el sector agrícola, frente a la mayoría de los países de la región, en los cuales esa proporción todavía es superior al 40%, y en algunos casos supera el 50%.

De importancia más decisiva sobre la desigualdad es, sin embargo, la productividad relativa que haya alcanzado el sector agrícola en cada país, como resultado de la modernización del sector comparada con la ampliación de las actividades modernas en el resto de la economía, así como tienen también particular influencia los precios relativos sectoriales. Cuanto menor es el ingreso medio de la población agrícola en relación con el de la población dedicada a las demás actividades, mayor es la desigualdad de la distribución combinada del ingreso a nivel nacional.

Este factor se halla indudablemente presente en las diferencias que se observan entre los países latinoamericanos en cuanto a la concentración nacional del ingreso. Mientras que en la Argentina el ingreso medio de la fuerza de trabajo agropecuaria es sólo un 20% inferior al promedio de las actividades no

Gráfico 5

RELACION ENTRE CONCENTRACION DE LAS DISTRIBUCIONES NACIONALES DEL INGRESO DE LOS HOGARES Y NIVEL DE DESARROLLO



agrícolas, y en Colombia y Costa Rica es alrededor de la mitad, en la mayoría de los países de la región esta relación oscila entre un cuarto y un tercio, y en el Brasil y México no alcanza a ser un quinto del producto por persona existente en los sectores urbanos.³⁰

Estos índices de las relaciones que se registran entre el producto por persona ocupada en la agricultura y en las actividades no agrícolas reflejan en buena medida la amplitud que ha alcanzado la modernización agrícola en cada país. Mientras que en la Argentina probablemente menos de una sexta parte de la población agrícola labora en condiciones tecnológicas muy tradicionales que incluyen en alguna medida actividades de subsistencia, en otros países de la región la agricultura tradicional campesina quizás abarque dos tercios de la fuerza de trabajo agrícola, y en algunos de los países centroamericanos esa proporción podría llegar a las cuatro quintas partes.

Las migraciones rural-urbanas no representan necesariamente, sin embargo, transferencias de fuerza de trabajo a actividades de mayor productividad e ingresos. Una parte importante aumenta la masa urbana de desocupados, subocupados o se emplea en actividades que generan ingresos medios sólo ligeramente superiores a los del sector agrícola tradicional.

c) *La heterogeneidad tecnológica en las actividades urbanas*

El desarrollo económico latinoamericano se caracteriza por la coexistencia de estratos tecnológicos, con marcadas diferencias de productividad, en las actividades urbanas. Por un lado, la incorporación de tecnología moderna se ha concentrado en las industrias más dinámicas o más oligopólicas, registrándose un considerable rezago en las de más antigua cepa y en la pequeña y mediana industria. Ello ha dado por resultado que las industrias que puedan considerarse modernas —con niveles de producto por persona comparables, aunque generalmente algo inferiores, a los de las mismas actividades en los países industrializados— ocupen entre el 15 y el 30% de la población activa en la industria, pero generen las dos terceras partes del producto industrial. El resto de la ocupación fabril se distribuye entre actividades que muestran variados niveles de productividad, pero en conjunto su productividad promedio fluctúa entre la quinta y la sexta parte de los niveles vigentes en las industrias modernas, y es algo inferior al del conjunto de la economía. Otra porción significativa del empleo industrial se ocupa, finalmente, en actividades no fabriles de tecnología muy elemental con niveles de productividad comparables a los de la agricultura tradicional; esa proporción puede ser tan baja como en la Argentina, en que llega al 3%, o tan elevada como en los países menos industrializados en los que alcanza a 30%, promediando alrededor de un 18% para el conjunto de América Latina.

También entre los servicios se han desarrollado actividades con tecnología similar a la aplicada en los países industrializados: los medios modernos de transporte masivo, el suministro de energía, las comunicaciones, los servicios financieros y en general, los servicios demandados por las empresas modernas y por los estratos medios y altos. Estos servicios, con niveles de ingresos promedio cercanos a los de las industrias modernas, pueden llegar a emplear entre el 30 y el 10% de la fuerza de trabajo total, según los países. En el otro extremo, alrededor de una décima parte de la población activa se emplea en los servicios más informales, de niveles de ingreso similares a los de la agricultura de subsistencia. Existen considerables diferencias, sin embargo, en cuanto a la amplitud y variedad de los servicios de niveles de ingreso intermedios que incluyen buena parte del comercio y del transporte, así como la administración pública: abarcan un 40% de la población activa en la Argentina, alrededor de una cuarta parte en países como el Brasil y México, y una proporción menor en otros países.

Las diferencias en el grado de concentración del ingreso urbano que se observan entre los países de la región están muy vinculadas al perfil específico de heterogeneidad tecnológica de las actividades no agrícolas de cada país, mientras que es más tenue su relación con el nivel medio de ingreso de esas actividades consideradas en su conjunto.

En las disparidades entre los niveles del producto total por habitante que se recojen en el cuadro 41 influyen decisivamente la dimensión de la población agrícola y su ingreso medio correspondiente en cada país. Los niveles promedio del producto por habitante no agrícola presentan, en cambio, un panorama comparativo marcadamente diferente. (Véase nuevamente el cuadro 42.)

Estos niveles medios del producto por habitante no agrícola disimulan las considerables diferencias que existen entre los países en cuanto al grado de la polarización moderno-tradicional y en cuanto a la dimensión

³⁰ Estas relaciones se refieren al producto monetario medio a precios de 1970 por persona activa e incorporan, por lo tanto, las relaciones de precios vigentes en ese año.

de los estratos tecnológicos intermedios. En el gráfico 6 no se aprecia una relación definida entre la magnitud de las desigualdades urbanas y el nivel de desarrollo de las actividades no agrícolas. Las desigualdades en la distribución del ingreso urbano se hallan más vinculadas a la diferenciación tecnológica y a otros aspectos de la estructura ocupacional socioeconómica, que a los niveles medios del producto por habitante no agrícola total. Países como la Argentina y México, que han alcanzado niveles comparables de producto por habitante no agrícola, pero con perfiles ampliamente distintos en la difusión del progreso técnico, muestran grados también marcadamente diferentes en la concentración de los ingresos urbanos. El Brasil, cuyo producto por habitante en el conjunto de las actividades no agrícolas tenía a principios del decenio un nivel similar al de Costa Rica, mostraba también una diferencia sustancial en las desigualdades de la distribución del ingreso urbano.

d) *La oferta de trabajo no calificado*

Existe cierta relación estadística entre el grado de concentración del ingreso urbano y el rezago relativo del sector agrícola con respecto al desarrollo alcanzado por las actividades urbanas. (Véase el gráfico 7.) Este fenómeno podría ser, en buena medida, explicado por las diferentes condiciones en que se desenvuelve la oferta de mano de obra no calificada en las actividades urbanas cuando su costo de oportunidad en el sector agrícola es muy bajo y es grande el excedente potencial de trabajo en este sector.

Una menor productividad relativa del sector agropecuario puede considerarse indicativa tanto de un mayor excedente de trabajo agrícola como de un menor costo de oportunidad de la mano de obra no calificada que migra a las actividades urbanas. Por otra parte, el grueso del crecimiento se ha venido concentrando en las actividades modernas e intermedias que demandan mano de obra con ciertas calificaciones. En estas condiciones, están dadas las bases estructurales para que el subempleo urbano se mantenga y aun se expanda. La oferta de mano de obra no calificada se vuelca hacia actividades de baja productividad cuyo nivel de remuneración sólo tiene como límite inferior los bajos ingresos medios agrícolas, ya que esa oferta no tiene acceso efectivo inmediato al mercado de trabajo de las actividades urbanas de mayor productividad. Tal acceso se encuentra obstaculizado por barreras selectivas de entrada a esos mercados y además requiere que el trabajador no calificado invierta tiempo en buscar empleo y en capacitarse, lo cual es desalentado por el excedente de la misma oferta.

De acuerdo con esta hipótesis, los países con mayor rezago relativo en su sector agrícola y con mayor proporción de su fuerza de trabajo todavía empleada o vinculada con este sector, tienen condiciones estructurales que promueven la ampliación de las actividades urbanas informales o de bajos niveles de productividad y la persistencia del subempleo y de los bajos niveles de remuneración de la mano de obra no calificada. Esto influye en un mayor achatamiento de la base de la pirámide urbana de ingresos y en un mayor grado de concentración de la distribución urbana.

En la medida en que se verifique esta hipótesis en los distintos países de la región, las desigualdades nacionales de ingreso estarían doblemente condicionadas por el rezago relativo del sector agropecuario: directamente, por la influencia del componente rural sobre la distribución global del ingreso; indirectamente por sus efectos en las desigualdades de la distribución del ingreso urbano.

e) *Capital humano y segmentación del mercado de trabajo*

Las características personales —como la educación, la capacitación, la edad— y las características ocupacionales de los receptores de ingresos se hallan estrechamente asociadas entre sí y con los niveles de remuneración. Cada grupo de características tiene, sin embargo, su propio poder explicativo de las desigualdades de remuneración. Las características personales mencionadas representan la acumulación en capital humano que se aplica al proceso productivo y cuyas diferencias en cuanto a su distribución entre las personas pueden dar origen a diferencias en la distribución de las remuneraciones. Las características ocupacionales —ocupación, categoría del empleo y sector de actividad— conforman la estructura de los mercados de trabajo, definen relaciones más o menos diferenciadas de oferta y demanda y de las remuneraciones correspondientes. Existe muy poca información sobre la acumulación de activos en poder de cada receptor. Su influencia sobre las remuneraciones se refleja, indirectamente y en parte, a través de la edad y de la categoría de empleo, según se trate de asalariado, empresario o trabajador por cuenta propia.

El análisis de los perfiles de remuneraciones en los principales países de la región revela que las características personales contribuyen en igual proporción que las ocupacionales a explicar las desigualdades en las remuneraciones, independientemente del grado de estas desigualdades y del nivel de desarrollo

Gráfico 6

RELACION ENTRE CONCENTRACION DEL INGRESO URBANO Y GRADO DE DESARROLLO DE LA ECONOMIA URBANA

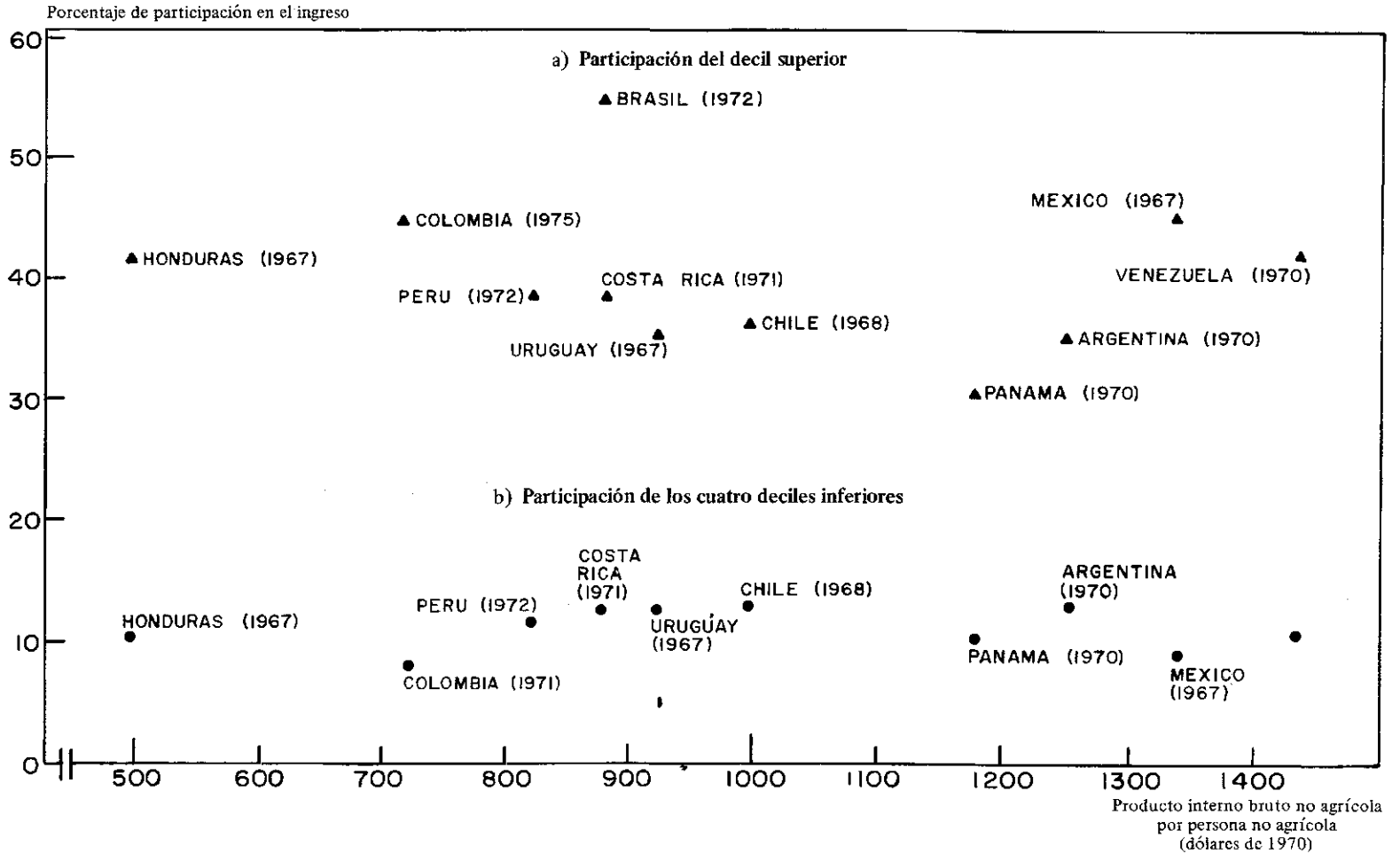
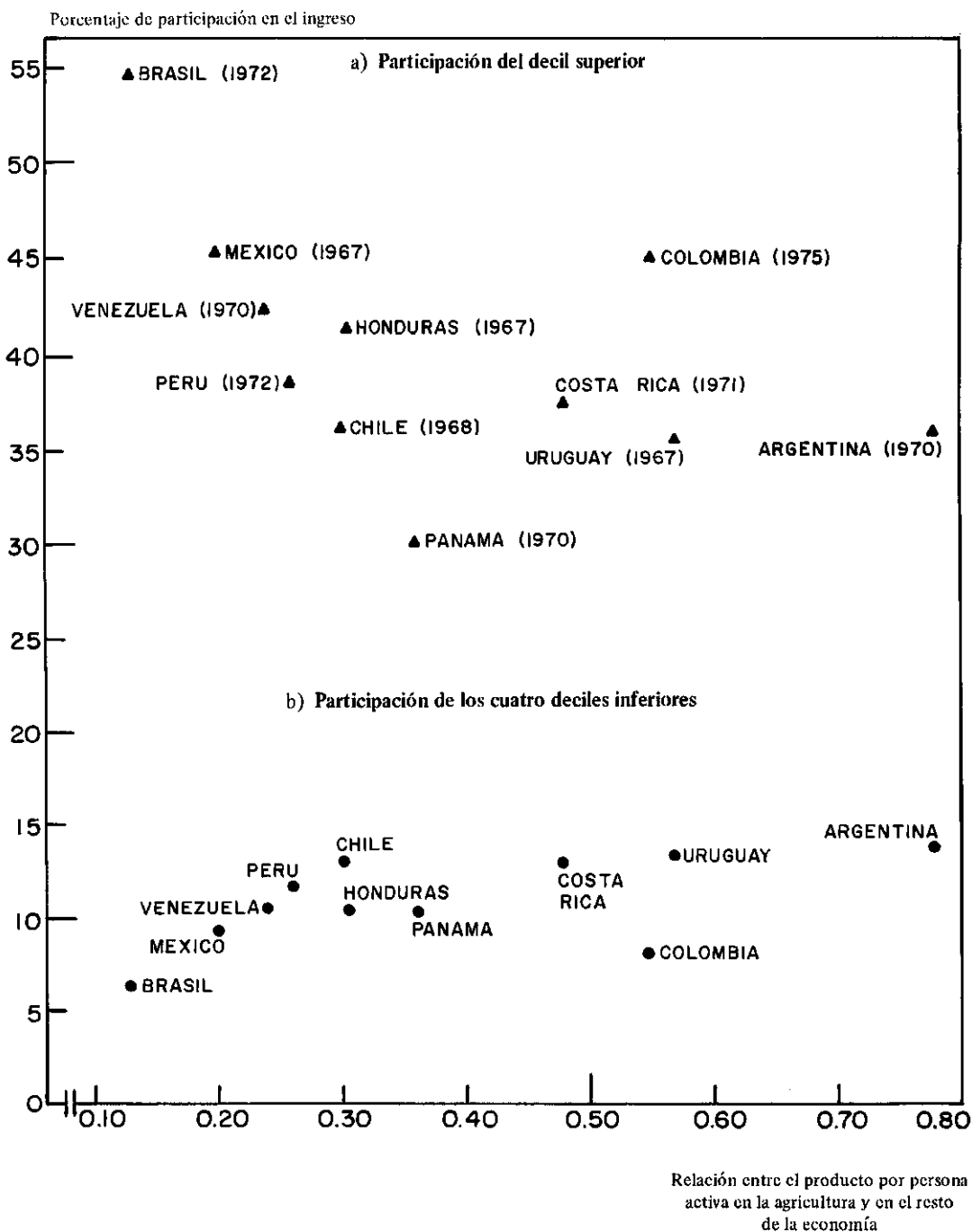


Gráfico 7

RELACION ENTRE CONCENTRACION DEL INGRESO URBANO Y PRODUCTIVIDAD RELATIVA DEL SECTOR AGRICOLA



alcanzado por cada país. Buena parte de las diferencias que registran las remuneraciones aparecen asociadas con diferencias en la educación y en la ocupación. Sin embargo, alrededor de una tercera parte de las desigualdades puede ser explicada en forma independiente por las diferencias en cuanto a las características personales entre receptores cuya situación en materia de ocupación es semejante; por otra parte, un tercio de las desigualdades puede atribuirse a diferencias en cuanto a las características ocupacionales entre receptores cuya dotación de capital humano es similar.³¹

La existencia de amplias diferencias entre actividades en lo que toca a las remuneraciones medias percibidas por grupos de trabajadores que pueden considerarse homogéneos con respecto a su capital humano, revela mercados de trabajo considerablemente segmentados en todos los países de la región. Esta segmentación es, en buena medida, la consecuencia de las disparidades tecnológicas y de productividad del sistema productivo. Ambos constituyen un mismo rasgo estructural de las economías latinoamericanas, que tiene efectos decisivos en la distribución del ingreso.

f) *Difusión de la educación*

Las investigaciones demuestran que, en buena medida, las diferencias observadas entre países latinoamericanos en el grado de concentración de los ingresos se hallan asociadas con el nivel y la difusión de la educación entre la población. Además del efecto independiente que puede tener la educación sobre las remuneraciones, hay que tomar en cuenta que ella se halla estrechamente asociada con la ocupación y, en cierta medida, con el patrimonio en la configuración de las disparidades estructurales de la distribución del ingreso. Además, una difusión baja o limitada de la educación promueve las condiciones estructurales de un mercado de trabajo donde un segmento de mano de obra no calificada confronta serias dificultades de acceso a los segmentos más calificados e incide fuertemente en el subempleo.

En el cuadro 43 se incluyen dos índices que reflejan el nivel medio de educación y su difusión entre la población económicamente activa: a saber, el promedio de años de estudios por persona y el porcentaje que registra la parte de la población activa que no tiene estudios. En general esos índices muestran una marcada correlación en el sentido de que los países que registran más altos niveles medios de educación, también exhiben los porcentajes más bajos de población sin estudios. Si se comparan estos indicadores educacionales con los índices de la distribución del ingreso (véase nuevamente el cuadro 41) se confirma la relación entre mayores desigualdades de ingreso y menores grados de difusión de la educación. Así, hacia 1970, la Argentina, cuya población activa tenía más de 7 años de estudio promedio y sólo un 4% no tenía estudios, presentaba una desigualdad menor que Chile, con casi 6 años de estudio promedio y 8% de la población activa sin ningún estudio; Colombia y México, cuya concentración del ingreso era mayor, tenían una población activa con alrededor de 3 años de estudios promedio, de la cual una cuarta o quinta parte no tenía estudios. Entre los países de mayor concentración del ingreso, el Brasil tenía una población activa con poco más de dos años de estudios promedio y cuyo 36% no tenía estudios, y en Honduras la fuerza de trabajo tenía no más de un año de estudios promedio y había un 43% sin estudios.

g) *Factores institucionales en el funcionamiento de la economía*

Las disparidades en el grado de desigualdad observadas entre los países de América Latina también reflejan las diferencias de los marcos institucionales en que se desenvuelve el funcionamiento de las respectivas economías.

Más allá de los cambios coyunturales reversibles, existen diferencias en las relaciones de precios entre sectores, en los sistemas de subsidios e incentivos fiscales y en las restricciones al funcionamiento del mercado de trabajo, que influyen fuertemente sobre la estructura distributiva.

Los niveles relativos de productividad analizados antes reflejan tanto diferencias tecnológicas y de eficiencia en el uso de los recursos como en los precios relativos sectoriales. En consecuencia, las condiciones particulares de cada país por lo que atañe a los aspectos de carácter político o económico que puedan influir en los precios de los bienes y servicios de las distintas actividades económicas, así como los aspectos más específicos de la determinación de los precios por la acción del mercado y las decisiones de las empresas públicas y privadas, afectarán en mayor o menor medida los índices de distribución en cada país.

³¹O. Altimir y S. Piñera, *Análisis de descomposición de las desigualdades de los ingresos primarios en países de América Latina*, estudio realizado con arreglo al proyecto de investigación sobre la medición y el análisis de la distribución del ingreso en América Latina, auspiciado por la CEPAL y el BIRF, versión preliminar, 1977.

Cuadro 43

**AMERICA LATINA: INDICADORES EDUCACIONALES DE LA FUERZA DE TRABAJO,
ALREDEDOR DE 1970**

<i>País</i>	<i>Nivel medio de educación de la población económicamente activa (años de estudios)</i>	<i>Proporción de la población económicamente activa sin estudios (porcentajes)</i>
Argentina	7.2	4.0
Brasil	3.1	36.0
Colombia	3.9	21.6
Costa Rica	4.8	10.8
Chile	5.8	8.2
Honduras	2.5	42.5
México	3.5	27.1
Panamá	5.2	17.1
Perú	4.5	19.3
Uruguay	5.7	4.9
Venezuela	3.6	...

Fuente: Datos extraídos de CEPAL/UNICEF, Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina, 1975.

Las políticas que se aplican en cada país sobre las tasas de interés, los alquileres y los arrendamientos rurales suelen tener una especial influencia. Existen, por otra parte, diferencias entre los países en cuanto a los sistemas institucionalizados de fijación de salarios, a la legislación sobre salarios mínimos y su cumplimiento, y al grado de ejercicio del poder sindical, que ejercen una influencia importante en la distribución del ingreso generado en el proceso productivo y consiguientemente en las desigualdades de ingreso.

Todas estas diferencias tienen, sin duda, un papel explicativo importante en las disparidades observadas entre países en el grado de concentración del ingreso, que se agregan a las que se originan en los rasgos básicos de la estructura económica.

3. La evolución de las desigualdades de ingreso

Es muy escasa la información comparable disponible que permita medir con cierta precisión la evolución de la distribución del ingreso en los países de América Latina. Sólo para pocos países existen datos que den una idea aproximada de tal evolución.

Más allá de las fluctuaciones coyunturales, puede afirmarse que el grado de concentración general de los ingresos en los países mayores de la región no ha disminuido, y en algunos casos claramente se ha agravado durante la década de 1960. Además, la desaceleración del crecimiento latinoamericano en los años recientes y los cambios de orientación de la política económica sin duda han traído consigo un deterioro adicional de las desigualdades de ingreso en un buen número de países.

Existe consenso generalizado de que las desigualdades de ingreso en el Brasil aumentaron significativamente en los años sesenta. El decil superior de los hogares seguramente aumentó su participación en más de un 8% del ingreso total entre 1960 y 1972, mientras que el 40% correspondiente a la escala inferior perdió más de un 2.5% de participación y los estratos intermedios sufrieron una pérdida relativa superior al 6% del ingreso total. En términos de los niveles absolutos de ingreso real, los ingresos del decil superior se multiplicaron por 2.7, los de los estratos intermedios no llegaron a duplicarse y los del 40% inferior aumentaron sólo en poco más del 30%; en tanto que el valor real del ingreso disponible agregado de los hogares se multiplicó por 2.2 en el mismo período 1960-1972. Por consiguiente, dos tercios del incremento en los ingresos reales fueron recibidos por la cúspide de la pirámide, y poco más de un 30% por los estratos intermedios, mientras que la base sólo participó en menos de un 3% del incremento total.

En los otros países grandes de la región sobre los que se posee información adecuada, las desigualdades de ingreso no parecen haberse modificado sustancialmente durante el período señalado, salvo las oscilaciones coyunturales que puedan haberse registrado.

En México, se había observado durante el decenio de 1950 un moderado aumento de la participación de los estratos medios y un ligero aumento de la participación del decil superior, ambos en detrimento de los estratos bajos. En los años sesenta las participaciones de los diferentes grupos se habrían mantenido con ligeras modificaciones tanto en beneficio de la base como de la cúspide.

En la Argentina, la distribución del ingreso imperante a principios del decenio de 1950 había sufrido cierto deterioro hacia 1961, con una ganancia del 2% del ingreso de los hogares hacia el decil más alto, en perjuicio de los demás grupos. En los años sesenta, en cambio, parecería haberse revertido esta evolución, con una reducción moderada de participación de la cúspide de la distribución y alguna pérdida relativa en la base, ambas en beneficio de los estratos medios. Los sucesivos cambios de orientación de la política general y de la económica en particular ocurridos en los años setenta y las marcadas oscilaciones coyunturales que los acompañaron, tuvieron por resultado considerables modificaciones y traslaciones en la distribución del ingreso. A juzgar por diversas estadísticas significativas, parece evidente que la actual concentración del ingreso es indudablemente mayor que la vigente a principios de la década.

La distribución del ingreso en Colombia habría mantenido, durante la década de 1960 y principios de los años setenta, sus características generales en cuanto a grado de concentración.

El análisis del caso del Brasil reviste especial interés, tanto por la magnitud de la modificación que experimentó la distribución del ingreso como por la acción de factores que pueden estar presentes en otras economías latinoamericanas.

El deterioro de la distribución del ingreso en el Brasil ha sido ampliamente debatido, habiéndose realizado alternativamente la influencia de distintas clases de factores. Aunque resulta difícil indicar la contribución relativa de cada uno de ellos, sobre todo teniendo en cuenta las interrelaciones que se dan en la realidad, se puede intentar una síntesis de las hipótesis que parecen más plausibles.

Dado el nivel de desarrollo de la estructura productiva ya alcanzado por la economía brasileña, las transferencias de mano de obra de las actividades agrícolas a las urbanas han ejercido una influencia en el sentido de disminuir las desigualdades, aunque esa influencia haya sido de escasa importancia frente a la magnitud del aumento neto registrado en la desigualdad total.

Los desplazamientos de la fuerza de trabajo urbana hacia las actividades de mayor productividad han contribuido, en cambio, al aumento de la desigualdad, como así también los cambios ocurridos en la composición de la fuerza de trabajo por niveles educacionales. Esta contribución es, sin embargo, de importancia secundaria frente a las crecientes disparidades de ingresos medios en favor de los niveles superiores de educación y de las actividades más favorecidas por la estructura de la demanda global, y frente a los aumentos registrados en las desigualdades de ingreso dentro de las actividades productivas y de cada estrato educacional de la población activa.

Se ha tratado de explicar esta mayor diferenciación de los ingresos como resultado de un aumento de la demanda de mano de obra calificada más rápido que el aumento de la oferta de la misma. El juego de oferta y demanda en los mercados de trabajo no puede, sin embargo, explicar por sí solo la ampliación de las disparidades en las remuneraciones, pues se requerirían tasas de crecimiento de la demanda de mano de obra de calificaciones superiores y medias que no parecen compatibles ni aun con el considerable crecimiento del producto por habitante registrado en el período analizado.

La relativa falta de participación de los estratos bajos y en cierta medida de los estratos medios en el notable crecimiento del ingreso global registrado resulta en buena medida explicada tanto por la composición de la oferta de mano de obra, como por la política de restricción de los incrementos de salarios monetarios institucionalizada en los mecanismos de funcionamiento del mercado de trabajo.

En estas condiciones, y en el contexto de una rápida expansión de la demanda, las tasas de beneficios debieron elevarse apreciablemente y buena parte de esos beneficios se volcaron, junto con los mayores ingresos de la propiedad de activos, a los estratos superiores. Pero también favorecieron, por otra parte, el considerable distanciamiento de las remuneraciones de los profesionales y gerentes, en la medida en que éste constituye un ámbito separado del resto del mercado de trabajo, en el que la posición jerárquica determina los ingresos individuales tanto como las calificaciones. Estos factores parecen explicar, en conjunto, las notables ganancias de participación de los estratos superiores en el ingreso.

4. La magnitud de la pobreza en América Latina

La existencia de pobreza masiva en América Latina no es una novedad. Ella ha sido una realidad permanente

y ampliamente conocida en la región. Lo que es nuevo, es la constatación de que el notable crecimiento económico logrado en los últimos decenios no ha tenido repercusiones equivalentes sobre los ingresos de los pobres que son muy numerosos. Este crecimiento económico, al acentuar los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos grupos de la población, ha hecho más visible, y simultáneamente más condenable, la existencia de la actual pobreza masiva.

Esta experiencia vivida por América Latina ha dado origen a un profundo escepticismo respecto a la creencia tradicional de que el crecimiento económico por sí solo traería aparejada una solución a los graves y difundidos problemas de pobreza, desigual distribución del ingreso, desempleo y subempleo, que han existido y persisten en la región. En efecto, según las últimas estimaciones de que se dispone, cerca de un 40% de la población de América Latina seguía viviendo en condiciones de pobreza alrededor de 1970.

En otras palabras, los frutos del crecimiento económico no han llegado en forma equitativa a los distintos grupos de la población. Más aún, de mantenerse las condiciones actuales, se puede anticipar con un alto grado de certidumbre que la participación de los grupos pobres en los frutos del crecimiento futuro permanecerá a niveles absolutamente inadecuados.

a) *La incidencia de la pobreza absoluta*

Se estima —como se dijo— que a principios de la presente década un 40% de los hogares latinoamericanos vivía en situación de pobreza absoluta, porque no podían adquirir la canasta mínima de bienes y servicios de consumo privado para satisfacer sus necesidades básicas, y que casi la mitad de ellos vivía en condiciones de indigencia, en la medida en que su ingreso no alcanzaba ni aun para adquirir sólo los alimentos que les proporcionarían una dieta mínima adecuada. Esto significa que alrededor de 1970 existían cerca de 110 millones de pobres y que, entre ellos, alrededor de 54 millones podían considerarse indigentes.

Estas estimaciones se han obtenido sobre la base de un análisis de diez países que representan el 84% de la población regional. Para cada país se calculó el costo en dólares, a los precios de 1970, de una canasta de alimentación nutricionalmente adecuada. Se estimó que el ingreso mínimo para satisfacer esas necesidades de alimentación y un mínimo adecuado de otros bienes y servicios se elevaría en las zonas urbanas, a dos veces el costo de la alimentación, y en una magnitud algo menor en las zonas rurales.

El cuadro 44 recoge el resultado de esta investigación para cada uno de los países considerados, indicando los valores de esos ingresos mínimos por persona. Los promedios nacionales de ingresos mínimos varían de 150 a 250 dólares de 1970 para las líneas de pobreza absoluta y de 75 a 130 dólares para las líneas de indigencia. Como puede apreciarse, esos ingresos difieren significativamente entre países y según las áreas urbanas y rurales. De acuerdo con esta definición, se estimó que los hogares que tuvieran en 1970 un ingreso inferior a esos niveles mínimos estarían en situaciones de pobreza y aquellos cuyo ingreso fuera inferior al costo de la alimentación configurarían las situaciones de indigencia.

Para interpretar correctamente el significado de estas cifras hay que tomar en cuenta que ellas corresponden, en las zonas urbanas y rurales, a normas de satisfacción de necesidades básicas, en el marco de los patrones de consumo y de tecnología de producción y de satisfacción de necesidades, inherentes a los estilos de desarrollo prevalecientes en las sociedades latinoamericanas.

La comparación de estos ingresos mínimos con los ingresos efectivamente percibidos por hogares permite determinar la incidencia que tienen las situaciones de pobreza y de indigencia en la población total de los países. En el cuadro 45 figuran las estimaciones correspondientes expresadas como porcentajes de los hogares que están por debajo de esas líneas de pobreza y de indigencia.

Las diferencias entre países en el grado de incidencia de la pobreza son considerables. Estas diferencias aparecen asociadas con la estructura de la distribución del ingreso, así como con las disparidades del producto por habitante alcanzado por cada uno de los países. En países como Honduras, alrededor de dos tercios de la población se hallaba en situación de pobreza absoluta. En el Brasil, Colombia y Perú, la pobreza afectaba aproximadamente a la mitad de los hogares. En México, a más de un tercio de la población, mientras que en Costa Rica y Venezuela la proporción de pobreza alcanzaba a la cuarta parte. En Chile, la incidencia de la pobreza absoluta era algo menor, abarcando un sexto de la población; y más baja aún en el Uruguay y la Argentina.

b) *El grado de pobreza*

A los efectos de completar el diagnóstico y brindar elementos de juicio adicionales para considerar en particular aspectos significativos de las estrategias y políticas destinadas a resolver las situaciones de pobreza,

Cuadro 44
LINEAS DE POBREZA Y DE INDIGENCIA
Presupuestos anuales por persona, en dólares de 1970^a

País	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Área metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Área metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116
Ecuador	220	213	145	173	110	106	83	92
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77
México	185	179	122	157	93	89	70	82
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78
Uruguay	234	234	153	214	117	117	88	110
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, 1978, p. 72.

^aSe utilizan los tipos de cambio promedio de importación en 1970.

es útil examinar la magnitud relativa de la diferencia entre los ingresos de los pobres y el ingreso mínimo que determina la línea de pobreza, o sea, los ingresos adicionales que se requieren para que el ingreso de esa masa de la población alcance el mínimo calculado para satisfacer el presupuesto básico de consumo global.

Para la región en su conjunto ese déficit representaba en 1970 alrededor de 6% del ingreso disponible de los hogares, o un 12% del ingreso disponible medio del decil más rico de la población. Estos porcentajes representan la magnitud relativa del ingreso que habría que redistribuir para que los pobres dejaran de ser tales, si se aplicara mecánicamente la definición adoptada.

En relación con el ingreso nacional, y siempre para la región en su conjunto, esa diferencia sería de alrededor de 5%, pero se elevaría a 22% si se la comparara con el monto del gasto público.

Estos valores agregados para la región en su conjunto ocultan variaciones entre países aún más amplias que las señaladas en las estimaciones de la incidencia de la pobreza. En efecto, el déficit de ingresos expresado

Cuadro 45
ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ABSOLUTA EN PAISES DE AMÉRICA LATINA ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	...	...	4	...	...
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, E/CEPAL/L.180, 1978, p. 81.

como porcentaje del ingreso disponible de las personas fluctuaba entre un 0.6% y un 20%, en tanto que expresado como porcentaje del gasto público variaba entre un 3% y más de un 100%. Para cinco de los nueve países analizados dicho déficit expresado como porcentaje del ingreso nacional es inferior al 3%, y para siete de ellos es inferior al 10%. Esto demuestra claramente que tanto la factibilidad como las dificultades de las políticas de acción práctica en esta materia variarán considerablemente de unos a otros países.

Los órdenes de magnitud de las distintas expresiones de los déficit de ingresos pueden tomarse a la vez como indicación de cuán razonable es desde el punto de vista económico el objetivo de eliminar la pobreza y cuantas dificultades políticas y administrativas presenta su consecución. La expresión del grado de pobreza en función del ingreso nacional o del ingreso disponible total de los hogares, ilustra con claridad el hecho de que, en un continente en el que el ingreso por habitante en 1970 casi cuadruplicaba la línea de pobreza, la erradicación de ésta aparece como una tarea económicamente factible. Sin embargo, si se piensa en la magnitud del déficit de ingreso de los pobres frente al ingreso disponible de la cúspide de la pirámide distributiva, se puede obtener una idea muy clara de las posibilidades de conflicto y de la naturaleza de los cambios que exigiría una política redistributiva.

El hecho de que el grado de pobreza se exprese en función de transferencias de ingreso no debe confundir la concepción de las políticas orientadas a erradicar la pobreza. Obviamente la pobreza no se resuelve sólo con un mero traspaso de ingresos de ricos a pobres, sino con la transformación de las condiciones estructurales y de funcionamiento del sistema económico, social y político, que permita alterar en forma permanente los patrones distributivos actuales, en un contexto de adecuado dinamismo económico y social y que garantice a los grupos pobres la mantención de ingresos reales más elevados sin perjudicar el crecimiento económico al extremo de frustrar el mismo intento redistributivo.

c) *La dimensión relativa de la pobreza*

Las dimensiones de la pobreza analizadas hasta aquí corresponden a situaciones de privación absoluta con respecto a normas que pretenden reflejar los niveles mínimos de vida fisiológica y culturalmente adecuados para una existencia digna y que participe del estilo de vida dominante.

El problema de la pobreza reviste, sin embargo, dimensiones algo distintas desde la perspectiva de una definición relativa, que tome en cuenta la privación con respecto a los niveles medios de satisfacción de las necesidades en cada sociedad.

La comparación entre las dos clases de medidas de la pobreza proporciona indicios sobre aspectos importantes del problema en cada país: cuánta desigualdad se halla incorporada en la pobreza absoluta; cuán lejos se ubican las normas de satisfacción de las necesidades básicas con respecto a la disponibilidad media de recursos del país; en qué medida las desigualdades existentes pueden dar lugar a situaciones de privación relativa más allá de los mínimos absolutos, las que pueden ser tanto o más actuantes socialmente que las situaciones de privación absoluta.

Sobre la base de los mismos datos acerca de la distribución del ingreso y del consumo en cada país, se trazaron líneas relativas de pobreza, cuantificando las situaciones en que el ingreso es inferior a la mitad del ingreso por habitante promedio del conjunto de los hogares. Aunque arbitraria, esta norma tiene la virtud de basarse en una noción de justicia social, sobre todo si se considera que el 10% más rico del total de hogares tiene un ingreso en torno a cinco veces superior al promedio.

La pobreza así definida afecta a una proporción significativamente más alta de la población que la pobreza definida sobre la base de normas absolutas. Cuando se aplica la norma relativa se considerarían pobres entre un 2 y un 5% adicional de hogares. (Véase el cuadro 46.) En países en que la incidencia de la pobreza absoluta es menos severa la medida de la pobreza relativa abarcaría entre un 10 y un 20% más de hogares. En países como Honduras, en cambio, la magnitud de la pobreza absoluta supera a la proporción de hogares que podría quedar debajo de la norma relativa.

Hay, en general, menos disparidades entre los países latinoamericanos cuando se mide la pobreza en términos relativos que cuando se la mide en términos absolutos. Entre sociedades aproximadamente similares en cuanto al grado de desigualdad social, la pobreza absoluta adquiere una incidencia claramente más severa en aquellas con menos disponibilidad media de recursos.

Las diferencias que se observan en el cuadro 46 en cuanto a la dimensión de la pobreza relativa en la esfera nacional, son reflejo de diferencias en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso entre la mitad inferior y el resto de la pirámide social. En los países donde las desigualdades son mayores, la mitad de la población queda por debajo de la norma relativa. En los otros países —con la excepción de la Argentina y,

quizás, el Uruguay— un poco más de la tercera parte de la población sería considerada relativamente pobre.

Parte de estas diferencias obedece a las desigualdades imperantes dentro del sector rural y entre la población rural y la urbana. Existe una mayor uniformidad entre países en la incidencia de la pobreza relativa en las áreas urbanas, definida en relación con el ingreso medio urbano. En el cuadro 46 se observa que, en casi todos los países, entre el 35 y el 45% de la población urbana se halla por debajo de la norma relativa, y este índice es de algo más del 50% en el Brasil. En el otro extremo, la pobreza relativa abarcaría una cuarta parte de la población urbana de la Argentina y el Uruguay.

Cuadro 46

ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DE LA POBREZA RELATIVA EN PAISES DE AMÉRICA LATINA ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza relativa ^a	
	Urbano	Nacional
Argentina	27	28
Brasil	52	54
Colombia	43	48
Costa Rica	34	36
Chile	38	39
Honduras	40	58
México	44	48
Perú	34	48
Uruguay	25	...
Venezuela	37	38

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina, op. cit.*, p. 96.

^aDefinida como la mitad del ingreso promedio familiar.

d) *Evolución de la magnitud de la pobreza*

El desarrollo económico registrado desde 1960 y la evolución de las estructuras distributivas en los países de América Latina han traído consigo una cierta disminución de la incidencia de la pobreza en la región, aunque haya permanecido sin mayores alteraciones el número absoluto de personas que viven en condiciones de pobreza y de indigencia.

Si se consideran aplicables a las condiciones de pobreza de 1960 las definiciones que sirvieron de base para trazar las líneas de pobreza para 1970, puede estimarse que la mitad de la población de América Latina en 1960 vivía en condiciones de pobreza y alrededor de la cuarta parte en condiciones de indigencia. Se aprecia, por consiguiente, una reducción de la incidencia tanto de la pobreza como de la indigencia, a 40% y 19%, respectivamente, en 1970. En cifras absolutas, sin embargo, aproximadamente 110 millones de personas vivían en condiciones de pobreza y cerca de 56 millones en condiciones de indigencia en 1960, o sea, las magnitudes eran similares a las registradas en 1970.

Este resultado refleja el efecto del crecimiento económico registrado por las economías latinoamericanas, que aun con el mantenimiento y en algunos casos la agravación de las desigualdades de ingreso, ha permitido que una cierta proporción de la población pobre superara los umbrales, fijos en términos reales, establecidos según la definición adoptada.

El grado de pobreza habría experimentado también cierta disminución: en 1960 el déficit de ingresos tenía un valor cercano al 12% del ingreso personal disponible agregado de la región, frente al 6% estimado para 1970.

El grado de pobreza expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas puede variar por tres razones muy distintas. Primero, por efecto de un cambio en la severidad promedio de la pobreza, la cual se mide por la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso por habitante promedio de los pobres. Entre 1960 y 1970 esta diferencia se habría reducido sólo en aproximadamente 10.0% debido al incremento

ocurrido durante el período en el ingreso por habitante de los pobres.³² Segundo, puede modificarse debido a una reducción en la extensión de la pobreza medida por el porcentaje de la población pobre. Como ya se mencionó, este porcentaje se redujo en cerca de 22% entre 1960 y 1970. El grado de pobreza puede variar, en tercer lugar, por los cambios en el ingreso agregado por habitante. En promedio, durante el período 1960-1970, dicho ingreso subió 31% en América Latina.

Es así como la reducción del déficit de ingresos, calculado como porcentaje del ingreso total, se explica: a) en un 16%, por el acortamiento de la diferencia entre el ingreso por habitante promedio de los pobres y el ingreso mínimo que define la línea de pobreza absoluta; b) en un 39%, por la reducción del porcentaje de la población afectada por esa situación, y c) en un 45%, por el incremento registrado en el ingreso medio por habitante de toda la población.

Eso quiere decir que sólo la mitad de la reducción del grado de pobreza obedece a una declinación del porcentaje de la población y a una disminución del déficit de ingresos de los pobres, pues la otra mitad de la reducción del grado de pobreza se originó en el incremento del ingreso medio por habitante de la población total. Se ponen así de manifiesto aspectos importantes que hay que considerar para interpretar adecuadamente el significado de las variaciones registradas en la magnitud del grado de pobreza y para identificar objetivos y metas de políticas de acción deliberadas en esta materia. Es evidente que su disminución tendría que lograrse mediante la elevación del ingreso efectivo de los pobres a fin de aliviar la severidad de la pobreza y la disminución del porcentaje de la población que se considere en esas condiciones.

Capítulo III

EL DESARROLLO SOCIAL: CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES

1. Cambios estructurales y diferenciación social

Desde las primeras evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) llevadas a cabo en el marco de la CEPAL³³ se ha intentado interpretar las modalidades del desarrollo latinoamericano tanto en su dinámica interna como en las del marco internacional que se produce. De conformidad con los mecanismos establecidos por la EID han sido los propios gobiernos quienes han examinado las diversas situaciones y problemas de la región, señalando avances y retrocesos y, sobre todo, poniendo de relieve las contradicciones que lo caracterizan cuando se confrontan los logros efectivos del desarrollo con las metas y objetivos establecidos por aquélla. La que podría denominarse contradicción fundamental del desarrollo latinoamericano fue sintetizada en estos términos: "El crecimiento experimentado en las variables económicas a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social. Así lo demuestra la persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población". A renglón seguido se agregaba que "el cumplimiento de las metas cuantitativas de la Estrategia debería constituir el complemento necesario para lograr el desarrollo humano, fin último del proceso" (Evaluación de Quito, 1973, párrafo 3).

En las posteriores evaluaciones se reiteraron estos juicios poniéndose de relieve una y otra vez la falta de congruencia entre un crecimiento económico relativamente acelerado y un desarrollo social que, en algunos aspectos, resultaba ser la antítesis de las pautas y valores preconizados por la EID. En vez de un

³²Es importante destacar que la evolución del ingreso de este grupo presenta dos situaciones muy distintas al interior de él. Por una parte, están los más pobres de los pobres, es decir, el 19% de la población que seguía siendo indigente en 1970, y por otra, el 21% de la población que vivía en condiciones de pobreza pero no de indigencia en 1970. El ingreso por habitante del primer grupo experimentó en el período 1960-1970 una variación muy inferior a la experimentada por el ingreso por habitante agregado, en tanto que el ingreso por habitante del segundo grupo experimentó incrementos que en algunos países superaron el crecimiento promedio del ingreso per cápita nacional. Las cifras se extrajeron de un documento preliminar elaborado en virtud del proyecto interinstitucional de pobreza crítica en América Latina, auspiciado por el PNUD, el UNICEF, el CELADE y la CEPAL, 1978.

³³Véanse las evaluaciones regionales de Quito, 1973; Chaguaramas, Trinidad y Tabago, 1975; y Guatemala, 1977. Véanse: *Cuadernos de la CEPAL*, N^{os} 2 y 17.

desarrollo integral que suponía una expansión armónica de la economía y de la sociedad, lo que se observaba era la contradicción antes señalada de crecimiento sin bienestar y justicia social para todos.

Aunque con altibajos y variaciones nacionales, el crecimiento económico de la región ha sido relativamente alto desde la última postguerra, habiéndose cuadruplicado el producto bruto desde 1950. Este crecimiento permitió superar ampliamente la notable expansión poblacional registrada, tanto que el producto regional por habitante se duplicó con creces en los últimos treinta años.

Este proceso expansivo de la economía se ha llevado a cabo en medio de condiciones de acentuada heterogeneidad estructural, con marcadas diferencias de productividad entre los sectores y dentro de ellos, en que se contrastan situaciones de avanzada modernización con otras que prácticamente se mantienen al margen del progreso técnico.

En la interpretación de este proceso de desarrollo desde una perspectiva social, se destaca como un rasgo general, aunque claro está, con diversos matices y diferencias específicas entre países, un alto grado de concentración en la propiedad de activos y la distribución del ingreso en beneficio de las capas altas y medias altas de la sociedad.³⁴

Tal se ha señalado reiteradamente en anteriores evaluaciones, el crecimiento productivo con concentración del ingreso acentúa las desigualdades sociales y es una fuente de continuas tensiones. También se ha indicado que ello se encuentra profundamente enraizado en los estilos de desarrollo predominantes en la región, con la notoria existencia de polos de consumo suntuario y sofisticado, en el extremo superior, y de infraconsumo y miseria masiva, en el otro.

No puede desconocerse, sin embargo, el notable aumento de las posibilidades económicas de muchos países para resolver sus situaciones de carencia social. Es mucho y muy evidente lo que podría hacerse en ese sentido si, entre otras cosas, las estrategias de desarrollo tuvieran otras características y objetivos predominantes, como lograr una distribución del ingreso más equitativa, dar prioridad al problema del empleo y promover un desarrollo más armónico en el marco de un proceso expansivo que conserve un adecuado dinamismo.

Uno de los rasgos más salientes de los estilos de desarrollo concentradores consiste en el rápido aumento de la diferenciación social. Los indicadores sociales así lo están mostrando en campos tales como, la dinámica demográfica y la distribución espacial de la población, en la estructura del empleo y los salarios, en la segmentación de los mercados laborales, en la estratificación y movilidad ocupacional, en las oportunidades educacionales y en el valor económico de la educación, en los niveles de consumo y en las posibilidades abiertas a la vida urbana y rural, así como en el contraste de la participación real de las élites dirigentes de la economía, la sociedad y el Estado, con respecto a la limitada y restringida participación efectiva de los sectores mayoritarios de la población. Las escalas que pueden formarse en estos campos muestran un distanciamiento en aumento entre la ancha base de las pirámides sociales y su estrecha cúspide, con tendencias a la aparición de discontinuidades en los valores de los indicadores debidas principalmente a la presencia de constelaciones que están señalando la existencia de bien configuradas diferencias sociales.

En anteriores documentos, la secretaría de la CEPAL ha tomado en cuenta estas tendencias diferenciadoras definiéndolas como correspondientes a una situación de "semidesarrollo", presente ya en gran parte de los países latinoamericanos y que se caracteriza por una "pronunciada y persistente heterogeneidad estructural o polarización; estas características hacen que los efectos de las crisis y las contradicciones conexas sean algo diferente de aquellos que se observan en las regiones más pobres y más predominantemente rurales del Tercer Mundo".³⁵

El mismo documento señalaba que estos nuevos esquemas de semidesarrollo confrontan a los países con algunas serias interrogantes que están lejos de haber sido despejadas. En primer lugar, se preguntaba si el estilo de desarrollo prevaleciente conduciría inevitablemente a un callejón sin salida debido a la concentración de los ingresos y diferenciación de los niveles de vida, al empobrecimiento de grandes masas de la

³⁴ El examen que se realiza en este capítulo se refiere al estilo de desarrollo prevaleciente en América Latina y no al de Cuba, que como es sabido adoptó un distinto sistema económico y social.

³⁵ CEPAL, *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina* (Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL N° 3, 1975), p. 2. También CEPAL, *Desarrollo y cambio social en América Latina* (Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL N° 16, 1977). Muchos de los problemas analizados en estos documentos conservan su vigencia. De ahí que se los considere como una fuente de referencia principal de lo aquí tratado.

población, a la incapacidad de ofrecer empleo productivo a un creciente sector de la fuerza laboral y a la vulnerabilidad a los cambios en la coyuntura internacional, que aparentemente son inseparables de este estilo. Por lo tanto, sus contradicciones pueden hacerlo impracticable a largo plazo, a la par que injusto y dispendioso. Una segunda cuestión general se relacionaba con la posibilidad de “superar la heterogeneidad estructural o polarización, o mantenerla dentro de límites manejables, sin requerir estilos de desarrollo radicalmente distintos”.³⁶

Estas cuestiones mantienen su plena vigencia. Se destacaba así la existencia de una contradicción real entre la expansión acelerada de la economía, por un lado y las transformaciones sociales tendientes a hacer más equitativa la distribución de sus frutos, por el otro.

En general, parece aceptable la idea de que la mayor complejidad estructural, social y política de la situación de semidesarrollo ha hecho más difícil para los gobiernos idear y, sobre todo, poner en práctica estrategias coherentes y viables debido, en parte, a los serios conflictos de intereses que ellas mismas desatan al tomar partido sobre cuestiones polémicas que afectan diversamente a sectores y grupos sociales bien organizados y poderosos. También parece evidente que estas crecientes y contradictorias demandas son difíciles de compatibilizar porque responden a las necesidades e intereses de grupos y sectores sociales con diversos grados de organización y niveles de racionalidad en la definición de sus objetivos y la selección de sus medios de acción. Algunos autores se han referido a este proceso de gran dinamismo como si se tratara de una “revolución de las aspiraciones”, en que vastos contingentes poblacionales elevan la capacidad de expresión de sus necesidades al mismo tiempo que sus presiones sobre los poderes públicos, las empresas y el mercado procurando su satisfacción. Haciendo alusión a las dificultades para dar satisfacción a esta rápida expansión de las demandas sociales que muy a menudo desbordan los recursos y servicios públicos disponibles para satisfacerlas, otros analistas han definido este proceso como una “revolución de las frustraciones crecientes”, en la medida que la posibilidad de dar una respuesta positiva a dichas demandas se ve restringida por la índole de los estilos de desarrollo prevalecientes que tienden a concentrar la riqueza y los ingresos en las capas altas, que son notoriamente minoritarias, en circunstancias en que los medios de comunicación social y la propaganda comercial inducen la diseminación de necesidades suntuarias en toda la población, estimulando así su voluntad de participar más plenamente en la sociedad de consumo. Pero el caso es que todo esto ocurre en medio de un proceso de desarrollo donde la posibilidad de participación en el consumo de las grandes mayorías está limitada por su nivel de ingreso. De ahí que se tornen más evidentes los contrastes que se observan entre quienes están dentro de la sociedad de consumo y quienes no pueden incorporarse a ella. Por cierto que también se ha señalado la gran influencia de esta contradicción en la generación de tensiones sociales, que de extenderse y profundizarse podrían tornarse inmanejables.³⁷

Se ha tratado también de explicar este fenómeno relacionando el avance de los sectores de punta con el atraso de los rezagados y marginados como si los primeros crecieran a expensas de los últimos. Aunque esta interpretación esté lejos de ser satisfactoria no parecen caber dudas, sin embargo, de que existe una compleja y aún no bien conocida trama de interrelaciones recíprocas entre las áreas de progreso y atraso en las sociedades latinoamericanas. Este es un campo donde se han logrado avances analíticos considerables pero donde queda mucho por hacer para conocer más a fondo las interdependencias reales entre los diversos factores del desarrollo económico y social.

En esta perspectiva, los rasgos que asume el desarrollo periférico pueden ser vistos como fuerzas divergentes que tienden a disgregar la unidad del proceso. La producción económica aumenta aceleradamente y, sin embargo, la posibilidad de participación en los sectores productivos más dinámicos y modernos no progresa correlativamente para el conjunto de la población. En efecto, es un hecho que esta multiplicidad de líneas de diferenciación tienden a desarticular las dinámicas del crecimiento de la economía y del desarrollo de la sociedad. Surgen así distorsiones estructurales de considerable importancia que constituyen uno de los aspectos de mayor significación en el desarrollo latinoamericano de los dos últimos decenios, cuando se lo observa desde la perspectiva del objetivo central de la EID que preconiza el logro de un desarrollo integral.

Además, cabe señalar la incidencia de un factor que está gravitando en el mismo sentido. Se trata del impacto de la caída del ritmo de crecimiento económico que se ha producido en años recientes y que, en

³⁶ *Ibid.*, p. 3.

³⁷ El modo conflictivo de crecer del “capitalismo periférico” ha sido analizado por Raúl Prebisch, “Una crítica al capitalismo periférico”, *Revista de la CEPAL*, Primer semestre de 1976.

parte, es la consecuencia de la recesión de los países centrales. Este fenómeno de disminución de la intensidad, en un proceso que conserva sus características concentradoras, no puede sino exacerbar las tensiones estructurales que le son inherentes, sobre todo, si se tienen en cuenta las tendencias que se han registrado en las políticas nacionales hacia una creciente integración en la economía internacional que ahora está en crisis.

En el plano interno de algunos de los países que adoptaron estrategias de apertura creciente hacia el exterior, es posible percibir la emergencia de actitudes que trasuntan las presiones en aumento de grupos y sectores internos bien organizados, que han sido negativamente afectados por la contracción del ritmo del desarrollo y su proyección externa.

Una última observación general se refiere a la manera como los efectos de los desajustes estructurales del desarrollo acentúan las fuentes existentes de conflicto social y crean otras nuevas, todo lo cual reduce el espacio disponible para establecer puntos de acuerdo y bases sociales para aglutinar fuerzas y establecer alianzas en torno a estrategias de desarrollo que cuenten con un sólido sustento en el conjunto de la sociedad.

2. La expansión de los sectores medios urbanos

Acaso una de las más significativas áreas del desarrollo social donde se manifiestan las incongruencias estructurales y asimetrías entre crecimiento productivo y transformación de la sociedad, sea la que se refiere a la formación y expansión de las diversas capas y sectores medios urbanos, que constituyen uno de los aspectos más importantes de la modernización social.

Los factores que están contribuyendo al considerable proceso expansivo de estos sectores y que pueden ser señalados como más importantes son: la urbanización acelerada con una creciente metropolización; la gran expansión educativa de los niveles medios y superiores; la creciente burocratización de las actividades públicas y privadas; el gran incremento de los servicios profesionales y, especialmente, de los de tipo asistencial y educativo; la especialización, la tecnificación y la mayor complejidad de muchas actividades económicas y del Estado; la preponderancia de pautas culturales de clase media. Todo esto ha contribuido en un grado considerable a la apertura de nuevas y mayores oportunidades ocupacionales para miembros de estas clases, con múltiples repercusiones posibles en la estructura social y el proceso de desarrollo.³⁸

Este proceso de expansión de los sectores medios ha estado ocurriendo con una intensidad y aceleración tales que no guardan relación con lo que podría haberse esperado del crecimiento y estructura de la economía. Esto ha dado lugar en buena medida a lo que se ha denominado "absorción espuria"³⁹ de empleo en el sector público y los servicios. De este modo se abren posibilidades ocupacionales optativas para los sectores medios.

Estas constataciones ponen de relieve las contradicciones objetivas que se encuentran en las bases sociales y económicas de estos nuevos sectores medios, cuyo impulso ascendente ha estado más arraigado en su mayor educación, en su elevada organización social y capacidad de presión política, y acaso en la fuerza paradigmática de sus pautas de consumo y comportamiento, que en su participación innovativa y pujante en la producción económica. No pocos autores han puesto énfasis en el diferente papel histórico que cumplen ahora en relación con el comportamiento típico de la burguesía empresarial en la época del capitalismo originario.

No parece caber duda de que una parte importante de los sectores medios ha sido beneficiada por los estilos de desarrollo vigentes, sea porque sus ingresos han mejorado más que proporcionalmente con respecto a otras capas sociales más bajas y participan crecientemente en el consumo de bienes duraderos, o porque han extraído el máximo de ventajas de los servicios públicos y de los medios asistenciales, así como de la expansión de la educación media y superior.

Fuera de duda, su gravitación está contribuyendo decisivamente a la formación del perfil actual de la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas. En las secciones siguientes habrá otras referencias a aspectos relacionados con estos importantes estratos sociales.

³⁸Véase *Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina*, (E/CEPAL/DS/185) noviembre de 1978, versión preliminar.

³⁹"... el Estado... sustrae recursos del potencial de acumulación para absorber fuerza de trabajo en forma espuria y no genuina, principalmente de los estratos intermedios". Raúl Prebisch, *op. cit.*, p. 12.

3. Las tendencias del desarrollo social rural

Una evaluación de las transformaciones ocurridas en la sociedad rural es una materia nada fácil por los distintos ritmos y la complejidad de esas transformaciones según los países y en diferentes regiones de cada país, y porque han afectado de manera muy variada a los diversos grupos sociales. La tendencia principal ha sido por lo tanto hacia una diferenciación social y heterogeneidad estructural crecientes.

Los cambios producidos sólo son comprensibles teniendo presente el contexto de la acelerada urbanización e industrialización que ha caracterizado a las sociedades nacionales y en relación con los ocurridos en la sociedad internacional.

Uno de los aspectos en que ha sido más sensible la transformación rural es el de la modificación del carácter de las relaciones sociales en que participa el residente rural. Las relaciones "cara a cara" características de la comunidad y hacienda, sin que hayan desaparecido como parte importante de la vida cotidiana en el medio rural, han cedido el paso a nuevas formas de relación prácticamente en todas las esferas importantes del quehacer de la población.

La concepción del mundo del residente rural, elaborada antaño en torno a sus relaciones con la naturaleza y su pueblo o comarca, recibe hoy el influjo de los medios de información. El residente rural es parte del público de periódicos y radioemisoras que lo ponen en contacto con otras experiencias y estilos de vida.

La familia no tiene más un asiento puramente local, al migrar parte de la nueva generación al medio urbano o a otras zonas rurales. La relación familiar se convierte así en un vínculo entre los residentes urbanos y los rurales y en un medio privilegiado para obtener informaciones confiables en las cuales basar muchas decisiones importantes.

El residente rural, en cuya seguridad eran vitales lazos las relaciones diádicas como el compadrazgo, ha pasado crecientemente a formar parte de clientelas políticas, comerciales y de servicios estatales, confesionales o privadas, y el lazo clientelístico se establece con la organización (partido, iglesia, organismo de servicios) más que con quienes la representan en uno u otro momento.

Estos diversos cambios en las relaciones sociales pueden mirarse como un aspecto de lo que a veces se ha llamado la urbanización de la vida rural. Pero si las transformaciones sociales han sido considerables y concomitantes con las de las ciudades no han alcanzado la magnitud de las ocurridas en éstas. Las evidencias apuntan más bien a un empeoramiento de las diferencias urbano-rurales en varias áreas. Las diferencias de ingreso urbano-rurales son importantes y se han mantenido o ampliado pese a la emigración campo-ciudad en los países de la región.

Diversas razones llevan a pensar que la distribución del ingreso rural no sólo se deterioró en relación con lo ocurrido en las ciudades, sino en sí misma. La transformación de las actividades productivas se realizó a través de empresas —básicamente medianas y grandes— que mantuvieron el control del grueso de la superficie cultivable; lograron el de buena parte de las zonas bajo riego; tuvieron un acceso preferencial al financiamiento y al crédito agropecuario estatal y privado y, de este modo, lograron controlar el grueso de la producción comercial de productos agropecuarios y, en muchos casos, la ocupación generada en el agro.

La rapidez y amplitud que alcanzó en los últimos decenios el proceso de concentración empresarial de la producción comercial parece deberse a una combinación de factores. Entre ellos estuvieron presentes la adopción de técnicas de producción imperantes en los países centrales e ideadas cada vez más para empresas medianas y grandes; la mayor o más pronta capacidad de respuesta de estas empresas a la expansión de la demanda comercial; el poder organizado de presión frente al Estado de los empresarios medianos y grandes, etc. No cabe duda, sin embargo, que un factor adicional y básico en los países latinoamericanos ha sido el favorecimiento efectivo de este tipo de empresas por las políticas y programas de crédito, comercialización, riego, etc., que fueron concebidas para favorecer a los pequeños productores. O sea, que buena parte de los subsidios a la importación y producción de maquinaria e insumos agrícolas, al crédito, la comercialización, el riego, etc., fueron a parar a manos de los medianos y grandes empresarios.

Esta posición del empresario resulta aún más preponderante debido al eclipse de los notables (cura, médico, etc.) en las zonas rurales al ser sustituidos por los nuevos hombres nexos con lo nacional (el agente de banco, el jefe de servicio público, etc.).

Ligado a los grandes empresarios hay un creciente sector de grupos intermedios de administradores, profesionales y técnicos que sirven al sector moderno y se ven beneficiados por los mecanismos de distribución de los frutos del desarrollo rural dentro del mismo sector.

Siempre ha habido en el campo grupos mediadores entre terratenientes y la masa campesina/jornalera, sean administradores, capataces, funcionarios públicos, u otros. La tendencia actual, sin embargo, es hacia una creciente importancia de las ocupaciones "tecnocráticas", dado el proceso de desarrollo caracterizado por la mayor complejidad y relevancia de las tareas administrativas y de la información y el conocimiento requeridos.

Los pequeños empresarios agrícolas que también constituyen grupos "intermedios" en el sentido de la estratificación social están lejos de constituir un grupo homogéneo. Algunos tienden a perder importancia, al ser absorbidos por las grandes empresas modernas, a menos que logren un acceso preferencial al capital y a la tecnología, lo que significa crecer y modernizarse ellos mismos —es decir, pasar al sector dominante de la estructura socioeconómica rural.

De todos modos hay una diferenciación de los pequeños productores entre los dedicados a producciones especializadas o a las agroindustrias y los de producciones varias o de subsistencia. Los primeros se sienten y son "algo diferente" ya que están insertos en una producción organizada en gran escala, no dependen del crédito del comerciante local, etc.

A su vez, los pequeños productores que no necesitan trabajar como asalariados parte del año se sienten a su vez "otra cosa" respecto de los que deben hacerlo.

Este breve análisis estaría indicando que los principios de la organización del trabajo, relativamente similares a los industriales, han ganado peso en el proceso de diferenciación social rural. Además, la diferenciación trabajador asalariado/trabajador independiente, puede ser en ocasiones más importante que el tener o no tener tierra, como fuente de prestigio y poder. También pueden observarse diferencias en el caso de los jornaleros. En las producciones más tecnificadas, se advierte una clara tendencia a la diferenciación social entre obreros calificados y no calificados. Este es el caso por ejemplo, entre los obreros calificados de las empacadoras de frutas y hortalizas con respecto a los recolectores no calificados.

El mayor crecimiento numérico se observa en los grupos caracterizados por la persistencia de bajos ingresos, subempleo y una creciente desocupación encubierta e incluso manifiesta. En términos ocupacionales y de relaciones de producción se nota, por un lado, el empobrecimiento y el decrecimiento relativo (numéricamente y en la participación en el producto agrícola) del sector minifundista. Se da un proceso limitado de proletarianización agrícola, limitado porque la oferta de mano de obra crece más rápidamente que la demanda generada por el crecimiento del sector de agricultura comercial moderna, que por lo demás depende más de la mecanización de las tareas agrícolas que de la mano de obra. En consecuencia, los obreros sin tierra y "semifundistas" con predios subfamiliares adoptan una gran gama de estrategias de sobrevivencia.

En general, el fenómeno de la concentración de recursos en el plano predial y extrapredial parece haberse traducido en una tendencia a la disminución de la proporción en que usa mano de obra asalariada de carácter permanente, con el consiguiente aumento de los estacionales cuyas jornadas ocupadas al año tienden a reducirse. Mientras que la situación de los asalariados permanentes o de los beneficiarios directos en los programas de reforma agraria parece haber mejorado en la mayoría de los países, la de los estacionales muestra una tendencia a empeorar. Y los últimos tienden a ser mucho más numerosos que los primeros.

La disponibilidad de servicios sociales ha aumentado considerablemente en el campo, pero no en forma suficiente como para tener efectos que disminuyan el impacto de las tendencias señaladas anteriormente.

Sería imposible determinar para la región si la prestación de servicios sociales fundamentalmente a cargo del Estado, tuvo algún efecto compensador sobre las tendencias negativas que surgen de los cambios en la estructura productiva y laboral. Menos aún sería posible saber en qué medida tal efecto podría haberse ejercido. Las variaciones entre países y entre zonas dentro de los países son enormes. Algunas consideraciones generales parecen, sin embargo, posibles.

Por una parte, el aumento del número de habitantes de los centros poblados y de la capacidad de los mismos para proporcionar servicios a la población de su entorno, fue permanente desde la postguerra. Este incremento, sin embargo, no se produjo en igual forma en todos los niveles del sistema nacional de centros poblados, ni en todas las zonas rurales. En los centros de mayor población (50 000 habitantes y más) ésta se incrementó a tasas superiores que en los de 10 000 a 50 000 habitantes y en éstos más que en los de 10 000 habitantes, variando la capacidad de prestar servicios a la población del entorno de estos centros en forma similar a la del número de habitantes. Esta tendencia general sólo se modificó en las zonas rurales de mayor crecimiento productivo (minero o agropecuario), y se debilitó en las zonas rurales de menor crecimiento de la población.

La estructura que fue adoptando el sistema de centros poblados se debió a la influencia recíproca entre el desarrollo urbano-industrial en las principales ciudades, al establecimiento de sistemas de prestación de servicios —particularmente estatales— centralizado desde esas ciudades y al desarrollo productivo de las zonas rurales. Las principales ciudades constituyen los centros de mayor atracción desde el punto de vista del empleo, ingreso y bienestar, seguidos por los centros de desarrollo rural. En un contexto aún deficitario en materia de bienestar —en términos cualitativos o cuantitativos— la población tiende a localizarse en los puntos donde se concentran los servicios y oportunidades y al hacerlo, aumenta la presión por más servicios en dichos centros.

El problema que plantea esta estructura es el debilitamiento de los centros menores que son las unidades de servicio para la población dispersa, particularmente cuando ésta se encuentra muy distante de las ciudades, como sucede en muchos países latinoamericanos. El debilitamiento de los centros menores obliga, o bien a reabsorber las funciones de servicio por los centros superiores, reduciéndose la accesibilidad y aumentando los costos de los mismos, o bien a mantenerlos en el centro menor a un costo más elevado, frecuentemente reduciendo la calidad del servicio. La población rural, particularmente la dispersa, es la más afectada por la desigual distribución de éstos.

4. La dinámica demográfica⁴⁰

Desde el punto de vista de la situación demográfica, América Latina se encuentra en una posición intermedia entre las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas del mundo; posición que por lo demás también ocupa de acuerdo a los indicadores de las principales dimensiones del desarrollo económico y social. La tasa global de fecundidad de la región, que fue de 5.3 entre 1970 y 1975, era significativamente inferior a la de otras regiones en desarrollo como África y el sur de Asia (6.3 y 6.0 respectivamente), pero todavía duplicaba con creces la tasa de las regiones más desarrolladas.⁴¹ En ese mismo período la esperanza de vida al nacer alcanzó a cerca de 62 años, superando ampliamente a las de África y el sur de Asia (45 y 48 años, respectivamente) pero todavía era diez años inferior a las de América del Norte y Europa.

Entre 1950 y 1975 América Latina fue la región del mundo en la cual la población creció más rápidamente. En sólo 25 años ésta se duplicó, mientras que la población mundial creció menos de 60% y la de las regiones más desarrolladas poco más del 30%. Como consecuencia de esas tendencias, el porcentaje de la población mundial que residía en América Latina aumentó paulatinamente, de 6.6 en 1950 a 8.1 en 1975.

El proceso de urbanización de la población de América Latina ha sido muy intenso en relación con el de las demás regiones menos desarrolladas del mundo. Según las definiciones nacionales, la proporción de población urbana para el conjunto de América Latina ya superaba el 40% en 1950 y continuó aumentando rápidamente de modo tal que en 1970 alcanzó a 58%. Se estima que en 1975 superó el 61%.

La población urbana de América Latina, que en 1950 era de 54 millones, aumentó a 192 millones en 1975 y absorbió el 82% del crecimiento total de la población en ese período.

La intensidad del proceso de urbanización fue consecuencia directa del crecimiento diferente de la población urbana y la rural. En todos los países la primera aumentó mucho más rápidamente que la segunda y para el conjunto de la región, la tasa media anual de crecimiento de la población urbana fue cuatro veces mayor que la de la población rural.

La tasa de crecimiento de la población urbana fue superior al 5% (ritmo que implica la duplicación de una población en menos de 15 años) en siete países. En otros nueve la población urbana creció entre un 4 y un 5%. Solamente en los cuatro países más adelantados en el proceso de transición demográfica, el crecimiento urbano fue relativamente lento. El ritmo de crecimiento de la población urbana de la región muestra una clara tendencia decreciente y esas tendencias probablemente se mantendrán en el futuro.

Entre 1950 y 1975, la población rural de América Latina aumentó con lentitud, poco más de un 1% anualmente. Durante ese período, las tasas muestran una lenta pero continua tendencia decreciente. En

⁴⁰ Para un análisis detallado del tema consúltese: CEPAL, *América Latina. Situación demográfica alrededor de 1973 y Perspectivas para el año 2000*, (ST/CEPAL/Conf.54/L.2), marzo, 1975.

⁴¹ La tasa global de fecundidad es el promedio de hijos que tendría una mujer al término del período de su vida fértil, si durante ese período, es decir entre los 15 y 50 años de edad, experimentara las tasas de fecundidad por edades que se registran en un año en la población.

general el crecimiento de la población rural fue más rápido en los países con altas tasas de crecimiento demográfico y más lento, o aún negativo, en los países más evolucionados demográficamente.

Se ha estimado que la población económicamente activa del conjunto de los veinte países de América Latina, aumentó cada vez más rápidamente, pasando de 55 millones en 1950 a cerca de 99 millones en 1975. La tasa de crecimiento de la población económicamente activa ha estado aumentando desde 1950 siguiendo una tendencia similar a la de la población de edades activas. La población económicamente activa regional creció más lentamente que la población total y la población de edades activas durante los dos primeros decenios del período, pero se estima que después de 1970 ha estado aumentando a un ritmo más rápido que la población total, casi tan rápido como la población de 15 a 64 años. Esas tendencias se observan también en un creciente número de países.

La información disponible acerca de las tendencias del crecimiento demográfico en las diferentes áreas y países de la región, *permite afirmar que el ritmo de crecimiento de la población total alcanzó su máximo a mediados del decenio de 1960 y está comenzando a descender lentamente*. No obstante, el ritmo de crecimiento de la población latinoamericana se mantendrá por sobre el de la población mundial.

Según las proyecciones más recientes⁴² se espera que en el último cuarto de este siglo, la tasa de crecimiento de la población de América Latina disminuya cada vez más rápidamente y pase de cerca del 3% en 1970-1975 a menos de 2.4% al finalizar el siglo. Esta tendencia determinaría un crecimiento relativo de la población de 88% entre 1975 y el año 2000.

El descenso de la tasa de crecimiento no significa que en los próximos 25 años no se prevean cambios importantes en la dinámica y la estructura demográfica de la región en su conjunto y especialmente en los países que la integran. El crecimiento de la población es la resultante de las tendencias en los componentes de ese proceso y la estructura de la población confiere una cierta inercia a esas tendencias. Las proyecciones prevén descensos sustanciales de la tasa de natalidad en todos los países; sin embargo, el efecto de ese descenso sobre la tasa de crecimiento será contrarrestado por el descenso previsto en la tasa de mortalidad.

Las tendencias demográficas y sus cambios están relacionados de múltiples maneras con el nivel, el ritmo y la modalidad de desarrollo adoptada por el país, ya sea porque sus consecuencias condicionan las alternativas de acción abiertas a los gobiernos, ya porque las tendencias actuales y futuras son, a su vez, en gran parte efecto de procesos socioeconómicos más amplios.

El breve resumen que se ha hecho de las tendencias demográficas actuales permite identificar dos grandes consecuencias no modificables en el mediano plazo y que constituyen grandes desafíos para los gobiernos de la región.

La primera es el aumento de la fuerza de trabajo. Las tasas de crecimiento demográfico en las décadas pasadas y la estructura por edad de la población conducirán a que la población en edades activas crezca a una tasa anual alrededor de 2.9% de aquí al año 2000, haciendo que de cerca de 170 millones en 1975 llegue a más de 345 millones hacia fines del siglo.

De acuerdo con estimaciones recientes⁴³ la población económicamente activa del conjunto de los veinte países aumentaría de cerca de 99 a más de 199 millones entre 1975 y el año 2000, esto es, más rápidamente que la población total pero con un ritmo algo más lento que la población de edades activas.

Dado que la población que llegará a edades activas en los próximos quince años ya ha nacido, los cambios en la fecundidad y las políticas que se adopten para acelerar su decrecimiento, no producirán efecto sino a partir desde entonces. Por eso, el éxito con que se enfrente ese desafío en el mediano plazo depende fundamentalmente tanto de que se logren tasas satisfactorias de crecimiento y niveles adecuados de capitalización, como de que el estilo de desarrollo que se adopte modifique, en cierta medida, los patrones actuales de la estructura económica y se decidan políticas deliberadas a fin de acrecentar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo de los países.

La segunda gran consecuencia de las tendencias demográficas es el carácter urbano que tendrán todos los países de la región dentro de unos veinte años. Se quiera o no, dos tercios o más de la población de la mayor parte de ellos residirá en ciudades a esa fecha e incluso en los países actualmente menos urbanizados habrá más habitantes urbanos que rurales, haciendo que su desarrollo no pueda dejar de inscribirse dentro de las sociedades urbanas.

⁴² CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XI, Nº 22, Santiago de Chile, julio de 1978.

⁴³ Basadas en tasas de actividad proyectadas por la OIT y proyecciones de población del CELADE.

El gran desafío que enfrentan en este momento los países de la región es cómo regular el proceso de concentración urbana y metropolización para evitar o atenuar los problemas del deterioro urbano (insuficiencia de servicios, congestión, contaminación, etc.), así como la concentración de recursos necesarios para solucionarlos.

Empero, la tendencia a concentrar las empresas industriales sobre todo las del sector moderno en unas pocas ciudades, lo que parece inherente al estilo de desarrollo de muchos países de la región, ha contribuido a aumentar más que a disminuir las diferencias de ingreso y niveles de vida entre este sector urbano-industrial y el resto del país. También los cambios hacia la modernización agrícola parecen haber reducido las oportunidades ocupacionales en las áreas rurales dando origen a procesos migratorios intrarrurales y urbanos relativamente importantes. Sin embargo, algunas evidencias indicarían que la distribución espacial de la población, tanto la dispersión rural como la concentración urbana, se produce con cierta autonomía respecto de las transformaciones en la estructura de la producción. O sea que la gente cambia de residencia por otras razones además de las causas puramente económicas. Como en otros aspectos, hay aquí una dinámica social que influye no sólo en la intensidad y dirección de estos procesos de distribución espacial de la población sino también en sus componentes y en las configuraciones que van resultando. En suma y como ejemplo, la concentración industrial y la urbanización son procesos que tienden a converger pero nunca de una manera perfecta porque sólo son relativamente dependientes.

Por lo tanto, y dadas las estrechas relaciones entre los procesos demográficos y las características de los estilos de desarrollo vigentes en los países, la modificación de las actuales tendencias hacia la concentración urbana y la metropolización de la población dependerá fundamentalmente del cambio de los factores que los condicionan, entre los que son esenciales las políticas públicas que inciden sobre la transformación de los asentamientos humanos.

5. El empleo y las transformaciones de la fuerza de trabajo

Los diagnósticos del problema del empleo han cambiado radicalmente en los dos últimos decenios, y a lo largo del actual ha aumentado apreciablemente su importancia con relación a la de otros aspectos del proceso de desarrollo.⁴⁴ En el pasado, las preocupaciones se centraban a menudo en el problema del desempleo abierto. En la actualidad, se analizan con cuidado las cifras de desempleo de la región. Los datos disponibles para América Latina en su conjunto no revelan un incremento claro de la tasa de desempleo manifiesto desde 1950. En realidad, en el período comprendido entre los años cincuenta y fines de los años sesenta, no hay una tendencia definida al respecto. Sin embargo, durante el decenio actual y en parte como consecuencia de la recesión mundial, pero también debido a diversas crisis internas, el desempleo abierto se ha elevado mucho en algunos países. En algunos otros, en cambio, el desempleo ha bajado a partir de niveles anteriores más altos.

En el presente, los perfiles del problema han variado, particularmente en lo que respecta a la forma en que los distintos sectores de la población se ven afectados por la subutilización de la mano de obra. Los análisis contemporáneos también destacan las cuestiones más generales de la pobreza, la desigualdad y la privación que experimentan quienes sufren problemas de empleo. Este cambio de énfasis ha hecho necesario conocer mejor las diversas situaciones que se dan en el mercado de trabajo y que se traducen en bajos ingresos, como asimismo, definir de manera más cabal las características sociales de los desempleados y subempleados. A su vez, todo esto entraña reordenar las prioridades apartándose de la simple creación de empleo e inclinándose más bien por abarcar una amplia gama de objetivos que vinculen el empleo con el replanteamiento del desarrollo en su conjunto.

La variedad de situaciones nacionales y la heterogeneidad de las distintas facetas del problema de empleo dificultan las generalizaciones para toda la región y, hasta cierto punto, hacen que ellas carezcan de sentido. Sin embargo, surgen algunos hechos comunes que permiten caracterizar el volumen, estructura y evolución esenciales de los recursos humanos subutilizados de América Latina. Aproximadamente 27% del total de la fuerza laboral está subutilizado.⁴⁵ Sólo un quinto de esta subutilización total puede atribuirse al desempleo abierto, mientras que el 80% restante obedece a distintas formas de subempleo.

⁴⁴Véase *El empleo en América Latina: mirada retrospectiva y perspectiva para el futuro* (E/CEPAL/DS/183) noviembre de 1978, versión preliminar.

⁴⁵PRFALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, 1976, Santiago de Chile.

La mayor incidencia del subempleo se encuentra entre aquellos que perciben magros ingresos debido al bajo nivel de productividad de las unidades de producción en que trabajan, donde la situación laboral es asimismo precaria o fluctuante. El subempleo urbano y rural comparten alrededor de la mitad de esta clase de subutilización de la mano de obra, la que, en términos generales, constituye un 35% a 40% del total de la fuerza laboral subutilizada en la región.

Cerca del 60% del desempleo y subempleo de América Latina se encuentra en las zonas urbanas, donde la mayoría de los afectados está más bien en situación de subempleo que de desempleo. Obviamente, los desempleados constituyen el caso más extremo porque no obtienen ingresos. Por tal motivo, los jefes de familia registran niveles de desempleo manifiesto bastante más bajos, mientras que más de tres cuartos de los desempleados son jóvenes y mujeres.

En el pasado, los diagnósticos del problema del empleo en la región han hecho hincapié en la deficiente capacidad de absorción del mercado de trabajo de los sectores de producción más modernos, bajo condiciones de crecimiento acelerado de la fuerza laboral urbana y de cambios tecnológicos tendientes al ahorro de mano de obra en la agricultura. Las modificaciones de la estructura ocupacional experimentadas por varios países entre 1950 y 1970, pero en especial en los últimos diez años, tienden a confirmar que estas características están muy relacionadas con el problema del empleo y la pobreza. En los dos últimos decenios, el crecimiento urbano proveniente en gran parte de la intensa migración interna de las zonas rurales se ha traducido en una redistribución sectorial del empleo. Todos los países respecto de los cuales se dispone de información registraron una baja de la participación relativa de la mano de obra empleada en la agricultura. Los servicios, el comercio y la construcción recibieron la mayor parte del incremento de la población urbana de origen migratorio, y a menudo la incapacidad del sector industrial de proporcionar un número adecuado de empleos pareció confirmarse por el estancamiento o disminución del porcentaje de la fuerza laboral empleada en este sector. Sin embargo, la tendencia señalada no fue igual en todos los países. Por el contrario, en algunos de ellos, como en el Brasil, Panamá y Venezuela, la industria y los servicios básicos aumentaron su participación en el empleo, pero a partir de bajos niveles anteriores.

Desde un punto de vista global es posible que el panorama del empleo parezca haber mejorado en el curso de este proceso, pero esta clase de perspectiva panorámica nada indica acerca de lo sucedido con la situación del empleo de los diversos segmentos que constituyen los heterogéneos mercados laborales característicos de la región. Los datos para el Brasil en el período comprendido entre 1960 y 1970 indican que un tercio del crecimiento de la fuerza laboral urbana fue absorbido por la industria y la construcción, pero del resto la mitad ingresó a los servicios y un 13% al comercio. Esto significa que la mayor parte de los nuevos empleos pertenecían al sector informal donde se concentra el subempleo urbano.

La conclusión provisoria que se puede extraer es que por muy rápidamente que aumente el sector moderno y aunque ello se logre sin introducir innovaciones tendientes a economizar mano de obra, el tamaño absoluto de este sector es demasiado pequeño para absorber más que una pequeña parte de la expansión masiva de la fuerza laboral urbana.

Por otra parte, si se centra la atención en los ingresos percibidos y no en el simple número de empleos creados, el perfil del empleo resulta menos positivo. En general, la distribución del ingreso se tornó más desigual entre 1960 y 1970 y los salarios reales se redujeron en el mismo período. Esto indica que la distribución funcional varió en favor de las utilidades. Sin embargo, se ha señalado que hubo un fuerte incremento de los salarios percibidos por pequeños grupos de asalariados del sector moderno de la economía, dentro de una estructura de salarios cada vez más diferenciada. Expresada en función de la pobreza que emana de la falta de empleo adecuado, tal situación significa que a comienzos del decenio actual, más de la mitad de la fuerza laboral de la región se encontraba por debajo de una línea razonable de ingresos.⁴⁶

Las características ocupacionales de los subempleados pobres de las zonas urbanas se vinculan con el tipo de unidad de producción en que generalmente trabajan. Estas unidades se caracterizan por la facilidad con que es posible incorporarse a ellas; comparten un nivel mínimo de organización de tipo tradicional; tienen pocas exigencias en materia de capital físico y humano y son de tamaño pequeño. Por lo general se encuentra en mercados marginales muy competitivos o al borde de las estructuras de los mercados concentrados. En su conjunto, los trabajadores que trabajan en estas unidades, sea en el comercio, empleos por cuenta propia, servicios, trabajo industrial temporario, construcción, etc., constituyen lo que ha llegado a

⁴⁶ PREALC, *Ibid.*, págs. 12, 45 y 46.

conocerse como el sector informal, que se caracteriza por la precariedad de empleo e ingresos, y por su bajo grado de organización laboral y sindical.

Este sector informal, en el cual las condiciones de pobreza y subempleo se encuentran íntimamente entrelazadas, representa aproximadamente 35% de la fuerza laboral urbana de once países de América Latina respecto de los cuales se dispone de información. Los sectores de servicios y comercio representan más de la mitad del empleo en el sector informal, aunque cerca de un quinto se encuentra en actividades industriales. En el último decenio el sector informal tendió a expandirse a un ritmo muy superior al del sector formal, absorbiendo una proporción creciente de la fuerza de trabajo.

La estrecha relación que existe entre la pobreza urbana y el subempleo queda de manifiesto a partir de los datos disponibles que indican que alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo que se dedica a actividades no agrícolas percibe ingresos inferiores al promedio, aproximación razonable del subempleo medido de acuerdo con el ingreso.⁴⁷ Asimismo, los datos parciales correspondientes a algunas zonas urbanas indican que, en promedio, aproximadamente la misma proporción gana menos que el salario mínimo legal.

Las estadísticas recientes de varios países también indican en qué medida los pobres trabajan en el sector informal. En la zona metropolitana de San Salvador, casi 80% de los empleados que ganan menos del salario mínimo legal pertenecían al sector informal. Las cifras eran 83% para Asunción y 77% para Santo Domingo, mientras que en México y varias zonas urbanas de Colombia, se registraba 73% de los pobres en las actividades informales.⁴⁸

Los servicios personales y el comercio registran la más alta concentración de personas que perciben menos que el salario mínimo legal, pese a que el fenómeno reviste importancia en casi todas las ramas de la actividad económica no agrícola. Las personas empleadas que ganan menos del salario mínimo también se encuentran en las distintas categorías ocupacionales, pero las que tienen mayor importancia relativa son las que trabajan por cuenta propia. Además, no puede sostenerse en forma convincente que los que perciben menos que el salario mínimo pertenezcan sólo a grupos de edades jóvenes que tienen empleos de jornada parcial. Esto no invalida la cuestión de la pobreza de las familias, porque estudios recientemente concluidos en seis países revelan que el nivel de subempleo, según el ingreso, era muy alto entre jefes de familia y que, en general, muchos de los que ganan menos del salario mínimo legal contribuyen de manera importante al ingreso total de la familia.⁴⁹ Al mismo tiempo, otras de las principales características personales de los que tienen bajos ingresos son reducidos niveles de instrucción, juventud o vejez, y sexo femenino.

La creciente segmentación de los mercados de trabajo y diferenciación de los trabajadores en función de la calidad de sus ocupaciones y niveles de ingreso introduce algunos problemas importantes.

Vale la pena examinar este punto. La diferenciación y segmentación son dos características fundamentales de los mercados laborales urbanos. Hay numerosos planos de separación transversales y horizontales que dividen los mercados en diferentes capas y segmentos. Entre las principales distinciones causantes de estas divisiones o barreras, figuran: trabajo protegido (sindical o fiscal) y trabajo no protegido; asalariados y empleados por cuenta propia; trabajador manual y no manual; nivel de educación y aprendizaje; dependencia de intermediarios o agentes laborales; exigencia de documentos para trabajar; acceso a la información; edad; sexo y estado civil.

Uno de los aspectos más destacados de la segmentación del mercado de trabajo en América Latina ha sido la diferenciación creciente de la estructura de los salarios urbanos. No cabe duda de que hay factores institucionales como la magnitud de la fuerza sindical y la percepción de los trabajadores del nivel de utilidades de la empresa moderna que opera en mercados concentrados, que explican en parte estas crecientes diferencias de salarios. Pero ésta es una explicación incompleta porque se han observado diferencias de salarios, en circunstancias en que los niveles de sindicación de las actividades con ingresos más elevados registran una amplia variación que oscila entre 5 y 30% de la mano de obra en ese sector.⁵⁰

⁴⁷ Paulo R. Souza y Víctor E. Tokman, *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*. Trabajo presentado a la Conferencia sobre Distribución, Pobreza y Desarrollo, Bogotá, Colombia, 2 al 4 de junio de 1977.

⁴⁸ *Ibid.*, Servicio Público del Empleo, PNUD Y PREALC. *Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México*, 1975 y B. Kugler, *Pobreza y la estructura del empleo en el sector urbano de Colombia*, trabajo presentado a la Conferencia sobre Distribución, Pobreza y Desarrollo, Bogotá, Colombia, 2 al 4 de junio de 1977.

⁴⁹ Souza y Tokman, *op. cit.*, págs. 4-5. Los países son Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá.

⁵⁰ PREALC, *Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo*, Santiago, mayo de 1978, p. 10.

Los factores explicativos de las diferencias salariales que tienen mayor importancia son los que conducen a la formación de los llamados "mercados internos" en el sector formal moderno. La existencia de dichos mercados internos condiciona el empleo, los ascensos y las estructuras de salarios en las empresas modernas.⁵¹ Las variables más importantes que tienden a producir estos mercados internos son los niveles de aptitud específicos que se exigen para obtener empleo en una determinada empresa, la tecnología empleada, el costo de capacitación en el servicio y la facilidad con que la empresa pueda traspasar los aumentos de salarios al consumidor. Así, a medida que las empresas aumentan de tamaño y complejidad tecnológica y la concentración del capital moldea el mercado y los transforma en una estructura oligopolista, las grandes empresas desarrollan sus propios mecanismos para asignar la mano de obra y fijarle precio. Salvo la última variable mencionada, las demás elevan el costo de la concentración, selección y capacitación del personal, pero en los mercados oligopólicos frecuentes en la región, dicho incremento puede habitualmente sumarse al precio.⁵²

Al seleccionar los trabajadores que ingresan a los mercados de trabajo internos, los empleadores buscan credenciales y señales que atestigüen la adaptabilidad del candidato a la empresa y que midan su nivel y potencial de capacitación futura. Esta tendencia de las empresas modernas a capacitar su propia mano de obra, junto con la oferta relativamente inelástica de mano de obra calificada, tiende a aumentar el nivel de los salarios promedio en el sector incluido en el sistema de mercados internos y pone en marcha efectos adicionales de sustitución de factores que favorecen la entrada de capital en desmedro del trabajo.

Este proceso de segmentación ayuda a comprender la facilidad sorprendente, observada en el actual decenio, con que surge la escasez relativa de mano de obra en situaciones que hay excedentes de fuerza de trabajo disponible, como ha sido el caso, por ejemplo, del Brasil, Colombia y Venezuela.

La diferenciación del mercado induce una mayor concentración del ingreso, que está estrechamente relacionada con el comportamiento en el mercado de trabajo de la gran empresa moderna. Este mecanismo deriva de la asignación diferencial de los ingresos salariales entre los diversos segmentos de la fuerza de trabajo. La mayor participación de las grandes empresas, oligopólicas y modernas, en el producto total, con una participación mucho menor en la absorción de mano de obra, refuerza el crecimiento de este desnivel salarial.

Si la participación en el empleo del sector moderno crece en general a ritmos menores que la expansión poblacional y ciertamente bien por debajo de las demandas sociales existentes parece natural que parcial o simultáneamente ocurran varias cosas: una es que aumenten las presiones para ingresar a este sector por parte de los que están fuera de él; también puede ocurrir que esto produzca un mayor repliegue defensivo de quienes ya se encuentran dentro del sector moderno y que para protegerse apelen a mecanismos de marginación más eficaces. Otra posibilidad es que las demandas sociales tiendan a desplazarse hacia logros no económicos, como ser la educación que prepara mejor para la competencia ocupacional, sea de la presente generación o de sus descendientes. Al parecer todo esto ha estado aconteciendo y en grados diversos.

Sintetizando, casi todos los analistas del problema del empleo coinciden en que para los próximos 10 o 15 años los niveles de subutilización de la mano de obra continuarán siendo elevados, similares en algunos países a las magnitudes que existen actualmente.⁵³ Sin embargo, las facetas cambiantes del problema sugieren que en la década venidera surgirán nuevas presiones que se sumarán a las tendencias descritas y que, además, dichas presiones podrían adoptar formas diferentes. Habrá seguramente grandes variaciones de magnitud, pero es probable también que haya cambios radicales en la estructura de la fuerza de trabajo en gran parte de la región.

El cambio más importante es la tendencia constante hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana con una vasta concentración en las zonas metropolitanas. Sin embargo, la fuente de este incremento será tal vez muy diferente. A partir de los años 50 una parte importante de la expansión de la fuerza de

⁵¹ Paulo Vjeira da Cunha, *The Urban Informal Sector, Internal Labour Markets and Market Segmentation: Theory and Measurement*, versión preliminar, agosto de 1976.

⁵² Vieira da Cunha observa que dichos incrementos obedecen en parte al hecho de que en un proceso técnico de producción altamente integrado ninguna ocupación es independiente de otras afines. La compatibilidad social y técnica entre los miembros de grupos de trabajo o de núcleos laborales adquiere suma importancia y el problema de asignación de mano de obra consiste en formar una fuerza de trabajo que se desempeñe bien en un ambiente determinado. *Ibid.*, pp. 7 y 8.

⁵³ CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina* (E/CEPAL/1027), marzo de 1977. PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, op. cit.

trabajo urbana ha provenido de la llegada de migrantes procedentes de las zonas rurales. En cambio, durante la década de 1970 hay indicios de que los nuevos migrantes tienen una menor importancia relativa: en la rápida expansión que aún prosigue dominan cada vez más los nuevos postulantes de origen urbano. Las expectativas de este último grupo parecen ser diferentes a las de los migrantes. Y en ese caso, el papel tradicional del sector informal como antesala del mercado laboral urbano no servirá para ofrecer un empleo aceptable a estos nuevos postulantes a la fuerza de trabajo. En consecuencia, las presiones por tener acceso a oportunidades de empleo adecuadas pueden adoptar formas e intensidades diferentes en los años venideros.

Enfocado el asunto desde otra perspectiva, parece evidente que la incorporación de la juventud a la fuerza de trabajo se está haciendo más difícil, en parte por el incremento global insuficiente de la demanda de mano de obra y, en parte, por las presiones de los egresados de los sistemas educacionales que constituyen un contingente que crece mucho más rápido y que posee aspiraciones ocupacionales superiores a las oportunidades existentes. Subsiste una gran disparidad entre el mercado laboral destinado a la juventud de las capas medias con educación secundaria completa por lo menos, con respecto al destinado a la juventud de las capas inferiores escasamente alfabetizadas, además hay muy poca movilidad de un mercado al otro, y en ambos casos la oferta supera la demanda. Puede ser que la primera categoría de jóvenes que en su gran mayoría forman parte de los sectores medios, siga presentando los desafíos más inmanejables para los estilos prevalentes de desarrollo. Pero también es probable que el problema generacional surja cada vez con mayor claridad en el segundo grupo hasta alcanzar el punto en que sus miembros encaren períodos más prolongados de inseguridad, desempleo o absorción espuria en actividades del sector informal, que cada vez tienen menor prestigio.

Junto con el problema de la juventud está el asunto del incremento radical de las tasas de participación femenina, sobre todo en los países de la región más urbanizados y con economías más modernas. Hay razones para estimar que las tendencias de largo plazo de la participación femenina se verán determinadas en gran medida por el nivel educacional de la mujer, que influye en su relación social con el hombre y en su posición en el seno de la familia. Los cambios espectaculares en este sentido ocurridos durante la última década en los países industrializados, junto con los últimos acontecimientos en América Latina, exigen prestar mucha atención a esta esfera. Este es un terreno en que las posibles consecuencias de cambios radicales en la participación femenina para las tendencias de empleo de largo plazo serán muy importantes.⁵⁴

Por ejemplo, en las condiciones actuales que reinan en el mercado laboral y en el orden social una mayor participación de la mujer podría significar mayor competencia por ocupaciones mal remuneradas que ahora desempeñan hombres, aumentando así el desempleo visible y deprimiendo quizá los ingresos de las capas más pobres porque la mayor posibilidad es que muchas mujeres reemplacen a los hombres con salarios más bajos.

Desde una perspectiva social más amplia, las tasas reducidas de participación en la fuerza de trabajo, la naturaleza improductiva y precaria de gran parte del empleo existente, la perspectiva de presiones crecientes ejercidas sobre el sistema ocupacional por la mujer y la juventud educada, impedidos en alto grado de encontrar una ocupación con un ingreso satisfactorio, hacen que sea aún más improbable el logro del "pleno empleo" definido convencionalmente. De ahí que sea de suma urgencia buscar soluciones originales para el largo plazo, otorgando la consideración debida a todas las funciones sociales del empleo, aparte de las de producción e ingreso.

6. El crecimiento educativo y las demandas sociales

Los datos de los censos de 1960 y 1970 correspondientes a los 17 países para los que se dispone de información comparable permiten afirmar que la región ha llevado a cabo un marcado esfuerzo para aumentar la cobertura educacional, lográndose avances considerables en la ampliación del acceso de la población al sistema educativo, mayores que los registrados en otros sectores de la actividad social. Estas tendencias

⁵⁴ Las últimas proyecciones efectuadas por la OIT revelan incrementos sustanciales de las tasas de participación femenina desde la presente década hasta el año 2000, sobre todo en los grupos de edades entre 20 y 24 años y entre 25 y 44 años. En el primer grupo, el incremento de las tasas de participación correspondientes a América Latina, entre 1975 y el año 2000, es de 42.7% siendo en la Argentina de 13.9%, y en el Brasil y México de 60.6%. Para el grupo de edades entre 25 y 44 años los incrementos proyectados son: América Latina, 30.2%; Argentina, 19.8%; Brasil y México 45.4% OIT, *Labour Force: Estimates and Projections 1975-2000*, segunda edición, Ginebra, 1977.

continúan en el presente, en gran parte como respuestas a una fuente de demandas sociales que no muestra señales de disminuir. Sin embargo, al mismo tiempo se percibe una tendencia al agotamiento de los recursos públicos asignados a la educación y una serie de transformaciones internas en el sistema educativo que está modificando rápidamente sus dimensiones, la relación entre sus niveles y las prioridades principales que impulsan y orientan su expansión. A estos aspectos diferenciales se referirá principalmente el análisis de esta sección.

La gran ampliación de la cobertura educacional primaria que se duplicó en términos absolutos desde 1960, explica gran parte de la disminución del analfabetismo en el decenio 1960-1970, sobre todo entre los sectores más jóvenes. En el año 1960 casi una de cada cuatro personas en el tramo de 15 a 19 años figuraba en la categoría censal de analfabetos mientras que en 1970 dicha relación descendía de uno a seis. La disminución experimentada por el analfabetismo en la región resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que la población comprendida en ese tramo de edades aumentó en 7 millones de personas.

Sin embargo, las variaciones entre los países en cuanto a la tasa de analfabetismo se mantienen muy altas, aunque con diferencias importantes en su ubicación relativa. En general, se observa una tendencia a la reducción del analfabetismo pero ella parece obedecer mucho más a los efectos de la expansión de la educación primaria y del sistema educacional en su conjunto que al resultado de políticas específicas para su erradicación. También se observa que algunos países cuya tasa de analfabetismo se mantuvo constante entre 1960 y 1970 con una media de alrededor de un 25% para este grupo de edad, han encontrado dificultades para extender la escolaridad a sectores sociales marginados, lingüística y culturalmente o por razones socioeconómicas.

El crecimiento de la matrícula educacional por niveles en el período 1960-1975 ha sido considerable en su conjunto, mostrando sin embargo, marcadas diferencias cuando se comparan entre sí los niveles educacionales. En efecto, mientras la matrícula primaria se duplicó en ese período, la secundaria creció 5 veces y la de enseñanza superior más de 6 veces.

La comparación de las tasas de crecimiento anual de la matrícula es aún más indicativa de esta tendencia a la concentración del dinamismo educacional en los niveles medio y superior a expensas del primario. Entre 1960 y 1975 la matrícula primaria se elevó 4.8% anualmente, la secundaria a 11.2% y la superior a 12.9%; sin embargo, más notable aún resulta el hecho de que en el último de los tres quinquenios considerados (1970-1975) el incremento anual de la matrícula primaria se tornó más lento y bajó a 3.9%, mientras que el de la secundaria y superior se elevó a 12.6% y 16.8%, respectivamente.

Algo semejantes resultan los cambios en el perfil de la matrícula total; en efecto, la primaria disminuyó del 83% al 68% del total, en tanto que la secundaria subió de 12% a 24% y la superior de 1.8% a 4.4%, entre 1960 y 1975.

Consiguientemente, la cobertura por edades superiores a 12 años se amplió mucho más aceleradamente que la de primaria llegando a abarcar hasta cerca de una mitad del grupo de 12 a 17 años registrado en el sistema educacional. No obstante, el avance de la cobertura del grupo de 6 a 12 años de edad en relación con la matrícula primaria fue importante pasando de 70.7% en 1960 a 86.5% en 1975, para un conjunto de 20 países que representan a la mayor parte de la región. También aquí las variaciones entre países presentan diferencias muy considerables.

Las cifras relativas a la duración de los estudios primarios así como la frecuencia de la repetición de años en ese nivel ponen de relieve una situación que puede ser considerada poco satisfactoria. En efecto, aunque la tendencia sea positiva la proporción que completa el ciclo primario es aún muy baja y con grandes diferencias entre países. En general, un estudio de 18 países de la región revela que hacia 1975 una proporción menor a la mitad de los ingresados 6 años antes completó el ciclo primario, con porcentajes más bajos en los países más poblados.

Lo que es aún más grave es que más de la mitad de la deserción escolar se encuentra concentrada en los tres primeros años de estudio.⁵⁵ Como es bien sabido, esto supone un cuadro de alfabetización insuficiente y poco sedimentado, que al cabo de poco tiempo se convierte en analfabetismo por desuso. Esta hipótesis se hace aún más plausible si se tiene en cuenta que en esos primeros años se registra una elevada tasa de repetición, muy asociada por cierto con el abandono de los estudios (más de 50% de los desertores fueron repitentes una o más veces).

⁵⁵ UNESCO, *Evolución y situación actual de la educación en América Latina*, Santillana, Madrid, 1974.

Esta alfabetización insuficiente incide negativamente sobre la calidad y capacidad de la fuerza de trabajo, que posee en promedio una escolaridad muy baja debido sobre todo al peso de la masa considerable de analfabetos y semialfabetos.

La matrícula y cobertura de la enseñanza media se ha expandido mucho más aceleradamente que la del nivel primario, alcanzando proporciones relativamente altas en el grupo de edad de 13 a 19 años de edad para algunos países. El crecimiento de la matrícula regional entre 1960 y 1975 ha sido de hasta 7 veces, cifra que fue aún más alta en los países que tenían una cobertura baja en aquel año. En cambio, es menor en los países donde había situaciones inversas, esto es, de menor crecimiento poblacional y con coberturas más altas en 1960, pero aun así en ningún caso llega a ser menos de 2.5 veces superior a la matrícula media en este año.

La expansión futura de la matrícula media está condicionada por el crecimiento mucho más lento del contingente que concluye el ciclo primario, que sigue siendo una proporción bastante menor a la mitad de los que inician el ciclo educacional. En consecuencia, la selección social es ya muy alta en primaria. De los que egresan, una proporción que para el conjunto de la región no baja del 90%, continúa estudios secundarios.

La demanda social de educación se mantiene muy alta en los sectores sociales cuyas estrategias de ascenso para sus hijos dependen en alto grado de su progreso educacional. Una expresión de esta tendencia a avanzar todo lo posible dentro del sistema educativo, se puede encontrar en el hecho aparentemente paradójico de que la composición por especialidades de la matrícula media experimentó variaciones que revelan una mayor preeminencia de la enseñanza general y humanista en desmedro de la participación relativa de la normal y de las especialidades técnicas. Y esto no obstante que en varios países se ha abierto la posibilidad de acceso a la universidad a los egresados de secundaria que hicieron cursos normales o técnicos. Aun así, estos estudios ejercen un atractivo declinante, entre otras cosas, porque dan credenciales de escaso valor en el mercado de trabajo y gozan de poco prestigio social.

La matrícula en la educación superior hacia 1975 era cercana a los 3.5 millones de estudiantes inscritos, mientras que en 1960 sólo había bordeado los 550 mil. Esto supone un crecimiento de más de 6 veces en 15 años; en el quinquenio 1970-1975 la matrícula de este nivel se duplicó.

Esta formidable tendencia expansiva de la educación superior, particularmente de la universitaria, muestra signos evidentes de aceleración en los años más recientes y presenta las siguientes características: a) una considerable multiplicación de instituciones y de nuevas carreras largas pero en mayor medida intermedias, con la incorporación, en varios países, de la formación de docentes primarios a los estudios de nivel superior; b) una segmentación estratificada de la enseñanza superior en una multiplicidad de instituciones que proporcionan distintos tipos y calidades de formación, que responden a diversas demandas económicas y necesidades sociales, y que poseen diferente prestigio y posibilidades de ubicación profesional. La estructura de la educación superior ha adquirido así una forma piramidal, con una tendencia evidente al aumento de la distancia entre la base y la cúspide del sistema donde se destaca la importancia de los estudios de postgrado. Todo esto revela evidentes analogías con otros efectos concentradores y excluyentes de los estilos de desarrollo vigentes en la mayor parte de la región, y que se observan por ejemplo en la estructura ocupacional y la distribución del ingreso; c) la tasa de escolarización superior calculada por la UNESCO (18-23 años) indica que el conjunto de América Latina, en 1975, con una cifra de 19.7%, se aproximaba rápidamente a la de Europa, que era en ese mismo año de 25.5%; d) la aceleración registrada en el último quinquenio (1970-1975) se explica en parte por la tendencia al incremento de la participación femenina en la matrícula debido a su mayor presencia en carreras anteriormente masculinas y, sobre todo, a la creación de nuevas carreras de interés compartido con los hombres (ciencias sociales) y a la incorporación de la formación docente primaria al nivel superior. De cualquier manera, la ampliación de la participación femenina no ha significado *per se* una transformación democratizadora del perfil social del reclutamiento universitario. Diversas evidencias justifican la suposición de que el origen de clase social de las nuevas estudiantes corresponde a un patrón muy semejante al masculino, quizá aún más acentuadamente elitista; e) la formación de docentes para los niveles medio y superior constituye ahora una de las funciones principales del ciclo de estudios superiores. La expansión de este sector ocupacional ha sido aún más rápida que la de la matrícula educacional total. Datos existentes para unos 15 países muestran que la ocupación docente media y superior aumentó más de 4 veces entre 1960 y 1975, alcanzando muy altas cifras absolutas y un incremento mayor que el de las ocupaciones profesionales y otras de tipo técnico y burocrático, que requieren altos niveles educacionales y en las que también se registraron crecimientos notables.

Los cambios ocurridos en la estructura del empleo, particularmente en el sector moderno de la economía, han traído consigo importantes modificaciones en lo que se refiere a los requisitos educacionales necesarios para el ingreso a las ocupaciones calificadas y jerarquizadas. Al mismo tiempo, la rápida expansión de las capas educadas en la fuerza de trabajo ha creado en algunos sectores, especialmente de la burocracia, situaciones de sobreeducación en que las personas ocupadas poseen conocimientos que exceden a las exigencias educacionales de sus tareas.

Este proceso ha tendido a reducir la significación del sistema educacional como medio de ascenso social y nivelación de las oportunidades para quienes acceden a él. En efecto, en la medida que aumenta el número de estudiantes que egresa de un determinado nivel y tipo de estudios, el valor de éstos decrece en el mercado laboral. Y al estratificarse el sistema educacional medio y superior, se establecen diferentes criterios de selección, según sean los colegios o universidades donde fueron cursados los estudios y los niveles alcanzados en ellos. Recientemente, se ha comenzado a exigir la realización de estudios de postgrado (para optar a los grados de magister y doctor, privilegiándose los obtenidos en prestigiosas universidades del extranjero) como requisito para el ingreso a ciertas ocupaciones ejecutivas en grandes empresas y también en el sector público, lo que restringe estas ocupaciones a un pequeño número de candidatos. Se forman así mercados "cautivos" ligados a determinadas credenciales educativas, que son altamente selectivas en términos sociales (por ejemplo, hay que pagar elevados costos de matrícula durante largos años).

Esta creciente diferenciación y jerarquización interna de los estudios, que ha contribuido a acrecentar la complejidad de la pirámide educacional con una evidente mayor distancia entre sus base y cúspide, encuentra su correlativo del lado del mercado de trabajo donde diversas ocupaciones se aíslan bloqueando el acceso a quienes no poseen las credenciales educativas exigidas como requisito excluyente. La educación se ha tornado así en un medio de jerarquización social en un grado acaso mayor que el que conserva de su antigua función de nivelador social.

Este proceso de elitización y segmentación de la educación supone una considerable fuente de tensiones en momentos en que se registran intensas presiones sociales y un movimiento real hacia la universalización y masificación de los estudios medios y superiores. Y esto ocurre principalmente porque se reduce la apertura y las posibilidades de acceso a las ocupaciones más codiciadas, al tiempo que se crea un considerable contingente de desempleados y subempleados educados, con aspiraciones que no son satisfechas y que probablemente no lo serán completamente durante un cierto tiempo.

Las cifras relativas al nivel primario y las correspondientes a la educación media y superior ponen de relieve un notable cambio de énfasis en las prioridades reales y efectivas del sistema educativo en los últimos decenios. En efecto, cuando se suponía que la meta fundamental de las estrategias de desarrollo educacional, tal como se manifestaba en muchos planes, era la erradicación del analfabetismo y la universalización de la educación primaria, lo que acontecía en la realidad era otra cosa, esto es, que la mayor parte de los recursos públicos y privados estaban siendo asignados a los niveles medio y superior, cuya matrícula se expandía a un ritmo varias veces mayor que el de primaria.

La demanda social de educación al presionar más vigorosa y orgánicamente en esa dirección beneficiaba a sectores sociales medios en ascenso mientras que contribuía a la implícita postergación para una época remota del logro de un ideal educativo largamente profesado en la región, que es el de la educación básica, completa y universal, para todos y sin distinción alguna.

En síntesis, la presente situación educacional latinoamericana puede ser caracterizada, en la perspectiva del desarrollo económico y social, como extraordinariamente dinámica y expansiva al mismo tiempo que pone de relieve tendencias contradictorias y graves desequilibrios en su manera de crecer y en el impacto social que produce. Por un lado, cabe señalar que el vigoroso crecimiento del sistema educativo en su conjunto ha tendido a concentrarse en los niveles medio y superior en desmedro de la educación primaria, cuyo ritmo ha disminuido hasta el punto en que su tasa de expansión en el período más reciente es apenas superior a la del crecimiento demográfico. Como ya se señaló, este crecimiento disparado tiene una importante incidencia sobre el perfil de la oferta de nuevos candidatos para la fuerza de trabajo. En efecto, en un sentido tiende a mantener un bajo nivel de escolaridad en una parte muy considerable de la población, que en varios países excede ampliamente a la mitad de ella, lo que redundará negativamente en la calificación de la fuerza de trabajo, mientras que en el otro extremo se encuentra una plétora de hombres jóvenes y mujeres con alto nivel educativo que pugnan a menudo infructuosamente por conseguir un trabajo estable y apropiado a su formación y capacidad. Y esto es así, sobre todo, porque la expansión ocupacional se produce

a un ritmo considerablemente menor que el de la educación en su conjunto. La previsible continuación de estos desajustes puede conducir a una situación generalizada y relativamente crítica en un futuro cercano, que tenderá a focalizarse en los niveles medio y alto de la estructura ocupacional.

Por otro lado, cabe señalar que ya se observan síntomas de escasez crónica de recursos para el financiamiento educativo. Algunos estados nacionales parecen estar cerca de alcanzar sus límites factibles en este campo, al tiempo que se observa una tendencia general hacia la elevación de los recursos privados que se destinan a fines educativos. Y no es que se trate solamente de la creciente privatización de las instituciones educacionales sino también del hecho de que es cada vez más frecuente que se cobren derechos de estudio en las escuelas y colegios fiscales. Estas características que asume la crisis de financiamiento puede contribuir a acentuar aún más el sesgo elitista y socialmente regresivo que caracteriza el desarrollo educativo de los últimos decenios, agravando además los problemas indicados de la presión de oferta sobre los niveles medios altos de la estructura ocupacional y de la persistencia de una masa importante de población iletrada y por lo tanto inapta para capacitarse y competir en los mercados laborales del sector moderno de la economía.

Segunda Parte

LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

Capítulo I

PROBLEMAS Y ESTRATEGIAS EN LAS RELACIONES EXTERNAS LATINOAMERICANAS

1. América Latina: un desarrollo con fuertes contrastes

Para analizar el papel de América Latina en la economía mundial y las relaciones de la región con las principales áreas desarrolladas es necesario destacar algunos de los rasgos fundamentales del desarrollo latinoamericano que son de particular importancia para juzgar los problemas que se plantean en estas relaciones, y las estrategias y políticas que pueden seguir los países de la región para superarlos. Al hacerlo no se desconoce que existen grandes diferencias de grado de desarrollo, problemas y políticas entre los países de la región. Los rasgos que aquí se destacan son los más salientes y corresponden aproximadamente a promedios regionales.

El desarrollo latinoamericano presenta características contradictorias, con coexistencia de grandes transformaciones (desarrollo de industrias livianas, avances en la capacitación de mano de obra y educación, aparición de estratos de ingresos medios, comienzo de la etapa de exportación de manufacturas) y persistencia de algunos retrasos y problemas fundamentales (alta proporción de la mano de obra con problemas de desocupación abierta y disfrazada, grandes masas que viven en condiciones de pobreza crítica, retraso en el desarrollo de las industrias básicas y las de alto contenido tecnológico, estrangulamiento externo). La etapa de sustitución de importaciones realizada exclusivamente sobre la base de cada mercado nacional, con protección alta e indiscriminada, hizo mermar el comercio exterior en comparación con la producción interna; en el período 1950-1965 las importaciones crecieron 0.4% por cada 1% de incremento del producto. En este período no sólo se sustituyeron importaciones, sino que se comprimió fuertemente.

Hacia mediados de los años sesenta comenzó otra etapa en que se trató de combinar la industrialización destinada a satisfacer la demanda interna, con la exportación de manufacturas. En esta etapa —en la que se hallan actualmente muchos países de la región— se racionalizó y redujo la protección, manteniéndola dentro de márgenes que permitieran continuar el desarrollo industrial y brindar mayores posibilidades de competir en los mercados internacionales que antes de 1965. Al mismo tiempo, se promovieron las exportaciones no tradicionales. Con posterioridad a 1965, las importaciones se elevaron 1.4% por cada 1% de crecimiento del producto.¹ Este comportamiento medio conjuga casos en que se continúa reduciendo el coeficiente de abastecimiento externo, y otros en que la proporción de bienes importados crece por la menor protección y la mayor apertura económica hacia el exterior. Las exportaciones, por su lado, se diversificaron y mejoraron su ritmo de crecimiento.

Las características del desarrollo latinoamericano actual de mayor importancia para examinar las relaciones de la región con las principales áreas desarrolladas se presentan sumariamente en lo que resta de este capítulo.

a) *Estructura asimétrica del comercio*

La estructura del comercio exterior latinoamericano es fuertemente asimétrica: la composición de las importaciones y la de las exportaciones son muy distintas entre sí, a diferencia de lo que ocurre en economías desarrolladas. En las exportaciones de la región las materias primas más los combustibles todavía representan alrededor de 85% del total. (Véase el cuadro 1.) Aun para Argentina y Brasil esta proporción es cercana al 75%, y algo menor en México, debido a las exportaciones de maquila. La demanda y el comercio mundial de productos básicos crecen mucho más lentamente que los de manufacturas; entre 1950 y 1975 la proporción de materias primas y alimentos en el total del comercio mundial bajó persistentemente de 46.4 a 19.0%, mientras que en ese mismo lapso la proporción de manufacturas se elevó de 43.7 a 60.4%, y la de combustibles de 9.9 a 18.6%, sobre todo debido al aumento de precios. No es entonces sorprendente que en este comercio mundial América Latina haya perdido posiciones marcadamente.

¹Esta elasticidad de importaciones es parecida a la que se produciría en caso de que se mantuviera un coeficiente de abastecimiento importado constante con respecto a los bienes producidos por todos y cada uno de los sectores de la economía.

Cuadro 1
**AMERICA LATINA: COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES,
 A PRECIOS CORRIENTES**

	1955	1960	1965	1970	1975	Crecimiento medio anual, 1955-1975 (%)
Materias primas	66.8	64.7	66.0	64.8	47.0	6.6
Combustibles	30.1	32.0	28.6	24.0	39.4	9.9
Manufacturas	3.1	3.3	5.4	9.1	13.6	16.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>8.6</i>

Fuente: "The economic relations of Latin America with Europe" (CEPAL/CID/Preliminary version/175), 1978.

Por su parte las manufacturas, a pesar de representar todavía una proporción menor de las exportaciones, son indudablemente el elemento más dinámico en ellas, como lo muestra el alza significativa de su participación en los últimos 10 años. Desde algunos países, y ésta es una de las razones por las cuales se les puede considerar semindustrializados, se exporta ya en condiciones competitivas no sólo manufacturas de consumo no durables sino también bienes de consumo duraderos y bienes de capital de tecnología intermedia, y aun plantas completas "llave en mano". En los casos en que se han dado exportaciones de esta índole ellas se han debido al avance del proceso de industrialización, y en particular de las industrias livianas, que de la producción para consumo interno llevó luego a la conquista de los mercados externos. Los países que se hallan en la etapa de exportación de manufacturas cuentan ya con un ambiente industrial caracterizado por la existencia de economías externas, una industria diversificada que produce bienes bastante complejos, y una larga experiencia en el funcionamiento de procesos productivos y de comercialización.

La participación de la manufactura en el producto total de la región aumentó de 18% en 1950 a 24% en 1975, y para los países más grandes e industrializados representó en 1975 un 26.6% del producto total. Hubo también un avance significativo, aunque todavía insuficiente, en la adaptación de tecnología, lo que se tradujo en la introducción de numerosas innovaciones menores con miras a adecuar mejor los procesos productivos a la dotación de recursos, y los bienes elaborados al uso especial que se les da en países en desarrollo. Todo esto, como es natural, ha aumentado la capacidad competitiva de América Latina.

Sin embargo, podría afirmarse que la región ha estado lejos de tener una actitud suficientemente activa en lo que se refiere a tecnología. El proceso de industrialización latinoamericano se desarrolló alentado por políticas que, en general, no tuvieron cabalmente en cuenta la necesidad de desarrollar la capacidad nacional para realizar innovaciones tecnológicas; el proceso avanzó sin el apoyo de políticas gubernamentales adecuadas, y carente en gran medida de los dispositivos e instituciones necesarios para el avance tecnológico. Las manifestaciones de madurez tecnológica que se han dado en el campo industrial por lo general se han configurado desvinculadas de políticas gubernamentales y, en muchos casos, a través de empresas transnacionales cuya gravitación ha ido siendo cada vez mayor en las actividades más dinámicas del sector manufacturero.

Existe en América Latina mano de obra calificada, experimentada y con un nivel de educación general bastante alto, aunque amplios contingentes de la población se hallan en situación opuesta. Alrededor de 1970 las personas en estratos ocupacionales urbanos medios y altos (profesionales y semiprofesionales, personal directivo, empleados por cuenta propia y propietarios de establecimientos comerciales, los que constituyen un grupo calificado, técnico y de dirección) representaban en cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela— aproximadamente un quinto de la fuerza de trabajo, y esta proporción crecía rápidamente. Y a ellas cabría agregar obreros y empleados calificados con un nivel apreciable de conocimientos y de ingresos.

Las importaciones de la región están compuestas principalmente por bienes de capital, bienes intermedios manufacturados y combustibles. Estas adquisiciones externas reflejan el crecimiento desequilibrado de la estructura industrial latinoamericana que se ha caracterizado por un crecimiento fuerte de las industrias livianas, pero muy débil en la producción de bienes de capital más complejos, y de algunos bienes intermedios.

En síntesis, América Latina exporta sobre todo bienes primarios y, en menor proporción, productos de industrias livianas, e importa bienes de capital complejos. Se ha perfilado así un patrón de especialización intersectorial, en lugar del intrasectorial que exhiben las economías desarrolladas; estas últimas exportan e importan bienes de naturaleza similar, y en esta forma concilian la especialización con una estructura diversificada del comercio. Por ejemplo, en los Estados Unidos las exportaciones de maquinaria no eléctrica equivalen a 2.4 veces las importaciones del mismo rubro, y en la Comunidad Económica Europea a 1.8 veces. Estas economías industrializadas se especializan en algunos rubros de maquinaria no eléctrica, e importan otros, en forma que las exportaciones del sector en su conjunto son mayores que sus importaciones de los mismos bienes. (Véase el cuadro 2.) En cambio, en América Latina las exportaciones de maquinaria no eléctrica son apenas un décimo de las importaciones que realiza la región del mismo tipo de bienes.

En el caso de industrias tradicionales la situación es muy diferente: las exportaciones latinoamericanas exceden ampliamente las importaciones de la región, mientras en economías desarrolladas los montos de exportaciones e importaciones en estos rubros no difieren mucho entre sí. (Véase nuevamente el cuadro 2.) En los productos primarios, la disponibilidad de recursos naturales tiene un influjo importante en el potencial de producción de cada país o región. Como la demanda y el comercio mundiales de los productos primarios crecen lentamente (y algo similar, aunque menos acentuado, ocurre en industrias tradicionales), y en cambio la demanda de bienes de capital e insumos manufacturados aumenta con rapidez, la estructura asimétrica del comercio exterior latinoamericano conduce necesariamente a un déficit sistemático de balance comercial y de pagos que, como se verá a continuación, es la base del estrangulamiento externo crónico de estos países. Las relaciones de América Latina con áreas desarrolladas y la división del trabajo entre ambas deben transformarse en forma que tienda a superarse esta estructura asimétrica que actualmente afecta a la región y la coloca en una situación de dependencia frente a los países industrializados, aunque desde luego no se establezca un plazo rígido ni uniforme para que todos los países superen esta asimetría. Por supuesto se vuelve a destacar que los países de América Latina tienen distintas características, tamaños, grados de desarrollo e industrialización; la combinación de industrialización orientada al mercado interno y a exportación de manufacturas deberá ser adaptada a las necesidades de cada uno. Además, los productos básicos también deben cumplir un papel importante en las exportaciones, sobre todo mejorando su dinamismo mediante políticas apropiadas.

El comercio intrarregional ha crecido más rápidamente que el total, y tiene una composición distinta. La proporción de las exportaciones destinada al mercado latinoamericano ha crecido, sobre todo en los años

Cuadro 2
VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES EN COMPARACION CON EL VOLUMEN DE LAS
IMPORTACIONES EN ALGUNOS SECTORES
(Promedios 1972-1974)

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Comunidad Económica Europea (6 países)</i>	<i>Japón</i>	<i>América Latina^a</i>
<i>Productos primarios</i>	1.3	0.7	0.2	2.4
Alimentos	1.7	0.7	0.1	2.9
Materias primas agrícolas	1.2	0.9	0.2	1.5
Minerales	0.6	0.5	0.2	1.9
<i>Combustibles</i>	0.2	0.2	0.01	1.5
<i>Manufacturas</i>	1.1	1.5	4.6	0.2
Maquinaria no eléctrica	2.4	1.8	2.9	0.1
Maquinaria eléctrica	1.2	1.5	7.1	0.2
Equipo de transporte	1.0	2.2	17.4	0.2
Productos químicos	2.2	1.5	1.7	0.2
Otras manufacturas	0.6	1.2	4.1	0.3

Fuente: "The economic relations of Latin America with Europe" (CEPAL/CID/Preliminary version/175), 1978.

^aExcluidos Cuba, Paraguay, República Dominicana y Panamá.

en que la crisis externa golpeó más fuertemente la economía latinoamericana, y en ella es proporcionalmente mayor que en las ventas hacia afuera de América Latina el contenido de bienes de mayor valor agregado manufacturero y de tecnología más avanzada. Es decir, el comercio intralatinamericano ha aumentado en forma sistemática su importancia relativa en el total, cumplió un papel particularmente importante como elemento dinámico cuando la recesión afectó desfavorablemente a la economía latinoamericana, y está contribuyendo más que las exportaciones extrarregionales a la expansión de las industrias más avanzadas hacia los mercados externos. El comercio intrazonal se examina más adelante con mayor detenimiento en el capítulo sobre cooperación económica regional.

La política comercial externa de muchos países de América Latina ha experimentado cambios importantes a partir de mediados de los años sesenta, como parte del proceso de apertura de la economía. Se ha procurado combinar la exportación de manufacturas con la producción para el mercado interno, y dar mayor eficiencia a la industria nacional. Se ha tendido a transformar la política cambiaria, a disminuir y racionalizar la protección, y a establecer políticas de promoción de exportaciones. Paralelamente se han producido modificaciones importantes en políticas internas industriales, fiscales, de precios, monetarias y financieras. En política cambiaria se han hecho más realistas los valores de las monedas nacionales frente a las divisas extranjeras, y se han adoptado en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, entre otros) sistemas de devaluaciones frecuentes de poca monta para evitar que la inflación deteriore y haga inestable el poder adquisitivo de los precios obtenidos por exportadores, y en esa forma desaliente tales actividades.

La protección era muy alta y poco diferenciada en muchos países de América Latina hacia mediados de los años sesenta; los aranceles nominales frecuentemente eran superiores al 200%, y además se aplicaban prohibiciones y barreras no arancelarias. Pero a partir de esa época, las barreras no arancelarias tendieron a aminorarse, los aranceles se redujeron y se hicieron más racionales —aunque esta tendencia no fue uniforme en todos los países—, y en algunos casos la protección al parecer se redujo tanto como para afectar el desarrollo de industrias importantes. Argentina redujo sus aranceles de un promedio de 151% en 1960 a uno nominal reciente de 40%, con un máximo de 80%. Brasil redujo los suyos de 54 a 39% en promedio entre 1966 y 1967, pero en años posteriores los elevó nuevamente, llegando a un promedio de 49% en 1973. Los cinco países del Grupo Andino acordaron una reducción desde un promedio de 40% en 1971 a 28% en 1976, con un máximo de 60%; los límites de tiempo para aplicar tal reducción se han extendido y existen excepciones importantes. Chile ha decidido bajar los aranceles a una tasa uniforme de 10%, que se alcanzaría a mediados de 1979, salvo en la industria automotriz.

Al irse adquiriendo mayor experiencia se idearon o mejoraron en la región sistemas de promoción de exportaciones que contienen elementos fiscales, financieros e institucionales, y usan una gran variedad de instrumentos, como devolución de gravámenes, exenciones tributarias, créditos para la exportación, facilidades cambiarias, condiciones favorables para las importaciones y otros. Las instituciones e instrumentos de promoción han sido modificados frecuentemente para aumentar su eficacia y reducir su costo fiscal.

b) *Influjo del sector externo en los problemas de desocupación y pobreza*

El sector externo limita seriamente las posibilidades de desarrollo, así como la solución a algunos de los problemas internos más graves. Contrastando con aspectos en que se han producido avances considerables, persisten en la región la insuficiencia de ocupación productiva de mano de obra, y la pobreza crítica masiva. Así, el desempleo abierto, la desocupación parcial y la ocupación en actividades de muy baja productividad abarcan una proporción alta de la mano de obra, con lo cual se desaprovecha el equivalente a la capacidad productiva de una de cada cuatro personas, y más de un tercio de la población tiene ingresos que no cubren sus necesidades básicas.

Se estima que hasta fines del siglo la mano de obra activa seguirá creciendo a una tasa muy alta, aunque se reduzca moderadamente la tasa de crecimiento de la población, puesto que la mayor parte de quienes se incorporarán al mercado de trabajo en ese período ya ha nacido; la desocupación estructural, por lo tanto, seguirá siendo un problema grave. A las serias dificultades que se plantean a la población que queda marginada del empleo y del consumo, deben agregarse las de una parte importante de los estratos incorporados al mercado, que tiene niveles de vida muy insatisfactorios, por lo que es preciso también ir mejorando su productividad y su ingreso.

La solución de estos problemas requiere modificaciones en el estilo de desarrollo y, paralelamente, un mayor ritmo de crecimiento. El estilo de desarrollo actual tiene como marcadas características el consumo

muy alto y diversificado de los estratos de mayor ingreso, que imitan el patrón de consumo de países desarrollados; insuficiente ahorro y acumulación de capital, y elevadas necesidades de importación derivadas de ese consumo conspicuo.

Además de modificar este estilo, es indispensable lograr un más alto crecimiento del producto bruto. Se ha calculado que se requeriría una tasa de crecimiento sostenida de alrededor de 8% anual para que pudieran tender a resolverse los problemas de desocupación. El cambio en el estilo de desarrollo y el mayor crecimiento asignarían un papel central al sector manufacturero, sin desconocer la importancia clave que tiene el incremento de la producción agropecuaria para impulsar el proceso de desarrollo. El crecimiento de los servicios productivos, a su vez, está ligado al de las actividades productoras de bienes. Desde ahora hasta el fin del siglo la población urbana económicamente activa crecerá a un ritmo mayor que la total, de modo que quienes buscarán ocupación en la industria o los servicios representarán en adelante una proporción aún mayor que en 1975. Por lo tanto, no es viable para el futuro latinoamericano un patrón de desarrollo basado en las exportaciones de productos primarios, como en el pasado. Será indispensable que las manufacturas tengan un lugar protagónico en las exportaciones, aunque los productos básicos seguirán siendo importantes. En particular, las exportaciones deberán contener una proporción cada vez más alta de manufacturas producidas con mano de obra calificada, para poder dar empleo a los vastos contingentes de trabajadores especializados con que ya cuentan los países, y a los que se incorporan anualmente a las actividades productivas.

Un mayor ritmo de crecimiento no es viable a menos que se modifique sustancialmente el comportamiento actual del sector externo de la región, y en particular se corrija la asimetría del comercio exterior señalada antes.

c) *Déficit de balance de pagos*

El fuerte déficit de balance de pagos que ha acusado la región en los últimos años, y el aumento considerable de la deuda externa, producidos aun con ritmos de crecimiento de la economía muy modestos, son claro indicio de estrangulamiento externo. En efecto, el déficit en el balance de pagos en cuenta corriente de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo aumentó en términos absolutos y relativos, hasta alcanzar una alta proporción de las exportaciones en 1975. Aunque en 1977 ese déficit bajó en relación con las exportaciones a niveles no muy diferentes de los de 1966-1969, la reducción se obtuvo a expensas de importantes sacrificios en la tasa de crecimiento de la economía: el producto bruto de la región subió sólo 4.4% en 1977, tras un promedio anual de 6% en el período 1966-1969. En 1978 la magnitud relativa del déficit volvió a subir, aun con un ritmo de crecimiento mediocre de la economía.

La recesión mundial ha afectado la tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas. Para encarar esta situación, los países tenían dos opciones: ajustar la tasa de crecimiento de la economía, restringiéndola a los niveles menores que permitía la capacidad de importación, o incurrir en mayor endeudamiento externo. En la práctica el camino elegido fue una combinación de ambas soluciones. El déficit de balance de pagos en cuenta corriente y el consiguiente endeudamiento externo de los países latinoamericanos han ayudado a evitar una agudización de los críticos problemas de desempleo y pobreza de la región. Y a su vez, con ello los países latinoamericanos han contribuido a evitar una merma aún más seria en la tasa de crecimiento del comercio mundial y, por lo tanto, han ayudado a los países desarrollados —a quienes compran la mayor parte de sus importaciones— a enfrentar en mejor forma sus problemas de balance de pagos, desempleo y recesión.

d) *Financiamiento y deuda externos*

En el financiamiento externo obtenido por América Latina las fuentes públicas han ido perdiendo gravitación con rapidez. Salvo casos excepcionales, los países de la región, aun aquellos de desarrollo intermedio o menor, tienden a ser excluidos del financiamiento concesional, y su participación en fuentes públicas no concesionales ha bajado considerablemente. En cambio, se ha acrecentado sistemáticamente la proporción de fondos provenientes de fuentes privadas, particularmente bancarias. Las condiciones del financiamiento externo se han deteriorado; los plazos se han acortado y las tasas de interés han subido.²

²Véase más adelante el capítulo IV, sobre financiamiento externo y problemas monetarios.

La deuda externa de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo subió considerablemente. El monto de la garantizada y no garantizada fue de 90 000 millones de dólares en 1977, y en 1978 pasó de 100 000 millones. Tal incremento y el deterioro de las condiciones en que se obtienen los préstamos han elevado los servicios de la deuda, como proporción de las exportaciones, para muchos países latinoamericanos. Sin embargo, los pagos de estos servicios se han podido realizar —aunque afectando adversamente el ritmo de crecimiento— gracias al aumento relativamente rápido de las exportaciones hasta años recientes. Pero si se confirmara la tendencia de éstas a crecer menos, los pagos de servicios perjudicarían aún más seriamente las importaciones, y se agravarían las consecuencias desfavorables de la deuda en el crecimiento de muchos de los países de la región.

De estos hechos surgen dos consideraciones de importancia. La primera, que por provenir parte importante de su financiamiento externo de fuentes privadas, algunos países latinoamericanos son muy sensibles a cualquier deterioro de su solvencia (*credit worthiness*); asimismo, que algunos asignan alta prelación a la posibilidad de acceso a mercados privados de capitales de mediano y largo plazo, y particularmente a la colocación de títulos. Antes de la segunda guerra mundial muchos de los países latinoamericanos tenían acceso efectivo a estos mercados y regularmente realizaban colocaciones; posteriormente perdieron tal posibilidad, hasta que en años recientes algunos pocos comenzaron a tener algunos éxitos, aunque todavía limitados, en ese sentido.

La segunda, que para superar estos problemas que plantea la restricción externa será necesario un crecimiento sostenido y dinámico de las exportaciones. Los productos básicos deberán tener precios estables y remuneradores, y adecuado acceso a los países desarrollados. El elemento dinámico fundamental de las exportaciones continuará siendo la venta de manufacturas, que deberán también diversificarse, incorporando cada vez más productos mecánicos, sobre todo si se tiene en cuenta el proteccionismo creciente que los países industrializados aplican a las manufacturas más tradicionales. Junto con este crecimiento de las exportaciones será preciso también el desarrollo rápido de las industrias de bienes de capital para el mercado interno y también para exportar, como forma de evitar que el aumento demasiado rápido de las necesidades de importación plantee problemas insolubles de balance de pagos.

e) *Magnitud del mercado interno*

Así como una parte de la población queda sistemáticamente marginada del mercado, otra proporción considerable de ella se ha ido incorporando a él en virtud del proceso de desarrollo industrial, y representa actualmente una gran masa con poder adquisitivo de manufacturas. No menos de 40% de la población de América Latina, es decir, 130 millones de personas, actualmente pueden adquirir manufacturas y constituyen uno de los mercados efectivos más grandes del mundo, muy probablemente de mayor tamaño que los de otras áreas en desarrollo. Por lo demás, si pudieran incorporarse al mercado los actualmente marginados, y dado el alto ritmo de crecimiento de la población latinoamericana, se podría ir configurando hacia fines del siglo un área económica de cerca de 600 millones de personas, cuya magnitud se compararía favorablemente con la de cualquier otra área del mundo.

En la región el 5% de la población con ingreso más alto tiene un ingreso per cápita muy elevado. Este poco más de 15 millones de personas, realiza una forma de consumo muy diversificada y exigente en cuanto a calidad y renovación de los bienes; al estar dividido en pequeños grupos nacionales, sus hábitos de consumo fomentan una gran diversificación de la estructura productiva, escalas de producción pequeñas y antieconómicas, y una alta propensión a importar. Es entonces en los estratos medios, de ingreso menor que el de este grupo, y en los de ingreso más bajo que se incorporen al mercado, donde radicará principalmente la demanda que podrá alentar la producción en gran escala de manufacturas.

La magnitud de este mercado interno otorga a América Latina un fuerte poder potencial de negociación —usado hasta ahora sólo parcialmente— para obtener un mejor tratamiento en la política comercial de países desarrollados, y condiciones más apropiadas en el funcionamiento de las empresas transnacionales.

2. Prioridades y preocupaciones que surgen de estas realidades económicas

Las tendencias, problemas y posibilidades que se han reseñado en párrafos anteriores, ponen de relieve algunas de las prioridades y preocupaciones de países latinoamericanos con respecto a sus relaciones externas

y a la definición de un Nuevo Orden Económico Internacional. Se presentan a continuación algunas de las más importantes.

Por los desequilibrios en el desarrollo latinoamericano actual que aquejan hasta a los países relativamente más industrializados de la región, ésta requiere mucha cooperación externa. El acento relativo en comercio y financiamiento, y dentro de este último en el concesional y el no concesional, ha experimentado modificaciones, pero la necesidad de cooperación externa sigue siendo tan aguda como en cualquier período anterior. Además, salvo en unos pocos países de mayor tamaño y desarrollo, la región sigue teniendo necesidades no muy distintas a las del resto del mundo en desarrollo.

Para poder competir adecuadamente la industria latinoamericana necesita desenvolverse en condiciones más parecidas a las internacionales, atendiendo sin embargo a diferencias entre países y sectores, y además a la necesidad de continuar adelante con la transformación de la estructura industrial. La preocupación de muchos países latinoamericanos por combinar el desarrollo de industrias nuevas con la exportación de manufacturas tiene su fundamento en estos hechos.

Puesto que la mayor parte de las exportaciones está todavía compuesta por productos básicos, son de interés para los países latinoamericanos las políticas de estabilización de precios, el logro de un poder adquisitivo real adecuado y de una mayor elaboración interna de los productos básicos, así como un mejor acceso a los mercados desarrollados. Por lo tanto, tiene particular importancia para los países de la región el Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD, y especialmente el Fondo Común.

Las manufacturas constituyen el elemento más dinámico en el comportamiento de las exportaciones y su incremento es esencial para mantener el estrangulamiento externo dentro de límites tolerables, impulsar el crecimiento de la economía y poder enfrentar con posibilidades de éxito los graves problemas internos de desocupación estructural y de pobreza.

Es explicable entonces la alta prelación que otorgan los países latinoamericanos a aspectos vinculados con la exportación de manufacturas, en particular: i) los problemas de acceso a mercados de países desarrollados; ii) las políticas comerciales de los países desarrollados, en particular el proteccionismo y los sistemas generalizados de preferencia; iii) las políticas de reconversión industrial de áreas desarrolladas, que afectan a las posibilidades de desarrollo de determinadas industrias para exportación en América Latina; iv) las normas de comercio internacional, y sus modificaciones en las negociaciones comerciales multilaterales (códigos de conducta, salvaguardias multilaterales, subsidios y derechos compensatorios, aforo o valoración en aduana, compras del Estado, normas y reglamentos técnicos y regímenes de licencia) así como las reformas al marco jurídico del GATT, en especial la introducción con valor normativo del trato especial y diferente en favor de los países en desarrollo; v) las prácticas de las empresas transnacionales, el acuerdo sobre un código obligatorio de conducta para ellas, el establecimiento de un sistema de información entre países acerca de los aspectos prácticos de más importancia vinculados al funcionamiento de estas empresas, la introducción de modalidades de operación concordantes con el actual grado de desarrollo industrial latinoamericano, con las nuevas estrategias latinoamericanas, que hacen hincapié en la exportación de manufacturas, y con la madurez alcanzada a través del proceso de desarrollo interno; vi) también la definición de un código de conducta obligatorio en materia de transferencia de tecnología está estrechamente ligada con los objetivos de exportación de manufacturas, y la conciliación de esta transferencia con el impulso a la capacidad de los países latinoamericanos de crear tecnología o de adaptarla a sus propias condiciones.

El desarrollo de industrias productoras de bienes de capital e intermedios que funcionen con eficiencia no sólo alivia las presiones sobre el balance de pagos, sino que es necesario en la etapa actual del desarrollo tecnológico e industrial latinoamericano. Este tema, junto con la transformación de la estructura de las exportaciones manufactureras, preocupan a la región pues tienen repercusiones en la división internacional del trabajo. La diversificación de exportaciones, que permite enfrentar mejor los problemas de acceso a otros mercados, corresponde al grado de desarrollo industrial y de capacitación de mano de obra alcanzado por la región.

Los déficit persistentes de balance de pagos obligan a los países de la región a buscar financiamiento externo. Particular importancia tienen en ese financiamiento plazos que se adapten a las necesidades de los países en desarrollo, incluso los semindustrializados, así como el acceso a créditos concesionales; también tiene trascendencia el acceso a capitales privados de mediano y largo plazo, lo que se refleja en el cuidado que ponen los países en preservar su imagen de solvencia. Preocupan también a América Latina los criterios simplificados que hoy tienden a aplicarse cada día más en medios internacionales para decidir la distribución

de la asistencia oficial para el desarrollo, y que sólo tienen en cuenta el ingreso per cápita de los países y no consideran otros aspectos igualmente importantes. De marcado interés para América Latina es también el papel que la integración real de las economías latinoamericanas puede cumplir en épocas de dificultades externas, lo que justifica la búsqueda de modalidades de cooperación entre países de la región —y de ellos con otros en desarrollo—, con miras a hacerla más intensa y más adecuada a las necesidades del desarrollo.

De los temas que acaban de enumerarse se han elegido algunos a los que se ha dado especial relieve en el diálogo internacional, para desarrollarlos con mayor extensión en los próximos capítulos.

Capítulo II

EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DESARROLLADOS

1. Posición de América Latina en el comercio mundial

a) *Evolución de las exportaciones latinoamericanas*

El proteccionismo de países desarrollados debe verse a la luz de la evolución a largo plazo de la posición de América Latina en el comercio mundial.

América Latina³ sufrió una merma apreciable en su participación en el comercio mundial entre 1950 y 1975, período en que su proporción en las exportaciones mundiales bajó de 10.4% a 3.9%. Posteriormente su participación se elevó un poco, a 4.4% en 1977, en parte gracias a las alzas de los precios de varios de sus principales productos de exportación a partir de 1976. (Véase el cuadro 3.)

El lento crecimiento de las exportaciones latinoamericanas se ha debido tanto a problemas de demanda como de oferta.

Uno de los principales factores que ha influido por el lado de la demanda es el empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de los países industrializados. Esto refleja aumentos en la producción de estos últimos a impulsos de avances tecnológicos y de políticas de apoyo a los productores (por ejemplo, la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea). Así, en algunos casos los países desarrollados tratan de importar materias primas en cantidades complementarias, y no en cantidades competitivas, para poder mantener sus niveles de empleo y beneficiarse del valor agregado por su propia elaboración, y han intensificado no solamente su participación en las exportaciones de manufacturas, sino también en las exportaciones mundiales de productos básicos, como muestran los cuadros 3 y 4.

Los países desarrollados aumentaron drásticamente su participación tanto en los alimentos como en las materias primas agrícolas, mientras que los países en desarrollo la perdieron; en este último rubro América Latina también perdió importancia relativa frente a los demás países en desarrollo.

Entre las materias primas, América Latina, y también las otras áreas en desarrollo, sólo perdieron poca participación en los minerales.

En cuanto a los metales no ferrosos, la merma relativa de América Latina fue apreciable y claramente mayor que la de los demás países en desarrollo, mientras que la participación de los países desarrollados aumentó notoriamente.

Otro factor que debe tenerse en cuenta en relación con el lento crecimiento de la exportación de países en desarrollo es la menor elasticidad-precios y elasticidad-ingresos de la demanda de los productos básicos en los países industrializados. Como meros ejemplos se puede mencionar que la elasticidad-precio de las importaciones de los Estados Unidos, Japón y la CEE para los productos animales es de -0.53 , -1.13 y -0.50 respectivamente; para las grasas y aceites, de -0.43 , -0.62 y -0.57 , y para los productos vegetales de -0.90 , -0.85 y -0.52 .⁴ La elasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos es de alrededor de 1.

Hasta 1965 la proporción de manufacturas en las exportaciones latinoamericanas era muy baja. Entre 1965 y 1975 estas exportaciones crecieron notoriamente, y su participación se duplicó con creces, hasta llegar a representar 13.6% de las exportaciones totales en 1975. Este notable aumento, sin embargo, no

³ Se excluye a Venezuela y Trinidad y Tabago, por su condición de exportadores de petróleo.

⁴ Véase W.R. Cline, N. Kawanabe, T.O.M. Kronsjö y T. Williams, *Trade Negotiations in the Tokyo Round, A Quantitative Assessment*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1978.

Cuadro 3
EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL POR PRINCIPALES AREAS

	Exportaciones fob							Importaciones cif						
	Participación en el total (porcentajes)				Tasa de crecimiento medio anual en el período			Participación en el total (porcentajes)				Tasa de crecimiento medio anual en el período		
	1950	1975	1976	1977	1950- 1975	1976 1975	1977 1976	1950	1975	1976	1977	1950- 1975	1976 1975	1977 1976
<i>A. Países desarrollados de economía de mercado</i>	60.2	66.3	64.9	64.5	11.7	11.2	13.7	65.0	66.3	67.4	67.1	11.4	16.3	13.6
Estados Unidos	16.6	12.2	11.5	10.5	9.9	6.8	5.0	14.6	10.7	11.8	12.8	10.0	25.5	23.2
Canadá	4.7	3.7	3.9	3.7	10.1	18.8	8.3	4.6	3.5	3.5	3.3	10.2	10.3	5.8
CEE (9 países) ^a	26.5	33.9	32.9	33.6	12.3	10.1	16.5	31.7	33.1	33.7	33.1	11.5	17.0	12.1
AELI (8 países) ^b	5.6	6.1	5.9	5.8	11.7	10.3	11.8	6.1	7.0	6.8	6.8	11.9	2.5	15.0
Japón	1.3	6.4	6.8	7.1	18.4	20.6	23.4	1.6	5.9	5.8	5.6	17.2	13.7	11.0
Otros	5.6	3.8	4.0	3.9	9.5	14.0	13.3	5.9	6.1	5.8	5.5	11.0	30.0	7.9
<i>B. Países de economía centralmente planificada</i>	8.1	9.8	9.3	9.5	12.1	8.9	16.5	7.9	10.4	9.5	9.2	12.5	3.4	10.0
Europa oriental	6.8	9.0	8.5	8.7	12.5	8.7	17.2	6.3	9.4	8.8	8.4	13.1	5.0	9.7
Asia	1.3	0.8	0.8	0.8	9.3	10.7	9.7	1.6	1.0	0.7	0.7	9.0	-13.4	15.1
<i>C. Países en desarrollo</i>	31.7	23.9	25.7	25.8	10.0	20.9	14.4	27.1	22.6	22.2	22.7	10.5	9.4	16.5
Exportadores de petróleo	7.3	13.4	14.5	13.6	13.9	21.0	7.2	4.2	6.5	7.0	7.4	13.3	14.1	21.3
No exportadores de petróleo	24.4	10.5	11.2	12.2	7.6	20.9	23.5	22.9	16.1	14.8	15.3	9.7	4.7	11.5
Africa	4.0	1.8	1.6	1.6	7.7	10.1	12.9	4.4	2.7	2.6	2.7	9.1	0.4	16.5
América Latina	10.4	3.9	4.0	4.4	6.8	11.8	23.3	9.0	5.7	5.2	4.9	8.2	3.2	7.9
Asia	9.1	4.3	5.1	5.4	7.9	34.3	20.0	8.3	5.7	5.6	5.7	9.6	9.7	16.1
Medio Oriente	0.8	0.4	0.4	0.4	7.8	13.9	-2.4	1.0	1.7	1.8	1.7	13.8	-0.6	7.9

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

^aComunidad Económica Europea.

^bAsociación Europea de Libre Intercambio.

contribuyó mucho a dinamizar las exportaciones totales porque partió siendo una proporción muy baja a principios de los años sesenta. Si su crecimiento se mantiene, su influencia futura será mucho mayor, aunque muchas de las manufacturas que exporta América Latina son las que tropiezan con mayores barreras en los países industriales. A medida que ha aumentado la capacidad de competir de América Latina y las demás áreas en desarrollo, las condiciones de acceso a los mercados de los países centrales se han ido reduciendo. Así ha sucedido con los textiles, el calzado, los alimentos elaborados y algunas otras de las manufacturas más tradicionales, como se verá más adelante.

Aparte de estos factores que influyen en la demanda, hay otros que tienen efectos limitantes en la oferta. Las posibilidades de ampliar la producción de muchos productos primarios, principalmente agrícolas, son más rígidas a corto plazo que la de acrecentar la de manufacturas, y la inestabilidad de los precios de esos productos en los mercados internacionales contribuye a restringir la producción.

Las empresas transnacionales también han contribuido en cierta medida a limitar la expansión de las exportaciones, sobre todo de manufacturas. Generalmente, el objetivo de las empresas transnacionales ha sido producir para abastecer los mercados internos y en menor medida, para exportar a países vecinos; sólo recientemente se ha comenzado a exportar hacia otros mercados. La distribución geográfica de los mercados se refleja en el hecho de que la exportación de piezas y partes complementarias se realiza en alta proporción a otras filiales, o a la matriz, de la misma empresa.

Cuadro 4
INDICE DE LA EVOLUCION DE LA PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES
DE PRODUCTOS BASICOS (1955 = 100)

	<i>América Latina</i>		<i>Países en desarrollo</i>		<i>Países desarrollados</i>	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Alimentos	76	71	75	67	121	130
Materias primas agrícolas	68	55	75	65	118	124
Minerales	108	97	95	99	110	103
Metales no ferrosos	78	49	85	65	107	115

b) *El origen de las importaciones de América Latina*

América Latina también ha perdido participación en las importaciones mundiales, aunque relativamente menos que en las exportaciones. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

Estados Unidos, cuya importancia como abastecedor de la región declinó entre 1955 y 1976, continuó siendo el principal proveedor, pues proporcionó 28.8% de las importaciones de América Latina en 1976. La CEE, que le sigue, elevó levemente su participación, llegando a proporcionar 17.6% del total de las importaciones latinoamericanas en el mismo año. Mayor incremento tuvieron las importaciones provenientes del Japón, cuya participación aumentó de 2.2% en 1955 a 8.1% en 1976. (Véase el cuadro 5.)

El comercio de América Latina con los países desarrollados se caracteriza por un notorio desequilibrio en su composición. Mientras que los productos agrícolas y minerales arrojaron saldos positivos —7 800 y 2 400 millones de dólares respectivamente en 1975—, las manufacturas arrojaron un saldo negativo considerable —de 27 100 millones de dólares—, es decir 85% de las exportaciones totales hacia los países industrializados.⁵

Si las tendencias proteccionistas persisten, afectarán la capacidad exportadora de América Latina, y también su proceso de industrialización, al restringir las posibilidades de importar. Esta situación también tendría efectos adversos para los países industrializados, principales abastecedores de los productos intermedios y bienes de capital que necesita para su desarrollo la industria latinoamericana.

⁵CEPAL, "The economic relations of Latin America with Europe" CEPAL/CID/Preliminary Version/175, junio de 1978.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: COMERCIO CON LAS PRINCIPALES AREAS DESARROLLADAS

Año	Exportaciones		Importaciones		Saldo	
	Miles de millones de dólares	Porcentaje sobre el total de las exportaciones de América Latina	Miles de millones de dólares	Porcentaje sobre el total de las importaciones de América Latina	Miles de millones de dólares	Porcentaje del saldo sobre las exportaciones de América Latina ^a
Comunidad Económica Europea (CEE)						
1955 ^b	1.4	15.1	1.4	16.0	0.03	+2.1
1965 ^b	2.5	19.2	2.0	16.7	+0.5	+19.3
1970 ^b	3.4	19.7	3.3	17.8	+0.2	+3.2
1973 ^b	5.3	17.9	5.4	17.2	-0.1	-2.5
1973 ^c	6.6	22.5	6.8	21.6	-0.2	-2.7
1975 ^c	8.2	16.9	11.2	19.7	-3.0	-36.5
1976 ^c	10.0	18.6	10.4	17.6	-0.4	-3.9
Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)						
1955 ^d	1.2	13.0	1.0	11.0	+0.2	+21.3
1965 ^d	1.5	11.4	1.3	10.9	+0.2	+10.9
1970 ^d	1.6	9.2	1.8	9.9	-0.2	-15.0
1973 ^d	2.4	8.1	2.7	8.4	-0.3	-10.9
1973 ^e	0.9	3.1	1.3	4.1	-0.4	-40.2
1975 ^e	1.2	2.5	2.0	3.6	-0.8	-69.7
1976 ^e	1.5	2.8	2.0	3.4	-0.5	-33.1
Japón						
1955	0.2	2.6	0.2	2.2	0.05	20.8
1965	0.5	4.1	0.5	3.8	0.04	8.2
1970	1.0	5.7	1.1	5.9	-0.1	-12.1
1975	1.9	3.8	4.7	8.2	-2.8	-150.5
1976	2.0	3.8	4.8	8.1	-2.8	-136.5
Países europeos de economía centralmente planificada						
1955	0.2	1.9	0.1	1.6	+0.1	+20.0
1965	0.7	5.6	0.6	5.0	+0.1	+17.8
1970	1.0	5.7	0.9	5.0	+0.1	+6.1
1975	3.9	7.9	2.5	4.5	+1.3	+34.0
1976	3.8	7.1	2.8	4.8	+1.0	+26.7
Estados Unidos						
1955	3.8	40.3	3.5	40.2	+0.3	+7.6
1965	4.2	32.1	4.2	35.1	-0.09	-2.2
1970	5.6	32.2	6.5	34.7	-0.9	-15.3
1975	17.1	35.2	16.9	29.8	+0.2	+1.0
1976	19.2	35.8	17.0	28.8	+2.2	+11.4

Fuente: UNCTAD, *Yearbook of International Trade and Development Statistics*, 1976.

^aEl porcentaje está calculado sobre un mayor número de dígitos.

^bIncluye los seis antiguos miembros.

^cIncluye los nueve miembros.

^dAELI (antiguos miembros).

^eExcluidos el Reino Unido y Dinamarca.

c) *Balance comercial de América Latina con otras áreas principales*

Las exportaciones de América Latina hacia los Estados Unidos crecieron, sobre todo en el último decenio, a un ritmo superior a las importaciones de manera que el balance comercial con ese país, que en años anteriores fue negativo, se convirtió en un superávit (2 200 millones de dólares) que representaba 11.4% de las exportaciones a dicho destino en 1976. Sin embargo, si se excluye a Venezuela y Trinidad y Tabago, América Latina aparece con un déficit acumulado de 1 700 millones de dólares entre 1970 y 1976 en su balance comercial con los Estados Unidos.

Con la Comunidad Económica Europea (CEE), la situación es justamente la inversa. A partir de 1970 el superávit en el comercio con esa área se convirtió en un déficit creciente, que en 1976 fue de 400 millones de dólares y representó 3.9% de las exportaciones de América Latina hacia la CEE. Una situación muy similar se observa respecto de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) con la cual desde la segunda mitad de los años sesenta se registró un déficit comercial que en 1976 llegó a 500 millones de dólares, o dicho de otra manera, a 33.1% de las exportaciones a ese grupo de países.

El comercio con Japón ha tenido una evolución similar, ya que el superávit que se venía registrando hacia mediados de los años sesenta, a partir de entonces se ha convertido en un déficit que crece día a día. El saldo entre exportaciones e importaciones llegaba en 1976 a 2 800 millones de dólares, es decir, a 136.5% de las exportaciones.

El intercambio comercial con los países europeos de economía centralmente planificada muestra una tendencia favorable para América Latina, con saldos positivos cada vez mayores a lo largo del período. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

2. Magnitud y características del fenómeno proteccionista

El proteccionismo de los países desarrollados no es un fenómeno nuevo en la política económica de estas naciones. Durante muchos períodos del siglo pasado y desde la crisis de 1929 hasta el fin de la segunda guerra mundial, ellas aplicaron fuertes restricciones al comercio, y luego protegieron de manera vigorosa y sistemática a muchos sectores manufactureros que hacen uso intensivo de recursos naturales o de mano de obra, aunque en otros sectores industriales de tecnología más avanzada atenuaron gradualmente las barreras comerciales durante los últimos 20 años. Ejemplos de lo dicho son las políticas aplicadas por la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y Japón, de restricciones a la importación de bienes agropecuarios, primarios o manufacturados, y el escalonamiento arancelario por el cual gravaron sistemáticamente en forma más elevada las importaciones de bienes primarios con mayor elaboración.

Tampoco es nuevo que los países desarrollados, junto con restricciones al comercio de ciertos bienes, apliquen políticas internas de apoyo a su propia producción de los mismos, mediante precios de garantía, subsidios, ayuda crediticia y otras medidas. Tales políticas se aplicaron en formas que permitieron la subsistencia de sectores productivos ineficientes, no por circunstancias transitorias, sino por causas estructurales que no podían superarse. Hay ejemplos claros de esto en la agricultura de la Comunidad, defendida por la política agrícola común, y en el apoyo otorgado por los países desarrollados a algunas industrias, como la textil.

Sin embargo, en los últimos años el fenómeno proteccionista ha adquirido magnitudes y características nuevas, que han revivido la preocupación de los países latinoamericanos. Las restricciones al comercio se han intensificado y extendido a nuevos bienes; se han visto afectados bienes agropecuarios y minerales (sobre todo elaborados, como azúcar, soja, flores, carnes, aceites, productos lácteos, cobre y zinc), textiles y confecciones, calzado y manufacturas de cuero, conservas de pescado, artículos electrónicos y bienes de consumo durables, automóviles, acero y barcos.

Estos son todos sectores de alto interés para América Latina; han contribuido marcadamente a diversificar las exportaciones de la región y a sostener sus tasas de crecimiento; asimismo, del crecimiento dinámico de las exportaciones de estos sectores depende en gran medida el acrecentamiento y la racionalización de su producción, y la posibilidad de dar empleo a la mano de obra actualmente desocupada o semidesocupada.

La enumeración anterior evidentemente no es una lista cerrada: a medida que las exportaciones latinoamericanas de algún bien van alcanzando magnitudes que las convierten en competidoras significativas para los países desarrollados, estos últimos comienzan a restringir sus importaciones. El problema, por lo tanto, debe juzgarse no sólo por los casos que ya han tenido lugar, sino en sus posibles proyecciones futuras.

Las nuevas modalidades e instrumentos del proteccionismo van dejando de ser medidas aisladas —si alguna vez lo fueron— para convertirse en un sistema coherente que restringe con fuerza las importaciones provenientes de países en desarrollo, y que tiende a quedar institucionalizado en reglas de juego claras y explícitas mediante acuerdos internacionales, que al mismo tiempo lo sistematizan y le dan estabilidad. Está disminuyendo la importancia relativa de las restricciones arancelarias, y en cambio adquieren mayor peso las restricciones de otra índole, con efectos más efectivos, y que presumiblemente podrán aplicarse normalmen-

te, y no sólo como excepciones, dentro del marco legal que al parecer se está plasmando. En muchos casos las medidas arancelarias y no arancelarias se complementan, siendo las segundas más severas para muchos productos sujetos a aranceles más bajos; suele acrecentarse también el uso de medidas más sutiles y efectivas, como las restricciones voluntarias y los acuerdos de organización de mercados.

a) *Protección arancelaria*

El arancel medio que aplican los países desarrollados es bajo. En conjunto, estos países mantienen un régimen de franquicias arancelarias sobre el 40% de sus importaciones. Además, el nivel medio del arancel fue bajando con el transcurso del tiempo y tras amplias negociaciones multilaterales; así, en ocho países desarrollados,⁶ la tasa media sobre los productos gravados, que era superior al 50% en 1950, había bajado al 26% en 1956, a 18% con motivo de la negociación Dillon (1961) y a cerca de 9% tras la negociación Kennedy (1967).

Pero, por otra parte, parece confirmarse que las rebajas de la protección realizadas por países desarrollados a través de las negociaciones multilaterales mencionadas, se hicieron principalmente para los bienes de tecnología más avanzada, que se transan fundamentalmente entre países industrializados; en cambio, se mantuvieron aranceles altos para las manufacturas que exportan países en desarrollo.

Así, la protección arancelaria para los bienes que interesan a los países en desarrollo, y en particular a los latinoamericanos, es en promedio bastante elevada, y no se refleja fielmente en los promedios generales mencionados. En esto influye un rasgo fundamental de la estructura arancelaria de países desarrollados: el escalonamiento según el grado de elaboración de los bienes, según el cual se grava más a los bienes finales que a los menos elaborados. Las reducciones arancelarias que podrían derivar de las negociaciones en curso al parecer no resolverían significativamente el problema de escalonamiento, y en algunos casos hasta lo intensificarían, por disminuir más los aranceles actuales sobre los bienes primarios que los que gravan a los mismos bienes cuando se importan manufacturados. (Véase el cuadro 6.)

En el cuadro 6 se aprecia que a sectores internos que producen manufacturas de muy alto interés para los países latinoamericanos, el escalonamiento otorga una tasa efectiva de protección que duplica y hasta triplica el arancel nominal. En la CEE, Estados Unidos y Japón, para los productos textiles y sus confecciones la tasa efectiva es de 40 a 45%, y en cambio la nominal es de 14.5 a 23.8%. En alimentos elaborados, la protección efectiva en estas tres áreas desarrolladas va del 22.1 al 68%;⁷ en cambio, la protección nominal

Cuadro 6
**PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL Y EFECTIVA APLICADA POR LOS PAISES
 DESARROLLADOS A BIENES IMPORTANTES EN LAS EXPORTACIONES DE
 AMERICA LATINA**
(Porcentajes)

	<i>Estados Unidos</i>		<i>Comunidad Económica Europea</i>		<i>Japón</i>	
	<i>Protección nominal</i>	<i>Protección efectiva</i>	<i>Protección nominal</i>	<i>Protección efectiva</i>	<i>Protección nominal</i>	<i>Protección efectiva</i>
Alimentos elaborados	9.3	22.1	13.8	a	27.9	68
Textiles y sus confecciones	23.8	42.5	14.5	40	15.4	45
Industrias ligeras	9.4	24.1	7.2	15	10.3	26
Industrias más complejas	6.7	16.2	8.8	22	11.0	22

^aNo se dispone del dato.

⁶Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Suecia.

⁷No se dispone de la información sobre la protección efectiva aplicada por la CEE a alimentos elaborados.

está entre 9.3 y 27.9%. Algo similar ocurre con los productos de industrias ligeras y de industrias más complejas que exporta América Latina.

Cabría esperar que las negociaciones comerciales multilaterales que se realizan en el GATT mejoraran esta situación. Sin embargo, las propuestas hechas hasta ahora por países desarrollados no atenuarían significativamente la protección aplicada tanto a bienes agropecuarios exportados por América Latina (capítulos 01 a 24 de la nomenclatura arancelaria de Bruselas) como a productos manufacturados (capítulos 25 a 99). (Véase el cuadro 7.)

El cuadro 7 ilustra claramente el aserto anterior. Para su interpretación debe notarse que la primera columna expresa la rebaja de la tasa arancelaria derivada de las ofertas efectuadas por cada mercado importador citado, bajo la cláusula de nación más favorecida. Esta reducción envuelve una ventaja o beneficio para las importaciones, a la que hay que sustraer la desventaja que para los países latinoamericanos significa la erosión de los sistemas generalizados de preferencias que dichas ofertas determinan al disminuir los márgenes preferenciales. El resultado de esa sustracción expresa la rebaja neta de la tasa media arancelaria que beneficia a las importaciones para las cuales ha habido ofertas de reducción arancelaria.

La segunda columna indica el valor de las importaciones efectuadas por cada mercado desde América Latina, *que han sido objeto de ofertas de reducción arancelaria*. La multiplicación de estas importaciones por la rebaja de las tasas indica el valor total en que se reducen las percepciones tributarias de cada mercado, es decir, el valor total en que se reduce el gravamen arancelario y, por consiguiente, el efecto monetario neto o el mejor trato arancelario que se otorga a las importaciones beneficiadas. Esto se refleja en la tercera columna del cuadro 7.

Finalmente, la última columna muestra el valor total de importaciones gravadas procedentes de América Latina, *hayan o no merecido ofertas*, y cuya cifra hay que comparar con la indicada para la reducción total de aranceles (columna 3), para los resultados de la negociación.

En todos los casos, puede comprobarse que el beneficio arancelario neto es mínimo en relación con el valor total de las importaciones gravadas, tanto desde el punto de vista de la reducción neta de la tasa media ponderada, como del valor total de la reducción de aranceles involucrada. (Véase de nuevo el cuadro 7.) Si en el tiempo que resta de las negociaciones no se produce alguna modificación favorable muy importante, la protección arancelaria de los países desarrollados seguirá afectando fuertemente a las exportaciones latinoamericanas en rubros importantes.

b) *Restricciones no arancelarias*

Buen número de las posiciones correspondientes a bienes que exporta América Latina, están sujetas a barreras no arancelarias que son sumamente efectivas para restringir las importaciones. Estas barreras afectan a materias primas, insumos y bienes manufacturados, que frecuentemente tienen aranceles bajos pero cuyo comercio se limita mediante restricciones cuantitativas u otras para que complementen la producción interna de los países industrializados, sin competir con ella. Una idea acerca de la utilización de estas medidas no arancelarias se obtiene de la siguiente comparación que figura en el cuadro 8. Para Estados Unidos, de 165 posiciones analizadas, 76 fueron objeto de restricciones; en otras palabras, en 1 051 partidas arancelarias que abarcan exportaciones de América Latina por más de 8 000 millones de dólares anuales, se identificaron unas 400 aplicaciones de medidas de esta índole, principalmente cuantitativas y sanitarias. En la CEE, en 479 partidas que cubren algunos 8 000 millones de dólares anuales, se identificaron aproximadamente 300 aplicaciones de medidas no arancelarias de una variedad no registrada en otros mercados. En el Japón, en las 431 partidas investigadas, que representan 3 600 millones de dólares anuales de exportación latinoamericana, se identificaron unas 100 aplicaciones de dichas medidas. Estas 800 aplicaciones de medidas no arancelarias, cuya proliferación es un rasgo básico del nuevo proteccionismo, no incluyen los impuestos internos. Tampoco incluyen aquellas disposiciones denominadas voluntarias que adopta el país exportador para evitar la aplicación, presumiblemente peor, de medidas restrictivas bilaterales. Estas restricciones voluntarias han adquirido gran importancia práctica en los últimos años.⁸

⁸ Véase, *El recrudescimiento del proteccionismo en los países industriales* (E/CEPAL/1055), octubre de 1978, y Pedro Mendive (consultor), *El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/L.184), octubre de 1978.

Cuadro 7

RESULTADOS DE LA NEGOCIACION ARANCELARIA

Concepto	Importaciones desde América Latina con oferta de reducción arancelaria		Reducción del valor total de aranceles debido a la reducción de la tasa	Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas
	Reducción de la tasa media ponderada			
<i>Estados Unidos</i>				
<i>Capítulos 01 - 24</i>	<i>Unidades porcentuales</i>	<i>Miles de dólares</i>		
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-3.8	697 678	26 512	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-2.8	219 227	6 139	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-2.2 ^a	478 451	20 373	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	1 716 031
<i>Capítulos 25 - 99</i>				
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-4.5	2 750 267	123 762	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-3.7	913 517	33 801	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-2.5 ^a	1 836 750	89 961	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	3 263 350
<i>Comunidad Económica Europea</i>				
<i>Capítulos 01 - 24</i>	<i>Unidades porcentuales</i>	<i>Miles de unidades de cuenta</i>		
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-2.1	1 735 893	36 454	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-1.8	40 791	734	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-2.0 ^a	1 695 102	35 720	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	2 741 531
<i>Capítulos 25 - 99</i>				
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-3.0	1 187 916	35 638	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-4.0	563 302	22 532	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-0.8 ^a	624 614	13 106	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	1 259 523
<i>Japón</i>				
<i>Capítulos 01 - 24</i>	<i>Unidades porcentuales</i>	<i>Miles de dólares</i>		
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-2.2	116 618	2 566	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-3.2	7 069	226	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-1.8 ^a	109 509	2 340	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	410 249
<i>Capítulos 25 - 99</i>				
Beneficio bruto medido por el valor de los aranceles	-3.2	104 566	3 346	
Erosión del SGP medido por el valor de los aranceles	-4.1	66 049	2 708	
Beneficio neto medido por el valor de los aranceles	-0.4 ^a	38 517	638	
Valor total de las importaciones desde América Latina, gravadas	-	-	-	314 106

^aEsta tasa, a diferencia de las anteriores, se obtuvo dividiendo el valor de los aranceles que resultan de las tasas vigentes antes de la negociación y las que regirán a raíz de las ofertas recibidas, por la suma del valor de las importaciones cubiertas por ofertas, más las importaciones efectuadas bajo el sistema general de preferencias, cuyos márgenes preferenciales se erosionan con las ofertas. (Véase: *El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/L.184), cuadros 28 a 33.)

Cuadro 8

**BARRERAS NO ARANCELARIAS APLICADAS POR PAISES DESARROLLADOS A BIENES
IMPORTANTES EN LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA, 1976**

(Número de posiciones y partidas afectadas)

	<i>Estados Unidos^a</i>		<i>Comunidad Económica Europea^b</i>		<i>Japón^c</i>	
	<i>Posiciones</i>	<i>Partidas</i>	<i>Posiciones</i>	<i>Partidas</i>	<i>Posiciones</i>	<i>Partidas</i>
Cuantitativas	65		117		33	
Sanitarias	10		17		7	
Derechos variables y componentes variables			18			
Otras	1		4		3	
Sub-total de las afectadas	76	400	156	300	43	100
No se detectaron restricciones		651		179		331
Total general		1 051		479		431

^a 165 posiciones consideradas.

^b 172 posiciones consideradas. No incluye impuestos internos.

^c 126 posiciones consideradas.

Las negociaciones comerciales multilaterales que tienen lugar en el GATT tendrán un efecto poco favorable sobre las barreras no arancelarias que afectan a países en desarrollo. Con escasa participación efectiva de estos países, se está dando forma a un conjunto de propuestas dirigido en esencia a consolidar la situación actual en materia de distribución de mercados y de políticas aplicadas por los países industrializados. Mediante los proyectos de código de conducta en materia de derechos compensatorios y subsidios, salvaguardias, aforos, compras del Estado, normas y reglamentos técnicos y licencias de importación, los países desarrollados llegarán muy probablemente al acuerdo de consolidar lo que ya vienen utilizando, pero dando mayor claridad a las reglas que rigen la aplicación de aquellos instrumentos.

Una reunión reciente de expertos de alto nivel organizada por CEPAL señaló, entre otras cosas que "los proyectos de códigos en consideración responden fundamentalmente a los intereses de los países desarrollados, no consideran debidamente los de los países en desarrollo y tienden a institucionalizar la política que actualmente aplican los primeros en cuanto a restricciones no arancelarias, y a facilitar su aplicación".⁹

Con respecto a la modificación del GATT, marco jurídico que desde 1948 rige cada vez más el comercio internacional, las posibilidades de dar claridad y valor normativo a la reciprocidad relativa y de introducir el trato especial y diferenciado que se aceptó en la declaración de Tokio, quedarán, por lo que puede verse, en el simple plano declarativo.

Los resultados de las negociaciones en estos aspectos institucionales podrán constituir una amenaza potencial para corrientes comerciales de muchos países en desarrollo, frustrándose para ellos un nuevo y laborioso intento de que se reconozcan internacionalmente, con valor normativo, sus legítimos intereses comerciales y de desarrollo económico.

La reunión antes mencionada destacó que sectores importantes para países en desarrollo, como por ejemplo el agrícola y el de productos tropicales, han sido tratados hasta ahora en forma sólo tangencial en estas negociaciones; que las cláusulas de restricción al comercio que actualmente se aplican como excepciones podrían quedar institucionalizadas como de uso regular; que no hay tratos diferenciados significativos para los países en desarrollo; en cambio, que sí hay elementos nocivos para ellos en cláusulas tales como las de gradualismo, selectividad y aplicación unilateral de salvaguardias. Se señaló asimismo en la reunión que si se confirman estos hechos en lo que resta de las negociaciones, los resultados de ellas no tendrán mucho que ver con los objetivos de los países en desarrollo, y ni siquiera con los enunciados en la Declaración de Tokio. El

⁹ Véase, *Informe de la Reunión sobre el Proteccionismo de Países Desarrollados* (E/CEPAL/1057), 14 de noviembre de 1978, p. 5.

acceso a los mercados de países desarrollados no mejoraría, y las restricciones no disminuirían apreciablemente.

3. Tipos de medidas proteccionistas

La variedad de medidas proteccionistas que aplican los países desarrollados es bastante amplia. Se destacan aquí algunas de las más relevantes, entre ellas las que han cobrado importancia últimamente.

a) *Restricciones cuantitativas*

Generalmente la política proteccionista de los países desarrollados se ha apoyado en dos tipos de medidas paralelas: subsidios o precios mínimos para la producción interna, y restricción de las importaciones. También la determinación de precios de referencia ha sido con frecuencia un mecanismo auxiliar valioso.

Las restricciones cuantitativas se han aplicado ampliamente desde hace tiempo, mediante la prohibición pura y simple, o mediante la aplicación de cuotas. Antiguos ejemplos son el trato al azúcar en los Estados Unidos, y a las frutas conservadas y los jugos de frutas y legumbres en la CEE, por citar sólo dos. Un caso extremo de restricción cuantitativa es la prohibición de importación, que ha tenido un ejemplo conspicuo en la carne: la CEE mantuvo cerrado su mercado a la de procedencia latinoamericana durante un período bastante largo, y entre 1974 y 1977 aplicó desde la prohibición total de tales importaciones hasta el intercambio compensado, que solamente permitía importaciones en la medida en que también se exportara; Estados Unidos y Japón han mantenido prácticamente cerrados sus mercados a ciertos tipos de carnes procedentes de determinados países latinoamericanos.

Recientemente, en los Estados Unidos se han fijado cuotas para la importación de acero, y los productores de zinc han pedido a la Comisión de Comercio Internacional que se haga lo mismo para este producto y que se establezca un gravamen para lo que exceda de la cuota.

Entre los instrumentos que aplican los países desarrollados en defensa de su producción interna y que de hecho desembocan finalmente en restricciones cuantitativas, uno de los más importantes, por la amplitud, intensidad y frecuencia con que se ha utilizado, ha sido el subsidio a sus productores. Estados Unidos ha recurrido con frecuencia a él y la política agrícola común de la CEE es un caso destacado de la misma naturaleza. En algunas ocasiones los países desarrollados han optado por subsidiar a los productores internos en lugar de acrecentar las restricciones a la importación (Estados Unidos respecto del calzado, por ejemplo).

b) *Derechos compensatorios*

A lo anterior cabe agregar ciertas prácticas utilizadas por los países desarrollados que, sin constituir medidas restrictivas identificables, son de hecho restricciones efectivas o potenciales de tal eficacia que a veces, por simple presencia o por simple amenaza, inducen a países y a productores a restringir sus ventas, ya sea en forma directa o eliminando algunos elementos que favorecen su capacidad de competir. Estas prácticas, entre las que sobresalen los derechos antidumping y los compensatorios (artículos VI y XVI del GATT), de muy escasa aplicación en el pasado, se han debido desde 1973 en adelante, a la diferente capacidad de negociación que tienen los países desarrollados frente a los países en desarrollo. Si bien ha habido algunas acusaciones de dumping, la aplicación o amenaza de aplicación del derecho compensatorio es provocada con mayor frecuencia por la existencia de subsidios o subvenciones.

De hecho, no existe consenso sobre lo que se considera subsidio ni sobre los diversos instrumentos utilizados para otorgarlos. En la práctica cada país desarrollado tiene interpretaciones y bases de estimación propias, las que incluso varían según el producto que se considere. Por su parte, el GATT ha desarrollado un concepto cercano al de los países industrializados. Así, el artículo XVI, "Subvenciones", introducido en 1958 en el Acuerdo General, no contó con la adhesión de los países en desarrollo.

Comoquiera que sea, los derechos compensatorios pueden neutralizar medidas y políticas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo. En el caso de exportaciones entre países desarrollados, cuando uno de ellos aplica subsidios puede dar lugar a medidas antidumping que tienden a compensarlos. Distinto es el caso cuando las medidas de promoción de exportaciones son aplicadas por países en desarrollo porque, como se verá más adelante, son diferentes las circunstancias de éstos en comparación con los desarrollados; ello sin perjuicio de que no sea conveniente para los países en desarrollo la aplicación de subsidios de magnitud o duración que no sean razonables. En la práctica, sin embargo, se han aplicado

derechos compensatorios a exportaciones de países latinoamericanos, a veces crecientes. Esto puede crear un problema serio para la región, pues pone en peligro las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales aplicadas desde mediados de los años sesenta por los países latinoamericanos —siguiendo pautas que de antiguo utilizaron los países desarrollados— como parte de sus esfuerzos por abrir sus economías al exterior, disminuir paralelamente la protección, y racionalizar y hacer más eficiente la industria. Con frecuencia esas políticas buscan neutralizar los efectos desfavorables para las exportaciones de tipos de cambio que sobrevalúan la moneda nacional, de impuestos indirectos, etc.

Estados Unidos aplicó derechos compensatorios, por ejemplo, a artículos de cuero y calzado brasileños en 1977. Asimismo, productores estadounidenses han pedido la aplicación de derechos compensatorios a confecciones para hombres y niños, alegando que Colombia ha establecido subsidios mediante la política realizada a través de los certificados de abono tributario (CAT), y fletes preferenciales y otras medidas.

c) *Trato diferente a América Latina*

El Tratado de Lomé presenta una situación particular. Acuerda por parte de la CEE preferencias especiales para los países en desarrollo signatarios de esa Convención (países ACP) por los cuales se da un tratamiento diferenciado a las importaciones desde América Latina y desde estos países, para una serie de productos muy importantes para la región.

En el cuadro 9 se han incluido 65 productos —partidas arancelarias— tomados de una lista total de 76 que los países latinoamericanos seleccionaron en 1973 para considerarlos dentro del grupo de productos tropicales en las actuales negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Esos 65 productos, bajo la Convención de Lomé, mantienen como preferencia especial una tasa cero para los países ACP, es decir, las exportaciones de esos países entran a la CEE libres de derechos. Dentro de los sistemas generales de preferencias que la Comunidad otorga, entre otros, a los países latinoamericanos, sólo 36 de esas 65 partidas arancelarias o productos gozan de tasas preferenciales; y de ellos, apenas seis se importan libres de derechos.

Por otra parte, el mismo cuadro muestra también las numerosas medidas no arancelarias que afectan a las importaciones de esos productos tropicales incluidos en las negociaciones, habiéndose identificado nueve categorías de barreras no arancelarias, con 50 aplicaciones.

Cabe mencionar además que para otros productos básicos existe también un tratamiento de preferencias diferenciadas en favor de los países ACP. Así, las exportaciones de trigo y maíz de América Latina están sujetas a la política agrícola común y las de países de la Convención de Lomé a un tratamiento favorable; el aceite de cacahuates, lana y algodón provenientes de América Latina están sujetos a tasas que van de 1.5 a 15%, y no están incluidos en el sistema general de preferencias; en cambio, las procedentes de países signatarios de la Convención de Lomé gozan de franquicia arancelaria.

d) *Derechos variables*

Los derechos móviles son también un mecanismo sumamente efectivo. Para la carne la CEE los aplica tan altos, que agregados a un arancel nominal que no pasa del 20%, determinaron en 1977 un gravamen total para la importación de ganado en pie de 105%, y para la carne de 151%. Además, en la CEE estas importaciones están sujetas a medidas complementarias, como licencia previa de importaciones, cupos con derechos móviles diferenciados —que se acrecientan para los países productores más eficientes— y subsidios a las exportaciones.

e) *Exportación de materias primas*

Los países desarrollados tienden a asegurar el abastecimiento de materias primas y limitan para ello la importación desde países en desarrollo de los productos elaborados con ellas, mientras que los países en desarrollo tratan a su vez de restringir la exportación de bienes sin elaboración en el país, para fomentar la industria correspondiente. En caso de que se incorporaran estas políticas de los países desarrollados a los principios del comercio internacional y se las reglamentara, se limitaría la ventaja de que disfruta América Latina por la posesión de algunas de estas materias primas.

f) *Acuerdos de restricción del comercio*

Una modalidad proteccionista cuya importancia ha crecido recientemente son los convenios de restricción al comercio. Estos adoptan frecuentemente la forma de convenios bilaterales, y de restricciones

Cuadro 9

**PRODUCTOS TROPICALES DECLARADOS DE INTERES EXPORTADOR PARA
AMERICA LATINA EN LAS NEGOCIACIONES DEL GATT**

<i>Partidas según NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF</i>	<i>Tasa SGP</i>	<i>Tasa preferencial países ACP</i>	<i>Importaciones desde América Latina, 1976 (miles de unidades de cuenta de la CEE)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
02017500	Despojos de bovinos	7.0	No	0.0	43 031	HS ^a
02049300	Carne de ballena	10.0	0.0	0.0	...	HS ^a
02049800	Otras carnes	14.0	7.0	0.0	66	HS ^a
03011300	Salmón fresco, refrigerado, congelado	8.0	No	0.0	...	
03011900	Pescado de agua dulce	0.0	No	0.0	2 624	
03012100	Arenques importados entre el 15/II y el 15/VI	0.0	No	0.0	...	
03012600	Arenques importados entre el 16/VI y el 14/II	15.0	No	0.0	...	
03013500	Atún fresco, refrigerado o congelado	22.0	No	0.0	1 787	
03013600	Sardinias	23.0	No	0.0	...	
03016500	Anchoas	15.0	No	0.0	...	
03019300	Filete de bacalao	15.0	No	0.0	176	
03019730	Filete de atún	18.0	No	0.0	...	
03019770	Filete de pescado	15.0	No	0.0	...	
03031200	Langostas	25.0	8.0	0.0	9 129	
03034100	Jaivas y camarones	15.0	8.0	0.0	8	
03034300	Langostinos	16.5	6.0	0.0	3 858	
03036500	Mejillones	10.0	No	0.0	...	HS ^a
03036850	Otros moluscos congelados	8.0	No	0.0	...	
03036860	Calamares	6.0	No	0.0	...	
03036870	Otros moluscos sin congelar	8.0	No	0.0	...	
04060000	Miel natural	27.0	25.0	0.0	33 581	HS ^a , L ^b , BQ ^c
07051000	Garbanzos, porotos	4.5	No	0.0	...	
07059100	Lentejas secas	2.0	0.0	0.0	...	
08013000	Bananos	20.0	10.0	0.0	326 609	R ^d , GQ ^e , BQ ^c
08015000	Piñas	9.0	No	0.0	2 429	HS ^a , R ^d
08016000	Avocados	8.0	6.0	0.0	19	
08017300	Nuez de coco	2.0	0.0	0.0	8	
08019900	Mangos, guayabas, etc.	6.0	5.0	0.0	775	
08121000	Damascos secos	7.0	5.5	0.0	...	HS ^a
09011100	Café sin tostar y sin descafeinar	7.0	No	0.0	1 512 960	IT ^f
09011300	Café sin tostar descafeinado	13.0	10.0	0.0	2 026	
09011500	Café tostado sin descafeinar	15.0	12.0	0.0	582	
09011700	Café tostado descafeinado	18.0	15.0	0.0	157	
09019000	Sustitutos que contengan café	18.0	No	0.0	...	
09021000	Té, en embalajes instantáneos	11.5	0.0	0.0	...	
09029000	Té, en otro tipo de embalaje	9.0	No	0.0	...	
09041100	Pimienta	0.0	No	0.0	...	
09081300	Nuez moscada para fabricar aceites	15.0	6.0	0.0	...	
11041000	Harina de bananos	17.0	7.5	0.0	...	
11049000	Harina de frutas comestibles	13.0	7.5	0.0	...	
12010000	Granos y frutas oleaginosos	0.0	No	0.0	457 899	
15041100	Aceite de hígado de pescado	6.0	0.0	0.0	...	
15071500	Aceite de ricino (15071500)	0.0	No	0.0	16 961	
15071700	Aceite de ricino (15071700)	8.0	6.0	0.0	16 662	

Cuadro 9 (conclusión)

15073800	Aceites en bruto	5.0	2.5	0.0	29 920	
15077000	Aceites concretos en bruto	10.0	7.0	0.0	42 418	
16025100	Preparados que contengan carne	26.0	17.0	0.0	125 824	HS ^a ,R ^d
16047100	Preparados y conservas de sardinas	25.0	No	0.0	...	Q ^g
16047500	Preparados y conservas de atún	24.0	No	0.0	...	Q ^g
17017100	Azúcar en bruto	0.0	No	0.0	251 646	IT ^f ,VL ^h ,ST ⁱ
18010000	Cacao	5.4	No	0.0	51 305	
18040000	Mantequilla y aceite de cacao	12.0	8.0	0.0	39 027	
20023000	Tomates preparados o conservados	18.0	No	0.0	108	HS ^a ,BQ ^c
20024000	Espárragos preparados o conservados	22.0	20.0	0.0	3 650	HS ^a ,BQ ^c
20071810	Jugos de fruta	42.0	15.0	0.0	163	HS ^a ,BQ ^c ,GQ ^e ,DL ^j ,VL ^h
20073510	Jugo de naranja	19.0	No	0.0	54 507	HS ^a ,DL ^j ,BQ ^c ,GQ ^e ,VL ^h
20074120	Jugo de piña	21.0	18.0	0.0	744	HS ^a ,BQ ^c ,GQ ^e ,DL ^j ,VL ^h
20075350	Jugo de pomelos	15.0	8.0	0.0	71	HS ^a ,BQ ^c ,GQ ^e ,DL ^j ,VL ^h
21021000	Extractos o escencias de café	18.0	9.0	0.0	...	
23013000	Harina de pescado	2.0	0.0	0.0	85 009	
24011000	Tabaco	15.0	No	0.0	40 900	IT ^f
24019000	Otros tabacos	23.0	11.5	0.0	119 715	IT ^f
24022000	Cigarros y cigarrillos	52.0	49.0	0.0	...	GQ ^e ,BQ ^c ,DL ^j
29351000	Furfural	11.2	0.0	0.0	1 798	
41029900	Cueros y pieles de bovinos	8.0	0.0	0.0	100 303	
44149000	Madera aserrada a lo largo	7.0	0.0	0.0	16 622	

Nota: Tasa NMF = Tasa de nación más favorecida. Tasa SGP = Tasa del sistema generalizado de preferencias.

^aRestricción sanitaria; ^bLicencia; ^cCuota bilateral; ^dRestricción; ^eCuota global; ^fImpuesto específico interno (no incluido en el arancel); ^gCuota; ^hLa incidencia del derecho variable no está incluida en el arancel; ⁱPara los países ACP, comercio de estado; ^jLicencia discrecional.

“voluntarias” a sus propias exportaciones, lo que lleva a negociaciones bilaterales entre países de muy desigual poder de negociación, con resultados presumiblemente menos favorables para los países en desarrollo.

Los acuerdos de organización de mercado suscritos entre países exportadores e importadores son un instrumento efectivo para restringir el comercio de bienes o sectores determinados. Así, por ejemplo, para tener acceso a determinados mercados de países desarrollados es preciso haber adherido al Acuerdo Multifibras. Esta aceptación lleva aparejada la celebración de convenios bilaterales donde se establecen ritmos de incrementos permitidos anualmente para las exportaciones de cada país por sobre la cuota base, cuya observancia resulta obligatoria. Este Acuerdo Multifibras fue renovado recientemente hasta 1981, y son varios los países desarrollados que lo han suscrito, entre ellos Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. En virtud del mismo se celebran acuerdos bilaterales. Hasta marzo de 1978 Estados Unidos llevaba firmados acuerdos o convenios de este tipo con siete países latinoamericanos y también la CEE había celebrado convenios bilaterales con países de esta región. El ritmo de crecimiento admitido para las exportaciones latinoamericanas es bajo y por lo general permite sólo leves incrementos. Las tasas anuales de aumento admitidas han sido inferiores a 1% para exportaciones de textiles a la CEE desde Argentina (hilados de algodón) y Brasil (ocho productos que incluyen hilados y tejidos); también se han aplicado cuotas y restricciones a los ritmos anuales de crecimiento de las exportaciones en los acuerdos textiles bilaterales de la CEE con Colombia y Perú.

Un mecanismo que puede perjudicar las exportaciones latinoamericanas y que se incluye también en convenios bilaterales de países desarrollados con otros en desarrollo, es el sistema de vigilancia sobre rubros a los que todavía no se les fijan cuotas. Estos sistemas tienen por objeto evitar incrementos de importaciones que puedan ser considerados perjudiciales por los productores de países desarrollados, caso en el cual podrían llegar a aplicarse restricciones cuantitativas o de otra naturaleza. Ejemplos de este tipo se encuentran en los convenios bilaterales de la CEE con Colombia y Perú, bajo el Acuerdo Multifibras.

g) *Salvaguardias*

La aplicación de salvaguardias está admitida cuando se utiliza para proteger el equilibrio del balance de pagos, y cuando la importación de algún producto en “tales cantidades cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales” (artículos XII y XIX del Acuerdo General). En el primer caso, el país que recurre a la salvaguardia fija límites de recuperación y plazos que no se deben exceder; y en el segundo caso, indica cual es la medida institucional que aplicará y demuestra la existencia de “perjuicio grave”. Recientemente se ha ampliado y generalizado este recurso en forma arbitraria, sin respetar lo que se expresa en dichos artículos y hasta se ha tendido a institucionalizarlo en el proyecto de código que se está considerando. De hecho, entonces, las salvaguardias estarían dejando de ser una excepción para convertirse en prácticas importantes de uso habitual y, por lo tanto, en instrumentos sistemáticos para restringir el comercio. Hasta ahora la reacción de los países en desarrollo frente a la aplicación de salvaguardias ha sido escasa y poco efectiva.

h) *Restricciones voluntarias*

Un mecanismo de aplicación cada vez mayor es el de las llamadas restricciones voluntarias, que suelen convenirse entre el país vendedor y el país importador. La designación no corresponde a su verdadera naturaleza, pues estas restricciones son adoptadas por países en desarrollo que son productores y exportadores importantes del bien correspondiente, por lo general a iniciativa del país desarrollado a que se destinan esas exportaciones, sabiendo que en caso de no hacerlo el destinatario aplicará restricciones cuantitativas o de otra naturaleza, que podrían ser peores. Desde luego, el efecto de estas limitaciones “voluntarias” sobre la producción y el comercio es similar al de las limitaciones impuestas; pero además ellas dificultan la posibilidad de reclamar, pues formalmente el país desarrollado no adopta ninguna medida, ni viola ningún principio de comercio internacional. Aun los países en desarrollo que por no estar entre los principales productores no son objeto de estas restricciones, experimentan su efecto, pues saben que lo serían si expandieran sus exportaciones más allá de ciertos límites estrechos. Se han aplicado restricciones “voluntarias” sobre el calzado, sugeridas por los Estados Unidos a los principales países proveedores (Corea y Formosa), y que han afectado indirectamente a los países de América Latina. También se las aplicará a los textiles por acuerdos entre Canadá y sus principales proveedores a partir de enero de 1979, en reemplazo de las cuotas.

La restricción “voluntaria” se traduce también a veces en una reducción de los incentivos para la exportación de cierto bien, que realiza el país en desarrollo por negociación con un país desarrollado, para evitar que este último aplique cuotas o derechos compensatorios. Así ha sucedido en varios países de América Latina. En Colombia los productores de artículos de cuero aceptaron la reducción del Certificado de Abono Tributario (CAT) hasta su eliminación para que los Estados Unidos no aplicara derechos compensatorios y por lo mismo los productores de flores aceptaron que se bajara a un nivel sólo nominal (a pesar de lo cual dentro de Estados Unidos algunos grupos siguen deseando que se apliquen restricciones cuantitativas).

i) *Otras restricciones*

Existen también otras prácticas restrictivas, de amplia aplicación, entre las que cabe mencionar las licencias discrecionales, las normas técnicas –y de envase, marcas y etiquetas– y las barreras sanitarias.

Las primeras no siempre constituyen una restricción efectiva en el sentido estricto del concepto, pero sí lo son cuando van acompañadas de alguna forma de restricción cuantitativa, como cuotas globales o bilaterales, cuotas arancelarias, etc. Las segundas, que se emplean en los principales mercados importadores con el argumento de que así se defienden los intereses del consumidor, se aprovechan en muchos casos para regular el volumen de las importaciones por medio del encarecimiento que tales normas originan. Finalmente, las barreras sanitarias que se imponen como defensa de la salud pública y del medio ambiente, son de hecho utilizadas para regular el monto de las importaciones, así como su procedencia geográfica.

4. Factores que impulsan el proteccionismo

a) *Debilitamiento de la demanda de ciertos sectores en países desarrollados*

La economía mundial está afectada simultáneamente por una fuerte recesión y por una inflación que se torna estructural y endémica. La presencia simultánea de ambos problemas dificulta su solución, pues muchas

de las medidas para atacar uno de ellos son contraproducentes ante el otro. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el desempleo es alto y persistente; en algunos de ellos los problemas de balance de pagos se han reducido a magnitudes manejables mediante el control de las importaciones y la reducción del ritmo de crecimiento, mientras que en otros todavía la preocupación por el sector externo continúa siendo prioritaria. La inflación refleja una puja social en que asalariados y empleadores disputan sus participaciones en el ingreso nacional, y la capacidad productiva instalada se usa sólo parcialmente en algunos sectores.

Aunque en ellos hay un elemento coyuntural, estos fenómenos no son sólo de corto plazo, sino propios del período de transición de largo plazo hacia nuevas estructuras productivas por el que atraviesa la economía de los países desarrollados.

Esta transición se fue poniendo de manifiesto a medida que los países de la OCDE fueron superando los daños de la segunda guerra mundial y completando su readaptación a las circunstancias de la economía mundial posteriores al conflicto. La posición relativa de distintos países desarrollados fue cambiando: se reforzaron la economía y la posición competitiva de algunos, y se debilitaron las de otros. Algunos sectores productivos que tuvieron un papel preponderante en el crecimiento económico de los países desarrollados en los últimos treinta años, fueron perdiendo dinamismo a medida que la demanda insatisfecha acumulada tendía a saturarse. Por las características de la demanda de muchos bienes de consumo no durables y algunos bienes de consumo durables, una vez que el consumo mínimo necesario se va satisfaciendo, la demanda crece más lentamente que el ingreso, pues estos bienes suelen tener una renovación tecnológica menor, que limita la aparición de nuevos modelos.¹⁰ Esto afecta principalmente a sectores económicos como los mencionados al principio de este capítulo, que son objeto de proteccionismo en países desarrollados: la demanda más pujante se traslada desde estos países a aquellos en desarrollo, que tienen todavía necesidades insatisfechas.

b) *Evolución de los salarios en los países desarrollados*

Al menor vigor de la demanda se agrega otro elemento: el cambio en la estructura y nivel de los salarios. Algunos países desarrollados tuvieron después de la guerra, y hasta hace poco, una dualidad en las estructuras de las remuneraciones: algunas industrias, modernas y de muy alta productividad, pagaban salarios elevados, mientras otras actividades de menor productividad abonaban salarios mucho más bajos para personal con calificaciones similares. Esto facilitó la subsistencia de actividades económicas que daban ocupación; sin embargo, la distancia entre ambas estructuras paralelas de salarios fue disminuyendo y tendió a desaparecer, alcanzando los más bajos a los de las industrias más eficientes, mientras el conjunto de salarios reales en general iba subiendo. Con estos cambios se debilitó la capacidad de los países desarrollados para competir en sectores cuyos procesos de producción hacen uso intensivo de mano de obra.

c) *El proteccionismo y los cambios en la división internacional del trabajo*

Durante muchos años algunos de los principales países desarrollados apoyaron, por razones sociales y políticas, actividades económicas comparativamente retrasadas y poco eficientes, sosteniéndolas mediante subsidios y medidas de protección frente al exterior, como lo atestiguan los casos de la agricultura europea, de la industria textil y del acero en muchos países desarrollados. Como resultado, además de subsistir en forma antieconómica, estas industrias no han realizado la debida renovación técnica.

Cuando este proceso estaba en una etapa relativamente avanzada comenzó a sentirse la competencia cada vez mayor de los países en desarrollo en los mercados internacionales de estos bienes. Según un documento de la Secretaría de la UNCTAD,¹¹ entre 1970 y 1976 el volumen de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo a los países desarrollados de economía de mercado aumentó a una tasa anual de alrededor de 14%, o sea, dos veces más rápido que las importaciones totales de manufacturas de esos países desarrollados, incluido su comercio mutuo; con el doble de rapidez que la producción manufacturera en los países en desarrollo y cuatro veces más rápidamente que la producción manufacturera de los países desarrollados de economía de mercado. En contraste, cabe destacar que entre 1962 y 1970 no se elevó la participación de los países en desarrollo en el total de las importaciones

¹⁰Para los países de la OCDE se esperan tasas de crecimiento que al menos durante buena parte de los años ochenta serán más bajas que las logradas en promedio en los últimos decenios.

¹¹UNCTAD, *Examen de la evolución y las tendencias recientes del comercio de manufacturas y semimanufacturas*, TD/B/C.2/190, p. 3.

de manufacturas de los países desarrollados de economía de mercado, por lo que la evolución reciente reviste la mayor importancia: por primera vez en la historia se ha comenzado a modificar, aunque en forma limitada, el viejo esquema de la división internacional del trabajo por el cual los países desarrollados exportaban manufacturas a las naciones en desarrollo, y estos últimos solamente vendían productos primarios.

En numerosos sectores industriales de gran importancia, los países en desarrollo no sólo satisfacen ya su propia demanda interna, sino que además compiten cada vez con más vigor en los mismos países desarrollados; por otra parte, el número de sectores en que esto ocurre aumenta, y abarca ya no sólo la producción de bienes de consumo no durables, sino también la de bienes de consumo duraderos, vehículos automotores y algunos bienes de capital. En 1976, de las importaciones totales de 21 países desarrollados de economía de mercado, los países en desarrollo proporcionaban 18.3% de las manufacturas alimenticias, 14.2% de las de madera y mobiliario, 22.1% de las de cuero y calzado, 14.8% de las textiles y 37.2% de las prendas de vestir; y aunque en el caso de las industrias mecánicas la proporción era menor, estaba aumentando muy rápidamente.

d) *Países y bienes involucrados en el proceso de cambio económico*

Los países en desarrollo que participan en este proceso son hasta ahora pocos. En el período 1970-1976 las ventas externas de manufacturas desde ocho mercados¹² generaron 78.1% del incremento de las exportaciones manufactureras de las naciones en desarrollo, y dos de ellos por sí solos (Corea del Sur y Hong-Kong) abarcaban 42.1%.¹³ Sin embargo, se está acrecentando el número de países en desarrollo que se incorporan a este proceso en América Latina, Asia y África.

En el mismo período también fue fuerte la concentración de la mayor parte del incremento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en ciertos tipos de bienes. Siete grupos (prendas de vestir, industria mecánica excluidos los vehículos automotores, textiles, manufacturas ligeras diversas, madera y mobiliario, productos alimenticios elaborados y cuero y calzado) generaron 88.1% del incremento con los dos primeros representando en conjunto 50.4%. Como se dijo antes, la variedad de bienes que se exporta está aumentando a medida que los países en desarrollo van adquiriendo experiencia y reemplazando por otros aquellos bienes cuya exportación presenta dificultades.

e) *Los cambios en la economía real y el sistema monetario*

El nuevo papel de los países en desarrollo como exportadores de manufacturas es consecuencia natural de la maduración industrial que se inició con la sustitución de importaciones para los mercados internos. Como se dice en otra parte de este estudio, las empresas transnacionales, que inicialmente tuvieron una actitud negativa frente a este proceso y prefirieron exportar tales bienes desde sus países de origen, comenzaron posteriormente impulsados por la creciente competencia entre ellos mismos y aunque de manera limitada, a desplazar hacia países en desarrollo producción de bienes con alta densidad de mano de obra, para aprovechar los menores costos de ésta y también los mercados internos. Por su parte, empresas nacionales o regionales de países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos, empezaron a incorporarse activamente a la exportación de manufacturas, y los gobiernos apoyaron decididamente estos esfuerzos con importantes cambios en su política económica (políticas cambiarias más realistas, sistemas de promoción de exportaciones, reducción de la protección a la industria y apoyo a ésta para hacerla más eficiente).

Los cambios en la economía real que se mencionaron no podían dejar de reflejarse también en modificaciones paralelas en el sistema monetario internacional. Se abandonó el sistema de paridades fijas que se había convenido en Bretton Woods a la terminación de la guerra, y se pasó a tipos de cambios flotantes. Se han valorizado las monedas de unos países con respecto a otros, y se ha dado distinta prioridad a la estabilización con respecto al crecimiento. Las modificaciones en las paridades cambiarias desde luego influyen en la capacidad de competir, la que sin embargo, sólo se logra de manera gradual y no se ha manifestado todavía plenamente. La flotación de las monedas, necesaria por las modificaciones en la posición económica relativa de distintos países, no ha dejado, sin embargo, de contribuir a la incertidumbre y a hacer más complejas las políticas económicas. Lo que haga un país desarrollado repercute sobre los demás, y las

¹²Brasil, Corea del Sur, Hong-Kong, India, Malasia, México, Singapur y Yugoslavia. Véase UNCTAD, *op. cit.*, cuadro 2.

¹³UNCTAD, *ibid.*, cuadro 14.

consultas y los intentos de cooperación y coordinación entre estos países tratan de evitar que se exporten recíprocamente la inflación y el desempleo.

Los países en desarrollo han tenido y tienen en este proceso un papel prácticamente pasivo. Su participación efectiva en las decisiones sobre el sistema monetario es de poca significación; deben pegar su moneda a la de alguna economía desarrollada con la cual tienen relaciones económicas intensas, recibiendo el impacto de las fluctuaciones de las monedas importantes, pero sin poder influir en ellas. Tampoco es significativa la participación de países en desarrollo en las decisiones de modificar el sistema de reglas del comercio internacional.

f) *La reconversión de la actividad económica y la liberalización del comercio*

A largo plazo, una parte de la respuesta de los países desarrollados a estos problemas es la reconversión de su estructura productiva y en particular de su industria. Para recuperar un mayor ritmo de crecimiento y continuar mejorando su productividad y su nivel de vida tratan de modernizar sus sectores tradicionales para ponerlos en condiciones de competir, si esto es viable; si no lo es, procuran desplazar las principales prioridades de desarrollo desde estos sectores que van perdiendo dinamismo hacia otros que tienen renovación tecnológica más rápida y ocupan mano de obra más calificada. Este proceso puede tener consecuencias favorables para los países en desarrollo, siempre que se realice en forma compatible con sus intereses: es decir, que no sólo se desplacen hacia ellos actividades que hacen uso intensivo de mano de obra, sino también que se desarrollen para la exportación industrias de tecnología más avanzada; que se fortalezca la capacidad nacional de decisión para que los países en desarrollo dejen de tener un mero papel subsidiario y pasivo en un proceso orientado por países desarrollados y empresas transnacionales; que se refuercen las empresas de países en desarrollo; que se aumente la capacidad de innovación tecnológica de estos países de modo que disminuyan su dependencia unilateral respecto del mundo desarrollado y con ello se aumente su poder de decisión y negociación.

El proceso de transformación estructural de los países desarrollados, indispensable en el largo plazo, tropieza en lo inmediato con resistencias fuertes vinculadas con la recesión e inflación e impulsadas por los sectores afectados. Se plantea así una contradicción aparente entre los objetivos de largo y de corto plazo de los países desarrollados, contradicción que puede resolverse regulando el ritmo de la reconversión para hacer posible la absorción de sus repercusiones de corto plazo. Sin embargo, en la práctica se percibe que en países desarrollados importantes, las preocupaciones inmediatas y las presiones de sectores afectados reciben la mayor atención, con el correspondiente sacrificio de los objetivos de largo plazo y en particular de la reconversión. Se otorga mayor prioridad al mantenimiento del empleo, del equilibrio de la balanza de pagos y de la estabilidad monetaria, y se sacrifica el ritmo de transformación de la estructura productiva, la tasa de crecimiento económico de largo plazo y el ritmo de expansión del comercio internacional. Además, se descarga la mayor parte del efecto de estas políticas cautelosas sobre los países en desarrollo, mediante la protección a las importaciones de bienes producidos por estos sectores, que son precisamente los que ofrecerían mayores posibilidades de expansión para las exportaciones manufactureras del Tercer Mundo.

El proteccionismo de países desarrollados y su aumento reciente no son entonces hechos aislados o de significación menor, sino que están íntimamente relacionados con las orientaciones de política económica de estos países, y con la transformación y problemas de la economía mundial.

5. Consecuencias del proteccionismo para los países latinoamericanos

No es fácil evaluar en forma exacta y cuantificada las consecuencias del proteccionismo para los países latinoamericanos. Las restricciones que se aplican desde hace ya algunos decenios, junto con otros factores, han afectado desfavorablemente la participación de los países en desarrollo, y en particular latinoamericanos, en el comercio mundial de muchos productos básicos o semielaborados, en los cuales los países desarrollados no solamente han realizado una fuerte sustitución de importaciones, sino que también han aumentado significativamente su participación en las exportaciones mundiales. Los efectos del incremento del proteccionismo en los últimos años no pueden todavía apreciarse por falta de información estadística suficientemente al día. Por otra parte, las repercusiones más importantes de estas políticas en los países latinoamericanos no se reflejan tanto en lo que ya ha ocurrido sino en la evolución futura de las exportaciones, y no se refieren solamente a los efectos directos de las medidas adoptadas, sino también a las consecuencias de estas políticas

en la limitación que los propios países y empresas de América Latina introducen a la expansión de su inversión y producción, en vista de las perspectivas desfavorables que se perciben.

Una consecuencia fundamental del proteccionismo es el retraso que introduce en la transformación de la estructura productiva de países en desarrollo y desarrollados, con el sacrificio consiguiente del ritmo de crecimiento de la productividad y del mejoramiento del nivel de vida. En los países latinoamericanos está en juego el ritmo al que pueda aplicarse la política de apertura hacia el exterior, la posibilidad de que la industria se haga más eficiente y de que estos países puedan aprovechar sus ventajas comparativas naturales y adquiridas. Las dificultades crecientes que encuentran las exportaciones no tradicionales latinoamericanas obstaculizan la transformación de la estructura del comercio exterior de la región, que a su vez es requisito para sostener una tasa de crecimiento dinámica de las exportaciones totales. Se hace así disminuir el ritmo de crecimiento de la economía, y por lo tanto, se agravan los problemas de desocupación de mano de obra y de pobreza crítica, para cuya solución se requiere ese mayor ritmo de crecimiento. En la medida en que el proteccionismo de países desarrollados continúe, y afecte el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, no puede descartarse la posibilidad de que los países latinoamericanos modifiquen su política de apertura hacia el exterior. Aunque no se vuelva a la protección muy alta e indiscriminada del pasado, los países latinoamericanos podrían verse obligados a su vez a aplicar controles de importación; algunas tendencias en este sentido se han insinuado en años recientes en algunos países y sectores de la región, a pesar de que buena parte de ellos están tratando enérgicamente de lograr una mayor apertura. Por cierto no sería ideal que las circunstancias externas obligaran a la región a tomar el camino de una mayor autosuficiencia, entre otras cosas porque sigue necesitando comerciar con países desarrollados para obtener de éstos la tecnología moderna que exige su desarrollo; pero si se cerraran otras opciones, el hecho de tener la reserva de un gran mercado interno y regional con enorme potencial de desarrollo, podría dar sentido a un cambio en la estrategia de desarrollo que trasladara parte de la atención de los mercados internacionales a los nacionales y regionales. En la medida en que se cerraran estas economías hacia el exterior, se perjudicaría el comercio internacional y la expansión de la economía de los propios países industrializados, cuya política defensiva de control de las importaciones tendría así como contrapartida una reducción del ritmo de crecimiento de las exportaciones de equipos y bienes intermedios manufacturados que estos países harían hacia América Latina.

Capítulo III

EL PROGRAMA INTEGRADO PARA LOS PRODUCTOS BÁSICOS: SITUACION Y PERSPECTIVAS

Las principales líneas de acción del Programa Integrado para los Productos Básicos tienden a la estabilización de los precios de estos productos y de los ingresos de exportación, así como al desarrollo de la economía de los productos básicos. Los instrumentos existentes o propuestos para encarar estos problemas son, para la estabilización de precios, los acuerdos sobre productos y el fondo común; para la estabilización de ingresos, el servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional y el sistema Stabex establecido en la Convención de Lomé para los países del Grupo ACP; a su vez, el desarrollo de la economía de esos productos comprendería la expansión de la elaboración local y el mejoramiento de los sistemas de comercialización y distribución.

Los avances realizados en estos temas han sido desiguales.

En la práctica, se profundizó en el análisis y se concentraron las acciones en la estabilización de precios, pero se realizaron pocos progresos en lo que respecta a formas de financiamiento compensatorio diferentes de las ya establecidas, y al desarrollo de la economía de los productos básicos. A continuación, se reseñarán los progresos logrados en las negociaciones sobre el fondo común y en las reuniones preparatorias sobre productos, para concluir con un examen de la situación de los principales productos de exportación de los países latinoamericanos, sobre los cuales existen convenios o que están incluidos en la lista de reuniones preparatorias, convenida en la Resolución 93(IV) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

1. Algunas políticas aplicadas con miras a estabilizar los precios

Como se señaló antes, los principales instrumentos utilizados en las negociaciones internacionales tendientes a procurar la estabilidad de los precios fueron los acuerdos sobre productos y el fondo común.

a) *Acuerdos sobre productos*

Conforme a la resolución 93(IV) mencionada antes, entre septiembre de 1976 y febrero de 1978 debía realizarse una serie de reuniones preparatorias sobre un conjunto de productos señalados en esa resolución, al que podrían agregarse otros de acuerdo con un procedimiento allí establecido. Tales reuniones debían tener como objetivos la proposición de medidas apropiadas para alcanzar los objetivos del programa integrado, la determinación de sus necesidades financieras, la recomendación de acciones complementarias y, esencialmente, la preparación de proyectos de propuestas relativas a los convenios de productos básicos. La experiencia recogida en el curso de las reuniones preparatorias muestra que el tiempo asignado para el cumplimiento de tareas tan extensas y complejas era extremadamente corto. Así, sólo en el caso del caucho pudo convocarse a la conferencia de negociación. Como se ha señalado,¹⁴ esta lentitud en los progresos hacia la concertación de acuerdos se debió sobre todo a la falta de voluntad política de algunos gobiernos, en especial de países desarrollados, que son renuentes a adoptar normas que limiten su acción. Asimismo, no siempre los países productores adoptaron posiciones comunes ni presentaron propuestas concretas. La falta de financiamiento para las reservas reguladoras provocada por la demora en la creación del fondo común introdujo otra limitación fundamental. Un obstáculo más —también señalado en el citado informe— fue la poca importancia asignada a los diferentes mecanismos de estabilización; a este respecto, la experiencia de las reuniones preparatorias sobre el yute, las fibras duras, el algodón y las maderas tropicales mostró que era relativamente fácil llegar a acuerdos en medidas tales como el impulso y la investigación, la mejora de la productividad, la promoción y la diversificación. Además, surgieron dificultades cuando se propuso la inclusión en los acuerdos de productos semielaborados o elaborados, a pesar de que la resolución 93(IV) incluye expresamente a algunos de ellos (como los productos del yute y de las fibras duras). También en algunas de estas reuniones preparatorias se solicitaron estudios que no son de fácil preparación y que, en ciertos casos, no parecen estar clara y directamente vinculados con las medidas en consideración.¹⁵

No obstante los múltiples obstáculos enfrentados, para evaluar los resultados obtenidos debe tenerse en cuenta el progreso apreciable que significan las reuniones preparatorias —y que eventualmente pueden representar las negociaciones— en cuanto establecen un diálogo, identifican los puntos fundamentales de coincidencia y disidencia, y tienden a unificar las posiciones, tanto de los consumidores como de los productores, todo ello dentro de un enfoque global y sistemático.

El programa de reuniones preparatorias cubrió un número apreciable de productos importantes para países de la región (aceites vegetales y semillas oleaginosas, algodón, maderas tropicales, mineral de hierro, manganeso y cobre), aunque quedaron pendientes las relacionadas con los bananos y la bauxita. En relación con la carne, producto que desde hace varios años ha estado sufriendo restricciones en diversos mercados, la Secretaría de la UNCTAD no logró progresos en sus reuniones preparatorias, ya que se trata de un producto incluido en las actuales negociaciones multilaterales del GATT. Otros cuatro productos que son importantes en las exportaciones de diversos países de la región (azúcar, café, cacao y estaño) están regidos actualmente por convenios internacionales, de modo que disponen de sus propias organizaciones para el examen de los problemas vinculados en ellos.

En vista de la lentitud de los avances durante la serie de reuniones preparatorias sobre productos, la Junta de Comercio y Desarrollo, en su último período de sesiones, acordó prorrogar hasta fines de 1979 el plazo para alcanzar los objetivos del Programa Integrado para los Productos Básicos, conforme quedaron expresados en la resolución 93(IV) de la UNCTAD.

b) *Las negociaciones sobre el fondo común*

La primera etapa de la conferencia negociadora sobre el establecimiento de un fondo común para el financiamiento de reservas estabilizadoras se realizó en marzo de 1977, y después de cuatro semanas de discusiones en que no se llegó a acuerdos sustantivos fue suspendida para reanudarse en noviembre del

¹⁴Véase UNCTAD, *Comprehensive report on progress under Conference resolution 93(IV). Report by the Secretary-General of UNCTAD (TD/B/IPC/AC/20)*, junio de 1978.

¹⁵Véase UNCTAD, *Comprehensive report on progress under Conference Resolution 93(IV)*, op. cit., pp. 3 a 6.

mismo año. No obstante que en esta segunda etapa de las negociaciones algo se avanzó, de nuevo las negociaciones debieron interrumpirse al no lograrse el consenso sobre principios fundamentales sustentados por los diferentes grupos de países.

Después de un período de intensas consultas con gobiernos y organismos financieros realizadas por el Secretario General de la UNCTAD la conferencia negociadora se reunió desde el 14 al 30 de noviembre de 1978, y se hicieron en ella progresos sustanciales, aunque no pudo llegarse a acuerdos concretos; en esa ocasión se pidió al Secretario General de la UNCTAD que volviese a convocar a la conferencia de negociación antes del quinto período de sesiones de la UNCTAD, y el presidente presentó sus conclusiones, señalando que se habían realizado avances en varios de los asuntos más importantes, si bien aún no existía acuerdo respecto de algunos de los elementos principales.

En esta tercera etapa de la conferencia se llegó en especial a soluciones de conciliación en dos de los problemas que estaban en la base de las disidencias anteriores: el primero se refería a la naturaleza del fondo, es decir, a si éste había de ser fuente de recursos o mancomunación (*pool*) de reservas individuales; el segundo se relacionaba con las funciones que podría tener el fondo además de las de financiamiento de reservas ("segunda ventanilla"). Sobre el primero, se aceptó que el fondo tuviese recursos propios, provenientes de contribuciones directas de los gobiernos (una suma fija igual para todos los Estados miembros y una suma adicional según la fórmula que rige las contribuciones a las Naciones Unidas) y también recursos derivados de la operación de acuerdos internacionales sobre productos básicos, como una proporción de las necesidades financieras máximas de esos acuerdos (en forma de depósitos en efectivo, capital exigible y garantías). Además, los recursos del fondo incluirían préstamos, contribuciones voluntarias y ganancias netas.

Sobre el último, se aceptó que la "segunda ventanilla" financiaría medidas distintas de las relacionadas con la constitución de reservas, y que ellas comprenderían la investigación y el desarrollo, incluido el aumento de la productividad. Los recursos procederían en parte de las contribuciones directas de los gobiernos, y el resto de contribuciones voluntarias, y se mantendrían en una cuenta separada.

Se discutió también en general el problema de la asignación de votos, y se acordó que se otorgarían a los Estados miembros y no a los acuerdos internacionales de productos básicos, y que ningún Estado miembro tendría poder de veto. En el informe del presidente se señala que el fondo contribuiría con cargo a su primera ventanilla a la financiación de reservas internacionales de estabilización y, de acuerdo con las modalidades que se determinarían, de reservas nacionales coordinadas internacionalmente, en el marco de acuerdos internacionales sobre productos básicos.

Entre los principales temas en los que, también según el presidente de la conferencia, sería necesario proseguir la negociación, figuraban el monto de los pagos del capital y el porcentaje de los depósitos que provendrían de los acuerdos de productos; el monto de los fondos que se asignarían a "la segunda ventanilla" para financiar otras medidas y sus fuentes de financiamiento (voluntarias, obligatorias o ambas), y las bases para la distribución ponderada de los votos, de acuerdo con los principios de "igualdad" y "proporcionalidad".

Al parecer los avances logrados hasta ahora, unidos a una cierta flexibilización de las posiciones de los grupos, harían posible un acuerdo de compromiso entre las tesis antagónicas de los diferentes grupos.

2. Financiamiento compensatorio con miras a estabilizar los ingresos

Paralelamente con el problema de inestabilidad de precios, ha sido necesario encarar el de la inestabilidad de los ingresos de exportación mediante el financiamiento compensatorio. Los instrumentos que se utilizan en uno y otro caso son complementarios y no *optativos*, ya que tienen finalidades diferentes. Existen actualmente el servicio de financiamiento compensatorio establecido por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el sistema STABEX dentro de la Convención de Lomé. Sin embargo, insuficiencias tanto de cobertura —países y productos abarcados— como de modalidad, harían necesario, según señala la Secretaría de la UNCTAD, una reforma del servicio del FMI y el establecimiento de un nuevo servicio especial para los productos básicos.

La Secretaría de la UNCTAD está estudiando la posibilidad de algunas reformas al servicio de financiamiento compensatorio del FMI que podrían proponerse para hacer más eficaz su aplicación. Entre otras cosas, se ha considerado la conveniencia de implantar una fórmula objetiva para determinar la baja de ingresos; de utilizar un número de años suficientemente largo para establecer la tendencia; de tomar en

cuenta el poder de compra de las exportaciones; de fijar el monto de los giros en función de índices como el ingreso por habitante, la situación del balance de pagos y la posición de las reservas, más que de acuerdo a las cuotas; y de flexibilizar las reglas sobre la devolución de la compensación, vinculándolas a la capacidad de pagos del país.

Asimismo, esa Secretaría se propone estudiar la viabilidad y las necesidades financieras de un nuevo servicio compensatorio de las bajas en los ingresos provenientes de la exportación de productos básicos. Las modalidades de este servicio serían: i) el acceso se reservaría sólo a los países en desarrollo y cubriría todos los productos básicos (alimentos, materias primas agrícolas, minerales y metales); ii) la compensación estaría disponible cuando hubiese bajas en los ingresos de exportación procedentes de productos básicos específicos, sujeta a las necesidades del balance de pagos y tomando en cuenta sus tramos bajo el sistema del FMI; iii) la fórmula para medir la baja de los ingresos se basaría en la tendencia de un período suficientemente largo y tendría en cuenta los cambios en el poder adquisitivo de los ingresos de exportación; iv) se cubrirían totalmente las bajas de los ingresos de los países de menor desarrollo relativo; v) la devolución de la compensación debería vincularse a la posibilidad de pagos del país.¹⁶

3. Desarrollo de la economía de los productos básicos

El desarrollo de la economía de los productos básicos guarda relación sobre todo con la elaboración interna de estos productos y con los sistemas de comercialización y distribución.

En los países en desarrollo, la elaboración interna no sólo crea mayores ingresos de exportación —ya que se vende mayor valor agregado— sino que impulsa el proceso global de industrialización. La Secretaría de la UNCTAD ha estimado que la semielaboración en los países en desarrollo de 10 de sus productos básicos¹⁷ antes de exportarlos les hubiera significado ingresos brutos adicionales de alrededor de 27 mil millones de dólares anuales, sobre la base de cifras de 1975.¹⁸

América Latina exporta la mayor parte de sus productos básicos sin elaboración. Así, las importaciones de los países de la OCDE de 17 productos procedentes de 11 países latinoamericanos muestran que el 74% no estaba elaborado, el 10% estaba semielaborado y el 16% tenía un mayor grado de elaboración. (Véase el cuadro 10.) Entre las principales causas de esta situación figuran las barreras establecidas por los gobiernos, arancelarias y no arancelarias; las que resultan de la estructura de los mercados y de la operación de las empresas transnacionales; los obstáculos emergentes de la escala de producción requerida y de las necesidades de inversión, y de otras prácticas restrictivas, como el escalonamiento de los fletes marítimos.¹⁹

Frente a estas restricciones, en varios casos los países en desarrollo han elaborado políticas para impulsar la elaboración dentro del país productor. El ejemplo más conocido es la imposición de obstáculos a la salida de productos sin elaborar como prohibiciones, cuotas o gravámenes, política que se ha aplicado exitosamente a la exportación de cueros y maderas. Para que las medidas que se acuerden sean realmente eficaces, sin embargo, convendría coordinarlas entre los países en desarrollo que las aplican. También podría intensificarse la coordinación de las inversiones y del abastecimiento a los mercados, como en ciertos casos han hecho el Mercado Común Centroamericano y los países del Pacto Andino. Por lo demás, es amplio el margen para acrecentar el comercio entre países en desarrollo, en especial de productos semielaborados y elaborados.

En lo que respecta a la cooperación entre países desarrollados y en desarrollo, las principales pautas de acción sugeridas por la Secretaría de la UNCTAD²⁰ podrían ser las siguientes: acceso a los mercados de productos elaborados; eliminación de la discriminación entre productos primarios y elaborados en el acceso a los mercados, en la estructura de los fletes marítimos y en los esquemas de preferencias especiales y bilaterales; prohibición de nuevos subsidios a las industrias de los países desarrollados que compiten con las

¹⁶Véase UNCTAD, *op. cit.*

¹⁷Véase UNCTAD, *The processing before export of primary commodities: areas for further international cooperation*, Ginebra, 1978.

¹⁸Cobre, bauxita, fosfatos, caucho natural, algodón, yute, cueros, maderas no coníferas, cacao y café.

¹⁹Para un análisis de cada una de estas barreras y obstáculos, véase UNCTAD, *The processing before export of primary commodities: areas for further international cooperation*, *op. cit.*

²⁰Véase UNCTAD, *Commodities. Action on export earning stabilization and developmental aspects of commodity policy*, Ginebra, 1978.

de las naciones en desarrollo y gradual disminución de los subsidios existentes; supervisión más estrecha de la política de precios de las empresas transnacionales, para eliminar las diferencias entre los precios de los productos cuando son controlados por empresas de países en desarrollo; y una mejor asignación de recursos financieros —en especial de instituciones internacionales— para la elaboración interna de productos básicos en los países en desarrollo.

Comercialización y distribución. Es sabido que la comercialización y distribución de gran parte de los productos básicos están controladas por los países desarrollados. Ese control se ejerce particularmente por intermedio de empresas transnacionales, por su posición dominante en los canales de distribución de los países desarrollados consumidores, y también en materia de financiamiento, transporte y servicios conexos. La producción, comercialización y distribución de varios productos básicos se hallan concentradas en pocas empresas; así, seis firmas o menos controlan más de la mitad del mercado mundial —excluidos los países de economía centralmente planificada y considerando cada producto por separado— de banano, bauxita, alúmina, aluminio, manganeso y té; y más del 70% del mercado de los Estados Unidos de banano, cacao, café, cobre, caucho y tabaco.²¹ Este control hace posible la práctica generalizada del comercio dentro de una misma empresa, que se examina más adelante en el capítulo VII; y más aún, en varios casos la integración vertical de las empresas, las hace abarcar la producción, elaboración y distribución del producto básico, como sucede con el banano, el tabaco, la bauxita, el azúcar, el té y el caucho.

Cuadro 10

PAISES DE LA OCDE: IMPORTACIONES DE 17 PRODUCTOS BASICOS^a, POR GRADO DE ELABORACION

(Miles de dólares y porcentajes)

Grados de elaboración	Total mundial		Procedentes de 11 países latinoamericanos ^b		Porcentaje de abastecimiento proveniente de los 11 países
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	
Grado 1	51 358 030	34.70	7 720 792	73.50	15.03
Grado 2	29 279 776	19.78	1 096 259	10.44	3.74
Grado 3	67 388 491	45.52	1 687 926	16.07	2.50
Total	148 026 297	100.00	10 504 977	100.00	7.10

Fuente: Banco de Datos de la UNCTAD.

^aCarne, pescado, frutas, vegetales, azúcar, café, cacao, tabaco, cueros, maderas tropicales, pulpa y papel, lana, algodón, mineral de hierro, bauxita, manganeso y zinc.

^bArgentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Trinidad y Tabago y Venezuela.

Como consecuencia, entre otros factores, de su débil poder de negociación y su falta de control del proceso productivo y de comercialización, la parte del precio final al consumidor que reciben los países en desarrollo productores es en muchos casos notablemente baja; por ejemplo, es inferior a un tercio en productos cuyo proceso de transformación es relativamente simple, como el cacao, los cítricos y el banano. Si además se considera que el valor de la exportación incluye también los costos internos de transporte y comercialización, puede concluirse que la parte del precio percibida por los productores primarios es muy reducida.²²

Frente a esta realidad, la Secretaría de la UNCTAD estudia una serie de medidas,²³ entre las que cabe destacar las siguientes: i) el incremento del apoyo técnico, financiero y legal de los países desarrollados y las

²¹Véase UNCTAD, *Marketing and distribution of primary commodities: areas for further international cooperation*, Ginebra, 1978.

²²Véase UNCTAD, *Proportion between export prices and consumer prices of selected commodities exported by developing countries*, (TD/184/Sup. 3, mayo de 1976) y A. Orlandi, "Precios y ganancias en el comercio mundial del café", *Revista de la CEPAL*, Primer semestre de 1978.

²³Véase UNCTAD, *Commodities. Action on export earnings stabilization and developmental aspects of commodity policy*, *op. cit.*

instituciones financieras internacionales para el desarrollo de sistemas de comercialización y distribución de productos básicos con fondos que podrían provenir en parte de los impuestos con que los países desarrollados gravan los alimentos y bebidas provenientes de países en desarrollo, entre otras cosas, esto significaría financiamiento de existencias, de servicios de almacenaje y de investigación de mercados, y establecimiento de comités conjuntos de comercialización y organismos estatales de exportación; ii) apoyo a investigaciones sobre estructura y funcionamiento de mercados y sobre los contratos de largo plazo vinculados a productos básicos; iii) creación de un marco internacional que encuadraría las políticas de comercialización y distribución de productos primarios y que incluiría medidas acerca del suministro de informaciones; inclusión de la comercialización, el transporte y la distribución de productos primarios en las políticas contra las prácticas comerciales restrictivas; supresión de discriminaciones contra los países en desarrollo en el transporte, la comercialización y la distribución; y compromiso de apoyar la normalización de las prácticas y acuerdos comerciales, incluidos contratos de largo plazo y, dentro de ellos, la fijación de precios y renegociación de sus cláusulas.

4. Las reuniones preparatorias sobre productos: Situación de los principales productos exportados por países latinoamericanos

Los mercados internacionales de productos se caracterizaron durante 1978, con muy pocas excepciones, por acentuadas condiciones de inestabilidad y fuertes tendencias a la baja de precios. El debilitamiento de los precios es aun de mayor significación si se mide en términos reales, esto es, por su poder de compra. En el cuadro 11 puede verse una comparación de los precios en dólares corrientes y en dólares constantes de 1970 para algunos de los más importantes productos de exportación de los países latinoamericanos, excluido el petróleo. Y en los párrafos que siguen se examina la evolución de las negociaciones, consultas o reuniones preparatorias realizadas sobre productos de interés en las exportaciones de dichos países, señalando cuando es pertinente las influencias que actuaron sobre los precios y sobre la situación general del mercado.

a) *Azúcar*

La entrada en vigencia, a partir del 1º de enero de 1978, del Convenio Internacional del Azúcar, logró contrarrestar por unas pocas semanas la tendencia bajista que mostraron los precios del azúcar cruda en el mercado mundial durante los dos años anteriores; pero esa tendencia volvió a acentuarse a partir de marzo, y los precios llegaron a niveles muy inferiores al mínimo establecido en el Convenio, que es de 11 centavos de dólar por libra. La depresión del mercado, que originalmente reflejaba un fuerte desequilibrio entre el volumen total de la producción y del consumo mundiales, se vio acentuada por las políticas seguidas por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea en relación con el azúcar. El Gobierno de los Estados Unidos impuso, también a partir de enero de 1978, un gravamen adicional de 2.7 centavos de dólar por libra de azúcar cruda importada. Ese gravamen adicional, más el derecho arancelario corriente (2.8 centavos de dólar por libra) elevaron el impuesto total al azúcar importada a 5.5 centavos de dólar por libra, colocando el precio de importación del producto en los Estados Unidos a un nivel cercano al precio de sostenimiento interno que durante 1978 se mantuvo en 14.65 centavos de dólar. Los efectos desfavorables del recargo a las importaciones establecido en los Estados Unidos se vieron reforzados por la situación de incertidumbre que se mantuvo durante todo el año con respecto a la ratificación del Convenio Internacional del Azúcar por el Congreso de dicho país. Esa ratificación no se produjo, y con ello no sólo se mantuvo un clima de inseguridad con respecto al futuro del convenio, sino que hizo imposible también que empezaran a funcionar sus mecanismos operativos, como el sistema de contribución al fondo de financiación de existencias, que debió iniciarse el 1º de julio de 1978, lo que no pudo hacerse porque su aplicación descansaba en la legislación que con ese fin adoptaran los países importadores.

Por su parte, la Comunidad Económica Europea no solamente decidió no participar en el Convenio Internacional, sino que llevó adelante una activa política de exportaciones de azúcar, apoyada por un sistema de restituciones o subsidios que se elevaron en forma acelerada durante los dos últimos años. Dada la situación de excedentes exportables que ha caracterizado el mercado mundial del producto en los años recientes, la concesión de subsidios a las exportaciones de la CEE le ha permitido a ésta ampliar su participación en el mercado, a expensas de los exportadores miembros del Convenio, cuyos esfuerzos por contrarrestar la tendencia declinante de los precios se vieron contrarrestados por la política de exportaciones

Cuadro 11

AMERICA LATINA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS EXPORTADOS POR LA REGION^a

(Dólares corrientes y dólares constantes de 1970)

	Azúcar ^b (cts/lb)		Café ^c (cts/lb)		Cacao ^d (cts/lb)		Bananos ^e (cts/lb)		Carne de vacuno ^f (ctv/lb)		Trigo ^g (dólares/t)		Maíz ^h (dólares/t)		Algodón ⁱ (ctv/lb)		Lana ^j (ctv/lb)		Soja ^k (dólares/t)		Aceite de linaza ^l (dólares/t)		Harina de pescado ^m (dólares/t)		Cobre ⁿ (ctv/lb)		Estaño ^o (ctv/lb)			
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B		
1970	3.67	3.67	56.4	56.4	30.6	30.6	6.6	6.6			54.7	54.7	73.0	73.0	30.7	30.7	55	55	121	121	226	226					64.19	64.19	166.7	166.7
1971	4.50	4.29	49.1	47.0	24.4	23.2	7.3	7.0			61.7	58.8	71.3	67.9	35.8	34.1	55	52	131	125	194	185					49.06	46.72	158.9	151.3
1972	7.27	6.38	56.7	49.7	29.2	25.6	6.9	6.1			69.8	61.2	75.1	65.9	37.5	32.9	95	83	144	126	205	180					48.56	42.60	170.8	149.8
1973	9.48	7.13	72.7	54.7	51.3	38.6	8.7	6.5	92.05	69.21	137.8	103.6	119.3	89.7	54.0	40.6	166	125	221	166	558	420	542	408	80.78	60.74	218.3	164.1		
1974	29.70	18.33	77.9	48.1	70.8	43.7	11.0	6.8	71.77	40.30	180.8	111.6	158.7	98.0	66.4	41.0	129	80	274	169	1 124	694	372	230	93.36	57.63	371.5	229.3		
1975	20.43	11.23	81.7	44.9	56.5	31.0	13.5	7.4	60.20	33.08	151.0	83.0	154.1	84.7	55.1	30.3	106	58	220	121	143	408	245	135	56.01	30.77	311.6	171.2		
1976	11.56	6.32	158.0	86.3	92.8	50.7	12.4	6.8	71.72	39.19	134.5	73.5	138.9	75.9	79.6	43.5	145	79	231	126	571	312	376	205	63.56	34.73	344.0	188.0		
1977	8.11	4.06	244.3	122.2	172.0	86.0	14.0	7.0	68.41	34.21	104.7	52.4	114.4	57.2	73.9	37.0	154	77	280	140	462	231	454	227	59.34	29.67	489.6	244.5		
1977 (tri- mes- tre)																														
1 ^o	8.63	4.43	254.0	130.3	170.9	87.6	14.3	7.3	73.15	37.51	110.2	56.5	131.3	67.3	83.6	42.9	163	84	303	155	524	269	454	233	65.54	33.61	454.8	233.2		
2 ^o	8.95	4.59	300.9	154.3	175.8	90.2	16.0	8.2	68.19	34.97	98.1	50.3	116.7	59.8	79.8	40.9	151	77	360	185	578	296	489	251	62.18	31.89	439.3	225.3		
3 ^o	7.44	3.70	219.3	109.1	184.4	91.7	14.6	7.3	63.83	31.76	98.8	49.2	96.2	47.9	68.1	33.9	149	74	229	114	422	210	412	205	54.45	27.09	495.9	246.7		
4 ^o	7.42	3.57	203.1	97.6	156.8	75.4	11.1	5.3	68.50	32.93	111.7	53.7	113.5	54.6	63.9	30.7	151	73	229	110	323	155	461	222	55.18	26.53	568.1	273.1		
1978 (tri- mes- tre)																														
1 ^o	8.33	3.84	194.6	89.7	138.9	64.0	14.5	6.7	85.10	39.22	122.4	56.4	124.2	57.2	69.2	31.9	144	66	250	115	366	169	440	203	56.44	26.00	539.9	248.8		
2 ^o	7.38	3.37	185.5	84.7	144.9	66.2	16.5	7.5	97.93	44.72	130.8	59.7	135.5	61.9	73.0	33.3	153	70	286	131	477	218	414	189	59.26	27.06	529.5	241.8		
3 ^o	7.23	...	...	...	155.3	...	11.4	...	94.01	...	130.8	...	132.2	...	71.8	...	164	...	264	...	434	...	...	...	63.58	...	594.4	...
4 ^o																														

Fuentes: (1) UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*, Suplemento especial, 1960-1976 y número de noviembre de 1978; (2) Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics* (julio y noviembre de 1978); (3) FAO, *Anuario de Producción*, 1975 y 1977; (4) FAO, *Boletín mensual de estadísticas*, Volumen 1, N° 7/8, 1978.

Nota: Columna A: Cotización internacional en dólares corrientes; Columna B: Precio ajustado: cotización internacional deflacionada por el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, 1970 = 100.

^aPrecios corrientes deflactados por el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, 1970 = 100. ^bAzúcar cruda, fob puertos del Caribe, para su exportación al mercado libre (1). ^cCafé colombiano Manizales, en Nueva York (2), prod. N° 84. ^dCacao en grano, promedio de precios diarios Nueva York/Londres, a futuro (1). ^eBananos de Centroamérica, cif Hamburgo (3) (1). ^fCarne de vacuno, congelada y deshuesada, precio medio de importación en Estados Unidos, fob puerto de llegada: (3) para años 1970 a 1975; (1) para 1976 y siguientes. ^gTrigo, N° 2, Hard Red Winter, precio de exportación de los Estados Unidos, fob puertos del Golfo (1). ^hMaíz, Argentina, cif Reino Unido hasta 1972; desde 1973 adelante cif puertos del Mar del Norte (1). ⁱAlgodón mexicano SM-1 1/16, cif Reino Unido (1). ^jLana limpia, Reino Unido, peinada, calidad 50 (New Zealand Wool Marketing Corp., Clacton-on sea, England) (1). ^kSoja, Estados Unidos, N° 2, amarilla, a granel, cif Londres hasta 1976; desde 1977 cif Rotterdam (1). ^lAceite de linaza, todo origen, Reino Unido (1). ^mHarina de pescado, todo origen, puertos europeos, 64/65% de proteínas, cif Hamburgo (3). ⁿCobre, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres, barras cobre electrolítico (1). ^oEstaño, cotizaciones al contado en la Bolsa de Metales de Londres (1).

subsidiada instaurada por la Comunidad. A fin de ilustrar la magnitud que ha tenido el escalonamiento progresivo de los subsidios otorgados por la CEE a las exportaciones de azúcar, conviene mencionar que entre fines de 1975 y mediados de 1976 tales subsidios fluctuaron entre 40 y 65 unidades de cuenta de la Comunidad por tonelada; para el año agrícola 1976/1977 fluctuaron entre 104 y 177 unidades de cuenta, y en julio de 1978 alcanzaron su nivel máximo: 265 unidades de cuenta por tonelada.²⁴

b) *Café*

El último Convenio Internacional del Café entró en vigor en octubre de 1976, y hasta fines de septiembre de 1978 no había habido necesidad de poner en práctica sus cláusulas reguladoras, en particular las cuotas de exportación. A mediados de 1978, sin embargo, el mercado internacional del producto mostraba signos de deterioro, y ante la perspectiva de una más intensa declinación de los precios, el Consejo Administrador del Convenio se reunió a fines de septiembre para considerar las medidas que podrían adoptarse. En esas reuniones, si bien se logró acuerdo para reconocer que el precio mínimo acordado para poner en vigor cuotas de exportación —77 centavos de dólar por libra— era demasiado bajo, no se obtuvo para establecer una nueva franja de precios en cuyos límites mínimo o máximo se aplicarían o eliminarían las cuotas de exportación. En cambio, se acordó que la Junta Ejecutiva del Convenio mantuviese el mercado bajo observación y se reuniese para tomar la decisión pertinente cuando el precio indicador del Convenio (que es un promedio de distintos tipos de café) sea inferior a 1.28 o superior a 1.74 centavos de dólar por libra.

c) *Cacao*

Los precios del cacao en grano alcanzaron en 1977 niveles más altos que los de cualquier período anterior, acusando el impacto de una merma de la producción, que si bien fue solamente de 12% con respecto a la de 1976, para el total mundial alcanzó porcentajes mucho mayores entre los grandes productores africanos (Ghana, Nigeria y Camerún) y redujo también, aunque en menor proporción, la del Brasil. La inestabilidad del mercado, sin embargo, ha persistido, en parte porque aunque la producción mundial de 1977/1978 logró superar la del año precedente, no pudo recuperar los niveles del período 1974-1976, y en parte también porque se han difundido informaciones pesimistas acerca de las cosechas 1978/1979 del Brasil y el África occidental. Como corolario del clima de incertidumbre que ha prevalecido en el comercio internacional del cacao, a partir de septiembre de 1977 se suspendió la publicación de los precios al contado en las transacciones de cacao en grano en la Bolsa de Cacao de Nueva York. El actual Convenio Internacional del Cacao, en vigencia desde octubre de 1976, no ha tenido que emplear sus mecanismos de regulación (cuotas de exportación y compras para la reserva estabilizadora), debido a que los precios de mercado han superado los topes establecidos en el Convenio. Desde octubre de 1977 la franja de precios establecida por el Consejo Internacional del Cacao está entre un mínimo de 65 y un máximo de 81 centavos de dólar por libra. Aunque el texto del actual Convenio prevé la posibilidad de prorrogar por dos años más cuando venza a fines de septiembre de 1979, el Consejo Internacional del Cacao decidió establecer un comité preparatorio encargado de elaborar un anteproyecto de nuevo convenio con mecanismos y disposiciones que atraigan a países que no pertenecen al actual. Las negociaciones para ese nuevo convenio se realizarían en los primeros meses de 1979.

d) *Estaño*

Los precios del estaño han registrado fluctuaciones bastante grandes en los dos últimos años, pero en general han mantenido una tendencia ascendente, apoyada por factores de corto y largo plazo. En primer lugar, la producción mundial de metal refinado no ha logrado aumentar significativamente en los 10 últimos años, mientras que en algunos períodos el consumo anual ha excedido en mucho a la producción, lo que ha sido posible gracias a las ventas periódicas de metal proveniente de las reservas estratégicas de los Estados Unidos y, en otros años, a las existencias acumuladas en la reserva estabilizadora que opera dentro del Convenio Internacional del Estaño. A fin de proporcionar un mayor estímulo al incremento de la producción de estaño, el Consejo Internacional ha modificado —elevándola— la franja de precios dentro de la cual puede

²⁴ En julio de 1978 una unidad de cuenta de la CEE equivalía a 1.24 dólares; por consiguiente, el subsidio otorgado por la Comunidad en esa fecha fue equivalente a 328 dólares por tonelada. El precio medio del azúcar cruda para exportación al mercado mundial en el tercer trimestre de 1978 fue de 159 dólares por tonelada.

operar la reserva estabilizadora del Convenio, cuyos topes mínimo y máximo, en julio de 1978, quedaron establecidos al equivalente de 4.32 y 5.45 dólares por libra de metal; el tope máximo era apenas un poco inferior a las cotizaciones de mercado durante esos meses. La carencia de metal en la reserva estabilizadora, cuyas disponibilidades se agotaron en enero de 1977, y la incertidumbre que se mantuvo durante el segundo semestre del año en torno a si el Congreso de los Estados Unidos autorizaría la venta en el mercado de 30 000 toneladas de metal y una contribución de 5 000 toneladas a la reserva estabilizadora del Convenio, promovió nuevas alzas de precios que alcanzaron su máxima expresión cuando el Congreso clausuró sus labores sin haber tomado una decisión sobre las dos materias indicadas. Parte de las alzas registradas en los meses finales del año obedeció, por lo tanto, a operaciones especulativas, de modo que cabe esperar una moderada baja si el Congreso de los Estados Unidos aprueba las propuestas descritas en los primeros meses de 1979.

Los productos hasta aquí examinados (azúcar, café, cacao y estaño) tienen convenios internacionales vigentes, y por lo tanto, disponen de su propia organización administrativa y régimen institucional para realizar las consultas intergubernamentales o las negociaciones necesarias frente a situaciones que no estén previstas en el convenio o que deban ser interpretadas o reglamentadas. Tal es, por ejemplo, el caso de la revisión de las franjas de precios establecidas en los convenios, que ponen en movimiento mecanismos restrictivos o de liberación de las exportaciones o de la producción. El proceso inflacionario que desde hace varios años afecta a los países desarrollados, y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo del dólar, han hecho que estas franjas de precios pierdan actualidad en poco tiempo, siendo necesario revisarlas periódicamente. De esta manera, y en virtud de las medidas adoptadas para reducir o atenuar las fluctuaciones de los precios, dentro de los convenios se cumplen algunos de los objetivos del Programa Integrado.

c) *Cobre*

Dentro del programa de reuniones preparatorias sobre productos organizadas por la secretaría de la UNCTAD, el cobre ha concentrado considerable atención. Entre 1977 y 1978 se realizaron cinco reuniones, sin que pudiera alcanzarse en ellas consenso para establecer una organización que agrupara a productores y consumidores del metal, no obstante que en la tercera reunión se había acordado establecer un órgano intergubernamental permanente sobre el cobre, y con ese fin se había creado un grupo de trabajo encargado de elaborar los proyectos de propuestas sobre reglamento, estructura orgánica y necesidades financieras del mismo. Sin embargo, en las reuniones preparatorias posteriores no se logró concretar ni la propuesta para la creación del organismo permanente, ni otras que condujeran a la elaboración de propuestas para la negociación de un convenio internacional sobre este producto.

La situación deprimida de los precios del cobre se acentuó a mediados de 1977 y persistió hasta mediados de 1978, cuando se inició una moderada recuperación, que apenas ha significado restablecerlos al nivel medio de 1976, pero que en términos reales aparecen inferiores a los de cualquier año del período 1970-1977. Conviene recordar que desde fines de junio de 1976 los países miembros del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) dejaron en libertad a sus miembros para adoptar las políticas de producción más acordes con sus intereses, abandonando así el acuerdo que habían mantenido hasta entonces de reducir la producción hasta en 15%, como uno de los medios de contrarrestar la acelerada baja que experimentaron los precios en el curso de 1975. Al abandonarse la restricción a mediados de 1976, como ya se dijo, los precios volvieron a seguir un curso descendente que sólo ha venido a interrumpirse en los últimos meses.

Mientras esto ocurría en el plano de las negociaciones internacionales, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había recomendado al Presidente de dicho país que se impusieran restricciones a las importaciones de cobre refinado mediante la fijación de una cuota total de 300 000 toneladas anuales, con el argumento de que las importaciones excesivas estaban causando daño a los productores nacionales. Las importaciones totales de cobre refinado de los Estados Unidos alcanzaron en 1977 a 387 000 toneladas, y se prevé que en 1978 superarán las 600 000 toneladas. Hay que reconocer sin embargo, que este incremento de las importaciones de los Estados Unidos ha ocurrido porque los productores nacionales han mantenido durante muchos meses precios más altos que los existentes en la Bolsa de Metales de Londres, de manera que muchos usuarios del cobre han preferido importar el metal que comprarlo a los precios exigidos por los productores internos. La recomendación mencionada fue rechazada por el Presidente a fines de octubre de 1978, considerando que tendría efectos inflacionarios internos y que perjudicaría las negociaciones multilaterales en curso.

f) *Hierro y manganeso*

Los precios del mineral de hierro y del de manganeso han registrado fluctuaciones más bien pequeñas en los dos últimos años, si se las compara con las de otros metales. La primera reunión preparatoria sobre el mineral de hierro se realizó a fines de noviembre de 1977, pero en ella no se llegó a discutir medidas concretas, salvo la recomendación de crear un grupo intergubernamental de expertos que pudiera reunir y analizar información sobre los diversos aspectos de la economía mundial del mineral de hierro. Este grupo de expertos tuvo su primera reunión a fines de abril de 1978, pero decidió aplazar para una reunión posterior el examen de propuestas sobre medidas y técnicas de estabilización relacionadas con este producto, y pidió además que se realizaran ciertos estudios.

En cuanto al mineral de manganeso, la primera reunión preparatoria se efectuó a mediados de junio de 1977 y concluyó con una declaración conjunta de los países productores en la que se afirmaba que era necesario identificar problemas específicos relacionados con la producción y comercialización del manganeso como medida preliminar para una futura reunión de los consumidores y productores. En síntesis, si bien las reuniones preparatorias sobre ambos minerales permitieron hacer una primera exploración de las posiciones que en cuanto a su comercio tienen los principales países importadores y exportadores de estos productos, no lograron avanzar lo suficiente como para indicar con qué tipo de medidas o técnicas pueden enfrentarse los problemas conexos.

g) *Algodón*

Los precios del algodón declinaron con persistencia en 1977, lograron recuperarse parcialmente en el primer semestre de 1978, y volvieron a declinar en forma moderada durante el tercer trimestre del mismo año. El producto latinoamericano tiene que competir con el de dos países que ocupan el primero y el segundo lugar en las exportaciones mundiales, Estados Unidos y la Unión Soviética, cuyas exportaciones en el año comercial 1977-1978 representaron 29 y 22% respectivamente, del total mundial. En contraste, las exportaciones de los países latinoamericanos en su conjunto han disminuido en los últimos años, principalmente en Brasil, México y Perú, debido en algunos casos al lento crecimiento de la producción (que deja menos saldos exportables por el aumento del consumo interno), y en otros a que se ha logrado desarrollar la exportación de productos del algodón (hilados, tejidos y confecciones). Los problemas del comercio internacional del algodón se han debatido por muchos años en el seno del Consejo Consultivo Internacional del Algodón, organismo que agrupa a un numeroso grupo de países productores, sin que se haya podido llegar a acuerdos que signifiquen algún grado de cooperación internacional en defensa de los precios o de la estabilidad de los mercados del algodón, o en el manejo y operación de existencias reguladoras. En el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos se han realizado tres reuniones preparatorias sobre el algodón que han demostrado nuevamente la gran complejidad de los problemas que deben resolverse en este campo, y las grandes discrepancias existentes entre países exportadores e importadores, e incluso entre países exportadores en desarrollo, para llegar a acuerdos. En cierta medida ello se debe a que el algodón enfrenta la competencia de fibras sintéticas, por lo cual es preciso tomar en cuenta que las medidas restrictivas de su comercio (por ejemplo, para defender un determinado nivel de precios) pueden deteriorar la posición del algodón frente a otras fibras. Por otra parte, en la medida en que los países en desarrollo, principalmente, desean hacer hincapié en la promoción de las exportaciones de manufacturas de algodón más que en la exportación del algodón en bruto, los problemas se hacen más complejos debido, por un lado a la existencia del acuerdo sobre textiles de algodón, y por otro a la intensificación de las barreras proteccionistas de algunos países desarrollados frente a las importaciones de textiles, mediante los mal llamados acuerdos voluntarios para restringir la exportación.

h) *Carne*

Las exportaciones de carne vacuna continúan recuperándose de las severas restricciones cuantitativas a que estuvieron sometidas en años recientes en la Comunidad Económica Europea y el Japón, aunque todavía no han logrado volver a precios comparables —en términos corrientes— a los existentes antes de que se generalizara la aplicación de aquellas restricciones. El examen de los problemas relacionados con el comercio internacional de la carne vacuna ha avanzado simultáneamente en dos foros: en el seno de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, y en el marco del Programa Integrado para los Productos Básicos. En el subgrupo especial dedicado a la carne dentro del grupo agricultura de las negociaciones comerciales

multilaterales se han estado adelantando negociaciones bilaterales con respecto a condiciones de acceso a los mercados y otros aspectos del comercio internacional de carnes, sobre las cuales todavía no se conocen acuerdos definitivos. A fines de marzo de 1978 se realizó en el marco de la UNCTAD la primera reunión preparatoria sobre las carnes, durante la cual se debatieron cuestiones relacionadas con: i) garantías de mayor seguridad de acceso a los mercados de los países importadores, continuidad y seguridad de los suministros y limitación voluntaria de las exportaciones en períodos de abastecimiento excesivo; ii) acuerdos más precisos y claros sobre los reglamentos sanitarios; iii) enfoque multilateral para la aplicación de medidas como la subvención a las exportaciones y las cláusulas de salvaguardia y iv) mejoramiento del mecanismo de información, vigilancia y consulta. Sin embargo, las deliberaciones en esta reunión preparatoria no pudieron avanzar hacia acuerdos más concretos, en espera de los resultados de las negociaciones del GATT.

En los Estados Unidos, cuyas importaciones de carne están reguladas por una ley que establece cuotas con un factor de crecimiento anual, el Presidente vetó una ley recientemente aprobada por el Congreso que, de aplicarse, habría restringido más las importaciones totales de carnes a aquel país. El veto del Presidente se fundamentó en que una mayor restricción de los abastecimientos tendría efectos inflacionarios, particularmente en momentos de baja oferta interna, por una parte, y por otra, en que una mayor restricción de las importaciones podría deteriorar las relaciones con proveedores tradicionales, como los países latinoamericanos. En definitiva, la cuota total de importación de carnes para 1978 se incrementó en 200 millones de libras, esto es, 15% sobre las del año anterior.

i) *Trigo*

Los precios de exportación del trigo declinaron ininterrumpidamente, hasta mediados de 1977, desde los altos niveles que habían alcanzado en 1974, e iniciaron un proceso de recuperación que se mantuvo durante los primeros nueve meses de 1978. Aunque en lo estrictamente formal continúa existiendo un Convenio Internacional del Trigo, por el hecho de que se ha venido prorrogando anualmente mediante protocolos la vigencia del que expiró en 1974, la verdad es que estas renovaciones sólo han servido para mantener la estructura administrativa de la organización mientras se negocia un nuevo convenio. Por otra parte, cabe observar que el último Convenio Internacional del Trigo, a diferencia de los que estuvieron vigentes durante los dos decenios anteriores, no contenía cláusulas relativas a precios máximos ni compromisos de los países miembros respecto de compras o ventas del producto. Sus objetivos enunciados eran los de promover la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales del trigo, fomentar la expansión del comercio internacional del trigo y la harina de trigo, y contribuir en todo lo posible a estabilizar el mercado internacional de este producto. Sin embargo, en las conversaciones preliminares para la negociación de un nuevo convenio realizadas hasta ahora, se ha hecho evidente que éste deberá incorporar disposiciones sobre precios, y sobre el mantenimiento y operación de reservas en los países exportadores. En estas negociaciones preliminares parece existir ya acuerdo en torno a que se trataría de establecer tres instrumentos diferentes: un convenio sobre el comercio del trigo, otro sobre el comercio de cereales secundarios y un tercero sobre ayuda alimentaria. Este último, que ya tuvo precedentes en el Convenio Internacional del Trigo de 1971, es de mucha importancia para los países en desarrollo menos adelantados. La negociación de este conjunto de convenios está vinculada a las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

Dentro del programa de reuniones preparatorias no alcanzaron a realizarse las correspondientes al banano y a la bauxita, productos de interés para los países latinoamericanos. Sin embargo, un grupo de trabajo del Grupo Intergubernamental de la FAO sobre el Banano examinó los elementos para un acuerdo internacional sobre este producto, y promovió una serie de consultas entre los países exportadores sobre cupos de exportación y formas de fijarlos. Sin embargo, dentro del grupo de países exportadores subsisten todavía dudas sobre la viabilidad de un convenio internacional de tipo restrictivo sobre el banano.

Este breve examen del curso de las negociaciones internacionales sobre productos sugiere que los progresos son muy lentos, por no decir casi nulos, y que se precisarán decididas muestras de voluntad política por parte de los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo para alcanzar los objetivos del Programa Integrado para los Productos Básicos.

Capítulo IV

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LOS PROBLEMAS MONETARIOS

Los grandes desequilibrios registrados en la cuenta corriente del balance de pagos en la mayor parte de los países del mundo a partir de 1974, han venido aminorándose lentamente. El superávit de los países exportadores de petróleo, que fue muy elevado en 1974, se ha ido reduciendo luego, dada la alta capacidad de absorción de importaciones demostrada por algunos de ellos. El incremento de estas últimas ha llegado en algunos casos a superar el de las exportaciones, con lo cual no sólo ha mermado el superávit, sino a veces algún déficit en la cuenta corriente. Paralelamente, el déficit del resto del mundo ha bajado.

Dentro de este cuadro general, sin embargo, la situación dentro del resto del mundo se ha modificado. Los países industriales en su conjunto, especialmente la República Federal de Alemania y Japón, han bajado su déficit o incrementado su superávit en cuenta corriente en forma apreciable. Por su parte, los países en desarrollo en su conjunto habían disminuido algo el déficit de su cuenta corriente hasta 1977, pero 1978 parece haber traído un recrudecimiento del desequilibrio externo de estos países.

América Latina no ha sido ajena a estas tendencias; el déficit en la cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de la región, que alcanzó a 16 000 millones de dólares en 1975, bajó en 1977 a poco menos de 6 000 millones, pero se estima que en 1978 volverá a subir a un total de 9 000 millones de dólares. (Véase el cuadro 12.)

No parece fácil reducir con rapidez la magnitud de los desequilibrios en la cuenta corriente de los países de América Latina. Por una parte, si bien la capacidad de absorción de importaciones de los países exportadores de petróleo ha demostrado ser mayor de lo que se creyó al principio, cuando tal capacidad amenaza con reducir sus superávits en cuenta corriente, surgen nuevos ajustes en el precio del petróleo que tienden a mantenerlos. Esto significa que el resto del mundo tiene que aceptar un déficit correspondiente en la cuenta corriente de su balance de pagos. Por otra parte, la capacidad de absorción de importaciones de los países exportadores de petróleo se manifiesta en un aumento apreciable de su demanda de productos provenientes de los países industriales, con lo que el efecto compensador de tales importaciones se refleja fundamentalmente en estos últimos países. Así, el déficit corriente de los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos, tiende a mantenerse.

Son tal vez los propios desequilibrios de la cuenta corriente de los países los que generan una corriente de recursos financieros que incrementa persistentemente la dimensión de los mercados privados de financiamiento. Si bien los recursos para financiamiento de balance de pagos en el Fondo Monetario Internacional, y otras fuentes de financiamiento multilateral u oficial bilateral, no han crecido en consonancia con el nivel de los desequilibrios ni con el comercio, los mercados privados de crédito se han desarrollado con extrema rapidez, y han ofrecido financiamiento relativamente abundante. Con ello, la mayor parte de los países de la región no han tenido dificultades para obtener recursos financieros destinados a cubrir el déficit en la cuenta corriente.

Más aún, el financiamiento disponible ha permitido a los países de América Latina incrementar sus reservas internacionales brutas en los últimos años.

El cuadro 13 muestra la utilización del financiamiento externo que hacen los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, así como las fuentes de este financiamiento. De él se desprende que los préstamos de fuente privada, que en 1966-1970 representaban en promedio un tercio del financiamiento externo neto total, en 1977 cubrían casi 60% de dicho financiamiento. El componente cuyo crecimiento ha sido más espectacular es el de préstamos provenientes de bancos comerciales del exterior. Estos préstamos que representaban en promedio 12% del financiamiento externo neto en 1966-1970, superaron el 50% en 1977.

Estas cifras indican que en el financiamiento del déficit en cuenta corriente de los países de América Latina no exportadores de petróleo, es decreciente la importancia de las fuentes oficiales de financiamiento tanto bilaterales como multilaterales, concesionales y no concesionales.

La política de los países de la OCDE de dar prioridad en sus programas de asistencia para el desarrollo a los países relativamente más atrasados, así como tendencias similares en el Banco Mundial, unidas a su limitada capacidad de préstamos, contribuyen a explicar el fuerte descenso relativo del financiamiento de

Cuadro 12
FINANCIAMIENTO EXTERO DE PAISES DE AMERICA LATINA NO EXPORTADORES DE PETROLEO
(Miles de millones de dólares)

	1966- 1970	1974	1975	1976	1977
Déficit en cuenta corriente ^a	-2.0	-13.1	-16.1	-11.5	-7.5
Aumento de reservas ^b	0.4	-0.7	-2.2	4.9	4.4
Utilización de financiamiento externo (usos)	2.4	12.4	13.9	16.4	11.9
Financiamiento externo neto (fuentes)	2.5	12.6	14.4	16.2	10.5
Inversión directa	0.7	1.6	2.3	2.2	(2.3)
Donaciones	0.1	0.1	0.1	0.2	(0.2)
Préstamos netos ^c	1.7	10.9	12.0	13.8	(8.0)
Préstamos de fuentes oficiales	0.9	1.9	1.9	(2.0)	(2.2)
Multilaterales	0.4	0.9	0.8	(0.9)	(1.0)
Bilaterales	0.5	1.1	1.0	(1.1)	(1.2)
Préstamos de fuentes privadas	0.8	9.0	10.1	11.8	(5.8)
Proveedores	0.4	0.2	0.1	0.6	(0.6)
Bancos comerciales	0.3	8.2	8.2	7.5	4.7
Bonos	—	0.1	0.2	0.5	(1.0)
Otros y no asignado	0.1	0.6	0.6	2.2	-0.5

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments*; Banco de Pagos Internacionales: suplementos de julio y diciembre 1978 y anuario; estimaciones de la CEPAL.

^aDefinido excluyendo las donaciones oficiales.

^bEl signo positivo corresponde a aumento de reservas.

^cIncluye préstamos autónomos y compensatorios de largo, mediano y corto plazo.

fuentes oficiales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, ha visto frenada la expansión de sus operaciones por la demora en obtener de algunos de sus países miembros los aportes comprometidos.

Los grandes desequilibrios de la cuenta corriente de los países y la expansión de los mercados privados de financiamiento traen consigo fluctuaciones bastante marcadas en los tipos de cambio de las monedas principales. En efecto, los desequilibrios importantes y una gran facilidad para cambiar la composición de la cartera de monedas de países, empresas y personas hacen muy difícil mantener las fluctuaciones cambiarias dentro de límites estrechos.

Cuadro 13
**PRINCIPALES PAISES INDUSTRIALES^a: TASAS DE INFLACION, DESVIACION ESTANDAR Y
 COEFICIENTES DE VARIABILIDAD, 1960-1977**

	Tasa media de inflación ^b (a)	Desviación estándar (b)	Coefficientes de variabilidad (%) (c) = (b)/(a)
1960-1970 (promedio)	3.5	1.5	43
1970-1973 (promedio)	6.5	1.7	26
1974	13.8	5.3	38
1975	12.6	5.2	41
1976	9.7	4.3	44
1977	9.2	4.4	48
1974-1977 (promedio)	11.3	4.8	42

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*, mayo de 1978 y noviembre de 1978.

^aIncluye Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, República Federal de Alemania y el Reino Unido.

^bSe refiere al promedio simple de las variaciones porcentuales de los índices de precios medios al consumidor de cada año en los nueve países incluidos.

La expansión de los mercados privados de financiamiento y la flotación de las monedas son las principales características del sistema monetario internacional de los últimos años. Estas dos características, que definen el marco dentro del cual se desenvuelven las relaciones económicas externas de los países, se examinarán en primer lugar. Luego se hará una breve mención de las políticas internas de apertura al exterior de los países de América Latina dentro del contexto internacional, para estudiar por último, con algún mayor detalle, la situación financiera externa de los países no exportadores de petróleo de América Latina.

1. La expansión de los mercados privados de financiamiento

Las estimaciones disponibles indican que el tamaño del mercado de euromonedas ha crecido a una tasa media de 19% entre 1973 y 1978. Por su parte, el nivel de la deuda externa global de los países en desarrollo (tanto pública como privada, con o sin garantía) ha crecido a una tasa media de 22% entre las mismas fechas, tasa similar a la de América Latina, excluidos los países exportadores de petróleo.

Las principales fuentes que alimentan los mercados privados de financiamiento son los fondos depositados por los países exportadores de petróleo, así como los depósitos de autoridades monetarias y empresas que acumulan saldos en divisas.

La flotación cambiaria agrega incentivos a la acumulación de saldos en divisas por el sector privado, ya que éste debe desempeñar un papel de intervención en los mercados que, en un sistema de cambios fijos, sólo corresponde a las autoridades monetarias. Dado que el sistema de cambios flotantes ha operado ya por varios años, es probable que el sector privado haya ajustado sus tenencias de monedas por este factor, de modo que en el futuro los elementos que tiendan a predominar en su demanda sean más bien aquellos que afectan la composición de su cartera de monedas, más que su nivel. En este último sólo influirían elementos como el crecimiento del comercio y los pagos internacionales, cuyo efecto es más lento.

Los mercados privados de financiamiento han funcionado de manera de facilitar un proceso de recirculación de fondos de una magnitud superior a la prevista entre países superavitarios y deficitarios.

En particular, el mercado de euromonedas, que funciona sin regulaciones formales por parte de las autoridades monetarias nacionales, tiene una capacidad de multiplicación elevada que subsistirá mientras se mantenga el déficit en los pagos de los Estados Unidos. La capacidad de multiplicación de este mercado está restringida por la salida de recursos hacia dicho país. Si en términos netos hay un ingreso permanente de recursos adicionales, este factor de limitación opera con debilidad.

A medida que los Estados Unidos logren equilibrar sus pagos externos, tanto corrientes como globales, el crecimiento del mercado de euromonedas se verá sin duda afectado, particularmente si las medidas que adopten los Estados Unidos hacen hincapié en su efecto sobre las tasas de interés internas en dicho país. Si tales tasas se elevan, podría llegar a producirse un reflujo de fondos hacia ese país que restringiese el funcionamiento de los mercados de euromonedas en un monto superior a lo que se expanda la disponibilidad de recursos en los Estados Unidos. Si junto con mejorar la cuenta corriente de los Estados Unidos no se logra una reducción del superávit corriente de la República Federal de Alemania, Japón y los países productores de petróleo, el déficit en la cuenta corriente de los países en desarrollo, y en particular de los latinoamericanos, tendrá que ampliarse para acomodar el mejoramiento de los Estados Unidos, con lo cual aumentarán las necesidades de financiamiento de esos países.

Es poco probable que pueda darse esa conjunción de factores tan desfavorables, y tal probabilidad disminuirá en la medida en que los organismos internacionales que tienen a su cargo la evaluación global de los efectos de las políticas de los países mantengan una estrecha supervigilancia sobre el sistema; con ella, se estimularía a los países superavitarios a cooperar en el proceso de ajuste internacional. Por este motivo, interesa a los países latinoamericanos la mayor coordinación posible de las políticas económicas de los países industriales y otros grandes superavitarios.

2. La flotación de las monedas

Los mercados privados de financiamiento contribuyen también a introducir un cierto grado de inestabilidad en las economías de los países. Las facilidades para modificar la composición de la cartera de monedas de gobiernos, empresas y personas, permite que las expectativas que puedan generarse acerca de los valores futuros de las monedas se reflejen con gran rapidez en el mercado y tiendan incluso a autorreforzarse. Por

ejemplo, debido a que los precios de los productos de importación y exportación reaccionan con mayor rapidez que los volúmenes, la devaluación de una moneda importante provoca una reducción de los precios de exportación y un aumento de los precios de importación del país en cuestión, aun antes de que se alteren los volúmenes respectivos. Así, la devaluación tiende a agravar, a muy corto plazo, los desequilibrios que le dieron origen y en los cuales tal vez se basaron las expectativas. Y la devaluación tiende a acentuarse hasta que el efecto sobre los volúmenes de exportación e importación llegue a ser más fuerte que aquél sobre los precios.

La observación de lo ocurrido en los últimos semestres tiende a confirmar esta apreciación y parece sugerir que en las circunstancias actuales las fluctuaciones de los tipos de cambio tendrán que ser mucho mayores que lo que se esperaba, para lograr el efecto equilibrador buscado en los pagos corrientes. En otros términos, para que las variaciones cambiarias de las monedas de los países más importantes tiendan a producir un efecto equilibrador en la cuenta corriente se requiere tiempo, medido seguramente en semestres más que meses. Además, los desequilibrios tenderán primero a agravarse, antes de comenzar a mejorar.

Naturalmente, si los países industriales coordinasen sus políticas económicas para lograr un proceso de ajuste más simétrico, se reducirían las violentas fluctuaciones cambiarias, con su secuela de efectos secundarios negativos.

Parece casi una ironía que el análisis teórico más aceptado afirme que la flotación de las monedas más importantes dará mayor libertad a los países en sus políticas internas. Se esperaría por ejemplo, que un país que experimentara una tasa de inflación mayor que la de sus contrapartes en el intercambio vería su moneda depreciarse en el mercado, con relación a las monedas de los demás, y que a través de este mecanismo las economías de los demás países no se verían afectadas por la presión inflacionaria. Sin embargo, aun con flotación existen diversos mecanismos por los cuales la presión inflacionaria en un país tenderá a extenderse.

La evolución del crédito interno, así como la existencia de presiones inflacionarias en un país determinado, será tomada en cuenta por el mercado en la determinación del tipo de cambio de su moneda, de modo que el mercado anticipará, en alguna medida, la inflación futura en sus transacciones.

Así, puede suceder que la pérdida de valor internacional de una moneda supere aquella que se justificaría si se tomaran en cuenta exclusivamente las tasas de inflación en distintos países en un momento dado, o que la caída del valor externo de la moneda fuese mayor, según las expectativas respecto del futuro. Cualquiera que sea el caso, si las tasas de interés internas no se ajustan con rapidez a los cambios esperados en el nivel externo de la moneda, pueden generarse movimientos de capitales que tiendan a reforzar la tendencia a la devaluación. Por ejemplo, si las expectativas son de una devaluación de 10% en el plazo de un año y las tasas de interés internas no varían en relación con las externas, se hará lucrativo sacar capitales del país que devalúa para llevarlos a los países cuya moneda se revalúa relativamente.

Si bien en los últimos meses las tasas de interés han reaccionado con mayor rapidez, lo normal ha sido que lo hagan más bien con lentitud.

Con ello se genera una salida de capitales del país de moneda débil hacia el país de moneda fuerte, creando en este último una presión inflacionaria, sea sobre la oferta de medios de pagos o, por la sustitución de monedas, sobre la demanda. Para evitarla, los tipos de interés del país que devalúa deberían elevarse, o los de los demás países reducirse, en consonancia con las tasas esperadas de devaluación o revaluación relativas.

Por otra parte, generalmente los países no permiten que sus monedas floten en absoluta libertad, sino que intervienen en el mercado para moderar tales fluctuaciones. Con ello, merma la eficiencia que pudiera tener el ajuste cambiario para eliminar la diseminación de presiones inflacionarias.

Otro mecanismo de transmisión internacional de inflación está vinculado con el hecho de que los precios (sus niveles y, en ambientes inflacionarios, los tipos de cambio) son más flexibles al alza que a la baja. Por este motivo, aun con flotación de las monedas, los ajustes de precios relativos que deben ocurrir como consecuencia de las alteraciones cambiarias empujan los precios hacia arriba.

Esta renuencia de los precios a la baja se refleja en el hecho de que mientras aquéllos de los productos importados por el país que devalúa tienden a elevarse medidos en su moneda, los precios de los productos que importa el país cuya moneda gana relativamente en valor internacional no tienden a descender proporcionalmente, medidos en esta última moneda, con lo cual la presión inflacionaria tiende a difundirse.

Por todas estas razones, cabría esperar que las presiones inflacionarias en un país se diseminaran a otros países tanto con cambios fijos como con cambios flotantes. Para saber si esto ocurre así en la realidad, puede

tomarse la desviación estándar de las tasas de inflación entre países, dividida por el promedio de la tasa de inflación, en promedio para varios años. El cuadro 13 muestra los resultados obtenidos.

El coeficiente de variabilidad es prácticamente idéntico para el período de cambios flotantes (1974-1977) y para el período de tipo de cambio fijo (1960-1970). En el período intermedio (1970-1973) dicho coeficiente muestra una marcada reducción. La evidencia empírica, por tanto, no apoya las conclusiones teóricas tradicionales, y en cambio, sugiere que los mecanismos de transmisión internacional de desequilibrios operan tanto con cambio fijo como con cambio flotante.

Por otra parte, la flotación de las monedas genera un incentivo para aumentar las tenencias de monedas en poder del sector privado, con el fin de que éste pueda realizar las tareas de intervención que, parcialmente al menos, abandona el sector oficial. Los cambios en la composición de la cartera de monedas del sector privado, como ya se ha señalado, provocan algunas dificultades en el manejo de la política monetaria y obligan a una armonización muy precisa, muy difícil de lograr en la práctica, entre las tasas de interés y los tipos de cambio. A falta de esta *sintonización*, los movimientos que provocan los cambios deseados en la composición de la cartera de monedas en poder del sector privado pueden ser de tal magnitud, que causen fluctuaciones cambiarias inaceptables y obliguen a la intervención oficial, con los efectos consiguientes en la oferta monetaria y en la interpretación correcta del grado de restricción o soltura de la política monetaria. Tal interpretación se hace más difícil debido a las modificaciones en la demanda de dinero nacional que genera el cambio deseado en la composición de las tenencias de moneda.

En los países en desarrollo, las bruscas alteraciones cambiarias de las monedas de los países industriales provocan una mayor incertidumbre en el desarrollo del comercio exterior. Esto es así, porque en general los países en desarrollo no cuentan con mercados cambiarios muy desarrollados en los cuales sea posible cubrirse del riesgo con facilidad. Si las fluctuaciones cambiarias no son correctamente predichas, tienden a causar pérdidas o ganancias inesperadas. Siendo la incertidumbre un costo real, la fluctuación de las monedas tiende a desviar recursos productivos desde la generación de bienes comerciables internacionalmente hacia otros bienes y servicios.

El hecho de que la mayor parte de los países en desarrollo vincule su moneda a la de alguno de los países industriales con el cual comercia no elimina estos efectos desfavorables, si bien tiende a reducirlos. Aun si el comercio y los movimientos financieros de un país en desarrollo se relacionan exclusivamente con un país desarrollado, la vinculación de su moneda a la de éste no eliminará las desventajas de la flotación, ya que los movimientos del tipo de cambio para el país principal serán inducidos por su propia necesidad de equilibrio externo y no por la del país en desarrollo. Las fluctuaciones cambiarias que pudieran ser equilibradoras para el país principal no lo son necesariamente para el país en desarrollo, y en general tenderán a ser desequilibradoras para este último. Esto sucede con mayor razón cuando el país en desarrollo en cuestión comercia con más de un país.

Si se toma en consideración la diferencia de velocidad con que se ajustan los precios y las cantidades envueltas en el comercio exterior, se llega a la conclusión de que el solo movimiento del tipo de cambio difícilmente puede tener un efecto equilibrador en el comercio en plazos breves, sobre todo considerando que los movimientos del tipo de cambio se orientan hacia el equilibrio global del balance de pagos, más que a aquél de la cuenta corriente. Si ocurre, por ejemplo, que una moneda importante está en vías de devaluarse, esto acentúa el desequilibrio del comercio, lo que refuerza el proceso de devaluación. Esto último, a su vez, introduce una presión para que aumenten los precios internos en el país cuya moneda se devalúa, presión que generalmente tiende a acentuar también las expectativas acerca de las futuras modificaciones cambiarias en la misma dirección original.²⁵

Para detener e invertir este proceso es preciso utilizar otras políticas económicas, en particular la monetaria y las tasas de interés. Sin embargo, la amplitud del mercado monetario y de crédito, y la rapidez con que pueden realizarse las transacciones entre monedas, hace más difícil evaluar el grado de estrictez o liberalidad de la política monetaria por la vía de observar la tasa de crecimiento de algún agregado monetario.

Por ejemplo, si el proceso de variación de las paridades cambiarias acarrea el deseo de reducir la importancia de una moneda nacional en la cartera de los tenedores de monedas, esto equivaldría a un desplazamiento hacia atrás de la demanda de dicha moneda, de tal manera que una reducción en la tasa de

²⁵ Al ir aumentando la experiencia con sistemas cambiarios flotantes, las expectativas podrían dejar de desempeñar el papel desestabilizador que parecen tener en la actualidad. Una mejor comprensión del funcionamiento y consecuencias económicas de la flotación debería hacer más "racionales" las expectativas.

crecimiento de su oferta podría no ser suficiente para lograr los efectos deseados. La tendencia a reducir la importancia de estas monedas en las carteras de sus tenedores puede hacer, en realidad, que las políticas monetarias sean impotentes, si se manejan dentro de márgenes limitados, para detener e invertir la tendencia a la devaluación.

Para lograr esto último se requerirá en general una elevación de las tasas de interés medidas en la moneda del país que devalúa, suficiente como para convencer a los tenedores de monedas de que ya no vale la pena continuar cambiando la cartera. Para ello, la tasa de interés interna tendrá que ser tal que, incluyendo una cierta expectativa de devaluación, logre inducir movimientos de capitales en la dirección apropiada, o inhibirlos en las direcciones no deseadas.

Producir este efecto puede requerir variaciones bastante más pronunciadas en las tasas internas de interés y en las tasas de variación de la oferta monetaria que las que se han registrado hasta ahora. En alguna medida estas variaciones pueden ser amortiguadas mediante intervención directa de las autoridades monetarias en los mercados cambiarios. Sin embargo, las magnitudes involucradas hacen más difícil pensar que la intervención directa logre, por sí sola, moderar apreciablemente los movimientos cambiarios. Cabe esperar entonces que los mercados financieros estén sometidos en el futuro a fluctuaciones mayores que hasta ahora, ya sea porque varíen los tipos de cambio, o porque tengan que hacerlo las tasas de interés.

Estas mayores fluctuaciones podrían ser aminoradas mediante una coordinación más estrecha de las políticas económicas de los países industriales. En la medida en que tales políticas conduzcan a tasas de inflación reducidas y similares entre los diversos países, los mercados cambiarios y financieros verán reducirse el ámbito de las fluctuaciones necesarias para alcanzar equilibrio.

Para lograr tal coordinación es preciso hacer más simétrico el proceso de ajuste de los desequilibrios de pagos externos, con lo cual se minimizará el costo, en términos de crecimiento, para lograr tal ajuste. En efecto, si la mayor parte o todo el peso del ajuste recayera sobre los países con déficit, como sucede en la actualidad, el sistema monetario internacional contendría un sesgo deflacionario, ya que el sistema se ajustaría fundamentalmente sobre la base de políticas restrictivas de los países deficitarios. En cambio, en la medida que el proceso de ajuste se haga más simétrico, tal proceso contendrá además de ciertas políticas restrictivas en los países deficitarios, medidas de carácter expansivo en los países superavitarios.

Al mismo tiempo, la coordinación internacional de políticas económicas contribuiría a garantizar un proceso más ordenado y sistemático de expansión de la liquidez internacional. Tal coordinación ayudaría a limitar el déficit de balance de pagos, medido por la liquidez de los países con moneda de reserva, contribuyendo así a graduar el crecimiento de los mercados privados de divisas y abriendo paso a un incremento en la creación de derechos especiales de giro. El aumento de la importancia de estos últimos permitiría reducir y eventualmente eliminar las transferencias de recursos reales en favor de países de moneda de reserva.

A América Latina le interesa tanto la mayor simetría en el proceso de ajuste como la regulación en la expansión de liquidez internacional. En cuanto al proceso de ajuste, los países latinoamericanos tienen interés en que la economía mundial crezca a tasas elevadas, ya que sus propias tasas de crecimiento dependen de ello. Por otra parte, necesitan acumular liquidez internacional, y se benefician con los aumentos en la importancia de los derechos especiales de giro. Al mismo tiempo, la mayor estabilidad que se lograría en los mercados internacionales de dinero y crédito, mediante la coordinación internacional de políticas económicas, facilitaría un proceso de financiamiento regular y sin sobresaltos.

3. Las políticas de apertura al exterior

En este marco general, varios países de América Latina han ido abriendo cada vez más sus economías a los movimientos de bienes y de capitales, aunque en distinto grado. Esta apertura, que produce efectos favorables en la asignación de recursos cuando se parte de niveles de protección excesivos, enfrenta a veces ciertas dificultades. Típicamente, un movimiento de apertura de la economía tenderá al comienzo a incrementar el déficit en cuenta corriente del balance de pagos, ya que las importaciones tienden a reaccionar con mayor rapidez que las exportaciones. Sin embargo, como la apertura de la economía es un elemento considerado favorable por la banca privada internacional al juzgar la solvencia de un país, tal apertura va normalmente acompañada de afluencia de capitales al país. Esta afluencia de capitales, que toma generalmente la forma de préstamos externos, permite financiar o más que financiar, el déficit de la cuenta corriente,

con lo cual la apertura al exterior generalmente desemboca en saldos favorables en el balance de pagos en su conjunto (cuando el plazo de los préstamos obtenidos es de más de un año).

Los procesos de apertura de la economía van acompañados generalmente de reformas fiscales y otras que contribuyen a generar importantes cambios de precios relativos en la economía. Pero aun sin estas medidas complementarias, tienden a producir tales cambios, mayores mientras mayor haya sido la protección inicial.

Por su parte, los cambios en los precios relativos indican una reasignación de recursos apreciablemente mayor que la normal. Dicha reasignación requiere financiamiento adicional, lo que eleva la demanda de crédito interno y las tasas internas de interés. En la medida en que se libere el movimiento de bienes, pero no el movimiento de capitales, las tasas de interés internas pueden subir marcadamente en el proceso, a menos que se adopten medidas para incrementar la oferta de crédito interno. Estas medidas son, en muchos casos, difíciles de aplicar, sobre todo si el país enfrenta un proceso inflacionario. Cabe recordar que a menudo las experiencias de apertura de la economía van de la mano con la eliminación de las limitaciones a la variación de las tasas de interés internas. A su vez, las altas tasas de interés internas estimulan la afluencia de capitales, en la medida en que pueda realizarse, y tiende a provocar un efecto redistributivo de riqueza en favor de quienes tienen acceso al limitado financiamiento externo más barato. Por lo demás, la entrada neta de capitales externos puede ser causa importante de la expansión de los medios de pago, lo que suele introducir complicaciones adicionales en la política monetaria.

En la medida en que se libera el movimiento de capitales, el aumento de la demanda interna de crédito se reflejará no sólo en la tasa de interés, sino también en un proceso rápido de endeudamiento exterior acumulado en pocos años o aun meses, a plazos normalmente más cortos que los tradicionales y a tipos de interés comerciales.

Si las exportaciones pudieran luego crecer y diversificarse con rapidez, proceso que debería ir acompañado de una relativa y paulatina liberación de importaciones, el aumento del endeudamiento exterior no presentaría peligros exagerados. Sin embargo, ocurre que el propio endeudamiento externo tiende a provocar algún grado de sobrevaluación de la moneda del país que morigeraría el estímulo exportador. Sólo un cuidadoso manejo de las tasas de interés y de la política monetaria interna, así como de la política cambiaria y las reservas internacionales, permitirá evitar problemas futuros.

En el caso de las reservas internacionales, el proceso de endeudamiento acelerado las acrecienta y es precisamente tal acrecentamiento el que genera alguna sobrevaluación monetaria. Esto ocurre porque las autoridades consideran que el rápido aumento de las reservas que se produce es innecesario, al menos con tal velocidad, y tratan de limitarlo aceptando un grado de sobrevaluación de su moneda. En realidad, el aumento de las reservas que se produce en circunstancias como las descritas debe evaluarse tomando en cuenta el hecho mismo de que se debe a ingresos de capitales de corto plazo, lo que obliga a mantener reservas más altas con el fin de enfrentar una posible reversión de tales ingresos.

Cuando los mercados internacionales son fluctuantes en tasas de interés o tipos de cambio o ambos, las probabilidades de reversibilidad de los movimientos de capitales se incrementan.

Por lo demás, el aumento de la deuda externa con acreedores privados ha generado en éstos alguna preocupación por la composición de su cartera de activos por países: el "riesgo soberano". Esta preocupación se ha reflejado en algunos casos en acciones de tipo oficial en los países acreedores para aplicar ciertos criterios de riesgo. En general, los procedimientos utilizados para este propósito no son los más apropiados, ya que se basan en algunos indicadores parciales de carácter estático, que no reflejan las perspectivas futuras.

Desde este punto de vista, el aumento de los recursos del Fondo Monetario Internacional, así como una revisión apropiada de sus criterios de condicionalidad, serían una contribución importante para dar mayor estabilidad al mercado. El reciente acuerdo de aumentar las cuotas de los países en el FMI en un 50% es un paso positivo en la dirección necesaria, si bien de magnitud aún insuficiente.

Por otra parte, la estabilidad de los mercados privados de financiamiento requiere de un mejoramiento en el proceso de ajuste internacional y en la creación de liquidez. Ambos efectos podrían lograrse mediante una mayor coordinación de las políticas económicas de los países industriales, unida a una supervigilancia adecuada por el FMI al incremento de los recursos de esta institución.

4. El financiamiento externo en América Latina

Como se ha señalado, el déficit en cuenta corriente de los países de América Latina no exportadores de

petróleo se ha cubierto fundamentalmente recurriendo a créditos del sistema bancario comercial privado en el exterior. Una proporción creciente de dichos créditos se obtiene sin garantía oficial y no se registra en las estadísticas detalladas sobre deuda garantizada que elaboran algunas instituciones internacionales, particularmente el Banco Mundial.

Las informaciones sobre deuda externa con garantía oficial muestran que dicha deuda alcanzaba en 1977 a un total de 146 000 millones de dólares para 75 países no exportadores de petróleo, cifra que quintuplicaba casi la de 1967. Para los países no exportadores de petróleo de América Latina, la deuda externa con garantía oficial a fines de 1977 llegaba a casi 60 000 millones de dólares, monto superior al de 1967, como muestra el cuadro 14.

Cuadro 14
PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO (PEDNEP): DEUDA EXTERNA CON GARANTIA OFICIAL^a
(Miles de millones de dólares)

	1967	1970	1973	1974	1975	1976	1977 ^b
75 países en desarrollo no exportadores de petróleo	30	44	67	82	100	123	146
Países en desarrollo más avanzados del Mediterráneo ^c	5	6	9	10	12	14	16
<i>Subtotal (PEDNEP)</i>	<i>25</i>	<i>38</i>	<i>58</i>	<i>72</i>	<i>88</i>	<i>109</i>	<i>130</i>
<i>América Latina (PALNEP)</i>	<i>10</i>	<i>15</i>	<i>24</i>	<i>32</i>	<i>38</i>	<i>49</i>	<i>59</i>
Otros	15	23	34	40	50	60	71

Fuentes: Banco Mundial, *World Debt Tables*, 1977, y estimaciones basadas en información parcial del FMI y el Banco Mundial.

^aSe refiere a la deuda efectivamente desembolsada a mediano y largo plazo pendiente a fines de año.

^bEstimado sobre la base de información del FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

^cIncluye Chipre, España, Grecia, Malta, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

Estas cifras excluyen la deuda no garantizada de los mismos países. El cuadro 15 presenta una estimación de la deuda global de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, incluyendo tanto la deuda con garantía oficial como aquella no garantizada. El total de la deuda global alcanzaba para el conjunto de estos países a más de 90 000 millones de dólares en 1977. Se estima que en 1978 esta cifra superó los 100 000 millones de dólares.

Como ya se ha mencionado, la composición de la deuda global ha cambiado rápidamente, con un fuerte incremento de los préstamos provenientes de fuentes privadas y la consiguiente disminución relativa de aquellos de fuente oficial.

El rápido cambio en la composición del financiamiento externo lleva consigo un deterioro en las condiciones de dicho financiamiento ya que, en general, los préstamos de fuente oficial son a más largo plazo y a tasas de interés inferiores que aquellos de fuente privada. Es lo que ha sucedido con la deuda externa de los países latinoamericanos. Los cuadros 16, 17 y 18 ilustran esta situación.

La asistencia oficial para el desarrollo de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se ha reducido desde un 0.44% del producto nacional bruto en el promedio anual de los años sesenta a un 0.31% en 1977, y probablemente continuará descendiendo.

Proyecciones de organismos internacionales indicaban que para los años 1976-1980 la asistencia oficial para el desarrollo otorgada por los países miembros del CAD tendería a bajar como proporción de su producto nacional bruto. Esto se ha cumplido, y aun más allá de lo esperado, ya que el límite proyectado fue de 0.33% en 1976-1980.

En los Estados Unidos, cuyo comportamiento incide con mayor fuerza en América Latina, el coeficiente de asistencia oficial para el desarrollo en el producto nacional bruto fue de 2.79% en 1949, cuando se inició el Plan Marshall, de 0.53% en 1960, de 0.31% en 1970 y de 0.22% en 1977. La proyección para 1980 es de 0.21%.

Cuadro 15

PAISES NO EXPORTADORES DE PETROLEO DE AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DEUDA GLOBAL

(Miles de millones de dólares)

	1974			1975			1976			1977		
	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garantizada	Deuda global a	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garantizada	Deuda global a	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garantizada	Deuda global a	Deuda con garantía oficial	Deuda bancaria no garantizada	Deuda global a
Argentina	3.05	2.42	5.54	2.09	3.10	5.50	4.25	2.22	7.00			9.0
Brasil	8.99	9.62	18.60	11.46	10.51	21.97	(14.00)	15.84	29.84			32.0
México	8.08	4.82	12.89	11.25	7.37	18.62	15.55	8.37	24.28			28.0
Subtotal	20.12	16.86	37.03	24.80	20.98	46.09	33.80	26.43	61.12	41.0	28.0	69.0
Chile	3.73	0.55	4.47	3.68	0.46	4.54	3.53	0.81	4.80			5.0
Colombia	2.09	1.34	3.43	2.35	1.39	3.74	2.45	1.42	3.87			4.0
Perú	2.07	0.92	3.00	2.66	1.19	3.86	3.38	1.25	4.81			6.0
Uruguay	0.52	0.08	0.68	0.62	0.09	0.82	0.69	0.05	0.89			1.0
Subtotal	8.41	2.89	11.58	9.31	3.13	12.96	10.05	3.53	14.37	12.0	4.0	16.0
Demás países ^b	2.98	0.01	3.11	3.94	0.39	4.43	4.89	0.69	5.79	6.0	-	6.0
Total	31.51	19.76	51.72	38.05	24.50	63.48	48.74	30.65	81.28	59.0	32.0	91.0

Fuentes: Banco Mundial, *World Debt Tables*, septiembre de 1977, suplementos de julio, septiembre, octubre y noviembre de 1977; BIS, *Annual Report y Press Review* de junio de 1977 y diciembre de 1978, FMI, *International Financial Statistics* enero de 1978, y estimaciones de la CEPAL.

Nota: Todas las cifras se refieren a la deuda efectivamente desembolsada a fines de cada año: La deuda con garantía oficial incluye solamente aquella a mediano y largo plazo. La deuda bancaria no garantizada es la sin garantía oficial contraída con los bancos comerciales del exterior que operan en los siguientes países: Bélgica, Luxemburgo, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Holanda, Suecia, Reino Unido, Canadá, Japón, Estados Unidos y Suiza, y las sucursales de los bancos de los Estados Unidos en el Caribe y el Medio Oriente. Estas cifras probablemente están subestimadas ya que solamente incluyen información parcial de las operaciones de los centros financieros extranacionales. Además de la subestimación antes mencionada, en las estimaciones de la deuda global no están incluidas las deudas de proveedores sin garantía oficial.

^aIncluye la deuda con el FMI.

^bEn el caso de Panamá, por ser un centro financiero internacional, no fue posible estimar la deuda no garantizada.

Cuadro 16

PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO: CORRIENTES FINANCIERAS NETAS TRANSFERIDAS A LOS PAISES EN DESARROLLO

(Desembolsos netos)

	Promedio anual 1961-1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
a) Miles de millones de dólares								
Total de las corrientes financieras netas	11.0	17.8	19.7	24.6	28.0	40.4	40.5	43.7
Ayuda oficial para el desarrollo	6.0	7.7	8.5	9.4	11.3	13.6	13.7	14.8
Desembolsos privados ^d	4.2	8.0	9.6	12.8	14.5	23.6	23.7	25.9
Otras corrientes oficiales	0.8	1.3	1.5	2.5	2.2	3.0	3.3	3.0
b) Porcentaje del producto nacional bruto								
Total	0.77	0.80	0.77	0.79	0.81	1.05	0.97	0.92
Ayuda oficial para el desarrollo	0.44	0.35	0.33	0.30	0.33	0.35	0.33	0.31

Fuente: OCDE, *Development Co-operation, 1977 Review*, noviembre de 1977, p. 164; FMI, *Survey*, 3 de julio de 1978, p. 200.

^dIncluye donaciones privadas.

Por lo demás, el porcentaje de concesionalidad en los recursos financieros netos transferidos por los países miembros del CAD y organismos multilaterales a los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, muestra tendencia a decrecer.

Cuadro 17

PAISES MIEMBROS DEL CAD Y ORGANISMOS MULTILATERALES^a: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS NETAS TRANSFERIDAS A CIERTOS PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO (PEDNEP)

(Miles de millones de dólares)

	1972			1976		
	Corriente total (a)	Corriente concesional (b)	Porcentaje de (b) sobre el total	Corriente total (a)	Corriente concesional (b)	Porcentaje de (a) sobre el total
PALNEP ^b	4.18	0.75	18	6.70	0.90	14
África ^c	2.78	1.73	62	8.87	4.14	46
Asia ^d	4.29	2.62	61	6.21	3.62	58
Oceanía	0.54	0.38	70	0.67	0.57	85
Europa ^e	1.83	0.37	20	2.30	0.42	18

Fuente: OCDE, *Development Co-operation, 1977 Review*.

^aLos organismos multilaterales cuyas corrientes son en parte o totalmente no concesionales (elemento concesional inferior al 25%) no están incluidos.

^bLos montos no especificados de América del Sur y América en general, se incluyeron como pertenecientes a los PALNEP.

^cExcluye Gabón, Nigeria y Argelia.

^dAsia excluye Medio Oriente e Indonesia.

^eIncluye España, Chipre, Gibraltar, Grecia, Israel, Malta, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

Cuadro 18

**CONDICIONES MEDIAS DE LOS COMPROMISOS DE PRESTAMOS CON GARANTIA
OFICIAL Y FACTOR CONCESIONAL DE LOS PRESTAMOS POR REGION**

Región	Año	Compromisos de préstamos		Intereses (porcentaje)	Factor concesional de préstamos (porcentaje)
		Vencimiento (años)	Período de gracia (años)		
América Latina	1969	14.0	3.6	6.7	18
	1975	10.5	3.1	7.7	10
	1976	10.4	3.1	7.5	11
Países del Mediterráneo	1969	16.0	3.8	5.6	25
	1975	15.8	6.2	7.6	15
	1976	15.1	5.3	7.0	17
Africa al sur del Sahara	1969	24.2	6.5	4.0	42
	1975	21.3	5.4	5.5	32
	1976	19.6	5.1	5.4	31
Asia oriental y el Pacífico	1969	19.4	5.3	5.5	29
	1975	13.2	3.8	8.0	11
	1976	14.0	4.5	7.8	12
Norte de Africa y Medio Oriente	1969	13.0	2.8	5.5	22
	1975	15.5	5.6	6.1	23
	1976	14.8	4.5	6.6	20
Asia meridional	1969	30.5	7.4	2.8	55
	1975	31.9	8.1	2.5	59
	1976	29.2	7.7	3.2	52

Fuente: Banco Mundial, *Informe Anual*, 1978, p. 131.

En 1976, el factor concesional en los préstamos con garantía oficial a América Latina fue más bajo que en los créditos a cualquiera otra región del mundo.

El marcado cambio en las fuentes de créditos para los países latinoamericanos producido en los últimos diez años ha afectado también considerablemente los plazos de la deuda. Como se dijo antes, los créditos de fuente oficial tienden a ser a plazo más largo y, en ciertos casos extremos, las amortizaciones se han renegociado. En cambio, desde 1975, los créditos de fuente privada han sido en general a plazo más corto (uno a siete años) y hasta fines de 1977 sólo muy excepcionalmente habían superado los siete años. (Véase el cuadro 19.)

Aun si se hubiese mantenido constante el nivel de la deuda, los pagos anuales por amortizaciones, que aumentan en relación inversa al plazo medio de la deuda, y también por intereses, habrían crecido debido al cambio en la composición de sus fuentes.

Normalmente, como también se señaló antes, los plazos para la deuda privada sin garantía oficial son más cortos que aquellos para la deuda oficialmente garantizada. El rápido aumento de la primera tiene que haber producido un deterioro en el plazo medio de la deuda, pero aun dentro de la deuda garantizada ha crecido más aquella proveniente de fuentes privadas, que es generalmente un plazo más corto que aquel proveniente de fuentes oficiales. Por esta doble razón, si bien no existen datos confiables sobre el plazo medio de la deuda, todo parece apuntar claramente a un deterioro.

El cuadro 18 muestra cómo el plazo medio de los compromisos de préstamos con garantía oficial de América Latina se había reducido de 14 años en 1969 a 10.4 en 1976. La reducción parecería aún mayor si se tomara en cuenta la deuda global y no sólo aquella con garantía oficial. Por lo demás, el mismo cuadro muestra que el plazo medio de la deuda de América Latina es el más bajo de todas las regiones consideradas.

Las condiciones de liquidez en los mercados de euromonedas en la primera parte de 1978 han facilitado el acceso a créditos de más largo plazo. De todos modos, los créditos bancarios en euromonedas anunciados con más de siete años de plazo para los países en desarrollo representaban un porcentaje del total de dichos

Cuadro 19
CREDITOS BANCARIOS EN EUROMONEDAS ANUNCIADOS POR VENCIMIENTO
(Porcentajes)

	1974	1975	1976	1977	1978 (2º tri- mestre)
<i>Países industriales</i>	100.0	100.0	100.0	100.00	100.0
De 1 a 3 años	3.2	8.0	5.5	1.2	3.1
De 3 a 5 años	11.6	36.7	27.5	10.6	5.3
De 5 a 7 años	30.6	39.0	54.1	63.0	11.0
Sobre 7 años	50.7	8.1	4.4	19.0	75.8
Plazo desconocido	3.9	8.1	8.5	6.2	4.7
<i>Países en desarrollo</i>					
De 1 a 3 años	1.9	5.7	2.3	3.9	2.6
De 3 a 5 años	13.6	62.9	53.6	19.5	3.8
De 5 a 7 años	18.5	24.1	30.6	63.8	25.9
Sobre 7 años	62.5	5.0	4.7	8.6	65.3
Plazo desconocido	3.6	2.2	8.9	4.2	2.4

Fuente: Banco mundial, *Borrowing in International Capital Markets*, diciembre de 1977, pp. 94 y 95, y septiembre de 1978, pp. 133 a 134.

créditos anunciados por dichos países inferior al porcentaje equivalente de países industriales. (Véase nuevamente el cuadro 19.)

Parece claro que la disponibilidad de préstamos a mayor plazo en los mercados de euromonedas dependería esencialmente del grado de liquidez de dichos mercados, es decir, de las circunstancias que enfrentara el prestamista y no de aquellas que enfrentara el prestatario. Podría ocurrir que mientras más necesitara un país prestatario extender los plazos de su deuda, más difícil le fuese hacerlo, ya que el mercado tomaría como un indicador negativo la mala estructura de la deuda.

Tal vez una manera de facilitar el cambio en la estructura de tales plazos sea la de acrecentar las emisiones de bonos de los países latinoamericanos en el exterior. Sólo unos pocos países de América Latina han hecho uso de las emisiones de bonos en un grado importante. México, Brasil y Venezuela ya están establecidos como emisores de ellos, pero el resto de los países latinoamericanos o bien no ha recurrido a esta forma de financiamiento, o lo ha hecho en magnitudes insignificantes.

Los países proveedores de capital han establecido limitaciones de acceso a sus mercados según sus necesidades de política interna. Tales limitaciones, unidas al hecho de que los inversionistas en bonos no son, en general, intermediarios financieros con conocimiento directo o con contactos estrechos con los países emisores, dificultan la penetración de estos mercados.²⁶

Si a este cuadro general se agregan las tendencias proteccionistas que se observan en los principales mercados del mundo y que se examinaron en el capítulo II, se hace aún más necesario que en el proceso de apertura al exterior se tome en cuenta que el creciente endeudamiento externo que a menudo el mismo lleva implícito, sólo puede enfrentarse con éxito a mediano plazo mediante una rápida expansión de las exportaciones.

5. Conclusiones

La magnitud de los desequilibrios internacionales, así como el proceso de apertura al exterior en que se hallan empeñados varios de los países de América Latina, han acrecentado sus necesidades de financiamiento externo.

²⁶ Sobre este tema véase el trabajo del Comité Ministerial Mixto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo (Comité para el Desarrollo), *Seminar on Access to Capital Markets* (París, 11 a 13 de octubre de 1978).

El crecimiento de la deuda externa de América Latina ha permitido a la región desempeñar un papel equilibrador en las relaciones económicas internacionales. En un período en el que la economía mundial ha mostrado marcada debilidad, las tasas de crecimiento económico de América Latina han sido relativamente sostenidas, si bien con un sacrificio de cierta magnitud impuesto por el desequilibrio externo. Estas tasas de crecimiento han sido posibles gracias a que una parte importante del desequilibrio exterior se ha financiado. Si ello no hubiese ocurrido, la región se habría visto obligada a aplicar medidas de ajuste externo mucho más drásticas reduciendo su demanda sobre el resto del mundo y contribuyendo, por tanto, a acentuar la situación de relativa debilidad y en ciertos momentos de caída en el nivel de la actividad económica mundial. En este último caso, el descenso en el ritmo de crecimiento de América Latina habría sido aún mayor.

Si bien recurriendo a los mercados privados de financiamiento los países latinoamericanos han podido desempeñar el papel equilibrador señalado antes, en las relaciones económicas internacionales, las fluctuaciones cambiarias y de tasas de interés en el mundo no garantizan una expansión continuada de este mercado, de manera que el crecimiento de sus exportaciones se convierte en un elemento crucial de la estrategia económica latinoamericana. Tal crecimiento permitirá sostener tanto el creciente endeudamiento externo, como el ritmo de actividad de la economía mundial.

Ahora bien, para que se materialice el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas no bastan sólo las políticas internas de estos países. Se requiere además una economía mundial en expansión y una reducción persistente de las trabas arancelarias y no arancelarias a las importaciones que han establecido los países industrializados. De no darse algunas de estas condiciones, las tasas de crecimiento de América Latina pueden sufrir más de lo que lo han hecho en el pasado reciente, a menos que un gran incremento del comercio entre países en desarrollo pudiese llenar el vacío. Esto parece poco probable dadas las magnitudes envueltas; de modo que si el comercio mundial no recupera su dinamismo, si los países industriales mantienen o acrecientan sus tendencias proteccionistas actuales, podría ocurrir que América Latina se viese forzada a mirar nuevamente hacia adentro, tal como debió hacerlo durante la Segunda Guerra Mundial y el decenio posterior a ella.

Sin embargo, ahora América Latina seguramente tenderá a hacer más hincapié en el comercio intrarregional, y a evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de corto, mediano y largo plazo, de los distintos cursos de acción en el campo de la protección externa.

Capítulo V

COOPERACION ECONOMICA REGIONAL

1. Factores de reciente gestación que inciden sobre la cooperación

La evaluación de la cooperación económica entre países de América Latina debe realizarse desde dos ángulos complementarios. Por una parte, debe considerarse lo ocurrido con la integración de hecho, es decir, la intensidad y la estructura del comercio intrazonal, y las modalidades de cooperación en torno a aspectos específicos que han aparecido o aumentado considerablemente en los últimos años. Por otra, debe examinarse lo sucedido con los procesos formales de integración de América Latina.

La complejidad de una evaluación equilibrada queda de manifiesto si se tiene en cuenta que en la integración de hecho ha habido un incremento importante del grado y variedad de las vinculaciones entre los países, mientras que en los procesos formales de integración han sido considerables los retrasos y problemas en la consecución de los objetivos fijados. Además, la cooperación realizada a través de acuerdos, acciones o proyectos específicos se concibe como complementaria de la efectuada a través de los procesos de integración multilaterales e institucionalizados que están en marcha; y es esa complementación lo que permite imprimir más dinamismo a la cooperación regional y lograr una distribución más amplia de sus beneficios.

Al efectuar esta evaluación también es preciso tener en cuenta la evolución reciente de la economía mundial y sus perspectivas a mediano plazo. La recesión económica mundial de 1975 ha marcado el inicio de un período de más lento crecimiento y ha reforzado las tendencias proteccionistas en los países desarrollados. Es de suponer entonces que las mayores dificultades para exportar hacia otras regiones que en consecuencia enfrentan los países latinoamericanos no son fenómenos transitorios, sino de más largo alcance, como se señala en otro capítulo de este estudio. Frente a tales problemas, el mercado regional es una importante

fuerza potencial de dinamismo que los países latinoamericanos pueden utilizar en los próximos años para lograr un ritmo de crecimiento más rápido y sostenido y una transformación más activa de las estructuras de su producción. A pesar del escaso tiempo transcurrido desde que comenzaron a manifestarse estos problemas mundiales, y pese a la escasez de información, los elementos de juicio que se incluyen más adelante acerca de lo ocurrido en los últimos años en el comercio intrarregional parecen confirmar este papel potencial importante de la cooperación regional.

Por otro lado, las dificultades internacionales también han afectado en menor o mayor medida a los países de la región. Varios de ellos han enfrentado serios problemas de balance de pagos y han tenido que adoptar medidas de emergencia tendientes a restablecer el equilibrio externo. En algunos casos han restringido sus importaciones, lo cual ha afectado a las importaciones provenientes de la misma región. Sin embargo, han sido más los casos en que las medidas restrictivas no se han aplicado con la misma intensidad a las importaciones regionales que a las provenientes de fuera de la región, lo que ha permitido que las primeras mantuvieran una cierta preferencia.

Otro factor que puede afectar las potencialidades de la integración es la merma de los márgenes de preferencia arancelaria que últimamente se está dando, debido a que diversos países han adoptado políticas de liberación comercial. Todos los factores enunciados deben tenerse en cuenta al evaluar el avance reciente de la cooperación económica en la región y para conocer a cabalidad sus perspectivas en los próximos años.

2. La integración real. Evolución del comercio intrazonal

a) *Volumen total del comercio intralatinoamericano*

A pesar de los problemas con que han tropezado los procesos formales de integración, la vinculación real entre países latinoamericanos ha continuado aumentando vigorosamente, como lo muestran los altos ritmos de crecimiento del comercio intrazonal y el aumento de la proporción del mismo en el total. Entre 1960 y 1977 las exportaciones de países latinoamericanos²⁷ a la región se elevaron a un ritmo medio de 42.7% anual (2.7 veces el ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia afuera de la región) hasta alcanzar un valor total de 7 687 millones de dólares en el último de esos años.

La proporción de las exportaciones a la región dentro de las totales pasó de 8.0% en 1960 a 16.7% en 1977, alcanzando en este último año la proporción más alta de la historia. (Véanse el cuadro 20 y el gráfico 1.)

En 1977, las exportaciones hacia América Latina de nueve países de la región sobrepasaron el 20% de su exportación total, y en otros países representaron entre 10% y 20%.²⁸ El comercio hacia América Latina desde el Mercado Común Centroamericano (MCCA) llegó a su proporción más alta en 1974, disminuyendo con posterioridad debido principalmente al menor dinamismo relativo del intercambio dentro de la misma agrupación. Continuó una tendencia de vigoroso crecimiento en el intercambio dentro del Grupo Andino, y de crecimiento más moderado dentro de la ALALC.

El fuerte incremento del comercio intrarregional se puede atribuir principalmente a tres factores: i) el efecto de los procesos de integración en marcha en América Latina; ii) las políticas de promoción de exportaciones aplicadas por países latinoamericanos, y iii) las nuevas modalidades de cooperación entre pares o grupos de países, alentados por el mayor conocimiento recíproco que han ido adquiriendo empresarios y gobiernos de distintos países latinoamericanos.

Junto con la industrialización de los países se han ido configurando mayores posibilidades de complementación entre sus economías, lo que ha sostenido el rápido aumento del comercio intrarregional.

El aumento de las exportaciones intralatinoamericanas reviste particular significación si se tiene en cuenta la pérdida sistemática de gravitación relativa que ha experimentado América Latina en el comercio mundial, y las dificultades por las que atraviesa la economía internacional. Entre 1960 y 1977 la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se redujo de 6.2% a 4.5%. (Véase nuevamente el cuadro 20.) El aumento en el total de la proporción de exportaciones hacia América Latina fue particular-

²⁷El total utilizado comprende 18 países latinoamericanos: 11 países de ALALC, cinco países del MCCA, Panamá y la República Dominicana.

²⁸En el primer grupo figuran Argentina (25.3%), Ecuador (34.1%), El Salvador (22.9%), Nicaragua (24.1%), Paraguay (27.2%), y Uruguay (34.3%). En el segundo, Brasil (12.8%), Colombia (16.6%), Guatemala (19.8%), Honduras (12.2%), México (13.8%), Panamá (16.3%) y Perú (17.3%).

Cuadro 20

AMERICA LATINA:^a EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES POR DESTINO, 1960-1977

(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977 ^b
<i>Participación de las exportaciones de América Latina en las exportaciones mundiales</i>							
América Latina ^a	6.2	6.3	4.9	4.7	4.2	4.2	4.5
<i>Exportaciones intralatinoamericanas como porcentaje del total de las exportaciones</i>							
América Latina ^a	8.0	10.3	12.6	14.7	16.4	16.2	16.7
Argentina	15.8	16.7	20.8	24.2	25.8	26.9	25.4
Brasil	7.0	12.7	11.3	12.3	14.4	12.7	12.8
México	2.9	6.0	8.8	12.9	13.0	14.0	13.8
MCCA	8.2	18.0	28.0	29.4	28.2	24.5	21.8
Resto América Latina ^c	6.2	10.5	14.6	18.7	20.7	19.2	20.5
Grupo Andino ^d	7.6	7.6	8.4	11.7	14.0	13.3	13.9
Grupo Andino ^d y Chile	7.6	7.7	9.2	12.4	15.1	15.1	16.1

Fuente: Estadísticas de comercio exterior, FMI, *Direction of Trade*.

Nota: Las diferencias que se pueden observar en este cuadro con otros de capítulos anteriores se debe a que en éste se ha considerado una definición más restringida de la región, al incluir principalmente a países que participan en procesos de integración.

^aIncluye dieciocho países: once países de la ALALC, cinco países del MCCA, Panamá y la República Dominicana.

^bCifras provisionales.

^cIncluye nueve países: cuatro países del Grupo Andino (se excluye Venezuela), Paraguay, Uruguay, Panamá y la República Dominicana.

^dIncluye cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

mente marcado en 1975, año en que se pusieron de manifiesto las consecuencias de la crisis mundial, y posteriormente se mantuvo en valores altos, con ligera tendencia a elevarse. Es decir, que en una época de recesión económica generalizada el mercado latinoamericano desempeñó un papel importante al mantener un ritmo de crecimiento más rápido; y aunque la tasa de incremento de las exportaciones hacia América Latina también se redujo en términos reales, su disminución fue menor que la de las exportaciones hacia fuera de la región. Entre los países que aprovecharon más intensamente el mercado regional para amortiguar las dificultades externas hay que mencionar a Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Costa Rica. En 1975 la exportación intrarregional de estos países se desarrolló en forma sensiblemente más favorable que la extrarregional. Lo mismo ocurrió, en menor medida, con la exportación intrarregional de todos los otros países de la región, con la sola excepción de tres de ellos.

b) Estructura del comercio intrarregional

El comercio intrarregional reviste también importancia por su estructura. Las manufacturas²⁹ tienen un peso claramente mayor en las exportaciones a la región que en las ventas fuera de América Latina. En un grupo de países³⁰ de la ALALC, para los que se cuenta con información actualizada, en 1976 las manufacturas constituyeron 53.1% de las ventas a la región, y 23.1% de las ventas fuera de la región. (Véase el cuadro 21.) Esto sucedió en países de distinto tamaño: así, por ejemplo, las manufacturas superaron el 45% de las exportaciones totales a la región en Argentina (52.1%), Brasil (57.6%), Colombia (65.3%) y Uruguay (48.1%). Estas proporciones son sensiblemente más altas que en las exportaciones hacia fuera de la región.

A su vez, dentro de las manufacturas, las de mayor valor agregado industrial y de tecnología más avanzada representan una proporción mayor en las ventas a América Latina que en aquellas al resto del mundo. También en este mismo grupo de países de la ALALC, en 1976 las industrias de bienes intermedios y metalmeccánicos generaron 77.3% de las exportaciones de manufacturas hacia la región, mientras que sólo originaron 39.6% de aquellas hacia el resto del mundo; en cambio, en 1961 ambas proporciones habían sido

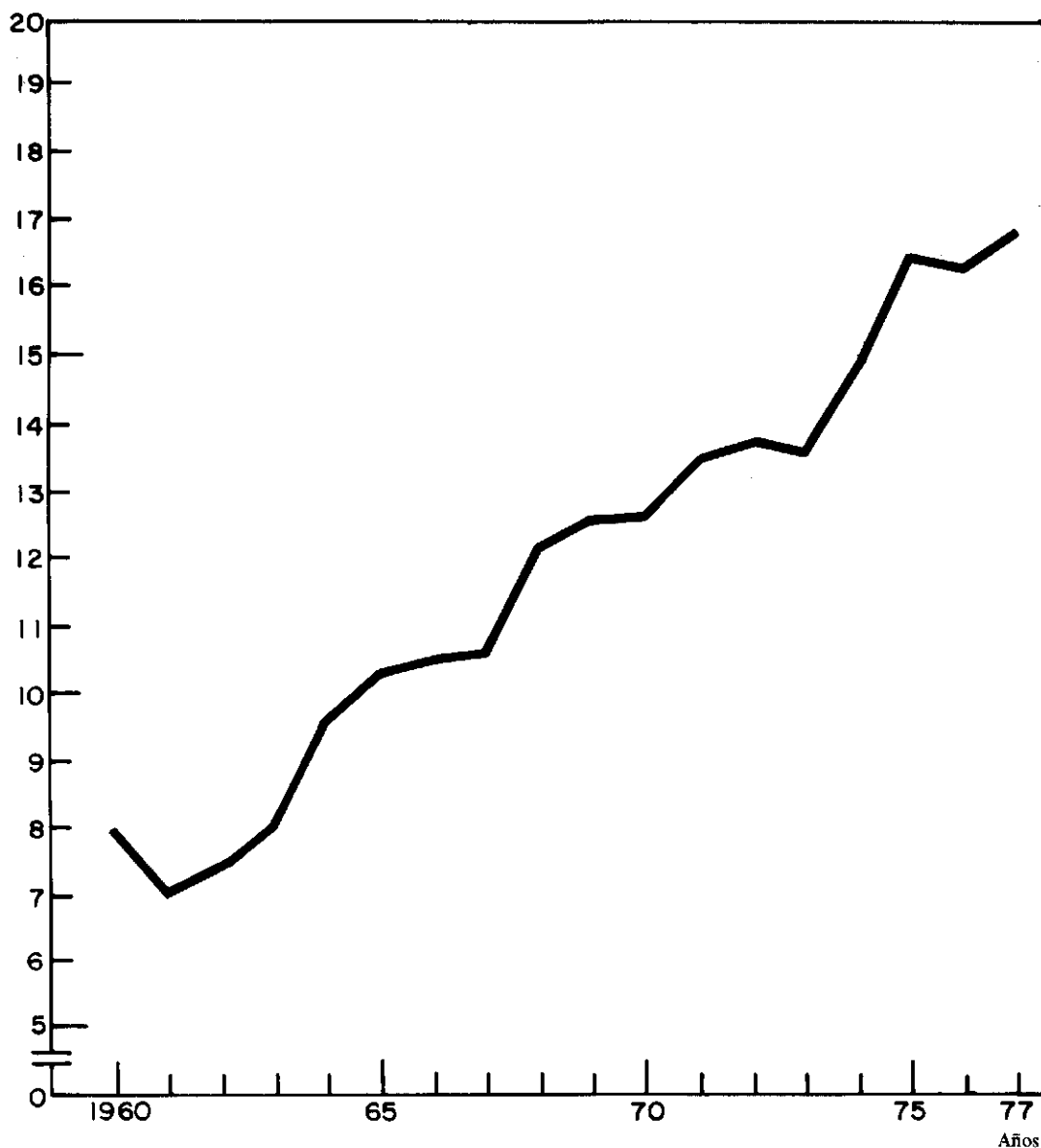
²⁹Manufacturas según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU); no se incluye petróleo parcialmente refinado, productos derivados del petróleo, ni metales no ferrosos.

³⁰Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Gráfico 1

PAISES LATINOAMERICANOS: EXPORTACIONES A LA REGION, COMO PROPORCION DE SUS EXPORTACIONES TOTALES

(Porcentajes)



más parecidas entre sí: 32.9% y 30.3% hacia la región y al resto del mundo, respectivamente. (Véase el cuadro 22.)

Respecto a las manufacturas tradicionales, en los seis países de la ALALC mencionados últimamente éstas representan un porcentaje pequeño del total de ventas de manufacturas a la región (18.9% en 1976), en tanto que en 1961 constituían una proporción muy alta (64.6%). Este cambio, que se ha producido en forma

Cuadro 21

UN GRUPO DE PAISES DE LA ALALC:^a PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS^b EN LAS VENTAS A LA REGION Y FUERA DE LA REGION

(Porcentajes)

	<i>Exportaciones a la región</i>			<i>Exportaciones al resto del mundo</i>		
	<i>Manufac- turado</i>	<i>No manu- facturado</i>	<i>Total</i>	<i>Manufac- turado</i>	<i>No manu- facturado</i>	<i>Total</i>
1961	29.2	70.8	100.0	7.7	92.3	100.0
1965	30.5	69.5	100.0	7.4	92.6	100.0
1970	44.4	55.6	100.0	13.3	86.7	100.0
1974	60.9	39.1	100.0	23.2	76.8	100.0
1975	58.4	41.6	100.0	22.4	77.6	100.0
1976	53.1	46.9	100.0	23.1	76.9	100.0

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior.

^aComprende los siguientes países, para los cuales se cuenta con información: Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.^bManufacturas según CIU; no se incluye petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo, ni metales no ferrosos.

persistente, no significa que el volumen de las primeras haya decrecido, sino que las exportaciones de bienes intermedios y metalmeccánicos han crecido más. (Véase nuevamente el cuadro 22.)

Esta distinta composición de las ventas de manufacturas hacia la región y hacia afuera, que se observa también individualmente en los países grandes, medianos y pequeños, constituye un importante apoyo al esfuerzo de desarrollo y diversificación de la industria y de las exportaciones manufactureras. Así, en 1976 las industrias metalmeccánicas e intermedias, en la Argentina dieron origen a 76.1% de sus exportaciones de manufacturas a la ALALC, mientras que sólo significaron 40.4% de sus exportaciones hacia el resto del mundo. Brasil, por su parte, en el mismo año mostró, para las mismas industrias y destinos, porcentajes de 80.2% y 42.1%, respectivamente.

Cuadro 22.

GRUPO DE PAISES DE LA ALALC:^a ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS^b SEGUN EL MERCADO DE DESTINO

(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1974	1975	1976
1. Al mercado de la ALALC						
Productos de la industria metalmeccánica y de las de bienes intermedios	32.9	63.3	70.6	77.2	77.4	77.3
Productos de las industrias tradicionales	64.6	30.9	24.0	19.0	18.1	18.9
2. Al resto del mundo						
Productos de la industria metalmeccánica y de las de bienes intermedios	30.3	30.8	31.1	37.1	42.0	39.6
Productos de las industrias tradicionales	69.2	67.3	65.9	59.3	54.5	57.6
3. Exportación de manufacturas como proporción de las exportaciones totales						
Al mercado de la ALALC ^b	29.2	30.5	44.4	60.9	58.4	53.1
Al resto del mundo	7.7	7.4	13.3	23.2	22.4	23.1

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior.

Nota: La diferencia con el 100% en los datos parciales corresponde a productos manufacturados diversos.

^aComprende los siguientes países para los cuales se cuenta con información: Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.^bManufacturas según clasificación CIU. No se incluye petróleo parcialmente refinado y productos derivados del petróleo, ni metales no ferrosos.

Visto desde otro ángulo, el mercado regional absorbe una proporción alta del total de las exportaciones de industrias metalmeccánicas y de bienes intermedios. En 1976, de las exportaciones totales de estos bienes realizadas por los cinco países de la ALALC mencionados anteriormente, 45.6% se destinó a la zona. (Véase el cuadro 23.)

Cuadro 23

GRUPO DE PAISES DE LA ALALC: IMPORTANCIA RELATIVA DEL MERCADO REGIONAL EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES INTERMEDIOS Y DE INDUSTRIAS METALMECCANICAS A TODO DESTINO

(Porcentajes)

	1961	1965	1970	1974	1975	1976
<i>Grupo de seis países de la ALALC</i>	26.1	55.8	53.9	50.3	50.0	45.6
Argentina	28.9	43.4	55.9	65.9	56.4	60.0
Brasil	20.1	64.4	50.9	39.2	45.8	35.8
Colombia	31.2	49.2	57.0	56.3	54.4	58.5
Perú	46.3	34.6	56.0	67.5	49.8	70.5
Uruguay	66.7	63.6	86.5	43.1	90.6	87.9
Resto del mundo	73.9	44.2	46.1	49.7	50.0	54.4
Mundo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior.

Se puede observar que existen diferencias apreciables en la evolución del destino que han dado estos países a sus exportaciones de tales bienes. Así, Brasil, luego de una fuerte orientación hacia el mercado regional (64.4%) en 1965, ha ido dirigiendo estas exportaciones manufactureras en forma creciente hacia mercados extrarregionales; sin embargo, todavía en 1976 América Latina representaba una parte muy importante de su mercado externo total.

Argentina, por el contrario, ha tendido a vincularse cada vez más con la región en la exportación de bienes intermedios y metalmeccánicos; en 1976 colocó 60% de ellos en la región. En general, la orientación hacia el mercado regional tiende a ser más elevada cuando se trata de exportaciones incipientes de manufacturas de tecnología más avanzada.

La pérdida de importancia relativa del mercado regional en ciertas exportaciones de manufacturas al parecer está vinculada con un fenómeno que puede ser de mucho interés para los países que buscan incluir manufacturas más avanzadas entre sus bienes de exportación. Investigaciones preliminares indican que el mercado regional ha servido como campo de ensayo para muchas exportaciones nuevas, sobre todo para las que son más evolucionadas desde el punto de vista industrial y tecnológico. Según comprobaciones hechas en determinados sectores de industrias metalmeccánicas, varios países de América Latina, incluidos los de mayor tamaño, comenzaron a realizarse exportaciones de estos tipos de bienes predominantemente hacia otros países de América Latina. En esta forma la totalidad o una proporción muy alta de estas primeras exportaciones se destinó al principio al mercado regional. Al cabo de unos pocos años, y una vez que los empresarios habían ganado suficiente experiencia, comenzaron a colocar una proporción creciente en mercados extrarregionales, con lo cual bajó la proporción destinada al mercado regional. Así, el mercado regional prestó apoyo en los primeros años al desarrollo de la producción y de la exportación, lo que permitió posteriormente conquistar otros mercados.

En el cuadro 24 se puede observar que, efectivamente, en varias exportaciones metalmeccánicas de los países exportadores más grandes de la ALALC la proporción colocada en el mismo mercado regional ha tendido a bajar con el tiempo, especialmente a partir de 1965. Esta tendencia se distingue con mayor claridad al hacer un análisis por productos (por ejemplo, generadores de fuerza, máquinas para oficina, máquinas para trabajar metales, etc.). Las exportaciones de empresas transnacionales, sin embargo, no siempre acusan esta tendencia con la misma intensidad.

Este papel, que el mercado regional todavía parece estar cumpliendo para las exportaciones nuevas, industrial y tecnológicamente más complejas, es sumamente interesante como punto de apoyo para una política de diversificación de las exportaciones. Permite avanzar hacia la venta al exterior de bienes de demanda más dinámica, con efectos importantes para el desarrollo industrial y tecnológico interno.

Cuadro 24

ALGUNOS PAISES DE LA ALALC: IMPORTANCIA DEL MERCADO REGIONAL PARA LAS EXPORTACIONES DE INDUSTRIAS MECANICAS

(Valor en millones de dólares y porcentajes)

	1961		1965		1970		1974		1975		1976	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
<i>Argentina</i>												
<i>Industrias metalmeccánicas</i>	6.1	91.8	23.0	72.2	104.9	68.4	550.2	70.6	473.0	59.6	501.5	62.6
Maquinaria no eléctrica	1.6	87.5	10.0	63.0	48.2	66.8	188.1	74.0	214.8	63.6	182.9	68.5
Maquinaria eléctrica	1.9	94.7	2.7	88.9	8.7	88.5	47.2	79.4	37.8	79.9	37.0	78.6
Material de transporte	0.2	100.0	1.3	84.6	10.2	99.2	135.8	67.5	146.7	54.2	144.4	66.4
Otros	2.4	91.7	9.0	75.6	39.8	56.5	179.1	67.1	73.7	48.0	137.2	46.4
<i>Brasil</i>												
<i>Industrias metalmeccánicas</i>	14.5	55.2	67.1	78.5	205.2	55.6	847.0	45.1	1 141.1	48.5	1 213.6	38.0
Maquinaria no eléctrica	2.8	53.6	9.2	79.3	64.7	69.5	282.1	53.0	425.9	50.0	388.6	45.4
Maquinaria eléctrica	0.2	100.0	4.5	93.3	17.6	76.1	189.2	28.6	172.0	41.5	203.6	32.4
Material de transporte	8.1	50.6	7.3	87.7	14.6	34.9	176.0	55.1	298.6	47.8	330.2	41.8
Otros	3.4	64.7	46.1	75.5	108.3	47.0	199.7	40.9	244.6	51.6	291.2	27.8
<i>Colombia</i>												
<i>Industrias metalmeccánicas</i>	2.3	56.5	4.0	57.5	9.0	61.1	59.5	57.5	54.6	67.8	61.3	64.1
Maquinaria no eléctrica	0.7	71.4	1.3	53.8	3.7	64.9	19.6	58.7	18.4	84.2	24.0	70.8
Maquinaria eléctrica	0.8	62.5	0.3	66.7	0.9	55.6	6.7	76.1	6.8	70.6	6.1	86.9
Material de transporte	0.7	28.6	0.1	100.0	0.6	50.0	5.4	59.3	7.1	47.9	8.2	48.8
Otros	0.1	100.0	2.3	56.5	3.8	60.5	27.8	51.8	22.3	59.6	23.0	56.5
<i>México</i>												
<i>Industrias metalmeccánicas</i>	20.9	9.1	44.1	27.0	176.0	17.5	405.7	20.6	323.8	...	362.0	...
Maquinaria no eléctrica	5.5	18.2	8.8	30.7	49.6	36.1	123.0	30.7	184.5	...	199.0	...
Maquinaria eléctrica	1.0	10.0	2.2	54.5	54.0	5.7	44.9	14.0				
Material de transporte	3.2	3.1	1.9	15.8	24.2	6.2	132.4	7.8	85.4	...	90.0	...
Otros	11.2	6.3	31.2	24.7	48.2	17.2	105.4	16.0	53.9	...	73.0	...

Fuente: ALALC, estadísticas de comercio exterior. Manufacturas de industrias metalmeccánicas según la CIU.

Contrastando con la gran importancia del mercado regional en las exportaciones, nueve décimos de las importaciones latinoamericanas de manufacturas proceden todavía de fuera de la región, y sólo un décimo de otros países de América Latina. Por ejemplo, en el año 1974, Argentina, Brasil y México importaron entre 20 y 50% de la maquinaria no eléctrica que necesitaban, pero en ninguno de ellos se satisfizo más del 1% de esta demanda con productos de la región. En la maquinaria eléctrica, estos tres países importaron aproximadamente 20% de su demanda, pero sólo entre el 1 y 2% de la misma fue abastecido desde América Latina. Para la maquinaria y equipo de transporte ninguno de los países citados obtuvo de la región más del 0.1% de su demanda total de unidades, partes y piezas. Mientras que la exportación en estos sectores depende fuertemente de ventas al mercado latinoamericano, el abastecimiento proviene en cambio, decisivamente, de fuera de la región, en la parte que no se produce nacionalmente. (Véase nuevamente el cuadro 24.)

Esta situación aparentemente paradójica es la consecuencia de dos deficiencias en sus estructuras económicas que los países de la región están superando sólo paulatinamente: por un lado, estas economías todavía exportan una proporción muy baja de su producción manufacturera, y por el otro, continúan todavía dependiendo de importaciones del mundo desarrollado para abastecerse de manufacturas de tecnología más avanzada. En este sentido se ha hablado de un "vacío de oferta" y se ha sostenido que la integración y la complementación mutua entre las economías latinoamericanas es un camino viable y eficaz para superar tales deficiencias estructurales.

c) *Equilibrio entre países*

La desigual captación de los beneficios de la integración por los distintos países ha sido uno de los factores que más han tendido a frenar el avance en este proceso, la adopción de nuevas decisiones y el cumplimiento de las adoptadas. Los países con mayor desarrollo industrial están en condiciones de exportar hacia la región en mayor medida que los menos desarrollados, lo que provoca un desequilibrio en los montos y la estructura del comercio regional. El problema se presenta entonces, básicamente, en la relación entre países de distinto tamaño y grado actual de desarrollo. Los instrumentos de carácter comercial, si bien son importantes, se han mostrado insuficientes para compensar tendencias concentradoras generadas por diferencias en la estructura productiva. La experiencia muestra que se requiere un tiempo relativamente prolongado para crear la capacidad productiva capaz de competir en países que no la tienen, y que el solo tratamiento preferencial en el comercio no es suficiente para acelerar el desarrollo industrial en los países menos desarrollados.

Han sido sistemáticamente negativos los saldos comerciales con la región de los países de menor tamaño (Bolivia, Paraguay, Uruguay, países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana) y de Perú. En cambio, los tres países de mayor tamaño y desarrollo industrial (Argentina, Brasil y México) han acumulado, salvo en algunos pocos años, saldos favorables en su comercio con el resto de América Latina (1 040 millones de dólares en 1977). Estos saldos son, además, crecientes en términos absolutos y en proporción a las exportaciones.

Otro aspecto del desequilibrio en el comercio intrarregional deriva de su estructura. Los países más industrializados de la región están en condiciones de exportar hacia ella bienes de tecnología más avanzada. Los países de tamaño intermedio y menor todavía no logran exportar en medida importante las manufacturas más complejas, y si lo hacen éstas son generalmente colocadas en países cercanos de igual o menor grado de desarrollo. El desequilibrio cuantitativo que existe en el intercambio intrarregional tiende de esta manera a agravarse con la disparidad cualitativa; cabe recordar que la demanda de manufacturas más complejas crece con mayor rapidez que la de productos de industrias tradicionales. Los saldos comerciales negativos existentes podrían entonces agrandarse si los países no logran superar esta situación de asimetría en el comercio intrarregional.

3. Los procesos formales multilaterales de integración

Son bien conocidos los problemas que han dificultado el avance de los procesos de integración en América Latina. Las fórmulas generales multilaterales —con la excepción que corresponde hacer para el Grupo Andino después de superada la crisis vinculada con la salida de Chile del Acuerdo de Cartagena— han avanzado en su diseño o aplicación con ritmos más lentos que los esperados, salvo en sus etapas iniciales. En la ALALC y el MCCA el comercio realizado con independencia de los esquemas de integración avanzó más rápidamente que el generado por los instrumentos de dichos esquemas. Pese a haber aumentado el peso relativo del comercio

intrarregional en el comercio total, éste todavía representa en la mayor parte de los países una proporción relativamente menor, lo que no alienta a los gobiernos a reorientar sus políticas económicas y comerciales de acuerdo con las necesidades de este comercio. Además, las empresas nacionales sólo han comenzado a operar activamente en el mercado de otros países latinoamericanos, salvo excepciones; su desventaja respecto de las empresas transnacionales es bastante clara.

El intento de superar los problemas creados por los diferentes grados de desarrollo de los países, y de avanzar más rápida y profundamente en grupos subregionales que tenían mayor decisión política, se tradujeron en la creación del Mercado Común Centroamericano y del Grupo Andino; este último, concebido para crear condiciones que a más largo plazo permitieran progresos más rápidos en la integración con los más desarrollados, centró la atención de sus miembros en la búsqueda de una mayor integración real entre ellos. También los países de menor desarrollo relativo agrupados en el Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO) han buscado a través de éste una mejor participación en la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Los casos de Honduras en Centroamérica y Bolivia en el Grupo Andino muestran las dificultades de resolver el problema del equilibrio. A pesar de los esfuerzos realizados, estos países no consiguieron avanzar en forma paralela con los demás, y menos aún acortar las distancias entre su grado de desarrollo y el de los demás países del respectivo grupo.

El Grupo Andino es el esquema de integración en el cual la proporción de exportaciones hacia América Latina en su exportación total ha crecido con mayor vigor a partir de 1970, como se aprecia en el cuadro 25. En el resto de los países de la ALALC —influido decisivamente por los de mayor tamaño, Argentina y Brasil— esa proporción ha aumentado moderadamente en lo que ha transcurrido del decenio. El cuadro 26 revela que el porcentaje que representa el comercio intrarregional en el resto de los países de la ALALC no ha aumentado a partir de 1965, y con respecto al año 1970 incluso habría bajado. En Centroamérica subsisten

Cuadro 25
AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
REALIZADAS DENTRO DE CADA ESQUEMA DE INTEGRACION
(Porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1976 ^a	1977 ^b
<i>América Latina</i> (18 países)						
Exportación regional/Exportación total	8.0	10.3	12.6	16.4	16.2	16.7
Importación regional/Importación total	9.8	14.1	13.3	11.7	14.6	15.9
<i>ALALC</i> (11 países)						
Exportación regional/Exportación total	7.7	9.0	10.3	13.3	13.4	14.3
Importación regional/Importación total	9.6	12.9	11.2	11.0	12.6	13.8
<i>Grupo Andino</i> ^c						
Exportación regional/Exportación total	0.7	1.2	2.2	3.3	4.2	4.9
Importación regional/Importación total	1.0	2.0	2.9	3.5	4.8	5.3
<i>Grupo Andino</i> ^c y Chile						
Exportación regional/Exportación total	1.5	2.0	2.8	5.1	5.3	6.4
Importación regional/Importación total	2.2	2.9	4.0	6.5	6.8	7.1
<i>MCCA</i> (5 países)						
Exportación regional/Exportación total	7.0	17.4	26.1	24.4	21.1	19.2
Importación regional/Importación total	6.4	15.2	24.2	17.9	18.5	18.9
<i>CARICOM</i> (Caribe: 4 países)						
Exportación regional/Exportación total	3.9	3.6	4.2	7.2	6.7	6.3
Importación regional/Importación total	4.5	3.4	2.6	7.3	6.5	7.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales de comercio exterior, ALALC y FMI, *Direction of Trade*.

Nota: América Latina = 18 países = 11 países ALALC + 5 países MCCA + Panamá y República Dominicana.

^aCifras provisionales.

^bCifras estimadas.

^cGrupo Andino = 5 países = Bolivia + Colombia + Ecuador + Perú + Venezuela.

los efectos de la crisis iniciada en 1969, y a partir de 1970 el comercio entre los países de la zona dejó de expandirse con el vigor anterior, llegando a perder importancia relativa en 1976 y 1977, aunque sus economías siguen siendo las que se relacionan más intensamente entre sí en la región.

También ha aumentado significativamente, en términos absolutos, el comercio entre países pertenecientes a distintos esquemas subregionales de integración. Sin embargo, cabe destacar que el peso del comercio entre esquemas en el total latinoamericano no ha aumentado mayormente en el presente decenio. (Véase nuevamente el cuadro 26.) Los esquemas se comunican sólo en forma limitada entre ellos, y todavía no aprovechan cabalmente las potencialidades regionales de comercio y cooperación, que podrían hacerse efectivas si se diversificaran e intensificaran las relaciones económicas entre todos los países. Son especialmente limitadas las relaciones entre el MCCA y la CARICOM, por un lado, y el resto de América Latina por el otro.

Efectos indirectos de los procesos de integración, sin embargo, han sido el mayor conocimiento recíproco de los países de la región, la mayor vinculación de la documentación y los trámites en el comercio regional, importantes mejoramientos de las redes de transporte y comunicación internas, y el desarrollo de sistemas financieros en apoyo del comercio intrazonal. Si bien estos efectos no pueden atribuirse en sentido estricto a los procesos de integración, es claro que aún en la ALALC —y pese al escaso progreso experimentado desde hace años por el proceso en sí— las reuniones de empresarios y de gobiernos han ido cambiando favorablemente, de manera paulatina, la forma en que el mercado regional es tomado en cuenta en la elaboración de las políticas comerciales, de inversión y producción. Rubros que no han sido objeto de decisiones de integración han visto elevarse el intercambio, lo que no sólo es importante por su significación cuantitativa, sino también por la importancia cualitativa de incluir exportaciones de manufacturas y aun de plantas llave en mano, que se hacen casi totalmente dentro de la región. También debe mencionarse la creación de empresas conjuntas entre países, el establecimiento de sucursales de empresas de un país en otros de la región, la cooperación técnica, etc. (Véase más adelante en este capítulo la sección referente a las nuevas modalidades de cooperación.) Desde este punto de vista, los efectos indirectos de los procesos de integración han complementado los mayores incentivos otorgados por las políticas de promoción de exportaciones que han aplicado los gobiernos, y las modificaciones de las políticas cambiarias que han hecho más atractiva la exportación.

Los dos tipos de instrumentos principales utilizados en los procesos de integración —la liberación comercial y la programación— serán examinados brevemente a continuación. También se hará una corta referencia a aspectos destacados de la coordinación de políticas.

a) *La liberación comercial*

La liberación del comercio intrazonal ha sido bastante exitosa en el Mercado Común Centroamericano, y lo está siendo en el Grupo Andino. En Centroamérica la disminución de restricciones avanzó en forma profunda antes que en ningún otro esquema de integración en América Latina. La proporción del comercio intrazonal llegó a ser más alta que en cualquier otro grupo de países, tanto con respecto a las exportaciones totales como con respecto a la producción interna. El peso de las manufacturas en este comercio intrazonal fue elevado e influyó en la industrialización y el proceso de sustitución de importaciones de estos países. Durante los años setenta se percibió, sin embargo, el efecto de las dificultades experimentadas por el proceso.

En el Grupo Andino, a pesar de problemas y reclamos específicos de países, el avance en la puesta en práctica del proceso de liberación automática ha sido profundo y amplio, y ha comenzado a traducirse en el incremento del comercio intrazonal mencionado más arriba. Aunque en algunos casos el ritmo de eliminación de restricciones no arancelarias ha estado limitado por problemas de balance de pagos y dificultades prácticas de aplicación, se prevé la supresión gradual de tales restricciones dentro de plazos fijados.

En la ALALC las listas nacionales tuvieron un efecto importante en el comercio intrazonal durante los primeros años; posteriormente, la falta de voluntad política suficiente frenó el proceso. A partir del momento en que se hizo lento el avance en estas listas, el aumento del comercio en rubros no liberados, que confió sobre todo en las políticas de promoción de exportaciones, fue más importante que en aquellos objeto de liberación. No ha habido progresos importantes en la reducción de barreras no arancelarias, pero salvo excepciones transitorias, los países han tratado de no extender a los bienes negociados restricciones al comercio que han utilizado por dificultades de balance de pagos. En los últimos años las políticas de reducciones generales de aranceles que han aplicado algunos países miembros de la ALALC para sus importaciones, han disminuido en forma importante los márgenes de preferencia otorgados, como se verá más adelante. Los países miembros no han logrado hasta ahora convenir formas de compensar los efectos de estas

Cuadro 26

**PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES QUE INTEGRAN LA ASOCIACION
LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO, EL GRUPO ANDINO, EL MERCADO COMUN
CENTROAMERICANO Y EL CARICOM EN EL COMERCIO TOTAL INTRALATINOAMERICANO**

(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

	<i>ALALC</i>	<i>Grupo Andino^a</i>	<i>Resto de ALALC</i>	<i>MCCA</i>	<i>CARICOM^b</i>	<i>Comercio entre esquemas</i>	<i>Total intralatinoamericano^c</i>
1965	65.6	4.1	36.6	10.4	2.1	21.9	100.0 1 275.3
1970	64.5	4.8	40.9	15.0	2.2	18.3	100.0 1 917.4
1973	66.2	6.3	37.0	10.9	3.1	19.8	100.0 3 533.3
1974	66.7	7.6	34.6	9.1	3.1	21.1	100.0 5 896.4
1975	66.7	7.3	33.9	9.2	3.7	20.4	100.0 5 915.4
1976 ^d	68.1	9.3	36.4	9.9	3.2	18.8	100.0 6 608.0
1977 ^e	68.0	9.3	35.9	9.8	2.5	19.7	100.0 8 139.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales, ALALC y FMI, *Direction of Trade*.

Nota: Los porcentajes reflejan el peso que tiene el comercio dentro de cada esquema con respecto al total latinoamericano. El comercio entre esquemas se calculó como diferencia.

^aEl Grupo Andino incluye cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

^bLa CARICOM incluye cuatro países: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^cAmérica Latina incluye veintitrés países: once países de la ALALC, cinco países de MCCA, cuatro países de la CARICOM, Panamá y la República Dominicana.

^dCifras provisionarias.

^eCifras estimadas.

disminuciones; tampoco se ha logrado éxito en crear mecanismos para la liberación automática del comercio y ha sido limitado el avance en la lista común.

En la CARICOM, así como en el Grupo Andino, la liberación comercial interna ha ido acompañada de un arancel externo común y de regímenes especiales para los países de menor desarrollo. De hecho, en la CARICOM el esfuerzo de integración ha sido dirigido de preferencia hacia el proceso de liberación comercial. El comercio intrarregional de este grupo se desarrolló hasta hace muy poco en forma muy dinámica, pero con beneficios más claros para los países mayores que para las islas menores del Caribe Oriental. Se está haciendo sentir en la zona la necesidad de dar nuevos impulsos al desarrollo industrial, para lo cual se requerirán mecanismos adicionales a la liberación arancelaria.

b) Los instrumentos de programación y la armonización de políticas

La programación industrial, destinada a crear especialización en sectores de avanzada que permita aprovechar el tamaño del mercado regional, y a permitir a países de menor desarrollo tener oportunidades efectivas dentro de la integración, tropezó con dificultades y retardos mayores de los originalmente previstos. En la ALALC, los acuerdos de complementación industrial han sido elaborados con fuerte participación de las empresas, sobre todo de las transnacionales; algunos de ellos tienden a distribuir mercados, y en otros se facilita el intercambio de excedentes y faltantes de corto plazo. Las ventajas de estos acuerdos no son extendidas a los países que no participan en ellos, salvo a los de menor desarrollo relativo. Los acuerdos de complementación se han suscrito básicamente entre países de mayor tamaño; los de menor desarrollo relativo reciben automáticamente las ventajas de estos acuerdos, pero no han podido aprovecharlas más que en forma muy restringida por no tener suficiente capacidad de producción industrial competitiva (salvo Ecuador en alguna medida). Los acuerdos de complementación, por su régimen bastante flexible, podrán tener una

aplicación mucho más intensa y permitir una participación mayor de empresas nacionales, desde que éstas han ido tomando paulatinamente un papel más activo en el comercio intrazonal.

En el Acuerdo de Cartagena la programación industrial estuvo destinada sobre todo al desarrollo de sectores nuevos. Los tres acuerdos ya firmados (metalmecánico, petroquímico y automotriz), así como los que están en consideración, prevén instrumentos que varían de uno a otro, según las necesidades de cada sector. El proceso de poner en marcha los proyectos correspondientes a los tres programas aprobados es necesariamente lento, por el tiempo que demora la negociación y maduración de estas inversiones. Además, ha habido demoras vinculadas a la incorporación de Venezuela, y al retiro de Chile del Acuerdo, que debieron ser tomados en cuenta en la asignación de producciones entre los países. Los otros programas previstos pero todavía no aprobados (química, electrónica, telecomunicaciones, farmoquímica, siderúrgica y fertilizantes) requieren inversiones mucho más modestas, y se espera que su aprobación será relativamente más fácil. Con la aprobación de estos últimos programas y de la Corte Andina de Justicia, el Grupo Andino habría terminado una primera etapa de decisiones básicas que permitiría abordar una próxima fase de negociaciones con otros países o grupos de países de la región, a fin de llegar a un desarrollo coordinado de sectores industriales.

El régimen de industrias de integración de Centroamérica avanzó en forma mucho menos intensa que la liberación comercial. Se crearon algunas industrias nuevas importantes, pero no se logró una aplicación más general de este sistema acorde con las posibilidades del mercado subregional.

En la CARICOM no se llegó a instalar un mecanismo para coordinar el desarrollo industrial de la zona, y el crecimiento industrial se realizó principalmente en las ramas industriales tradicionales.

La armonización de políticas ha sido en muchos casos difícil de poner en práctica en forma intensa, y es generalmente considerada como una de las últimas fases del proceso de integración. Uno de los ejemplos más exitosos ha sido la armonización de políticas correspondiente a las inversiones extranjeras, realizada por el Grupo Andino a través de la Decisión 24, modificada por las decisiones 37, 37A y 103. Tal armonización, al definir reglas comunes para el tratamiento de esa inversión, contribuye a que la misma, y en particular las empresas transnacionales, ajusten su acción a las líneas de estrategia fijadas por los países, y evita que la competencia entre éstos por atraer la inversión debilite la posición de cada país para negociar con empresas transnacionales. Al mismo tiempo, da mayor estabilidad al tratamiento de esa inversión en los cinco países, aspecto considerado favorable e importante tanto por los países como por las empresas transnacionales. Investigaciones preliminares han indicado que el régimen andino para la inversión extranjera no ha alejado estas inversiones del área, sino que por el contrario, el crecimiento de las mismas en los últimos años ha sido muy intenso, aunque no todos los países se habrían beneficiado en la misma medida. Tanto en el MCCA como en la CARICOM se ha avanzado en la armonización de regímenes fiscales.

c) *Fin del período de transición de la ALALC*

El ajuste del Tratado de Montevideo ha cobrado nueva urgencia al haber terminado el período de transición (artículo segundo del Tratado, modificado por el artículo primero del Protocolo de Caracas) establecido para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio (para "lo esencial" del intercambio entre las partes).

La resolución 370 (XVIII), aprobada en el decimotercero período de sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC (noviembre de 1978), encomienda al Comité Ejecutivo Permanente "la realización, durante 1979, de los trabajos preparatorios destinados a la reestructuración de la ALALC". Según la resolución citada, esos trabajos deberán considerar los siguientes puntos:

- "a) Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración económica regional;
- "b) Eficacia del programa de liberación y mecanismos auxiliares [especialmente los acuerdos de complementación];
- "c) Estructura y tendencias del comercio de productos negociados, así como de su relación con el intercambio intrazonal y el comercio global de cada una de las Partes Contratantes;
- "d) Resultado del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo;
- "e) Nuevas fórmulas y mecanismos de integración económica destinados a impulsar este proceso en la región;
- "f) Consecuencias jurídicas y económicas de la finalización del período de transición; proposición de medidas aconsejables para superarlas;
- "g) Bases para la reestructuración jurídica e institucional de la ALALC;

“h) Pautas que faciliten la convergencia entre la ALALC y otros organismos de integración económica en América Latina; e

“i) Algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal. [Fórmula de compromiso referida al análisis de posibilidades para la adopción de acciones concertadas de las Partes, especialmente de orden productivo y comercial.]”³¹

El resultado de esa tarea preparatoria será examinado en un período de sesiones extraordinarias, que será convocado “a alto nivel gubernamental” con el objeto de consolidar “los acuerdos indispensables para la reestructuración de la ALALC”. Las negociaciones culminarán en la reunión del Consejo de Ministros, “que deberá reunirse a más tardar el 31 de julio de 1980”.

El fin de este período de transición abre la oportunidad de considerar, conjuntamente con una prórroga del plazo, un posible perfeccionamiento del proceso que permita combinar adecuadamente flexibilidad operativa con disposiciones que orienten las negociaciones futuras en un marco común.

En los últimos años algunos factores no han favorecido el uso más intenso de los instrumentos del Tratado ni la integración económica entre los países miembros. Debe destacarse particularmente la disminución de las preferencias zonales como consecuencia de las rebajas generales de aranceles aduaneros llevadas a cabo por países miembros. A ello se ha agregado el efecto de mecanismos preferenciales subregionales y, en menor medida, de arreglos parciales con preferencias exclusivas para países de menor tamaño en sus relaciones con los más grandes de la zona. En general, se ha tendido a utilizar, más que los mecanismos multilaterales, modalidades e instrumentos bilaterales o por grupos de países. Estos hechos no implican desinterés por la relación regional, sino que resultan de la búsqueda de vías más expeditas y específicas de vinculación entre países o grupos de países, alrededor de objetivos, sectores o proyectos concretos.

En cuanto a las modificaciones de los aranceles aduaneros realizadas por países miembros, en un número de casos bastante significativo (tal vez algo más del 50%) han afectado las preferencias negociadas en las listas nacionales. Se puede estimar que en cierto número de casos la disminución del margen no ha llegado a eliminar su potencialidad operativa. Entre los casos en que la reducción de gravámenes a las importaciones de todo origen ha afectado los márgenes de preferencias zonales cabe distinguir algunas situaciones: i) cuando la preferencia zonal dejaba vigente un gravamen residual para las importaciones desde la zona, existirían posibilidades de restitución al menos parcial de las preferencias afectadas mediante disminuciones adicionales de los gravámenes aplicados para la zona, sin alterar los nuevos niveles establecidos para terceros; ii) cuando no hay gravámenes residuales para las importaciones desde la zona, no existe la posibilidad de restitución de preferencias afectadas mediante disminuciones adicionales de gravámenes aplicables para la zona; en este caso, para restablecer algún margen de preferencia, se requeriría la revisión de los gravámenes aplicables a terceros; iii) cuando el gravamen negociado para la zona puede ser superior a los nuevos niveles para terceros, se crea una situación paradójica; iv) en algunos casos pueden haberse afectado ventajas no extensivas otorgadas a países de menor desarrollo relativo, o programas de liberación contenidos en los acuerdos de complementación.

Restituir su eficacia a los instrumentos de la ALALC para impulsar la expansión y diversificación del comercio zonal es algo que merecerá la atención de los firmantes del Tratado. Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de cierto grado de armonización de políticas e instrumentos que proporcione un marco operativo coherente y estable, dentro del cual la flexibilidad sea compatible con el cumplimiento de los compromisos y el respeto de los intereses de todos, sin perjuicio de atender situaciones particulares y emergencias mediante arbitrios especiales, y procedimientos y excepciones previstos y reglamentados. Con respecto a la índole de las negociaciones, lo que se buscaría sería no sólo un cierto grado de desmantelamiento aduanero para favorecer el comercio intrazonal, sino el mantenimiento de un margen de preferencia adecuado y estable para generar los efectos deseados.

4. Modalidades de cooperación sobre aspectos específicos

Desde diversos ángulos se ha venido diciendo que en América Latina algunos esquemas de integración han entrado en una fase de virtual estancamiento, o están atravesando por serias dificultades a raíz del incumplimiento crónico de los compromisos asumidos en los tratados respectivos, o de las obligaciones

³¹ Los textos entre paréntesis han sido agregados por esta secretaría.

derivadas de las decisiones de los órganos de integración. Sin embargo, junto con el relativo debilitamiento que en mayor o menor medida han experimentado recientemente los esquemas globales de integración en América Latina, se advierte una vigorosa tendencia a ampliar la cooperación económica entre los países de la región, a través de acciones parciales de carácter específico. Estas acciones por lo general no se encuentran explícitamente previstas por los mecanismos incorporados en los esquemas globales de integración regional o subregional existentes, aunque podría considerarse en cada caso la posibilidad de incorporarlas, pues los acuerdos globales tienen bastante flexibilidad. A continuación se reseñan algunas de las principales acciones conjuntas realizadas recientemente por dos o más países latinoamericanos en el campo del comercio, la infraestructura, los sectores productivos, el desarrollo tecnológico y la cooperación financiera, así como algunas informaciones acerca de los principales foros o mecanismos utilizados por los países de la región para promover estas acciones adicionales o complementarias con respecto a las tareas encomendadas a los esquemas formales de integración.

En el campo del comercio intrarregional, al cual se refieren los principales instrumentos incorporados a los esquemas formales de integración existentes, el último decenio ha registrado un renacimiento, aunque limitado, de los *convenios bilaterales*, particularmente entre países situados en el cono sur del continente; la formalización de estos acuerdos con frecuencia se ha efectuado dentro del marco de la ALALC. Una primera modalidad, probablemente la más avanzada en esta materia, está constituida por aquellos acuerdos que establecen un programa de liberación comercial de alcance bilateral, con mayores márgenes de preferencia y calendarios más acelerados para las partes signatarias que los que establece la ALALC. Entre estos instrumentos se cuentan los convenios suscritos entre Argentina y Uruguay en agosto de 1974, entre Uruguay y Brasil en junio de 1975 y entre Brasil y Paraguay en diciembre del mismo año. Otra modalidad en este campo está constituida por acuerdos encaminados a intensificar, a través de concesiones arancelarias y no arancelarias, el intercambio de productos incluidos en listas especiales, cuyo comercio recíproco es de interés para las partes signatarias; entre ellos se incluyen los acuerdos firmados entre Bolivia y Paraguay en 1974 y entre Chile y Paraguay, Bolivia y Uruguay y Chile y Uruguay, en 1975. Una tercera modalidad, la que ha dado lugar a un mayor número de acuerdos, consiste en compromisos de suministros plurianuales de productos básicos entre países latinoamericanos; esos acuerdos, principales experiencias concretas de integración en el campo agrícola, permiten generar corrientes importantes de comercio y planificar mejor la producción, creando mayor certidumbre acerca de la colocación posterior de los productos. El Brasil, por ejemplo, ha promovido activamente este tipo de arreglos, y tiene actualmente compromisos para la adquisición de trigo en Argentina, y en menor escala en Uruguay, así como gas natural (y, eventualmente, productos siderúrgicos, fertilizantes nitrogenados y cementos) en Bolivia. El Brasil ha intentado también promover la cooperación comercial con algunos países vecinos, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, a través de la asistencia financiera y técnica para llevar a cabo estudios sobre el mercado brasileño para productos provenientes de esos países. Una cuarta modalidad de cooperación comercial que se ha ensayado entre algunos países latinoamericanos está constituida por arreglos encaminados a promover compras directas entre empresas públicas de esos países.

La *integración de la infraestructura física* entre los países de América Latina ha experimentado un sostenido y notable progreso durante los últimos años, particularmente en el campo del transporte, las comunicaciones y la energía, facilitando la expansión de su comercio recíproco y la complementación de sus sectores productivos. De las 19 fronteras interiores de América del Sur consideradas en un informe reciente sobre esta materia,³² solamente tres no cuentan con la infraestructura física necesaria para una vinculación entre los centros de actividad económica de los países limítrofes: Venezuela-Brasil, Colombia-Brasil y Colombia-Perú.

El transporte carretero es el único medio que presenta una infraestructura física continua a lo largo de casi toda la región, si bien los servicios que a través de ella se prestan se encuentran altamente concentrados en los países del Atlántico Sur. Las interconexiones ferroviarias, en cambio, están más restringidas al cono sur del continente, y aunque en general los ferrocarriles nacionales muestran disminución en sus redes en servicio, ella está compensada por aumentos en los tonelajes transportados. El transporte fluvial es utilizado de manera importante en la cuenca del Plata, a lo largo de los ríos Paraná, Paraguay hasta Asunción, y en el primer tramo del río Uruguay, y en la cuenca del Amazonas, hasta Manaos en Brasil e Iquitos en Perú. La Red

³² Véase INTAL, "La infraestructura y servicios en la integración de América del Sur", en *Integración Latinoamericana*, Nº 25, junio de 1978.

Interamericana de Telecomunicaciones avanza rápidamente, faltando completar algunas interconexiones por microondas, si bien el sistema por satélites con estaciones terrestres ha tenido una mayor difusión.

En el plano energético, las acciones conjuntas están concentradas en el sector eléctrico. Durante los últimos años ha continuado expandiéndose la interconexión de los sistemas nacionales de transmisión de energía eléctrica, y se ha incrementado considerablemente el número de proyectos binacionales encaminados al aprovechamiento hidroeléctrico de cuencas conjuntas, pudiendo señalarse las obras de Itaipú entre Paraguay y Brasil y las de Salto Grande entre Argentina y Uruguay como en pleno estado de ejecución, así como también las de Yaciretá (Paraguay-Argentina), Puyango Tumbes (Ecuador-Perú), la Laguna Mirín (Brasil-Uruguay) y Corpus (Argentina-Paraguay) como proyectos que se encuentran en una etapa anterior. Se puede apreciar la importancia que están llamados a tener estos proyectos en el desarrollo de la infraestructura energética de la región, si se considera que los cuatro proyectos binacionales localizados en la cuenca del Plata, anteriormente mencionados, requieren por sí solos una inversión conjunta de algunos 10 000 millones de dólares.

Uno de los campos en que la complementación económica entre los países latinoamericanos por medio de acciones parciales parece haber adquirido un dinamismo significativo durante los últimos años es el que se refiere a los sectores productivos. El predominio de la inversión extranjera canalizada a través de las grandes empresas transnacionales, cuyas casas matrices están radicadas en países industrializados, ha impedido apreciar la importancia que han adquirido las inversiones realizadas por empresas ubicadas en países latinoamericanos, en otros países de la región. A su vez, este último proceso oculta la existencia de otras corrientes de recursos productivos, no sólo basadas en la existencia de excedentes financieros sino en factores más permanentes y complejos, como la capacidad empresarial y tecnológica, propios de países que han alcanzado etapas más avanzadas en sus procesos de desarrollo. La creciente heterogeneidad que se observa entre los países latinoamericanos, como resultado del desigual dinamismo de sus procesos de crecimiento económico sectorial, constituye un estímulo más para la realización de acciones conjuntas destinadas a desarrollar sus sectores productivos, debido a que en muchos casos dichas acciones suponen combinar los mercados, recursos naturales, capacidades tecnológicas y excedentes financieros de que disponen los distintos países. La gravitación de grandes empresas públicas promovidas deliberadamente por el Estado, o la acción de las propias filiales de las corporaciones transnacionales que se expanden desde los países en desarrollo, han contribuido también a profundizar este proceso.

El tema de las inversiones directas intralatinamericanas no aparece reflejado en los instrumentos jurídicos de los principales esquemas de integración a fines del decenio de 1960, época a partir de la cual se propuso en el marco de la ALALC la constitución de empresas multinacionales con "capitales de origen zonal" (resoluciones 99, 100 y 157), se sancionó el convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y se adoptó la Decisión 56 en el ámbito del Acuerdo de Cartagena. Esos instrumentos fueron concebidos como medidas auxiliares de la liberación del intercambio y, en general, no produjeron efectos significativos en la transferencia intrarregional de factores productivos. A medida que los esquemas de integración comenzaron a presentar signos de estancamiento, y como consecuencia del grado de desarrollo alcanzado, los países de la región redoblaron su interés por integrarse en la economía internacional y expandir sus exportaciones industriales, y fue creciendo su preocupación por contar con actividades y empresas de mayores dimensiones, que pudieran aprovechar las oportunidades ofrecidas por la ampliación del mercado regional, e incluso competir en los mercados internacionales.

De acuerdo con un estudio reciente sobre la materia,³³ la corriente anual de inversiones directas de origen latinoamericano, que en 1971 era de sólo 1.5 millones de dólares, fue creciendo año tras año, hasta alcanzar en 1975 la cifra de 36 millones de dólares. Si bien en términos absolutos ella no parece muy importante, hay que tener en cuenta que seguramente estas estadísticas reflejan una parte muy pequeña de las inversiones reales realizadas entre países latinoamericanos; muchas de ellas se efectúan al margen de los mecanismos gubernamentales de registro sobre la materia, por motivos impositivos o contables, lo que impide distinguir entre las inversiones directas y la fuga de capitales; otras veces estas inversiones se concretan a través de aportes no monetarios, o bien se realizan desde terceros países en que se encuentran colocados los fondos, por razones de seguridad. En todo caso, llama la atención el dinamismo del proceso, así como su

³³ INTAL/BID, *Las empresas conjuntas latinoamericanas*, serie de estudios básicos N° 1, Buenos Aires, 1977.

significación global para países de menor desarrollo relativo, como Bolivia y Ecuador,³⁴ en los cuales ya representan un porcentaje significativo del acervo de capital externo.

Las inversiones intralatinoamericanas han mostrado gran flexibilidad en la forma en que se realizan. La mayor parte de los análisis relacionados con este fenómeno, así como de los instrumentos jurídicos adoptados para promoverlo, preconizan un modelo de "empresa conjunta", con rasgos concebidos para garantizar la equidad en el control y la distribución de los beneficios de la empresa, de sesgo marcadamente prescriptivo. El estudio anteriormente mencionado identificó 200 casos de empresas conjuntas latinoamericanas, muchas de las cuales no reúnen las características de aquel modelo normativo. Al parecer, un gran número de inversiones latinoamericanas realizadas en otros países de la región adoptan otras modalidades. Entre los rasgos que presenta la inversión intralatinoamericana se cuentan, desde luego, su variedad de posibilidades de organización, la tendencia a asociarse con capitales locales, la participación de empresas públicas en las inversiones de mayor tamaño, y un cierto paralelismo aparente entre la estructura económica y la distribución sectorial de las inversiones externas de los países exportadores de capital, lo que revelaría la influencia de sus ventajas relativas.³⁵ Las inversiones industriales de Colombia en el exterior se concentran en alimentos, textiles y productos químicos tradicionales, mientras que las inversiones argentinas abarcan las industrias metálicas básicas y las de maquinaria y equipo y, en menor medida, la de alimentos. Tomando en cuenta su participación relativa en las actividades productivas de los países receptores, la inversión intralatinoamericana tiende a concentrarse en el sector manufacturero.

Lo anterior lleva a señalar la importancia que está adquiriendo el proceso de *complementación tecnológica* entre los países de América Latina. Dado que tradicionalmente el grueso de la tecnología se origina fuera de ellos, y que al igual que los demás países en vías de desarrollo, se ven obligados a adquirirla en mercados altamente imperfectos, en algunos casos sólo pueden ejercer algunas atribuciones en relación con el proceso de adquisición de tecnología (las que con frecuencia no utilizan o emplean de manera ineficiente), como las de seleccionar la tecnología más adecuada entre las opciones disponibles, y negociar los contratos respectivos para minimizar la transferencia de rentas monopólicas.

Durante muchos años, la mayor parte de los análisis describieron el desafío tecnológico de los países de la región en términos de la adquisición más o menos acertada de tecnología extranjera. Estudios recientes revelan que ésa es una visión demasiado simplificada y que un gran número de problemas cuya solución interesa para el proceso de desarrollo de los países de la región solamente se plantean a partir del momento en que se incorpora aquella tecnología extranjera.³⁶ Según estos estudios, los países más avanzados de la región cuentan ya con un acervo profesional suficiente como para producir cierta corriente interna de conocimientos tecnológicos, complementarios de la tecnología importada; esto, por una parte, facilita la elección de tecnología (abriendo mayores márgenes para desagregar el "paquete tecnológico" que ofrecen los centros industrializados) y, por la otra, permite una adaptación más completa de la tecnología importada a las limitaciones y necesidades locales. Lo anterior se revela, ante todo, en un mayor volumen de gastos internos de investigación tecnológica en un número creciente de países de la región.³⁷ Este esfuerzo contribuirá a solucionar los problemas de inadecuación del diseño tecnológico importado a las condiciones locales, posibilitando la construcción de un "nuevo paquete tecnológico" más adecuado a dichas peculiaridades, que puede tener buena acogida en otros mercados con similares rasgos geográficos, escalas, tipos y precios de los factores productivos, y estructuras institucionales, generándose así una interesante corriente de exportación de tecnología hacia otros países de la región. Ella puede darse a través de una diversidad de mecanismos, entre los cuales se incluye la exportación directa de productos con tecnología "incorporada", la venta de licencias a firmas de terceros países y programas de inversión directa, hasta llegar a la venta de una planta

³⁴En 1974 el 70% de las inversiones aprobadas por el organismo pertinente en Bolivia fue de origen latinoamericano, así como el 90% de las inversiones extranjeras destinadas al sector manufacturero en Ecuador.

³⁵Casi el 70% de la inversión argentina en el exterior se concentra en actividades manufactureras, y el 30% restante en el sector bancario, mientras que en el caso de Colombia la proporción entre ambos sectores se invierte.

³⁶Véanse los estudios del programa BID/CEPAL sobre investigaciones en temas de ciencia y tecnología, particularmente la monografía de trabajo N° 30, a saber, Jorge Katz, *Cambio tecnológico, desarrollo económico y relaciones intra y extrarregionales de la América Latina*, agosto de 1978.

³⁷En 1968 el gasto en investigación y desarrollo del Brasil sólo alcanzaba a cerca de 300 millones de cruzeiros anuales (a precios de 1975), mientras que en el plan actual se están programando gastos anuales del orden de los 6 000 millones de cruzeiros por año. (*Ibid.*, p. 16.)

completa o "llave en mano". El estudio anteriormente mencionado identificó en un solo país (Argentina) 36 casos de venta a la región de plantas "llave en mano" vinculados a una amplia gama de actividades industriales. Existen indicios de que la exportación de procesos industriales y de plantas llave en mano es también importante en otros países (como Brasil y México).

Los *mecanismos financieros* más antiguos adoptados por los países latinoamericanos para facilitar las operaciones comerciales dentro de la región son la Cámara de Compensación Centroamericana (1961) y el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC (1965). Este último, actualmente integrado por los 11 países miembros de la ALALC y la República Dominicana, opera mediante el establecimiento de líneas ordinarias de créditos recíprocos con límites máximos, y en dólares estadounidenses entre cada pareja de bancos centrales latinoamericanos. El sistema comenzó a operar en 1966, con la participación de seis bancos centrales cuyas líneas de crédito acumuladas alcanzaban a 46.7 millones de dólares, en tanto que en la actualidad el monto conjunto de los créditos acordados dentro de ese marco excede los 1 200 millones de dólares anuales. Desde que comenzó a utilizarse el sistema, y hasta 1977, por su intermedio se canalizaron operaciones por 13 794 millones de dólares. Si se compara el volumen total de las operaciones concretadas a través del sistema con el volumen total del comercio intrarregional, y aun tomando en cuenta que algunas de dichas operaciones sólo representan transferencias financieras, puede apreciarse que una proporción importante de aquel comercio se ha venido canalizando a través de las cuentas del sistema. Este ha ahorrado montos considerables de divisas a los bancos centrales de la región y ha evitado la utilización de plazas extrarregionales para efectuar las transferencias, con el consiguiente ahorro de comisiones, intereses y gastos. El Acuerdo de Santo Domingo, establecido entre los mismos países en septiembre de 1969 con el objeto de atenuar los desequilibrios transitorios de balance de pagos experimentados por los países signatarios, complementó el sistema anteriormente mencionado mediante la apertura de nuevas líneas de crédito condicionales de libre disponibilidad entre los bancos centrales de los mismos países, cuyo monto global aumentó de 30 millones de dólares en el primer año a 205 millones en 1977. Los países que han hecho uso del Acuerdo han destacado su utilidad, manifestando que si bien los volúmenes de financiamiento fueron relativamente modestos y los plazos breves, representaron un alivio importante ante situaciones de iliquidez.

Entre los países centroamericanos se encuentra en operación un acuerdo de apoyo a sus balances de pagos. En septiembre de 1973 los bancos centrales de este grupo de países establecieron el sistema de Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLA), instrumento que además de contribuir al financiamiento del comercio regional puede ser negociado en los mercados financieros extrarregionales; hasta ahora las colocaciones de esos títulos en dichos mercados no han estado a la altura de las expectativas que los países se habían formado, fenómeno que en el informe final de la sexta reunión de la banca comercial de los países de la ALALC, efectuada en julio de 1977, fue atribuido en buena medida a factores de orden interno vinculados a los regímenes impositivos nacionales, la insuficiencia de operaciones superiores al monto mínimo que requieren tales colocaciones (25 000 dólares) y lo poco competitivo del sistema debido a sus costos.

En los últimos años, las crecientes necesidades de financiamiento externo que experimentó América Latina y las dificultades con que tropezaron los países de la región para acceder a las fuentes de ayuda oficial para el desarrollo, estimuló la búsqueda de otras opciones en el plano de la cooperación financiera intrarregional. Se concretaron así diversas iniciativas encaminadas a abrir nuevas fuentes de financiamiento para la región. Entre ellas se cuentan el Banco Latinoamericano de Exportaciones y el Banco Latinoamericano de Turismo, ambos con sede en la ciudad de Panamá; el órgano financiero de la OLADE, y el Banco Árabe Latinoamericano con sede en Lima. Hay que registrar también el acuerdo de los bancos centrales latinoamericanos para apoyar la liquidez de los bonos colocados por el BID en los bancos centrales de la región. En el plano bilateral, el Fondo de Inversiones de Venezuela ha venido desarrollando diversos programas de cooperación financiera regional, incluido un fondo de 500 millones de dólares entregado en fideicomiso al BID, y otro de 25 millones al Banco de Desarrollo del Caribe.

A estas modalidades de cooperación económica regional, de carácter informal, deben agregarse otras iniciativas enmarcadas dentro de mecanismos más permanentes y relativamente más formalizados. Entre ellos destaca por su cobertura geográfica y por la amplitud de sus objetivos el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que promueve acciones conjuntas para el desarrollo de un sector o de un proyecto determinado, con la participación de los países interesados, a través del mecanismo de los comités de acción. Además del comité de apoyo a la reconstrucción de Guatemala, hasta ahora el SELA ha promovido la

constitución de estos mecanismos en el campo de los fertilizantes, complementos alimenticios, artesanías, vivienda de interés social, y productos del mar y agua dulce, y está trabajando en la instalación de otros tres comités en el sector agropecuario, a saber, un mecanismo regional de información sobre excedentes, faltantes y precios de productos agropecuarios seleccionados; uno para granos, semillas, oleaginosas y frutas, y otro para carnes, lácteos y derivados. El SELA ha promovido también reuniones de expertos de los órganos técnicos y entidades financieras de integración con el objeto de identificar posibilidades concretas de cooperación entre los diversos esquemas subregionales existentes en América Latina. Por último, como se ha mencionado en otra sección de este informe, ha cumplido importantes funciones como mecanismo latinoamericano de consulta y coordinación, en lo referente a las relaciones económicas externas de la región.

Uno de los más antiguos de los mecanismos parciales de cooperación económica existentes entre diversos grupos de países latinoamericanos es el Acuerdo de la Cuenca del Plata; si bien los principales proyectos de integración física en el área de dicho tratado (los complejos hidroeléctricos de Itaipú, Salto Grande, Yaciretá y Corpus, que, conjuntamente con las obras paraguayas de Acaray y Monday, configuran un importante polo de interdependencia energética) se han venido impulsando en buena medida fuera del marco formal del sistema, durante los últimos años éste logró poner en marcha el fondo financiero de la Cuenca del Plata y promover diversas iniciativas en otros sectores de la infraestructura y los servicios. En julio de 1978 los ocho países vinculados a la cuenca del río Amazonas firmaron el Tratado de la Cuenca Amazónica, destinado a promover la integración y la cooperación en una zona de trece millones de kilómetros cuadrados situada en el corazón de América del Sur, después de una intensa pero relativamente breve negociación, impulsada fundamentalmente por la iniciativa brasileña. Entre los mecanismos parciales que nos ocupan cabe destacar, además del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, de larga y fructífera actuación, el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, órgano consultivo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL establecido en 1975, que ha venido adoptando iniciativas para promover la cooperación en los campos de la salud, la educación, la cultura, el turismo, las comunicaciones y los recursos naturales.

En los últimos años se han ido desarrollando diversas iniciativas para impulsar *programas de integración fronteriza* entre los países de la región. Estos programas han estado inspirados en la posibilidad de aprovechar recursos naturales compartidos, de promover el desarrollo económico de zonas geoeconómicas pertenecientes a dos o más países y relativamente deprimidas, o a corregir desequilibrios locales en regiones fronterizas. Si bien todos ellos tienden fundamentalmente a crear infraestructura y servicios de transporte y comunicaciones, no excluyen necesariamente acciones conjuntas en los sectores productivos. Actualmente se encuentran en marcha los programas de integración fronteriza colombo-venezolana, peruano-ecuatoriana, colombo-ecuatoriana, entre Brasil y Uruguay y entre las zonas fronterizas de Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay.

En un plano no estrictamente gubernamental, cabe señalar, por el interés y dinamismo del fenómeno, que América Latina cuenta desde hace años con numerosos *organismos sectoriales*, públicos o privados, que desarrollan actividades de cooperación entre los organismos o empresas de los diversos países de la región, vinculados a un mismo sector. En el sector energético funciona actualmente la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), que agrupa a 20 países latinoamericanos; la Asociación Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), que vincula a las empresas petroleras estatales de los países de la ALALC, y la Comisión de Interconexión Eléctrica Regional (CIER), en el sector respectivo. En el ámbito de los transportes están funcionando también diversas organizaciones, como la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la Asociación Latinoamericana de Transporte Automotor por Carretera (ALATAC) y la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR). En el sector industrial y de servicios existe la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), que agrupa a las cámaras empresariales industriales de los países de la ALALC; la Asociación Latinoamericana de Industrias de Conservas y Afines (ALICA), que reúne a las industrias alimenticias de los países de esa Asociación; el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFSA), que agrupa a las industrias siderúrgicas respectivas, y la Confederación de Organizaciones Turísticas de América Latina (COTAL). En el sector financiero existen entidades como la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), que integra la banca de fomento pública y privada, y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), que representa a la banca comercial de la región.

En los últimos años también se ha registrado una mayor inquietud por establecer *mecanismos regionales* para la defensa conjunta de las condiciones de comercialización de algunos productos básicos de

especial interés para América Latina. Entre ellos se cuenta el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACFA), que si bien no negocia en nombre de los países ni los representa en el Convenio Internacional del Azúcar, cuyo nuevo instrumento entró en vigor provisionalmente el 1º de enero de 1978, cumple importantes funciones en materia de intercambio de información y cooperación tecnológica en la industria azucarera. Cabe mencionar también la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), cuya creación fue estimulada por la coyuntura favorable que experimentó el mercado mundial del banano entre 1974 y 1976; entre sus objetivos centrales se cuenta la coordinación de las políticas de los países productores en materia de oferta de la fruta, a fin de evitar el sobreabastecimiento y la caída de los precios. Asimismo, los seis países latinoamericanos que son los mayores productores de café en la región acordaron en 1977 mantener un mecanismo de consulta y respaldo mutuo, que ha venido funcionando informalmente hasta ahora. Ese mismo año, Argentina y Uruguay celebraron un acuerdo en materia de carnes, con el objeto de defender los intereses comunes de ambos países en ese rubro.

Es escasa la información existente acerca de estas nuevas modalidades de cooperación entre los países latinoamericanos. Resulta también prematuro evaluar la significación de estas acciones desde un punto de vista económico, su efecto en la complementación económica de los países participantes, y su importancia relativa para los respectivos procesos nacionales de desarrollo. En todo caso resalta el dinamismo que presentan estas nuevas modalidades en comparación con la marcha lenta de algunos de los principales esquemas de integración existentes en América Latina. La consideración de este fenómeno lleva a concluir que la impresión de que la integración económica regional estaría atravesando por un período de crisis no es enteramente correcta, pues durante los últimos años se ha profundizado sensiblemente la interrelación de las economías latinoamericanas.

Capítulo VI

LAS RELACIONES ECONOMICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS, LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y LOS PAISES MIEMBROS DEL COMITE DE ASISTENCIA ECONOMICA MUTUA (CAME)

A. RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

1. Antecedentes

La preocupación de América Latina por el comercio y otras relaciones económicas con los grandes centros industriales del mundo emana de algunas premisas básicas sobre cuáles son los objetivos de las buenas relaciones. La primera de ellas es que para lograr niveles satisfactorios de desarrollo económico en los países de la región deberán darse condiciones que permitan transformar la estructura económicas y la producción nacionales, y acrecentar la diversificación de las exportaciones. La segunda es que, en lo que toca al sector externo, el proceso de desarrollo de América Latina en el futuro dependerá de una combinación de desarrollo de nuevos sectores manufactureros para el mercado interno, incremento apreciable de la tasa de crecimiento del comercio y aceleración de la integración regional. La tercera premisa es que en América Latina, como en otras regiones, se ha alcanzado un grado de madurez social y de complejidad política suficiente para que el objetivo de mejorar la distribución del ingreso sea considerado una meta razonable incluso por los grupos de ingresos más altos.

Si se aceptan estas premisas, se puede avanzar un paso más y examinar la evidencia, tanto lógica como empírica, que demuestra que la transformación estructural de la producción, la diversificación de las exportaciones y el mejoramiento de la distribución del ingreso que se persiguen no habrán de darse como espontánea reacción en cadena una vez que se haya reunido una masa crítica de fuerzas de mercado autoimpulsadas. En realidad, hay que complementar estas fuerzas planificando y preparando cuidadosamente las necesarias asignación y transferencia de tecnología y de otros recursos. El que sea difícil hacerlo no resta importancia a los esfuerzos por que los países desarrollados y en desarrollo se pongan de acuerdo sobre

mecanismos que eventualmente facilitarán una división internacional del trabajo más racional.³⁸ Los grandes centros industriales, incluido los Estados Unidos, comienzan a reconocer cuán apremiante es adaptarse a las nuevas realidades de una economía mundial dinámica, y ya no son tan sólo los países desarrollados los que hablan del surgimiento de una nueva modalidad de producción y comercio mundiales. Por otra parte, la resistencia al cambio es muy fuerte.

Un estudio llevado a cabo últimamente en los Estados Unidos para el Comité económico conjunto del Congreso procura determinar cuáles son las industrias estadounidenses que probablemente habrán de confrontar una vigorosa competencia de las importaciones de productos manufacturados desde ocho países en desarrollo, incluidos Brasil y México, en los próximos cinco a diez años. El estudio trata del incremento de las importaciones de algunos productos en el período comprendido entre 1971 y 1975, y de lo vulnerables que son a la competencia de las importaciones las industrias nacionales que fabrican los mismos productos. Se reconoce que en el futuro los Estados Unidos deberán hacer frente a la creciente competencia externa de muchos productos manufacturados cada vez más complejos. Los autores auguran una nueva amenaza proveniente de los países en desarrollo más avanzados, pues ellos intensificarán su competencia por las ventas a terceros países. Concluyen que probablemente los Estados Unidos sólo conservarán una ventaja competitiva indisputable en aquellos productos y técnicas que van a la vanguardia del desarrollo tecnológico, o que de partida necesitan un mercado integrado muy grande. Finalmente, recomiendan que los Estados Unidos no hagan frente a la creciente competencia a través de intentos aislados de asistencia para reconversión industrial, de acuerdos para regular las exportaciones y de aplicación de medidas de protección para determinados productos, sino más bien mediante medidas económicas amplias, que incluyan el mantenimiento de un alto nivel de empleo, y una tasa de crecimiento satisfactoria, y que permitan que los tipos de cambio se adapten a los desequilibrios del balance de pago y estimulen las inversiones internas a través de incentivos tributarios.³⁹

Estas recomendaciones no son nuevas para oídos latinoamericanos, puesto que durante bastante tiempo los representantes de los países de la región han estado expresando iguales o análogos conceptos en los foros internacionales. A manera de ejemplo reciente pueden citarse los puntos de vista manifestados por voceros de la región en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial.

La nueva división internacional del trabajo que está surgiendo y que exige una cuidadosa orientación, pone de relieve la creciente dependencia de los Estados Unidos y de otros países industrializados no sólo de los canales comerciales sino también del progreso económico de América Latina y de otros países en desarrollo. El *Informe sobre el desarrollo mundial, 1978*,⁴⁰ del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hace hincapié en la importancia de los países en desarrollo como mercado para las exportaciones de los países industrializados, y el informe anual del GATT correspondiente al mismo año⁴¹ observa que los países en desarrollo sólo podrán seguir desempeñando un papel estabilizador en la economía mundial —como lo han venido haciendo desde 1973— si pueden continuar vendiendo libremente en los mercados de los países desarrollados. El informe citado señala que las importaciones de manufacturas de los países desarrollados desde los países en desarrollo no han logrado mantener las tendencias de crecimiento anteriores —de lo cual son ejemplo destacado las industrias textiles y de vestuario— como consecuencia directa del incremento del proteccionismo registrado últimamente.

Por otra parte, entre 1973 y 1977 las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados a los países en desarrollo acusaron un crecimiento más vigoroso que el comercio de tales productos entre países desarrollados. Esto se comprueba en todas las principales regiones industriales (América del Norte, Europa occidental y el Japón).

³⁸ Véase un análisis del ajuste estructural vinculado al comercio, en UNCTAD, "Medidas de asistencia para la reconversión", (TD/B/C.2/198), del 4 de abril de 1978. El tema conexo de los acuerdos de colaboración industrial se trata en los documentos TD/185/Supp.3 y TD/B/C.2/179.

³⁹ Véase Stephen B. Watkins y John R. Karlik, *Anticipating Disruptive Imports*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1978, p. 3 (estudio realizado para el Comité económico conjunto del Congreso de los Estados Unidos).

⁴⁰ Página 16.

⁴¹ GATT, *El comercio internacional en 1977/1978*, Ginebra, 1978.

Pese a todas las inquietudes manifestadas ante el surgimiento de los países pobres como competidores, lo cierto es que éstos siguen siendo abrumadoramente más importantes como compradores. El informe del GATT antes citado expresa que en 1977 las exportaciones japonesas de manufacturas a los países en desarrollo decuplicaron la cuantía de las manufacturas procedentes de éstos importadas por el Japón; la relación correspondiente fue de cinco a uno en el caso de Europa occidental (CEE y AELI) y de dos a uno en el de América del Norte. En lo que toca al aumento de las presiones proteccionistas, se observa que en 1977 ya habían aumentado significativamente en las industrias (textiles, vestuario y calzado) en que los antiguos países industriales están en situación de relativa desventaja frente a los países en desarrollo y que el proteccionismo “va expandiéndose hacia industrias en las que aquellos compiten entre sí y, por conducto de los productos químicos, hacia las industrias de tecnología avanzada en que reside la ventaja relativa de los países industriales frente a las demás economías”.

En el caso concreto de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y América Latina, no son sólo los mercados latinoamericanos de exportaciones manufacturadas los que revisten gran importancia para el empleo y la prosperidad estadounidense sino también los mercados de productos agropecuarios. En el año fiscal 1977-1978 las exportaciones de productos agropecuarios estadounidenses a América Latina superaron la cifra hasta entonces sin precedentes de 2 500 millones de dólares registrada en 1973-1974.⁴² Esto en circunstancias de que en el primer semestre de 1978, el total de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos aumentó 26% en relación con el semestre anterior.⁴³

La importancia para los Estados Unidos de las importaciones de América Latina emana no sólo del hecho de que así ésta obtiene las divisas necesarias para comprar en los Estados Unidos, sino también de que la importación de productos más baratos desde los países en desarrollo ayuda a ese país a frenar la inflación, y le evita el costoso mantenimiento de industrias ineficientes.

Para llegar al punto en que puedan trazarse objetivos de política prácticos para una división internacional del trabajo más racional, será preciso analizar cuidadosamente la producción total estimada y las potencialidades de exportación de los países latinoamericanos en los próximos veinte años. Un estudio de las relaciones económicas de América Latina con Europa llevado a cabo por la CEPAL en 1978 contiene un intento preliminar de realizar esta clase de análisis.

Un trabajo similar, suficientemente detallado y profundo, sobre las relaciones comerciales de América Latina con los Estados Unidos, parece necesario.

2. Obstáculos de corto plazo a los objetivos de largo plazo

a) *El proteccionismo en los Estados Unidos*

Uno de los obstáculos más importantes para lograr una división internacional del trabajo más satisfactoria es el recrudecimiento del proteccionismo en los países desarrollados después de la recesión de mediados de los años setenta. Los orígenes de este fenómeno y sus efectos perjudiciales para los países en desarrollo de América Latina y otras regiones ya fueron tratados en otras secciones de este trabajo, por lo que aquí sólo se pasará revista a los aspectos más sobresalientes del nuevo proteccionismo.

De interés para América Latina son algunos ejemplos de un renovado proteccionismo en los Estados Unidos: i) el establecimiento del mecanismo de activación de los precios para los productos de acero a comienzos de 1978, después de la adopción de una medida similar que fijó precios mínimos o “básicos” para tales productos por la Comunidad Económica Europea; ii) la ley sobre importaciones de carne de res, dictada en octubre de 1978, que prevé un mecanismo para interrumpir las importaciones de este producto cuando aumenta la producción interna, y permite aumentarlas cuando ésta disminuye; iii) el aumento de los derechos arancelarios y el establecimiento de una tasa adicional sobre las importaciones de azúcar (al término de su período de sesiones de 1978, la Cámara de Representantes rechazó la propuesta de apoyar un precio de 15 centavos para la libra de azúcar, mediante gravámenes a las importaciones y reducciones de las cuotas); iv) la aprobación por ambas cámaras de un proyecto de ley que impediría al Ejecutivo otorgar concesiones en las

⁴² Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Agriculture*, 25 de septiembre de 1978, p. 15.

⁴³ Según informaciones publicadas en *The Economist*, 16 de septiembre de 1978, pp. 91 y 92.

negociaciones comerciales multilaterales sobre las importaciones estadounidenses de textiles y vestuario;⁴⁴ v) la negativa del Congreso a prorrogar las facultades del Ejecutivo para renunciar a los derechos compensatorios.

Otras restricciones de importancia para América Latina que han aplicado los Estados Unidos en los dos últimos años afectan las importaciones de calzado, que son muy importantes para el Brasil y de importancia potencial para Uruguay; de televisores, de cierto interés para México; de vehículos de transporte, que también interesan a México; y de productos de la construcción naval, importantes para el Brasil. Con respecto al calzado, los Estados Unidos ha demostrado gran preocupación por el incremento de las importaciones, debido a su posible efecto en la industria y el empleo internos. Cabe señalar, sin embargo, que el *Wall Street Journal* del 27 de septiembre de 1978 (página 45) señala que en 1978 la *US Shoe Corporation* aumentó 40% sus utilidades. Esta es sólo una empresa, pero de gran importancia, y su situación es una de las varas para medir la solidez de la industria.

Las tendencias proteccionistas de los Estados Unidos abarcan no sólo los productos agropecuarios y manufacturados, sino que también se extienden a algunos minerales que son exportaciones tradicionales latinoamericanas, como el estaño, el cobre y el zinc. Bolivia protestó por el proyecto de los Estados Unidos de vender 45 000 toneladas de estaño de las existencias de reservas estratégicas y, posteriormente, un comité senatorial redujo la cifra. El proyecto no fue aprobado en el 95º Congreso, que terminó su período de sesiones a mediados de octubre de 1978, pero se prevé que volverá a presentarse en 1979. Otro producto mineral que confronta posibles nuevas restricciones a su importación es el cobre. Los productores estadounidenses han solicitado a la *US International Trade Commission* que establezca cuotas de importación a fin de aliviar la situación de crisis por que atraviesa la minería del cobre en los Estados Unidos. En una situación análoga se encuentra el zinc.

Más información sobre el proteccionismo en los Estados Unidos y otros países industrializados fue proporcionada en este mismo documento, en el capítulo dedicado al tema.⁴⁵

Ultimamente la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha procurado hacer una estimación burda del incremento de las tendencias proteccionistas en los Estados Unidos, comparando la aplicación de derechos compensatorios y cláusulas de salvaguardia antes y después de la promulgación de la ley de comercio exterior de 1974 en los Estados Unidos. En lo que respecta a la cláusula de salvaguardia, los casos de aplicación aumentaron de 12 entre 1971 y 1974, a 38 entre 1975 y septiembre de 1978. Por su lado, los casos de aplicación de derechos compensatorios en los mismos períodos subieron de 16 a 62.⁴⁶

Un nuevo estudio sobre las condiciones de acceso al mercado estadounidense revela que si bien el nivel medio de los aranceles es relativamente bajo, y se aplican sólo algunos tipos de medidas no arancelarias, el rigor y la eficacia de estas últimas constituyen, sin embargo, un formidable obstáculo al comercio.⁴⁷ Se ha observado, además, que en el caso de algunas industrias livianas cuya densidad de mano de obra es relativamente alta, las tasas de protección vigentes son muy superiores a los derechos arancelarios nominales. Si no fuese ya un hecho muy conocido que las consideraciones relativas al empleo son un factor determinante de las políticas arancelarias de los Estados Unidos, el fenómeno quedaría de manifiesto al analizar detalladamente la estructura del arancel aduanero y el patrón de las modificaciones que ha experimentado en las distintas ruedas de negociaciones del GATT.

En el estudio mencionado, se examinaron 1 051 partidas arancelarias de interés para las exportaciones latinoamericanas y se comprobó que en los Estados Unidos las tasas efectivas de protección para 444 de ellas

⁴⁴ Cabe incluir aquí la siguiente cita de Watkins y Karlik, *op. cit.*, p. 7: "De acuerdo con la serie de restricciones bilaterales a las exportaciones vigentes en la mayoría de los países en desarrollo, el crecimiento global de las importaciones de vestuario estadounidenses es lento, si bien las de algunas categorías pueden aumentar más rápidamente si disminuyen las importaciones de otras. Estos cambios dependen de las fluctuaciones de la demanda y rentabilidad relativas de los distintos artículos. Así, pues, el crecimiento lento o, en algunos casos, incluso la reducción de las importaciones de algunas clases de artículos de vestuario no refleja la capacidad competitiva de los productores extranjeros sino más bien los efectos deformantes de nuestro sistema de restricción de las importaciones. Con respecto al futuro, lo más probable es que se sigan limitando las importaciones de vestuario".

⁴⁵ Véase el capítulo II de la Segunda Parte.

⁴⁶ Secretaría de la OEA, nota titulada "Presiones proteccionistas en los Estados Unidos que afectan a los países de América Latina", octubre de 1978.

⁴⁷ E/CEPAL/L.184. Véase también en la Segunda Parte del presente estudio el capítulo II, que trata del proteccionismo en los países desarrollados.

se han complementado con barreras no arancelarias, como restricciones cuantitativas, reglamentos sanitarios y otras. La situación afecta a los textiles, los productos alimenticios y otras industrias livianas. En lo que respecta a las materias primas agropecuarias, de las 156 partidas estudiadas, 80 estaban sujetas a restricciones cuantitativas o reglamentos sanitarios. En los alimentos elaborados, un porcentaje aún mayor era objeto de barreras no arancelarias, además de estar gravados con aranceles más altos. La industria textil es un ejemplo particularmente ilustrativo de la eficacia de las barreras no arancelarias.

La Declaración de Tokio, anterior a las negociaciones comerciales multilaterales que ahora llegan a su fin, expresa claramente que uno de los principales objetivos de esas negociaciones era favorecer el comercio de los países en desarrollo, elevar sus entradas en divisas, favorecer la diversificación de sus exportaciones, mejorar los precios de sus exportaciones de productos primarios y, en general, facilitar el acceso al mercado de los productos de interés para tales países. Las esperanzas de que se atenuara el proteccionismo, alentadas por los países latinoamericanos al iniciarse dichas negociaciones comerciales multilaterales, no se han materializado. Las reducciones más generosas por parte de los Estados Unidos tendieron a recaer en aquellos productos que ya tenían un bajo nivel de protección, y no varían significativamente la situación para aquellos que son objeto de mayor protección.

b) *Los derechos compensatorios y los subsidios*

Al finalizar el 95º período de sesiones del Congreso de los Estados Unidos en octubre de 1978, sin que se hubiesen prorrogado las atribuciones presidenciales de renunciar a la imposición de derechos compensatorios sobre importaciones que en su país de origen han sido objeto de subsidios o de *dumping*, el Presidente informó a la Comunidad Económica Europea que confía en que el próximo año el nuevo Congreso otorgará dicha prórroga por varios meses. Las atribuciones para renunciar a los derechos compensatorios fueron concedidas al Presidente por la Ley de comercio exterior de 1974, y entendidas como una disposición transitoria mientras se llevaban a cabo las negociaciones comerciales multilaterales. Los países desarrollados temen que si el Congreso no concede tal prórroga, pueda producirse una guerra comercial, de manera que este tema se ha convertido en uno de los más importantes y publicitados de las relaciones comerciales externas de los Estados Unidos.

Con algunas excepciones, los países desarrollados han considerado tradicionalmente que las subvenciones que otorgan los gobiernos para estimular las exportaciones constituyen una práctica comercial inequitativa, una forma de *dumping* que amenaza los intereses del país importador.⁴⁸ No todos los países concuerdan en lo que constituye un subsidio a las exportaciones, ni en la clase de rebajas tributarias o reintegros que puede hacer un gobierno sin dar pie para que el país importador afectado establezca un derecho compensatorio. En el comercio internacional se acepta como principio generalizado que el monto de la rebaja tributaria no puede ser superior al impuesto que efectivamente se paga, y que toda suma por encima de esa cantidad debe considerarse subsidio. Sin embargo, hay considerable desacuerdo con respecto a la clase de impuestos que pueden rebajarse sin que esto constituya un subsidio a las exportaciones.

Hasta hace poco, la posición del GATT respecto de los subsidios ha sido la de los países desarrollados. En 1958, se agregó al Acuerdo General, en su artículo XVI, un párrafo 4 relativo a esta materia, pero la mayoría de los países de menor desarrollo económico relativo que son miembros del GATT no han adherido a él. Si bien supuestamente los países que no han suscrito el párrafo 4 no están obligados a cumplir sus disposiciones, los Estados miembros del GATT que sí lo han hecho pueden presentar una reclamación ante éste si estiman que los perjudica la concesión de un subsidio a las exportaciones por otro Estado miembro. Un vistazo a la lista de prácticas que de acuerdo con el GATT, constituyen subsidio a la exportación,⁴⁹ revela que no todos los impuestos indirectos pueden reintegrarse, sino tan sólo aquellos relacionados con las importaciones o con los impuestos indirectos que se perciban en una o más fases sobre los mismos productos, cuando éstos se venden para el consumo interno. Los países desarrollados miembros del GATT no han podido ponerse de acuerdo sobre el tratamiento que debe darse a algunos impuestos indirectos, tales como los que gravan los combustibles y la maquinaria. Por lo demás, algunos países industrializados han permitido

⁴⁸Un detallado análisis de las posiciones tradicionales adoptadas por los países, y las disposiciones pertinentes del GATT, puede encontrarse en CEPAL "Incentivos fiscales a las exportaciones", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, Nº 1, mayo de 1967, pp. 32 y 58.

⁴⁹Véase GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, Noveno Suplemento, p. 200.

el reintegro de las cotizaciones de seguridad social relacionado con la producción para la exportación, pese a que el GATT incluye esta práctica entre las que se consideran subsidios.

Si bien existe considerable confusión y algún desacuerdo entre los países respecto de los criterios para determinar lo que es o no subsidio a la exportación, la práctica usual, en especial entre grupos de países que comprenden zonas de integración económica, ha sido autorizar el reintegro de los impuestos indirectos a fin de equiparar las condiciones en que compiten los diferentes países, mientras que el reintegro de los impuestos directos se permite sólo en casos excepcionales, o simplemente no se menciona como práctica autorizada. La posición del GATT es clara. El tercer rubro de la lista de subsidios antes mencionada, es la "exoneración de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social, concedida a las empresas industriales o comerciales para las exportaciones".

Pese a toda las expresiones de principios sobre las subvenciones, en un elevado número de países es común utilizar técnicas de exoneración o reintegro de los impuestos internos directos relacionados con la promoción de exportaciones.

Cabe esclarecer que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio prohíbe introducir los productos de un país en el comercio de otro a un valor inferior al normal si ello ocasiona, o amenaza ocasionar, perjuicios materiales a una industria establecida en el territorio de una de las partes contratantes, o retrasa materialmente el establecimiento de una industria nacional. En otros términos, si no causa perjuicios y si la consecuencia es simplemente permitir que el país importador adquiera los productos a un precio más favorable, el subsidio no se prohíbe. El Tratado de Montevideo también prohíbe los subsidios que "puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la zona".

La posición jurídica actual de los Estados Unidos ante los subsidios a las exportaciones se encuentra en el título III de su Ley de comercio de 1974, cuyo primer capítulo trata de las restricciones a las importaciones extranjeras y subsidios a las exportaciones.

Las disposiciones principales de dicho capítulo son las siguientes: el Presidente de los Estados Unidos podrá tomar ciertas medidas para obtener la eliminación de las restricciones comerciales o los subsidios aplicados por otros países, entre ellas:

- i) suspender, retirar o impedir la aplicación de las concesiones emanadas de acuerdos comerciales;
- ii) imponer gravámenes u otras restricciones a la importación de los productos del país extranjero en cuestión, o imponer derechos o restricciones a sus servicios.

El Presidente podrá tomar dichas medidas cuando compruebe que un país extranjero:

i) mantiene aranceles injustificables o infundados, u otras restricciones a la importación que vulneran el valor de los compromisos comerciales contraídos con los Estados Unidos, o que gravan, restringen o discriminan el comercio de los Estados Unidos;

ii) aplica medidas o políticas discriminatorias o de otra índole que son injustificables o infundadas y que pesan sobre el comercio de los Estados Unidos o lo restringen;

iii) concede subsidios (u otros incentivos que obran como tales) a la exportación de uno o más de los productos que venden a los Estados Unidos, o a otros mercados extranjeros, subsidios que merman notoriamente las ventas del o los productos nacionales con los cuales esas exportaciones compiten en los Estados Unidos o en esos otros mercados extranjeros, o

iv) impone restricciones injustificables o infundadas al abastecimiento de alimentos, materias primas, o productos manufacturados o semimanufacturados, que pesen sobre el comercio de los Estados Unidos o lo restrinjan.

En lo que toca a los subsidios para suspender los beneficios o imponer gravámenes, el Secretario del Tesoro deberá comprobar que un país ha concedido un subsidio, o un incentivo que obra como tal; la Comisión de Comercio Internacional deberá dictaminar que las exportaciones subsidiadas a los Estados Unidos merman en forma notoria las ventas del producto o productos estadounidenses competitivos; y el Presidente deberá concluir que la ley contra el *dumping* de 1921 y la sección pertinente de la ley de aranceles de 1930 no bastan para desalentar dicha práctica.

Los criterios que pueden ser adecuados para reglamentar las relaciones comerciales de los países desarrollados entre sí, pueden resultar inadecuados o inapropiados para reglamentar las exportaciones de países en desarrollo, dadas las condiciones y circunstancias tan diversas que prevalecen en estos últimos. Precisamente ahora que el mundo ha llegado a aceptar el concepto de industria incipiente, y la necesidad de protegerla mediante el uso de aranceles, tendrá que aceptar en breve la noción de actividad exportadora

incipiente. Toda actividad de un país en desarrollo que comienza a penetrar en el mercado mundial tiene que vencer una serie de obstáculos vinculados con la organización de los canales de distribución, el desconocimiento de los mercados extranjeros, la necesidad de adaptar su producción a las modalidades de la demanda en los mercados a los que se desea llegar, etc. Para resolver los problemas que surgen en esas etapas iniciales se precisa apoyo especial; en consecuencia, esta situación no puede compararse con la de los países desarrollados que ya han superado las etapas iniciales de la competencia por los mercados y que, sin embargo, podrían querer seguir otorgando subsidios.

Algunas investigaciones en curso llegan a la conclusión de que puede justificarse que en determinadas circunstancias los países en desarrollo subvencionen las exportaciones, y que la estrategia de desarrollo de América Latina ha derivado en el gravamen implícito, involuntario y elevado, de las exportaciones no tradicionales, las que a veces en la práctica han sido desalentadas más que fomentadas. Como ilustración se señalaba que en Argentina, en 1969, la combinación de aranceles, impuestos, tipos de cambio e incentivos hacía que el productor argentino prefiriera vender en el mercado nacional y no en los mercados de exportación. Interesante es observar que algunas de las actividades económicas que parecen haber recibido subsidios a la exportación insuficientes para contrarrestar políticas que las desalientan, corresponden precisamente a aquellas categorías de bienes que son extremadamente sensibles a la importación en los países desarrollados (por ejemplo, calzado, textiles y artículos ópticos).

Se estima que otros países latinoamericanos que han seguido políticas y estrategias de desarrollo similares, y que tenían monedas sobrevaloradas, han estado intrínseca e involuntariamente sesgados en contra de las exportaciones. La industrialización orientada a la sustitución de importaciones que se dio en la mayoría de los países latinoamericanos en los años cincuenta y sesenta entrañaba políticas que iban unidas a la protección de los productores nacionales contra la competencia de las importaciones, a una legislación laboral que establecía salarios mínimos y otros derechos y beneficios, a mayores impuestos sobre las utilidades y los ingresos personales, a tasas de crédito preferenciales para las industrias básicas, y a otras clases de intervención que acrecentaban tanto la necesidad como el costo de los servicios gubernamentales. Dichas políticas, a la vez que impulsaban la industrialización, conducían a veces a gravar las exportaciones de productos tradicionales y, en forma indirecta, tornaban más difícil la competencia de productos no tradicionales en el mercado mundial.

Los Estados Unidos ha comenzado a reconocer la necesidad de que los países en desarrollo utilicen subsidios, y para América Latina es muy importante que esa aceptación parcial se consolide y sea recogida por otros países desarrollados, cuyos conceptos sobre la materia no han madurado aún. El empleo de subsidios a las exportaciones es un instrumento esencial de política comercial en la actual etapa de transición por la que atraviesa América Latina; ésta empieza a salir de la fase en que sólo exportaba productos primarios para pasar a la exportación de productos semimanufacturados y manufacturados a los mercados mundiales. Será muy importante que la posición de los países en desarrollo cuente con el respaldo de los Estados Unidos, para lograr los cambios necesarios en las normas del GATT.

Según *informaciones recientes del Departamento de Comercio de los Estados Unidos*, se esperaba llegar a un acuerdo en materia de subsidios en las negociaciones comerciales multilaterales, sobre la base de las disposiciones vigentes del GATT, y que se hiciera hincapié en los efectos de los subsidios y en la limitación de aquellos que pudieran perturbar el comercio.⁵⁰ Si bien se prevé que uno de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales será un nuevo código sobre subsidios e impuestos compensatorios, todavía no hay indicios de que éste haya de ser como lo desea América Latina, es decir, un código que establezca un régimen especial y diferenciado para los países en desarrollo. Por el contrario, la evolución de las negociaciones hasta ahora apuntaría hacia un resultado más bien pobre. El optimismo inicial relativo a la posibilidad de alcanzar dicho régimen había sido alentado en parte por una cláusula de la Declaración de Tokio que trata del tema de la reciprocidad y que reza así: "Reconocen también la importancia de aplicar medidas diferenciadas a los países en desarrollo según modalidades que les proporcionen un trato especial y más favorable en los sectores de negociación donde sea posible y apropiado".⁵¹

⁵⁰ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Business America*, 6 de noviembre de 1978.

⁵¹ GATT, "Declaración de los Ministros aprobada en Tokio el 14 de septiembre de 1973", MIN (73) 1, 14 de septiembre de 1973, p. 5.

3. Los Estados Unidos como competidor de América Latina

Precisamente ahora que algunos países en desarrollo están llegando a la condición de "semindustrializados" en lo que respecta a su desarrollo económico general, y que los productos manufacturados comienzan a cobrar cierta importancia entre sus exportaciones, se ven enfrentados en ciertos casos a una mayor competencia de los países desarrollados en la arena internacional. ¿Cuáles son algunas de las formas en que se manifiesta esta mayor competencia? En los Estados Unidos, un grupo de trabajo designado por el Presidente ha venido estudiando últimamente una propuesta para fomentar las exportaciones que elevaría las ventas estadounidenses en el exterior en unos 10 000 a 15 000 millones de dólares en un plazo de cinco años. La propuesta prevé: i) nuevo financiamiento para las exportaciones, que incluye un incremento de la capacidad del *Export-Import Bank* para conceder préstamos a compradores extranjeros de manufacturas estadounidenses, así como un financiamiento más adecuado para las exportaciones de productos agropecuarios; ii) supresión de barreras internas que entorpecen el comercio, con la sugerencia de que el Departamento de Justicia liberalice su interpretación de las leyes antimonopolios a fin de permitir que los exportadores estadounidenses formen asociaciones conjuntas de exportación fuera de los Estados Unidos, y de que se examinen los efectos desalentadores de las leyes contra el soborno, y iii) incentivos tributarios.

Abonando estas propuestas, uno de los objetivos establecidos hace poco para la economía estadounidense por el señor G. William Miller, Presidente de la Junta Federal de Reserva, es un incremento de casi 50% de las exportaciones durante los próximos cinco años. El señor Bergsten, Secretario Adjunto del Tesoro, ha señalado que la expansión de las exportaciones de los Estados Unidos es uno de los dos grandes cambios estructurales que precisa la economía actualmente (el otro es la reducción del consumo energético).

Según comunicados de prensa recientes, el Presidente Carter ya ha aceptado algunas de las recomendaciones del equipo de trabajo y ha anunciado que se desplegarán nuevos esfuerzos para aumentar las exportaciones de los Estados Unidos. El programa prevé lo siguiente:

- Autorizar al *Export-Import Bank* para que durante el año fiscal de 1980 aumente sus préstamos en 550 millones de dólares.
- Destinar 100 millones de dólares de los fondos gubernamentales para la pequeña empresa, a avalar préstamos a los pequeños exportadores.
- Destinar 20 millones de dólares adicionales a los Departamentos de Comercio y de Estado para programas de fomento de las exportaciones.
- Colaborar con el Congreso para resolver a breve plazo los problemas tributarios de los estadounidenses empleados en el exterior.
- Disminuir las barreras internas que entorpecen las exportaciones, como reglamentos, controles, leyes antimonopolios y consideraciones ambientales.

Con respecto a las exportaciones agrícolas, se ha propuesto aumentar el financiamiento de los créditos de corto plazo para la exportación de la *Commodity Credit Corporation* entre 1 000 y 1 700 millones de dólares durante el año fiscal que comienza el 1º de octubre.

A la luz de los planes de los Estados Unidos de impulsar las exportaciones futuras, tiene interés comparar sus anteriores intentos de fomentar las exportaciones con los de otras naciones desarrolladas.

El *Export-Import Bank* ha examinado la magnitud del crédito para la exportación en otros países industrializados (autorizaciones de préstamos directos y de descuento durante 1976, excluidos garantías y seguros) a fin de comparar la asistencia que los Estados Unidos presta a sus exportadores con la que brindan sus competidores a los suyos. Los resultados fueron los siguientes:

<i>Millones de dólares</i>	
Canadá	728
Francia	7 600
Italia	1 500
Japón	3 300
Reino Unido	1 200
Estados Unidos	2 000

Sin embargo, durante el primer trimestre de 1978 el *Export-Import Bank* ya había comprometido préstamos directos por un monto de 760 millones de dólares (contra 700 millones en todo el año fiscal de

1977). Según el Departamento de Estado, el objetivo inmediato del Banco era respaldar un mínimo de 12 000 millones de dólares en exportaciones anuales de los Estados Unidos.⁵²

En cuanto al desarrollo del mercado de productos agropecuarios, los Estados Unidos ha gastado hasta ahora mucho menos que sus competidores principales. Según una fuente del Departamento de Agricultura, en 1976 Israel gastó 15 veces más y Australia 11 veces más, si se mide este gasto como porcentaje de los ingresos procedentes de las exportaciones agropecuarias.⁵³ El financiamiento para ampliar el mercado proviene fundamentalmente del sector privado, y se ha elevado 15% en 1978. La proyectada ley de comercio agrícola de 1978 prevé la expansión del programa gubernamental de fomento de las exportaciones, que incluye mecanismos para recopilar, analizar y difundir la información sobre el mercado. En 1977 se creó una Junta para examinar las perspectivas y la situación de la alimentación y la agricultura en el mundo, a fin de coordinar todos los análisis económicos del Departamento. Pese a que la promoción de exportaciones en este sector no ha tenido gran relieve, los Estados Unidos se ha mantenido como el mayor productor y exportador mundial de productos agropecuarios, cuyas exportaciones anuales han alcanzado últimamente a 26 600 millones de dólares.

Actualmente, los Departamentos de Estado y Comercio estudian la posibilidad de adaptar algunos programas de fomento de las exportaciones que han venido aplicando algunos países competidores. Según estas pautas, los Estados Unidos podrían ampliar servicios gratuitos o parcialmente subvencionados, de estudios de mercado para los nuevos exportadores de manufacturas; elevar la contribución financiera del gobierno a la participación en ciertas ferias, misiones, centros y exhibiciones comerciales en otros países; financiar visitas de misiones comerciales extranjeras, y disponer que las grandes empresas establecidas en el exterior presten asistencia técnica, y posiblemente incluso instalaciones de almacenamiento, a empresas más pequeñas que se inician en estas lides.

4. El Sistema Generalizado de Preferencias

El instrumento principal que ha empleado los Estados Unidos en los últimos años para materializar sus políticas comerciales en beneficio de los países en desarrollo ha sido su esquema del Sistema Generalizado de Preferencias. Los detalles de las normas que rigen la participación estadounidense en este sistema internacional figuran en la Ley de comercio de 1974, y han sido analizados, por lo demás, en documentos previos de la Comisión.⁵⁴ Si bien de vez en cuando se han introducido ciertos cambios en cuanto a los productos incluidos, la naturaleza del esquema estadounidense no ha variado mucho desde que entró en vigor en 1976. Con respecto a los países beneficiados, Ecuador y Venezuela siguen excluidos debido a su participación en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). También Cuba ha sido excluida. Las normas de origen siguen limitando la nómina de productos que pueden importarse de América Latina y de otros países en desarrollo. Para que un producto pueda acogerse al esquema de preferencias de los Estados Unidos, por lo menos 35% de su valor agregado debe haberse originado en el país exportador; y la cifra se eleva a 50% cuando se trata de productos con valor agregado en dos o más países que forman parte de una asociación comercial o de una zona de integración. La índole restrictiva de estos porcentajes se agudiza muchísimo más debido al hecho de que el valor agregado se circunscribe, en la aplicación de la ley, a los costos directos. Los de transporte, distribución, utilidades, seguros y otros de carácter indirecto se excluyen de esos porcentajes, con lo cual la limitación es en realidad aún más severa de lo que parece a primera vista. Otro factor que limita la eficacia del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos es la aplicación permanente de la fórmula de la "necesidad competitiva", en virtud de la cual las exportaciones de un determinado producto de un país en desarrollo beneficiario, dejan de recibir trato preferencial una vez que superan el 50% del total de las importaciones estadounidenses de ese bien, o alcanzan un límite máximo, que fue establecido en 25 millones de dólares el primer año, y está sujeto a ajustes posteriores. El número de productos latinoamericanos sujetos a esta fórmula en 1978 fue mayor que en años anteriores. La suma de las partidas arancelarias de los distintos países a las que se aplicó la fórmula ascendió en 1978 a 123, contra sólo 106 en 1976.⁵⁵

⁵²Gobierno de los Estados Unidos, Departamento de Estado, *Department of State Bulletin*, Vol. 78, Nº 2016, julio de 1978, p. 38.

⁵³Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, *Foreign Agriculture*, 2 de octubre de 1978, p. 12.

⁵⁴E/CEPAL/L.133, del 19 de abril de 1976, y E/CEPAL/1024/Rev.1, del 16 de junio de 1977.

⁵⁵UNCTAD, "Generalized System of Preferences. Scheme of the United States of America, Amendment". TD/B/GSP/USA/5, de 17 de mayo de 1978.

En una conferencia reciente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) sobre las negociaciones comerciales multilaterales y las políticas comerciales hacia los países en desarrollo, se señaló que la fórmula de la "necesidad competitiva" puede equivaler a veces a una tasa impositiva marginal superior al 100%. Puede penalizar el éxito en forma tan dura que anula los beneficios de largo plazo de la concesión original.⁵⁶

Lo que más ha limitado la eficacia del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos ha sido, naturalmente, la exclusión de tantos productos del esquema. Son unas 700 las partidas arancelarias estadounidenses que se han excluido aduciendo que son sensibles y que su exclusión es obligatoria en virtud de la Ley de comercio de 1974. Muchas de las partidas excluidas son de interés real o potencial para América Latina (textiles, vestuario, calzado, etc.). Sin embargo, la lista más numerosa y más desalentadora de exclusiones es la que abarca todos los productos cuya ausencia del esquema es discrecional. Dichos productos han sido excluidos por decisión presidencial, después de audiencias públicas y de recomendaciones formuladas por la Comisión de Comercio Internacional, debido a la posibilidad de que las importaciones tuvieran efectos desfavorables sobre las industrias y el empleo en los Estados Unidos. En documentos anteriores se han dado ejemplos de dichos productos. Sin embargo, convendría mencionar aquí que a los funcionarios de América Latina y de otros países en desarrollo les cuesta a veces comprender por qué se excluyen ciertos productos del esquema de preferencias. Un ejemplo es el de los vinos, cuya exportación reviste interés para Argentina, Brasil y Chile. Pese a que los Estados Unidos importó en 1976 un total de 268 millones de dólares en vinos (clasificados conforme a las tres partidas estadísticas correspondientes a las exportaciones de estos países), menos de 1% de este total fue importado desde países en desarrollo latinoamericanos.⁵⁷ Más del 99% fue importado de países desarrollados. Indudablemente, en el caso de este producto la amenaza a la producción estadounidense no proviene de los países en desarrollo —no en el futuro inmediato, al menos. Otro caso desconcertante de exclusión del Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense, es el de algunos productos agrícolas perecibles importados desde los países en desarrollo del hemisferio sur en las temporadas en que ellos no se cosechan en los Estados Unidos. Los costos para los consumidores estadounidenses podrían bajar si se incluyeran dichos productos en el Sistema.

B. RELACIONES CON LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)

Mucho de lo que se ha dicho respecto a una nueva división internacional del trabajo en la sección anterior, es válido también para las relaciones económicas con la CEE. Como el tema ha sido examinado ampliamente en un estudio de próxima publicación sobre las relaciones con la Comunidad y con el resto de Europa,⁵⁸ sólo se destacarán aquí algunos rasgos del comercio de América Latina con la CEE.

1. Breve resumen del comercio de América Latina con la CEE

Como se dijo antes, la Comunidad sigue siendo el segundo mercado más importante, después de los Estados Unidos, para la región latinoamericana. Por otro lado, tanto América Latina como los países en desarrollo en su conjunto aumentaron su participación en las exportaciones de la CEE durante los dos últimos años para los cuales se dispone de datos confiables. Los países en desarrollo en su conjunto aumentaron sus compras precisamente durante la recesión, constituyendo así un importante factor de impulso y de recuperación económica.

Se han notado algunas diferencias entre países de América Latina. El mayor incremento lo acusaron las compras hechas por Brasil, país que se transformó en un mercado más importante que el Grupo Andino para Europa, a diferencia de lo que ocurría en 1955. México también aumentó, durante este período, su participación en las exportaciones de la CEE, mientras Argentina disminuía fuertemente su peso relativo en las exportaciones de la Comunidad hacia la región.

⁵⁶ Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de Asuntos Intergubernamentales e Internacionales, *Trade Policies Toward Developing Countries, The Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C., 1978, p. 233.

⁵⁷ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *U.S. Imports for Consumption and General Imports*, FT 246/Annual 1976.

⁵⁸ Este estudio, que está en elaboración, está siendo preparado conjuntamente por las secretarías de la Comisión Económica para Europa y de la CEPAL.

De las exportaciones efectuadas por la CEE ampliada a la región en 1975, las manufacturas representaban 88.1%. En 1973-1975 América Latina importaba en promedio tres veces más manufacturas de las que importaba Japón, y alrededor de una tercera parte de las que realizaban respectivamente los Estados Unidos y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) desde la Comunidad. Al desagregar las manufacturas por secciones CUCI, se observa que la importancia relativa de América Latina para la Comunidad en algunas de ellas es aún mayor. Así sucede con los productos químicos (CUCI 5), en los cuales las importaciones de América Latina desde la CEE, representaban poco más de la mitad de las efectuadas por la AELI desde el mismo origen; mientras que tales importaciones en el caso de los Estados Unidos solamente representaban tres cuartas partes del valor de las importaciones latinoamericanas desde la CEE. Casi una cuarta parte del total de los productos químicos exportados hacia los países en desarrollo por la CEE ampliada se destinaba a América Latina.

América Latina es un importante abastecedor de productos básicos para la CEE ampliada, aun cuando su participación en las importaciones extracomunitarias es levemente inferior a las compras que la Comunidad hace a Estados Unidos o Africa; estos últimos proveían en promedio 16.9% y 15.8% respectivamente de las compras extracomunitarias de estos productos en 1973-1975, mientras que a América Latina le correspondía 14.9%.⁵⁹ Hay muchos productos de los cuales América Latina es para la CEE el proveedor más importante (hierro, cobre, azúcar y algodón, por ejemplo). La participación de un grupo importante de productos básicos en las importaciones totales de la CEE desde América Latina no ha cambiado apreciablemente a lo largo del período estudiado. Aun así, hay diferencias grandes entre los distintos productos, que guardan relación con problemas en las condiciones de acceso, y otros, que encuentran los productos en el mercado de la Comunidad.

Casi dos terceras partes de las importaciones de manufacturas de la CEE ampliada desde América Latina corresponden a las secciones 6 y 8 de la CUCI (excluido el capítulo 68), que comprenden en general las manufacturas que no son metalmecánicas ni químicas. La participación de América Latina en las importaciones totales que hace la CEE de estos productos, en relación con otras áreas, es insignificante, pues la mayor parte del comercio de manufacturas se efectúa entre los países desarrollados. Por otro lado, el intercambio de estas manufacturas tiene importancia por el alto grado de competitividad que han adquirido tanto América Latina como otros países en desarrollo en muchos productos pertenecientes a este grupo. En 1974 la mayor parte de las importaciones de este tipo de manufacturas efectuadas desde la región por la CEE ampliada correspondía a textiles, vestuario, calzado y otros productos de cuero, y hierro y acero; estos rubros alcanzaban un valor de 397 millones de dólares, de los cuales 249 millones correspondían a productos textiles y vestuario. Estas importaciones han crecido con vigor, ya que en 1965 sus valores eran prácticamente insignificantes, y son importantes además porque provienen también de los países de menor desarrollo relativo, y no únicamente de los tres grandes (Argentina, Brasil y México). Por otro lado, son éstos los productos que enfrentan mayores obstáculos en su acceso a los países desarrollados. La mayor parte de estos bienes están calificados de "sensibles" en el Sistema Generalizado de Preferencias de la Comunidad.

La región no solamente exporta manufacturas tradicionales, sino también de industrias modernas, sobre todo desde Brasil, Argentina y México, que venden montos importantes. En 1975, las ventas de seis productos metalmecánicos brasileños destinadas a la CEE alcanzaron un valor de 51 millones de dólares, de los cuales 26 millones correspondieron a maquinaria generadora de fuerza (CUCI 711). Productos similares fueron destinados a la AELI, por valor de 18.5 millones de dólares, siendo entre ellos los vehículos automotores (CUCI 732) el rubro más importante, con 13 millones de dólares. Aunque no se dispone de datos sistemáticos desagregados en esta forma sobre años posteriores, la información con que se cuenta parece señalar que estos rubros están creciendo mucho.

Como se ha indicado antes, las exportaciones de América Latina hacia la Comunidad no han logrado crecer a un ritmo similar al de las importaciones de ese origen, sobre todo en los últimos años, y esto ha significado que el saldo en el comercio con la Comunidad, que fue positivo hasta 1970, se haya convertido en un déficit.

2. Las preferencias especiales de la CEE

La CEE no ofrece condiciones de acceso a sus mercados especialmente favorables para la región latinoameri-

⁵⁹ Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

cana que pudieran influir en la participación porcentual de ésta en las importaciones comunitarias. Por el contrario, los distintos acuerdos suscritos por la CEE con varios países del Mediterráneo, con los de la Convención de Lomé, a la cual han adherido 53 países de África, del Caribe y del Pacífico —los llamados países ACP— y con algunos otros de Europa, Asia y África, han llevado a delinear la creación de un bloque comercial entre la Comunidad y un número muy grande de países en desarrollo o semidesarrollados, lo cual, sin duda alguna, tiene consecuencias adversas para las exportaciones de los países que no forman parte de dicho bloque.

Son más de 70 los países a los cuales la CEE concede tratamientos comerciales más favorables no generalizados (o especiales).⁶⁰ Para llegar a esta cifra se han tomado en cuenta:

i) *Las preferencias no recíprocas* otorgadas a los 53 países ACP firmantes de la Convención de Lomé, los tres países de Maghreb y los cuatro de Mashrek que disfrutaban de tratados comerciales preferenciales.

ii) *Las preferencias recíprocas* implícitas en los acuerdos vigentes con los cuatro países mediterráneos que están formando una unión aduanera con la CEE (Grecia, Turquía, Malta y Chipre), los ocho países miembros de la AELI, e Israel, que han firmado acuerdos con la CEE tendientes a crear una asociación de libre intercambio.

Aparte los convenios mencionados, existen acuerdos especiales con países individuales sobre un solo producto o grupo de productos. Entre ellos están los acuerdos con Yugoslavia sobre carnes vacunas, y los acuerdos especiales con países miembros de la Comunidad Británica para compensarlos de la pérdida de ventajas aduaneras causada por la entrada de tres nuevos miembros en la CEE.

La Convención de Lomé otorga en principio (salvo para aquellos productos que están sujetos a la política agrícola común) acceso totalmente libre a la CEE para los productos de los 53 países ACP, sin ninguna obligación de reciprocidad. Esto se complementa con tres acuerdos suplementarios sobre cooperación industrial, asistencia técnica y financiera y estabilización de ingresos de exportación (STABEX).

Cabe señalar como caso especial el del azúcar, que, aun sin disfrutar del sistema STABEX, está sujeto a un acuerdo especial de suministro, mediante el cual la CEE garantiza a los países ACP la compra de cuotas de azúcar a precios que no pueden estar por debajo de los precios de apoyo que se pagan a los productores de la misma comunidad.

En cuanto a las manufacturas, muchos de los países ACP tienen una capacidad potencial de exportación netamente menor que la de América Latina. Así y todo, vale la pena destacar que su posición se compara muy favorablemente con la de los países latinoamericanos, ya que su acceso, totalmente liberalizado, no está sujeto al sistema de cuotas que rige para los productos “sensibles” y “semisensibles” en el sistema de preferencias generalizadas de la CEE. Además, algunos países ACP están ya en condiciones de aprovechar este mejor tratamiento. La Convención de Lomé sólo contiene una cláusula de salvaguardia que autoriza medidas restrictivas, aplicadas de manera tal que provoquen un mínimo de dificultades a los países ACP, si las importaciones dieran lugar a “serias perturbaciones en la economía del país importador”.

El tratamiento menos favorable otorgado en la política comercial de los países de la CEE a América Latina frente a estos otros 70 países desarrollados y en desarrollo, podrá tener efectos mayores en el futuro que en el pasado, en la medida en que la recesión deteriore los mercados para los bienes que son objeto de este tratamiento distinto.

En conclusión, puede decirse que el proteccionismo de los países de la CEE será uno de los temas centrales de las negociaciones entre la Comunidad y América Latina en los próximos años. En ellas deberá tenerse en cuenta también el tratamiento comercial distinto aplicado a las importaciones provenientes de la región.

3. Sistema Generalizado de Preferencias: el esquema de la CEE y su utilización

En un documento de la CEPAL publicado en 1975 se hizo un detallado análisis del esquema de la Comunidad Económica Europea dentro del Sistema Generalizado de Preferencias.⁶¹ Desde entonces, se han producido

⁶⁰ Véase más adelante un examen de la naturaleza y alcance de las preferencias generalizadas.

⁶¹ Véase *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2), 21 de febrero de 1975, Segunda Parte.

cambios en las listas de productos incluidos en dicho esquema, pero no así en su estructura ni en el sentido que tienen para los países latinoamericanos.

En el esquema de la Comunidad para 1978 se modificó el año base para algunos cálculos de cuotas globales, pero esto sirvió sólo para compensar en parte cambios en valores reales. En 1978 no hubo mejoramientos en los montos de las cuotas para productos textiles y entre los productos primarios elaborados se agregaron sólo nueve a los 296 anteriores.

El esquema propuesto para 1979 incluye: i) la adición de 13 líneas arancelarias al esquema, las que corresponden a productos agrícolas elaborados; ii) la reducción de la tasa preferencial para 14 productos del mismo tipo; iii) modificaciones en el sistema de cuotas para la piña conservada, y iv) medidas en favor de los países de menor desarrollo relativo. Además, prevé la modificación del esquema de preferencias aplicable a los textiles para facilitar el cumplimiento de compromisos contraídos en los acuerdos bilaterales asociados con el acuerdo textil Multifibras.

Se ha observado en los últimos años que el Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE ha tendido a introducir principalmente aquellas modificaciones que puedan beneficiar a los países de menor desarrollo relativo, y se cree que esta tendencia continuará en los años venideros. Son ahora pocos los países latinoamericanos que esperan con optimismo una mejora apreciable en el esquema que sea de interés directo para ellos.

En cuanto al aprovechamiento del esquema de la Comunidad, tanto en 1975 como en 1976, los países latinoamericanos que más aprovecharon el esquema de la CEE, fueron Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela. Desde esos países ingresaron efectivamente a la CEE con trato preferencial, importaciones por los montos siguientes, medidos en millones de unidades de cuenta.

	1975	1976
Argentina	47	74
Brasil	162	291
México	59	81
Perú	32	19
Venezuela	1	190

Cabe señalar que el total correspondiente a todos los beneficiarios fue de 1 792 millones de unidades de cuenta en 1975, y de 3 501 millones en 1976.⁶²

Veinticinco productos básicos constituyen alrededor de dos terceras partes de las exportaciones latinoamericanas a la CEE.⁶³ De ellos, 16 están sujetos al pago de derechos arancelarios, y sólo tres disfrutan de preferencias. Dichas preferencias toman la forma de reducciones arancelarias sólo parciales, pero los márgenes de ventaja sobre países sin trato preferencial son muy pequeños. Desde el comienzo, el esquema de la CEE tuvo por objeto alentar la exportación de manufacturas y semimanufacturas desde países en desarrollo, más que la de productos primarios. En realidad, estos últimos no sólo no gozan de preferencias, sino que mediante la aplicación de su política agrícola común, la Comunidad desalienta fuertemente las exportaciones de muchos productos básicos agropecuarios.

Por otra parte, la expresa intención de estimular la exportación de bienes industriales desde los países en desarrollo se ha visto parcialmente frustrada por las limitaciones que impone la misma Comunidad. Dichas limitaciones toman la forma de cupos y topes arancelarios que impiden la entrada de bienes liberados una vez copados los límites establecidos. Lamentablemente, algunos de los productos afectados son precisamente aquellos de exportación no tradicional que América Latina ha estado tratando de promover con miras a disminuir su desventajosa dependencia de unos pocos productos de exportación sujetos a fuertes fluctuaciones de los precios y de la demanda internacional.

Cuarenta y seis productos industriales "sensibles" están sujetos a cupos arancelarios, con una asignación anticipada de cada cupo entre los Estados miembros de la Comunidad. Algunos cupos arancelarios incluyen

⁶² Véase UNCTAD, "Sistema Generalizado de Preferencias: Respuestas de los países otorgantes" (TD/B/C.5/30/Add.4 y Add.12), 20 de junio de 1977.

⁶³ Véase la lista de estos productos en *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina* (F/CFPAL/1024/Rev.1), p. 241.

una parte de reserva, para que la asignación pueda ajustarse de acuerdo con el uso del cupo. Los productos "semisensibles" son 131, y están sujetos a topes en el ámbito de la Comunidad. Para casi todos los otros productos no agropecuarios llamados "no sensibles" los límites máximos establecidos por la Comunidad se aplican cuando el producto cambia de categoría en cuanto a su "sensibilidad". Cada uno de los países exportadores, en particular, está limitado en principio a un determinado porcentaje del cupo fijado por la Comunidad (*butoir*), lo que significa que ninguno de ellos puede por sí solo exportar más de 50, 30 o 20% del tope, según el producto. Los *butoirs* están especificados, producto por producto, en la lista de bienes que disfrutan de preferencias incluidos en los capítulos 25 a 99 de la nomenclatura arancelaria.

Las materias primas industriales no están incluidas en las preferencias, pero en general pagan derechos muy bajos o nulos.

De acuerdo con la información proporcionada a la UNCTAD por la Comunidad Económica Europea, existe una gran disparidad entre el valor de las importaciones (de todas las fuentes) de los productos incluidos en el esquema de preferencias, y el valor de las importaciones de los mismos productos que efectivamente recibieron un trato preferencial de la Comunidad; la relación en 1975 fue de 3 a 1.⁶⁴ Algunos países latinoamericanos (Brasil, México y Perú), mostraron un grado de aprovechamiento mayor, de acuerdo con las cifras proporcionadas por la fuente citada. El porcentaje de Argentina correspondió al promedio mundial, y el de Venezuela fue muy bajo.

Dos factores que limitan en forma grave el uso de las preferencias, son los siguientes: i) los cupos y límites máximos impuestos por la Comunidad para ciertos productos "sensibles" y "semisensibles", y ii) el insuficiente conocimiento y comprensión del esquema por parte de los exportadores, a lo que contribuye la complejidad de su reglamentación. Respecto del primero de estos puntos, en 1976 cinco países latinoamericanos sobrepasaron los límites máximos fijados por la Comunidad (Brasil con siete productos, México y Venezuela con dos productos cada uno, y Argentina y Colombia con un producto cada uno). Todos los países beneficiarios del esquema, incluso los latinoamericanos, vieron limitadas sus exportaciones liberadas de 23 otros productos, debido a las restricciones cuantitativas impuestas por la Comunidad.⁶⁵ Lo anterior significa que en los países latinoamericanos llegaron a 36 los productos afectados por la aplicación de este tipo de restricciones dentro del esquema de preferencias, mientras en el conjunto de los países en desarrollo fueron 105 los productos afectados. Los 36 productos corresponden a las siguientes categorías: cueros y pieles, madera, cemento, hilados, tejidos y prendas de vestir, calzado, ácido cítrico y glutámico, derivados del petróleo, ciertos artículos manufacturados de metal y materiales de construcción.

En 13 de los productos en que una restricción cuantitativa del esquema afectó a un país o a países latinoamericanos, el monto máximo liberado alcanzó a menos de medio millón de dólares. Para otros productos, dicho monto fue de 800 000 dólares. Y para un tercer grupo de productos, los límites son extremadamente bajos en relación con las exportaciones totales del país "beneficiario" a la Comunidad (por ejemplo, los cueros y pieles exportados por Argentina, y el calzado y las tablas cepilladas exportados por Brasil).

4. El proteccionismo y las condiciones de acceso al mercado de la CEE

Los obstáculos al libre acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de la Comunidad se manifiestan en distintas formas, variando de un grupo de productos a otro.

Las preferencias especiales descritas antes afectan el acceso de los productos tropicales latinoamericanos a los mercados de la CEE. Son principalmente estos productos los que los países de la Convención de Lomé y otros que gozan de preferencias especiales en la CEE están exportando en competencia con América Latina. Los provenientes de América Latina, en cambio, están en buena parte sujetos a aranceles bastante altos según la fórmula de la nación más favorecida. El Sistema Generalizado de Preferencias, habitualmente no se aplica a productos primarios, y concede solamente márgenes preferenciales reducidos a las semi-

⁶⁴ Véase UNCTAD, "Sistema Generalizado de Preferencias: Respuestas de los países otorgantes de preferencias" (TD/B/C.5/30/Add.4), *op. cit.*

⁶⁵ UNCTAD, "Aplicación y efecto del Sistema Generalizado de Preferencias. Esquema de la Comunidad Económica Europea, 1976" (TD/B/C.5/17/Add.22), 21 de enero de 1977.

manufacturas. De los productos primarios tropicales que figuran entre las exportaciones latinoamericanas más importantes, los bananos, el café, el cacao y el tabaco pagan aranceles bastante elevados, si se los compara con la exención de derechos de importación otorgada a los países ACP. Además, generalmente son progresivos, en la medida en que aumenta el grado de elaboración del producto. Por ejemplo, el café en grano paga 5.4%, el café tostado 15% y el café soluble 18%. Y tasas mucho más altas rigen para productos elaborados con tabaco, como son los puros.

Un número reducido de productos tropicales no paga derechos o los pagan muy bajos (maní, copra, madera). América Latina no sufriría en estos casos discriminación alguna si no fuese por los efectos derivados del STABEX, que pueden inducir a la Comunidad a comprar tales productos preferiblemente a los países ACP, evitando de este modo los pagos compensatorios estipulados en caso de merma en los ingresos de tales países.

En cambio, varios productos, principalmente de zona templada, que tienen mucha importancia entre las exportaciones latinoamericanas —carne de vacuno, trigo maíz y azúcar— están sujetos a la política agrícola común de la Comunidad. Dicha política protege a los agricultores de la Comunidad limitando la importación de estos productos mediante un sistema elaborado de restricciones cuantitativas y de gravámenes de diferente tipo que tienden a anular las ventajas comparativas que pudieran tener productores de otras regiones. La política agrícola común ha contribuido al autoabastecimiento cada vez mayor de estos productos dentro del mismo mercado común, y a una competencia que afecta a los productores del Tercer Mundo en los mercados internacionales donde son colocados los superávits de producción que se generan en la Comunidad como consecuencia de la política de apoyo a los precios.

En años recientes los sobrantes agrícolas de la Comunidad han alcanzado proporciones muy altas (un millón de toneladas de reservas de leche en polvo, 300 000 toneladas de mantequilla), mientras que el costo financiero de la política de apoyo a los precios de productos lácteos en 1976 ha sido estimado en 2 000 millones de unidades de cuenta.

Como se indicó antes, las condiciones de acceso para las exportaciones latinoamericanas de materias primas no agrícolas son buenas en principio, puesto que los aranceles que se aplican son bajos o nulos. Sin embargo, algunos de estos productos (mineral de hierro, cuero, algodón, sisal y abacá) están sujetos al STABEX, por lo que al igual que en el caso de ciertos productos tropicales, la CEE tendrá mayor interés en importar desde los países ACP, para evitar los pagos compensatorios previstos en ese sistema. En cuanto a los productos manufacturados, ya se ha explicado, en relación con el Sistema Generalizado de Preferencias, las limitaciones al libre acceso impuestas por el sistema de cupos y otros límites máximos, así como el tratamiento de los productos llamados “sensibles” y “semisensibles”.

Un examen de las condiciones de acceso al mercado de la CEE efectuado en 1978 por la CEPAL ha revelado que en gran medida éste está más fuertemente protegido que el de los Estados Unidos o Japón; aparte la estructura del arancel, las medidas no arancelarias se han diseñado “en tal forma que su negociación, no obstante la amplitud de materias incluidas en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales, escapa a la competencia del GATT imposibilitando así su catalogación e identificación”.⁶⁶ El estudio identifica 23 categorías de medidas no arancelarias, y señala que casi todas (incluidas muchas que no se conocen en los Estados Unidos ni en Japón) son aplicadas por la Comunidad. Estas medidas permiten que, a pesar de mantenerse derechos bajos o nulos, no se pierdan los efectos de la protección. Cabe destacar que en este trabajo se analizaron 172 posiciones arancelarias, y se encontró que 156 estaban gravadas con restricciones no arancelarias.

La Comunidad es un exponente altamente representativo del nuevo proteccionismo que resguarda a una serie de productos de alto interés para América Latina. Si bien las nuevas tendencias no están explícitamente dirigidas en contra de la región, la afectan en forma más aguda que a otras áreas en desarrollo. Concretamente, los principales perjuicios inmediatos de esta política para América Latina se están produciendo en los sectores textil, de confecciones, y de calzado y manufacturas de cuero. Las exportaciones a la CEE de otros productos sujetos a restricciones (siderúrgicos, metalmecánicos, electrónicos y material de transporte) no han adquirido todavía gran importancia, pero están en la línea de la expansión natural de las exportaciones latinoamericanas.

⁶⁶“El nuevo proteccionismo comercial y el desarrollo de América Latina” (E/CEPAL/L.184), octubre de 1978, p. 59.

Como ha sucedido con los Estados Unidos, el alivio del proteccionismo que los países latinoamericanos esperaban obtener en virtud de las negociaciones comerciales multilaterales no se ha materializado. Si se toma en cuenta la erosión del Sistema Generalizado de Preferencias por las concesiones ofrecidas en esas negociaciones, la ganancia neta para los productos incluidos en los capítulos I a 24 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (ex NAB) es una reducción de dos unidades porcentuales en la tasa media ponderada, lo que equivale a una reducción de los aranceles recaudados de 35.7 millones de dólares.⁶⁷ Esta última cifra es sólo una fracción pequeña de las exportaciones latinoamericanas cubiertas por ofertas de rebajas. Para los productos incluidos en los capítulos 25 a 99 los resultados han sido similares, con beneficios netos de sólo 0.8 unidades porcentuales en la tasa, y de 13.1 millones de dólares en el total de aranceles.⁶⁸

C. RELACIONES ECONOMICAS CON LAS PAISES EUROPEOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ASISTENCIA MUTUA ECONOMICA (CAME)

1. Crecimiento del intercambio comercial

Las relaciones comerciales de países latinoamericanos con los países europeos miembros del CAME han alcanzado ya una elevada significación, por el número de países latinoamericanos participantes, por el volumen y valor del comercio involucrado, y también por ciertos cambios cualitativos que tales relaciones han experimentado en el curso de los años. Al examinar el cuadro 27 se observa que las exportaciones de varios países latinoamericanos destinadas a países europeos del CAME registraron entre 1973 y 1977 tasas de crecimiento relativamente altas: de 225% en Argentina y 152% en Brasil, los dos países con la más elevada proporción de exportaciones con destino al CAME; de 219% y 113% en Colombia y Perú, valores más pequeños pero que revelan también un ritmo vigoroso de crecimiento; y por último, de 478% en Ecuador, partiendo también de valores relativamente bajos. Sin embargo, pese a que ha aumentado significativamente el número de países latinoamericanos que exportan a los países europeos del CAME, el grueso de estas exportaciones (excluidas las de Cuba) sigue concentrado en muy pocos países: en 1960 Argentina y Brasil suministraron 91% de esas exportaciones, y en 1977 esos mismos dos países siguieron generando 75% de ellas (siempre excluidas las de Cuba). En el mismo cuadro se observa que las exportaciones de Perú y Colombia han adquirido también valores de cierta significación. Las correspondientes a otros dos países, México y Uruguay, alcanzan magnitudes más pequeñas y han estado sujetas a grandes fluctuaciones, mientras que las de Costa Rica —también de valores modestos— se han incrementado notablemente en los dos últimos años. El alto grado de concentración de las exportaciones por países de origen se repite también por países de destino: en efecto, dos de ellos —la Unión Soviética y Polonia— absorben cerca de los dos tercios de las exportaciones latinoamericanas (excluidas las de Cuba), destinadas al CAME. Al considerar la evolución del intercambio latinoamericano con los países miembros del CAME conviene tener presente que desde 1960 Cuba comenzó a comerciar activamente con esos países, en parte como medio de atenuar los efectos del bloqueo comercial que cierto número de países le impuso a partir de 1961, y en parte también como resultado de los convenios de cooperación que Cuba suscribió con países del CAME desde comienzos de los años sesenta. Por ello, a partir de 1965 el valor de las exportaciones cubanas destinadas a los países europeos del CAME ha excedido generalmente, y en algunos años ha superado con creces, el valor de las exportaciones del resto de los países latinoamericanos al mismo destino. (Véase nuevamente el cuadro 27.)

La evolución de las importaciones procedentes de los países europeos del CAME presenta rasgos un tanto diferentes. En primer lugar, las cubanas alcanzaron un ritmo rápido y sostenido que las llevó en 1975 a un monto superior en poco más de 3 veces al de 1965. Las del resto de los países latinoamericanos fueron cuatro veces más altas que en el año indicado. Las cifras del cuadro 27 muestran claramente que el crecimiento de las importaciones del conjunto de los países latinoamericanos (excluida Cuba) ha sido muy lento, y que entre 1960 y 1972 las variaciones anuales tuvieron escasa magnitud; que empezaron a crecer a un

⁶⁷ La tasa media ponderada del arancel para los productos de los capítulos 1 a 24 se reduce de 6 a 4%. Esta diferencia de dos unidades de por ciento, multiplicada por el valor de las exportaciones latinoamericanas de esos productos en 1976, indica el valor total en que se reducen los derechos recaudados como resultado de la negociación.

⁶⁸ E/CEPAL/L.184, *op. cit.*, p. 85.

ritmo un poco más alto a partir de 1973 y hasta 1976, pero que al año siguiente sufrieron de nuevo una pequeña merma. También aquí se observa la elevada participación que tienen Argentina y Brasil, países a los cuales correspondió en 1960 el 85% y en 1977 el 74% de las importaciones totales latinoamericanas (excluida Cuba) procedentes del CAME. Es interesante anotar, sin embargo, que en el comercio de importación desde países del CAME participa un número de países latinoamericanos mucho mayor que en las exportaciones a esa área, aunque los valores individuales son relativamente pequeños. Así, por ejemplo, Barbados, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, la República Dominicana, Venezuela y Trinidad y Tabago, países que casi no realizan exportaciones a países europeos del CAME, registran en cambio importaciones de aquella procedencia, correspondientes principalmente a productos de Checoslovaquia y la República Democrática Alemana.

La composición del intercambio de los países latinoamericanos con los países europeos del CAME, y en particular la composición de las exportaciones, acusa una elevada concentración en los bienes primarios, aun en países como Argentina, Brasil y Colombia, en los que la exportación de manufacturas hacia otros mercados ya es de cierta significación. Las exportaciones de México, sin embargo, son más diversificadas, ya que un poco menos de la mitad está formada por bienes primarios, poco más del 40% por semimanufacturas y el resto se distribuye en productos manufacturados; pero como se puede observar en el cuadro 27, el monto total de las exportaciones mexicanas a los países europeos del CAME alcanza cifras relativamente modestas y con fuertes fluctuaciones anuales. El predominio que tienen los bienes primarios en las exportaciones de todos los demás países latinoamericanos parecería indicar que no se han logrado alcanzar los objetivos señalados en la mayoría de los convenios comerciales existentes entre países latinoamericanos y países europeos del CAME tendientes a promover la exportación de manufacturas a estos últimos. La composición de las importaciones desde el CAME no presenta características particulares, predominando en ellas los bienes de capital y otros productos manufacturados.

Las diferentes tasas de crecimiento que han tenido las exportaciones y las importaciones hacia y desde los países europeos del CAME en cada uno de los países latinoamericanos, y las diferencias que en el signo y la magnitud del saldo comercial registra cada uno de ellos, no permiten hacer generalizaciones útiles en este campo.

El superávit del balance comercial global de América Latina corresponde en su mayor parte a dos países. En otros refleja el período de maduración que transcurre entre el momento en que se suscriben los convenios de cooperación y la fecha en que empiezan a realizarse los proyectos convenidos.

Más aún, como se señaló al tratar las importaciones, hay cierto número de países latinoamericanos que realizan importaciones desde países europeos del CAME sin exportar hacia ellos, de modo que tienen tradicionalmente un déficit en su balance comercial con dichos países. Por consiguiente, el problema del saldo comercial es muy diferente para los distintos países según la composición de sus exportaciones, los sistemas de pagos convenidos (en compensación, en monedas convertibles o en una combinación de los mismos) y la naturaleza de los compromisos adquiridos en convenios de cooperación económica que involucren proyectos con plazos más o menos largos de realización. Algunos de esos aspectos se examinan brevemente en los párrafos que siguen.

2. La base contractual

La base contractual, el conjunto de convenios y acuerdos que contienen los principios y condiciones generales, y las modalidades concretas de relaciones recíprocas, ya están bastante desarrolladas. Hasta ahora los países de ambas regiones han suscrito entre sí alrededor de 200 convenios de comercio, de pagos y de colaboración y cooperación económica, técnica y científica, que forman el fundamento para desarrollar el comercio y otras formas de relaciones económicas de largo plazo. En estos convenios los países de ambas regiones se otorgan mutuamente el tratamiento de nación más favorecida y simultáneamente, los países miembros del CAME otorgaron de manera unilateral a los países latinoamericanos concesiones dentro del Sistema Generalizado de Preferencias, y otras facilidades. Las partes contratantes también previeron las excepciones a la cláusula de más favor, tomando en cuenta la participación en los esquemas de integración económica. Algunos países convinieron desarrollar el comercio directo entre ellos, evitando o disminuyendo de ese modo el comercio a través de intermediarios, y tomar como base de precios los que rijan en el mercado

Cuadro 27
**AMERICA LATINA: COMERCIO CON LOS PAISES EUROPEOS DEL CONSEJO DE ASISTENCIA
 MUTUA ECONOMICA, 1960-1977**

(Millones de dólares)

Año	Argen- tina	Brasil	Colom- bia	Costa Rica	Ecu- dor	México	Perú	Uru- guay	Total 8 países	Cuba	Total América Latina
<i>Importaciones</i>											
1960	59.6	71.3	2.2	--	--	1.0	0.1	8.8	143.0	114.8	258.8
1965	112.5	89.0	11.5	--	--	58.6	16.3	9.9	297.8	395.0	698.0
1970	73.7	123.0	33.6	6.7	8.4	3.7	32.9	28.4	310.4	628.8	945.8
1971	68.4	130.0	24.6	3.5	14.1	5.4	53.7	9.9	309.6	412.9	736.9
1972	59.0	213.0	20.4	5.1	13.1	3.8	46.8	16.0	377.2	330.2	744.2
1973	134.8	340.0	35.9	9.7	12.2	7.9	68.1	37.5	646.1	650.4	1 359.4
1974	280.7	396.0	43.4	3.2	22.8	15.0	112.9	40.3	914.3	1 233.9	2 237.9
1975	319.3	759.0	33.4	2.9	31.5	9.8	202.0	29.0	1 386.9	2 193.6	3 658.6
1976	289.7	896.0	71.2	8.8	46.0	21.4	131.7	17.9	1 482.7	...	...
1977	437.9	858.0	114.6	28.0	70.6	9.1	145.0	38.3	1 701.5	...	...
<i>Exportaciones</i>											
1960	48.5	79.6	2.1	--	--	2.6	1.3	17.0	151.1	93.3	250.3
1965	31.1	63.8	10.7	--	--	4.9	2.1	2.1	114.7	500.0	626.0
1970	17.5	58.0	17.1	1.0	4.7	6.2	3.8	8.5	116.8	775.3	920.3
1971	20.9	109.0	17.5	1.1	5.5	7.2	3.5	4.7	169.4	809.8	996.8
1972	21.5	92.0	11.0	1.3	5.1	6.8	5.5	2.9	146.1	843.8	1 017.8
1973	26.8	98.0	14.4	3.2	5.6	9.3	15.5	5.6	178.4	970.0	1 217.0
1974	57.6	186.0	25.2	4.2	8.8	12.5	24.3	5.3	323.9	1 377.0	1 753.0
1975	100.3	225.0	15.8	5.9	11.2	20.8	30.0	8.5	417.5	1 717.3	2 175.3
1976	82.6	268.0	24.6	5.2	7.8	43.1	29.3	10.2	470.8	...	...
1977	80.0	253.0	33.2	5.9	9.9	19.0	28.7	21.0	450.7	...	...

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade*. Los datos sobre Cuba provienen de fuentes oficiales cubanas. El total de América Latina incluye otros países no enumerados.

mundial en el momento de la conclusión de los contratos. En cuanto a la forma de pago, como se ha señalado, algunos países llegaron al acuerdo de efectuar los pagos en moneda convertible, mientras que otros lo hacen en cuentas de compensación.

Con miras a crear condiciones propicias para el desarrollo de las relaciones económicas se está buscando una creciente colaboración de los sistemas institucionales de los países de ambas regiones.

Los países de América Latina y los países miembros del CAME, al desarrollar sus relaciones económicas, crearon el fundamento para una mayor colaboración y cooperación entre los agentes nacionales que participan en el comercio, la construcción común de plantas, la colaboración tecnológica, etc. El problema de los agentes, en el caso de relaciones económicas entre países con diferentes regímenes socioeconómicos y políticos, ha sido arduo, pero se ha ido solucionando en sus aspectos principales. Las instituciones nacionales que participan en la calidad de agentes son públicas, privadas, mixtas, nacionales y binacionales.

El avance logrado en las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME, tanto en la creación de una base contractual como en la colaboración entre las instituciones, abre perspectivas más favorables para el futuro. En los decenios pasados se eliminaron muchos prejuicios y se ha logrado una mayor comprensión mutua de las necesidades y posibilidades de cada parte contratante.

Sin embargo, todavía subsisten dificultades y problemas. Entre los problemas que merecen mayor estudio cabe mencionar la disparidad entre las oportunidades que otorga la base contractual, y el uso que de ellas se hace en la realidad; las demoras en la ratificación de los convenios, y la necesidad de profundizar y

perfeccionar la colaboración entre las instituciones nacionales que proyectan, orientan, dirigen o asisten las relaciones económicas entre los países.

En conclusión, puede decirse que el desarrollo de las relaciones económicas entre los países de América Latina y los países miembros del CAME dependerá tanto de factores de carácter material, económico, como de la función del factor político.

La base contractual sobre la cual se han venido desarrollando esas relaciones entre los países latinoamericanos, excluida Cuba, y los países europeos del CAME ha experimentado cambios importantes en algunos aspectos y en otros mantiene rasgos que le son característicos. Los primeros convenios comerciales firmados con países latinoamericanos, a mediados de los años cincuenta, fueron de compensación y se pactaron con Argentina y Colombia, y posteriormente con Brasil. Antes de finalizar ese decenio, Argentina y los países del CAME sustituyeron esos convenios de compensación por otros que estipulaban pagos en monedas de libre convertibilidad. Brasil mantuvo sus relaciones comerciales con Checoslovaquia basadas en un sistema de pagos en moneda convertible, y con el resto de los países del CAME basadas en acuerdos bilaterales de compensación, pero desde mayo de 1969 las transacciones con la Unión Soviética (que son las de mayor volumen) se realizan en monedas convertibles. De acuerdo con informaciones no oficiales, se estaría negociando la utilización de pagos en moneda convertible en los convenios bilaterales con otros países del CAME. En Colombia la experiencia fue un tanto similar: los convenios de compensación con la Unión Soviética y Checoslovaquia se sustituyeron por acuerdos que incluían sistemas de pago en moneda convertible, pero se conservan los acuerdos de compensación con Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y la República Democrática Alemana. Sin embargo, el comercio de Colombia con los países europeos del CAME que se rigen por convenios de compensación es más importante que el que se realiza con los países que operan con moneda convertible.

Se advierte pues, que por parte de los países latinoamericanos hay manifiesta preferencia por la utilización de los pagos en moneda convertible, siendo éste uno de los cambios importantes que están ocurriendo en el proceso de afianzamiento y expansión de las relaciones económicas entre países de las dos áreas. El otro cambio importante se relaciona con la naturaleza misma de los convenios, que en un principio estuvieron estrictamente limitados al campo de las relaciones comerciales, y en los años más recientes han ido evolucionando hacia acuerdos más amplios en los que, además de los aspectos comerciales, se plantean objetivos de cooperación en los diversos campos del desarrollo económico y social. El primer hecho mencionado, el gradual avance hacia los sistemas de pagos en moneda convertible, es de indudable trascendencia, pero sería una excesiva simplificación pensar que esto bastaría para mantener y ampliar las relaciones comerciales y la cooperación económica entre países de las dos áreas. Por una parte, aun en los acuerdos que estipulan el uso de moneda convertible, los países europeos del CAME han hecho hincapié en la necesidad de mantener un comercio equilibrado, aunque este concepto de equilibrio debe entenderse como un objetivo de mediano plazo. Por otra parte, se ha llegado a afirmar que si la liquidación de los saldos comerciales en moneda convertible se transformara en la regla general, podría haber una disminución a largo plazo de las compras que hacen los países europeos del CAME a los países en desarrollo,⁶⁹ especialmente cuando las exportaciones de éstos son productos que pueden considerarse no esenciales.

En el caso latinoamericano, los convenios de compensación que mantienen Brasil y Colombia con algunos países europeos del CAME han sido objeto de opiniones controvertidas, pues mientras algunos consideran que son créditos extendidos a los países del CAME, esto es, financiamiento de sus importaciones, otros sostienen que constituyen un medio para promover exportaciones que de otro modo difícilmente se realizarían. De acuerdo con esta última opinión, el problema de la utilización de los saldos positivos generados por los convenios de compensación no debería tratar de resolverse suprimiendo la generación de los saldos, sino más bien promoviendo la utilización de los mismos en la adquisición de bienes en los mercados de los países donde se obtienen tales saldos, o si esto no es posible o conveniente, promoviendo arreglos que faciliten la transferencia de esos saldos a otros países miembros del CAME. En cualquier caso, parecería que ésta es una decisión que no puede basarse solamente en consideraciones relativas al rendimiento o costo financiero de mantener saldos en cuentas de compensación, puesto que tendrían que tomarse en cuenta otros elementos de juicio, como por ejemplo, si estas exportaciones permiten la colocación de

⁶⁹ Véase "Análisis de los sistemas actuales de pagos entre los países en desarrollo y los países socialistas de Europa Oriental", Informe del Secretario General de la UNCTAD (TD/B/AC.22/2), 4 de octubre de 1977, p. 8.

excedentes acumulados, la utilización de recursos materiales y humanos parcialmente ociosos, o la realización de nuevas inversiones para aumentar la capacidad instalada de producción, que generan economías de escala. En síntesis, importa determinar si los convenios de compensación constituyen medios para crear nuevos mercados (caso en el cual el problema de la utilización de los saldos tiene que verse más allá de su aspecto puramente financiero), o si solamente sirven para sustituir mercados, caso en el cual deben examinarse bajo otra perspectiva.

El problema de los sistemas de pagos ha sido uno de los más difíciles de resolver en las relaciones económicas entre los países europeos del CAME y los países en desarrollo. En la Declaración Conjunta que aquéllos hicieron en el cuarto período de sesiones de la UNCTAD, en 1976, expresaron estar dispuestos a "Reforzar los elementos de multilateralismo en las relaciones económicas y comerciales, recurrir en mayor medida a los pagos multilaterales en rubros transferibles (así como en otras monedas, de común acuerdo con los países interesados)".⁷⁰ La coexistencia de acuerdos de compensación y acuerdos de pago en moneda convertible en el intercambio de países latinoamericanos con el CAME ilustra esta situación. Sin embargo, para dar aplicación práctica a esta Declaración hace falta que los países de ambas regiones busquen la coincidencia de sus intereses económicos en el mediano y largo plazo, lo que todavía no se ha explorado en forma suficiente.

Los países en desarrollo han reiterado en diversos foros y ocasiones su interés por formalizar arreglos para el establecimiento de un sistema multilateral de pagos con los países europeos del CAME y con ese propósito aprobaron, entre otras acciones, la resolución 95(IV) de la UNCTAD, por la cual se encomendó al Secretario General de este organismo la constitución de un grupo de expertos encargado de estudiar un sistema de pagos multilaterales entre los países del CAME y los países en desarrollo. Las deliberaciones de este grupo de expertos intergubernamentales, muy interesantes dados los diversos problemas que deben resolverse o atender cuando se trata de establecer un sistema multilateral de pagos entre países en desarrollo y países miembros del CAME, no pudieron desembocar en consenso sobre un sistema multilateral de pagos; se terminó por sugerir diversos procesos de aproximación a tal sistema, como la combinación de pagos en cuenta de compensación y en moneda convertible en diversos grados, la utilización de las comisiones mixtas como mecanismos apropiados para discutir y encontrar soluciones adecuadas en el campo de los pagos, y la introducción de métodos más flexibles en los actuales sistemas de pagos mediante el aumento de los créditos técnicos, la extensión de los plazos para la liquidación de los saldos, y el uso de cuentas especiales en moneda convertible.⁷¹

El otro fenómeno importante a que se aludió se relaciona, como ya se dijo, con la gradual evolución que se ha venido observando en los tipos de convenios que regulan las relaciones entre países de las dos áreas, que ya no están limitados al ámbito estrictamente comercial, sino que además de ese campo abarcan diversas esferas de la cooperación económica. Argentina y Perú son los dos países latinoamericanos (excluyendo a Cuba), que han formalizado el mayor número de convenios de cooperación económica con países europeos del CAME, siguiéndoles Colombia y México. Los convenios de cooperación obviamente sólo proveen el marco institucional dentro del cual tienen que definirse posteriormente los programas y proyectos que materializan esta cooperación en sus diferentes campos. Existe, por lo tanto, una distancia relativamente grande entre los objetivos y propósitos enunciados en los convenios de cooperación y los resultados prácticos alcanzados.

No es posible intentar aquí una evaluación de esos resultados, en parte porque no se prestan a generalizaciones y en parte porque la concreción y puesta en marcha de proyectos debía efectuarse en los tres o cuatro últimos años, por lo que la mayoría está en la fase de ejecución. A fin de mostrar la amplitud con que se ha planteado la cooperación por parte de los países del CAME, pueden mencionarse algunos de los más importantes proyectos concretados por Argentina y Perú con dichos países. Con Argentina, los proyectos de mayor envergadura se encuentran en el sector de la energía (termoelectricidad e hidroelectricidad), la minería (explotación del carbón y del petróleo) y el transporte (provisión de vagones de ferrocarril). A fines de 1978 el Gobierno de la República Argentina anunció que había concedido a la Unión Soviética el contrato para hacer el diseño final del proyecto hidroeléctrico del Paraná Medio, que abarca dos centrales con una

⁷⁰ Documento TD/211, 28 de mayo de 1976.

⁷¹ Véase el "Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos para estudiar un sistema de pagos multilaterales entre los países socialistas de Europa oriental y los países en desarrollo", documento TD/B/683, del 14 de diciembre de 1977.

capacidad total de 5 700 megavatios. Con el Perú, los proyectos contratados incluyen el complejo pesquero de Paita, la ampliación de la central hidroeléctrica de Cañón del Pato, el proyecto de riego de Olmos, la explotación del yacimiento de cobre de Antamina, y otros relacionados con los sectores de la educación y la salud.

La evaluación de las relaciones económicas entre América Latina y los países miembros del CAME a través de volúmenes de compras y ventas, costos de construcción, estructura del intercambio de mercaderías y asistencia técnica da una imagen limitada. En muchos casos los factores coyunturales han influido fuertemente, ocasionando cambios bruscos que reflejan la influencia de casos, y no las tendencias de largo plazo. Una imagen más completa sobre la materia surge del análisis de la base contractual y de la colaboración entre los sistemas institucionales de las partes, que junto con los factores de carácter económico, establecen las condiciones para las relaciones económicas de largo plazo.

Capítulo VII

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUAL ETAPA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

1. Expansión y preocupaciones comunes

En los últimos años ha continuado la internacionalización de las economías latinoamericanas, a través de la inversión y la tecnología extranjeras. Las empresas extranjeras tienen una importancia particular en los sectores dinámicos de la industria manufacturera, es decir, los metalmecánicos y químicos, las actividades financieras, la comercialización y elaboración de los productos básicos y las exportaciones de manufacturas. La apreciación anterior se puede ilustrar con las estimaciones siguientes de la CEPAL: ⁷² la inversión directa acumulada ⁷³ de los países industrializados de la OCDE en América Latina y el Caribe alcanzó a fines de 1975 el valor de 37 600 millones de dólares, que equivale prácticamente al total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año; la participación de las empresas transnacionales en el producto interno bruto agregado de la región fue en 1975 de sólo 7%, pero dos veces mayor en el producto manufacturero. Las ventas de manufacturas de las empresas transnacionales estadounidenses en la región aumentaron en la primera mitad del decenio de 1970 a un ritmo medio anual de 20.5%, concentrándose en los productos químicos, maquinaria, incluida la eléctrica, y el equipo de transporte (60% de las ventas totales de manufacturas en 1974-1975); las exportaciones manufactureras de tales empresas se elevaron en igual período en 23% anual, y la inversión acumulada estadounidense en el sector financiero alcanzó en 1975 a unos 4.6 miles de millones de dólares, es decir, subió 55% anualmente entre 1967 y 1975. Los datos parciales confirman la continua expansión de las empresas transnacionales en el segundo quinquenio de los años setenta: así la inversión directa de las empresas estadounidenses en la región aumentó en el año 1977 en 15.9% contra 8.0% en 1976 y 11.3% en 1971-1975. ⁷⁴ ⁷⁵

⁷²Para mayor detalle, véase CEPAL, "Tendencias y cambios en la inversión de las empresas transnacionales en los países en desarrollo y particularmente en América Latina", *Estudio Económico de América Latina*, 1977, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.79.II.G.1, pp. 543 a 560.

⁷³Se supone por definición que la inversión extranjera directa corresponde casi a la de las empresas transnacionales. Más aún, de los Estados Unidos más del 70% de la inversión extranjera directa total proviene de sólo 250 a 300 de ellas. En el Reino Unido, más del 80% está controlado por 165 empresas transnacionales y en Alemania Federal más del 70% corresponde a 82 firmas. (Véase, Naciones Unidas, *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*, ST/ECA/190, Nueva York, 1973, pp. 5 y 7.)

⁷⁴Véase: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, agosto de 1978, Vol. 58, N° 8.

⁷⁵Los aumentos del valor de la inversión directa en los últimos años, señalados en este párrafo, se han visto afectados por el recrudescimiento de la inflación mundial, y particularmente, por el encarecimiento de los bienes de capital y servicios cuya importación forma parte de la inversión extranjera. Por ejemplo, los precios de bienes industriales en los Estados Unidos acusaron entre los años 1972 y 1977 un aumento medio anual de 9.8%, siendo los incrementos respectivos en 1975 de 6.0%, en 1976 de 6.4% y en 1977 de 6.7%, o sea, menores que en los primeros años del período. Por otro lado, se puede suponer que el poder adquisitivo, y el efecto de estas inversiones en las economías latinoamericanas, no ha disminuido como consecuencia de la inflación local reflejada, en mayor o menor grado, en el encarecimiento de las divisas extranjeras.

El interés de las empresas transnacionales por el mercado latinoamericano despierta en los países de la región reacciones distintas según los casos, pero que en la mayoría de los países se basan en dos tipos de consideraciones: por una parte, el aporte que ellas puedan hacer, y que muchos de los países latinoamericanos desean obtener, en materia de tecnología, capital, acceso a los mercados externos y manejo de empresas y plantas; por otra, el deseo de evitar toda interferencia de la inversión extranjera en los asuntos de política interna, de asegurar que esta inversión se adapte a las orientaciones de estrategia y política de desarrollo de cada país, y de lograr que sus modalidades de operación sean las más apropiadas a las necesidades y realidades nacionales.

Estas preocupaciones fundamentales se reflejan en los principios comunes sostenidos por los países en desarrollo ante la elaboración de un código internacional de conducta para las empresas transnacionales. También se confirmaron en la *Evaluación de Guatemala*, en la que se estableció la necesidad de que las empresas transnacionales se subordinasen a las leyes, reglamentos y jurisdicción exclusiva del país huésped, se abstuviesen de toda ingerencia en los asuntos internos, las relaciones internacionales y la política externa, acatasen la soberanía nacional sobre los recursos naturales y económicos, se sometiesen a las políticas, objetivos y prioridades nacionales, informasen sobre sus actividades, hiciesen aportes netos de recursos financieros, contribuyesen a la capacidad científica y tecnológica interna y, finalmente, se abstuviesen de prácticas comerciales restrictivas.⁷⁶

La Comisión de Empresas Transnacionales, organismo gubernamental del Consejo Económico y Social en este campo,⁷⁷ consideró en su cuarto período de sesiones en mayo de 1978, en Viena, el resultado de varias reuniones del Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre un Código de Conducta⁷⁸ y resolvió que el mandato de este Grupo debería ser extendido para decidir sobre varios importantes aspectos pendientes, como por ejemplo, las definiciones y el carácter legal del Código y las obligaciones de las partes involucradas.⁷⁹

Evidentemente, la elaboración y la aceptación internacional de un código de conducta para las empresas transnacionales es un proceso complejo y difícil, relacionado con la introducción del Nuevo Orden Económico Internacional y con los objetivos perseguidos por los países en desarrollo en el diálogo norte-sur. Sin desconocer la importancia primordial de las negociaciones intergubernamentales sobre este tema, cabe recordar que la capacidad y las pautas de acción de los gobiernos latinoamericanos frente a las empresas transnacionales se relacionan con las condiciones y experiencias reales de los distintos países, en lo que se refiere a los vínculos entre ambas partes y a los elementos de la capacidad de negociación y las políticas gubernamentales.⁸⁰ Teniendo en cuenta la amplia heterogeneidad de las situaciones nacionales y sectoriales en América Latina y el Caribe, a continuación se destacarán algunos aspectos nuevos de sus experiencias, que representan diversas opciones para las relaciones entre las empresas transnacionales y las economías de la región.

2. Hacia nuevas modalidades de los vínculos entre las empresas transnacionales y las economías de la región

En adelante se examinarán algunos aspectos relacionados con la mayor adaptación de las empresas transnacionales a la etapa actual de desarrollo de los países de la región, destacando las preocupaciones y políticas vinculadas con la integración creciente y equilibrada al comercio internacional, el desarrollo tecnológico y científico nacional, y la mayor participación de los actores nacionales en las actividades dominadas altamente por las empresas transnacionales.

Uno de los aspectos de mayor interés para los países de la región es el hecho de que las empresas transnacionales que operan en las actividades manufactureras de la región a menudo tienen un efecto negativo en el balance de pagos. Estas empresas influyen sobre las importaciones, al promover el desarrollo de sectores

⁷⁶Véase la "Evaluación de Guatemala", aprobada por la Resolución 362 (XVII) de la CEPAL, en Cuadernos de la CEPAL, N° 17, 1977, párrafos 169 a 173.

⁷⁷En 1978 los miembros latinoamericanos y caribeños de la Comisión fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Jamaica, Panamá, Perú, Suriname y Venezuela.

⁷⁸Este tiene la misma composición de la Comisión de Empresas Transnacionales.

⁷⁹Véase, Comisión de Empresas Transnacionales, Informe sobre la Cuarta Sesión, 16-26 de mayo de 1978, Suplemento N° 12, parte III, párrafos 12-15.

⁸⁰Véase otra vez la "Evaluación de Guatemala", *op. cit.*, párrafos 172 y 173.

con alto contenido de tecnología importada, insumos y bienes importados. A esto se agregan los efectos de la forma en que se fijan los precios en el comercio intracompañía, que pueden influir en forma adversa, aunque es a veces difícil cuantificar los efectos de este factor.⁸¹ Por otra parte, los fondos financieros provistos por estas empresas como inversión directa propiamente dicha tienen un peso limitado, ya que ellas recurren crecientemente a la obtención de fondos en los propios países en desarrollo donde realizan sus inversiones y también en mercados financieros internacionales con colaboración de estos países. De este modo, el aporte financiero que ellos realizan es limitado frente a los pagos al exterior que generan por concepto de utilidades, intereses, regalías y obtención de asistencia técnica. Estas mismas empresas no sólo han sido generalmente poco proclives a exportar, sino que en algunos casos aun han aplicado prácticas restrictivas a este respecto.⁸² Como consecuencia, muchos países latinoamericanos han comenzado a preguntarse si las empresas transnacionales no estarán contribuyendo a agudizar su déficit de balance de pagos. Por ejemplo, investigaciones del Ministerio de Planificación del Brasil demostraron que gran parte de las empresas transnacionales en ese país tienen balances comerciales y de pagos deficitarios, lo que, dado el gran volumen de sus actividades, pesa mucho en el total de estos desequilibrios para el país.⁸³ Con frecuencia cada vez mayor se están aplicando políticas para impulsar a las empresas transnacionales a exportar parte de su producción y para que usen en mayor medida insumos y bienes de origen nacional (o, eventualmente, latinoamericano). En varios países se pactan con las empresas transnacionales los niveles mínimos de exportación, y los estímulos y ventajas que otorga el gobierno se vinculan al aumento del contenido nacional de la producción de esas empresas. Por ejemplo, el Programa Portuario 513 del Brasil exige un mínimo de 85% de contenido nacional, y los certificados de origen, basados en un análisis minucioso, condicionan el acceso al crédito local, las ventas a organismos gubernamentales, etc. Finalmente, varios gobiernos de la región controlan y regulan los precios de transferencia tanto de bienes como de servicios y tecnología, y el retorno de utilidades y capital a través de mecanismos cambiarios. Asimismo, regulan el uso del crédito local, imponiendo en algunos casos la condición de que todo o la mayor parte del financiamiento de las empresas transnacionales provenga de fuentes externas. Las reglas comunes de los países del Pacto Andino representan un caso destacado, aunque no único en la región, de políticas encaminadas a equilibrar el balance de pagos.

Preocupa también a los países de la región el desarrollo de la capacidad nacional de innovación tecnológica y de penetración en mercados internacionales para no depender unilateralmente de las transnacionales en estas materias. Con este fin, se está procurando evitar que la inversión extranjera directa se siga presentando como un conjunto indivisible, y negociar separadamente los aspectos que interesan a cada país; para ello, se procura comprar la tecnología sin que las empresas extranjeras tengan la propiedad de las plantas del país; adquirir separadamente componentes tecnológicos a distintas empresas; negociar la comercialización externa de modelos, partes o piezas producidos por empresas nacionales, con apoyo de la red de distribución de las empresas transnacionales; e inducir a las empresas transnacionales a asociarse con capital nacional, público o privado, inclusive con minoría extranjera, en lugar de que ellas mantengan la propiedad total de las instalaciones. Aunque el grado de control no es necesariamente proporcional a la participación en el capital y en los mecanismos de decisión de la empresa, permite al menos que intereses nacionales adquieran un conocimiento creciente de los aspectos de producción, comercialización y financiamiento, incrementando la capacidad de decisión y manejo nacional.

Se percibe una tendencia de países latinoamericanos a desempeñar un papel más activo frente a las empresas transnacionales. Las nuevas modalidades que se mencionan más adelante se ven, en algunos casos, facilitadas por la presencia de la empresa pública. Esta, con su mayor envergadura y capacidad económica y financiera, y con el apoyo gubernamental, suele estar en mejores condiciones que empresas nacionales privadas, medianas o pequeñas, para negociar de igual a igual con las transnacionales. Así lo hacen las empresas públicas en varios países de la región especialmente las vinculadas a los productos básicos de

⁸¹ Véase, por ejemplo, UNCTAD, *Posiciones dominantes de las empresas transnacionales en el mercado: utilización del mecanismo de la fijación de los precios de transferencias* (TD/B/C.2/167), noviembre de 1977 e, *Intrafirm Transactions and their Impact on Trade and Development*, UNCTAD Seminar Programme, Report Series Nº 2, mayo de 1978.

⁸² Véase, por ejemplo, UNCTAD, *Recent developments in the control of restrictive business practices in Latin America* (CTD/B/C.2/AC.6/17), junio de 1978.

⁸³ Véase Ministerio de Planeamiento, Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional, *Balanzo de Pagamentos de 115 Empresas Multinacionais 1974*.

exportación (petróleo y minería), y las industrias siderúrgica y petroquímica, y hasta crean empresas mixtas con intereses privados nacionales y extranjeros (como se verá más adelante).

La formación de empresas multinacionales entre varios países de la región contribuye también a disminuir las desventajas de las empresas privadas nacionales. En 1976, se identificaron unas 200 empresas de este tipo, con sede principalmente en Argentina, Colombia, México, Venezuela, Brasil y Perú (80% del total). Estas empresas multinacionales han actuado en casi todos los países de la región.⁸⁴ La capacidad de negociación de los gobiernos se ha visto reforzada también por la competencia, en algunos mercados, de firmas estatales de los países socialistas, así como de empresas medianas y pequeñas de los países industrializados de economía de mercado.

Por supuesto que el aprovechamiento de estas nuevas tendencias depende de la decisión con que cada gobierno defina y aplique políticas claras que tengan en cuenta las nuevas oportunidades. La experiencia reciente en América Latina y otras áreas del mundo muestra que cuando las condiciones lo exigen, las empresas transnacionales tienen un grado significativo de flexibilidad y adaptación de sus formas de operar a las circunstancias de cada caso y país. Cuando su interés en el mercado de un país (o grupo de países) determinado es alto, y encuentran un poder de negociación ejercido por los gobiernos de manera razonable y firme, tienden a modificar en forma significativa sus formas de operar tradicionales, aceptando condiciones más favorables a los países anfitriones para hacer posible su ingreso. De ello son síntomas los acuerdos recientes entre empresas transnacionales y países socialistas, y la aparición de modalidades nuevas de operación de empresas transnacionales. La información fragmentaria disponible parece indicar que las empresas que quieren ingresar o expandirse en el mercado de un país o región, tienden a adoptar una actitud más flexible y a ofrecer condiciones más favorables para poder penetrar en mercados oligopólicos, con lo cual suelen arrastrar a las ya establecidas, que deben también mejorar las condiciones de su acción para enfrentar la competencia de las nuevas.

De la negociación entre empresas transnacionales y países en desarrollo han ido surgiendo nuevas formas de cooperación entre las cuales destacan:

- i) acuerdos de coproducción y especialización;
- ii) subcontratación;
- iii) arreglos de cooperación limitados a aspectos de tecnología y de comercialización, y
- iv) acuerdos entre empresas extranjeras y nacionales para llevar a cabo negocios y empresas en conjunto (*joint ventures*).

En los párrafos que siguen se tratará brevemente cada una de estas modalidades.

a) *Acuerdos de coproducción y especialización*

Se realizan entre plantas ubicadas en países desarrollados y plantas ubicadas en países en desarrollo. Mediante la modalidad de coproducción, una planta de una empresa extranjera ubicada en el exterior, y una empresa pública o privada, nacional o regional, o una filial de la misma empresa extranjera ubicada en un país en desarrollo, dividen los componentes o los tipos y modelos de un bien determinado, produciendo cada una de ellas una parte, y comercializándola en forma que dé lugar a exportaciones tanto del país desarrollado como de aquel en desarrollo. En la especialización, parecida a este caso anterior, el país en desarrollo se hace cargo de distribuir en el ámbito mundial la producción de un modelo del bien terminado, en lugar de partes o piezas.

Estas modalidades son distintas de aquella que fue frecuente en América Latina durante el proceso de sustitución de importaciones, en la cual la empresa o filial del país en desarrollo producía solamente para el mercado interno. En la coproducción y especialización, el país en desarrollo exporta parte de los bienes producidos, al tiempo que importa otros.

Arreglos semejantes a éstos fueron hechos recientemente por las empresas Fiat y Volkswagen con Brasil, Nissan con México y Peugeot con Argentina. Fiat debió aceptar el compromiso de exportar partes y piezas como requisito para producir en Brasil; Nissan produce en México partes y piezas que se envían a Japón. El modelo "escarabajo" de Volkswagen y el modelo 404 de Peugeot continuaron siendo producidos respectivamente en Brasil y Argentina para ser exportados, una vez que dejaron de ser producidos en los países de origen, puesto que continuaban teniendo demanda en el mercado mundial. Estos arreglos son positivos;

⁸⁴Para mayor detalle, véase BID/INTAL, *Las empresas conjuntas latinoamericanas*, Buenos Aires, 1977.

aunque no eliminan la dependencia del país con respecto a las empresas transnacionales en materia de tecnología y comercialización ni sustituyen a la creación de una mayor capacidad nacional en estos campos ni a las estrategias de exportaciones de manufacturas avanzadas, sí ayudan en esa dirección.

b) *Subcontratación*

En virtud de esta modalidad, una firma de un país en desarrollo realiza para otra de un país desarrollado algunas etapas del proceso productivo de un bien, el que es trasladado del país desarrollado al país en desarrollo a cierta altura de la producción, para incorporarle la etapa convenida y reexportarlo. Las etapas radicadas en el país en desarrollo generalmente hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada. Las especificaciones técnicas son fijadas por la empresa extranjera, la que suministra también asistencia técnica y equipos. El ejemplo más importante en América Latina de esta modalidad es la llamada "maquila", en México que abarca industrias del vestuario, electrónicas y otras, con un valor agregado en el país de 468 millones de dólares en 1975, y con exportaciones brutas de 1 020.6 millones de dólares en ese mismo año. Estas operaciones han sido facilitadas por las partidas arancelarias 806-30 y 807-00 de los Estados Unidos, que fijan como base para el pago del aforo el valor agregado en el extranjero y no el valor total de la importación, para hacer posible el desplazamiento de actividades parciales de algunos procesos productivos y aprovechar mano de obra barata.

La subcontratación tiene algunas similitudes con la coproducción o la especialización, pero se distingue de ellas por limitarse a procesos aislados y no abarcar la producción completa de bienes finales o de partes y piezas. Sus ventajas para países con excedentes de mano de obra son claras, pues da empleo y genera divisas. Sin embargo, estas actividades ubicadas en países en desarrollo quedan en una situación muy vulnerable frente a la empresa extranjera, que en cualquier momento puede decidir trasladarlas a otro país. Además, la inversión en el país en desarrollo es generalmente mínima, y en la gran mayoría de los casos se utiliza solamente mano de obra poco calificada y con salarios bajos. Los efectos de difusión tecnológica y de aliento a la creación de otras industrias —es decir, las economías externas— son prácticamente inexistentes, pues los bienes semielaborados que se emplean se importan totalmente desde un país desarrollado, con el sólo propósito de agregarles un proceso con gran densidad de mano de obra y reexportarlos. Estas limitaciones han hecho que en México, se esté tratando de lograr que estas industrias adquieran otros insumos en el mismo país, y que se ubiquen no sólo en la frontera, donde se radicaron inicialmente (en calidad de empresas gemelas con las matrices ubicadas al otro lado de la frontera), sino también en otras regiones del país, para facilitar su mayor integración con el resto de la industria manufacturera nacional.

c) *Arreglos de cooperación limitados a aspectos de tecnología y de comercialización*

A través de estos arreglos se busca fraccionar el "paquete" de inversión directa, y obtener sólo aquellos elementos con que el país en desarrollo no cuenta, apoyando los esfuerzos por crear una mayor capacidad nacional de decisión y acción en materia industrial y tecnológica. Hasta la tecnología se separa en sus distintas partes o componentes (diseño, construcción y puesta en marcha de la planta, mejoramiento de los productos y procesos productivos, desarrollo de productos nuevos, investigación, etc.), y se procura obtener cada uno de ellos en la fuente de abastecimiento más barata y apropiada a las condiciones del país, con miras a hacer mejor uso de los recursos productivos internos, a aminorar la disparidad tecnológica y a producir bienes más adecuados al uso específico que se les dará en los mercados a que se les destina. Los países de menor desarrollo relativo tal vez se inclinen hacia arreglos por los cuales la firma extranjera vende a la nacional, pública o privada, la planta "llave en mano", adiestra inicialmente personal técnico y cierta proporción de obreros calificados, y asesora durante los primeros años de funcionamiento de la planta, hasta que ésta pueda ir prescindiendo gradualmente de este apoyo. Para diversificar sus fuentes de abastecimiento, el país en desarrollo debe tener conocimiento adecuado de fuentes optativas para obtener los elementos deseados y contar con capacidad para analizar las diferentes opciones teniendo en cuenta sus propias necesidades, y para absorber, manejar y difundir los distintos tipos de tecnología.

Los arreglos de comercialización, menos frecuentes, se usan en algunos casos, por ejemplo, entre empresas transnacionales y países socialistas, y comienzan a aparecer en América Latina. Esta cooperación limitada a determinados aspectos contribuye también a evitar o disminuir algunos inconvenientes que se han percibido en las transacciones intraempresas frecuentes en América Latina y el mundo, mediante las cuales las exportaciones de las empresas transnacionales se realizan entre filiales de la misma empresa, o entre éstas y su casa matriz. Por ser la misma empresa compradora y vendedora, se hace difícil verificar que los precios

fijados correspondan realmente a los valores de mercado de los bienes, y que el país en desarrollo capte realmente el ingreso correspondiente al valor agregado por las actividades de la empresa en su territorio, y pague precios correctos por los insumos importados por la misma empresa.

Algunos casos recientes ilustran nuevas modalidades de transferencia de tecnología y comercialización de bienes. En Brasil pueden citarse ejemplos en la petroquímica, la computación y la fabricación de aviones. En un caso de diseño y manufactura de aviones civiles, la empresa extranjera provee asistencia técnica para la producción de piezas, ensamblado, control de calidad, etc., y tiene el derecho de exportar; la empresa estatal brasileña puede a su vez exportar, usando eventualmente la red de distribución de la firma extranjera. En fibras sintéticas, México alentó la competencia entre empresas extranjeras de distintos orígenes y tuvo en cuenta al seleccionarlas tanto la obtención de asistencia técnica en el inicio y en el futuro, como la posibilidad de reservarse el derecho de adquirir separadamente los distintos componentes tecnológicos. En 1978, Ecuador y Venezuela impusieron a las transnacionales que compitieron por mercados asignados del programa sectorial automotriz, las condiciones siguientes: los vehículos y sus componentes acatarán las normas de los Estados Unidos en cuanto a contaminación, consumo de energía y control de calidad; no habrá pago alguno de patentes y licencias, sino sólo por la asistencia técnica y costos materiales, y se realizará un programa de capacitación, que permitirá iniciar la producción con un mínimo de 50% de funcionarios técnicos y administrativos nacionales, para llegar a 90% después de cinco años de operación. Estas condiciones afectarán además no sólo a las exportaciones dentro del Pacto Andino, sino también aquellas a terceros mercados, estableciéndose metas fijas para los años próximos.

d) *Acuerdo entre empresas extranjeras y nacionales para llevar a cabo negocios y empresas conjuntas (joint ventures)*

Estos acuerdos suelen incluir elementos de capital, tecnología y capacidad de gestión provenientes de una o más empresas extranjeras, y aun de distintos países desarrollados, combinados con elementos nacionales del país en desarrollo. Son frecuentes acuerdos entre empresas transnacionales y gobiernos para constituir sociedades de economía mixta: de aquellas con empresas gubernamentales, y de ellas con empresas privadas nacionales o regionales. Por ejemplo, la empresa pública PETROQUISA, en el Brasil, estableció la empresa COPENE (Petroquímica Nordeste), la cual une capital nacional, público y privado, con el de varias empresas transnacionales procedentes de distintos países industrializados, que aportan además contratos de licencia, administración, etc. Las ventajas para los países de la región son claras, por cuanto tienen participación real en la propiedad, tecnología, administración y comercialización de la empresa, se promueve la formación de personal directivo nacional y hay influencia del Estado en áreas básicas del desarrollo. El arreglo conviene a las empresas transnacionales también, pues les facilita la división del riesgo con el Estado, y les permite aprovechar recursos de menor costo relativo, superar trabas administrativas gracias a la cooperación directa con el sector público, etc.

El aprovechamiento de estas nuevas clases de vínculos con las empresas transnacionales, descritas someramente más arriba, depende en alto grado de la voluntad política de los gobiernos y de los elementos que configuran su capacidad de negociación frente a estas empresas. En la sección siguiente se destacan algunos de esos elementos y, principalmente aquellos relacionados con las situaciones nacionales.

3. Elementos de la capacidad de negociación

a) *El interés de las empresas transnacionales por el mercado de la región*

La capacidad de negociación de los países de la región depende, entre otras cosas, del grado de interés de las empresas extranjeras por radicarse en ellos. Por lo tanto, conviene examinar algunos factores que influyen en ese interés. Ante todo, hay que señalar que para las empresas transnacionales de los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, la República Federal de Alemania y el Japón, en 1971 la producción de sus filiales ubicadas en países extranjeros era 1.75 veces mayor que la exportación de estas empresas desde sus países de origen. Esto indica que las posibilidades de expansión, del logro de economías de escala en los esfuerzos de creación de tecnología y de aumento de beneficios, tanto para las propias transnacionales como para sus países de origen, depende en medida muy importante de sus posibilidades de invertir en mercados externos. En América Latina y el Caribe, la producción que se hace dentro de estos países con participación

directa e importante de empresas transnacionales, es apreciablemente mayor que las exportaciones de estas mismas empresas hacia la región.

A esto se agrega la competencia creciente entre empresas transnacionales en el mundo, y el hecho de que América Latina absorbe una proporción muy importante y mayor que otras áreas de la inversión total en el mundo en desarrollo, y constituye posiblemente el área más importante para muchas de las actividades manufactureras más dinámicas. Se pasará revista en seguida a algunos hechos que constituyen sólidas razones para que el interés de las empresas transnacionales por operar en países de la región sea elevado.

Como ya se dijo, la competencia entre empresas transnacionales de distintos orígenes para la conquista de mercados es cada vez mayor, y ofrece posibilidades de elección cada vez más amplias a los países de la región. Los cambios en el poder económico relativo de los distintos centros industrializados que se observaron desde el inicio de los años sesenta, se reflejaron también en la expansión diferenciada de sus empresas transnacionales. Siempre en términos relativos, disminuyó el anterior poder hegemónico de los Estados Unidos, que en 1967 dominaba todavía en la inversión mundial (54%), y por otro lado, merió también el de los ex centros coloniales como el Reino Unido, Francia, Italia y Bélgica, a los cuales en el mismo año correspondió más del cuarto de la inversión mundial (26%). En 1976, los Estados Unidos disminuyó su participación a 48% y el segundo grupo de países aún más, a 17%. Los ganadores en esta competencia fueron principalmente la República Federal de Alemania y el Japón, que en conjunto aumentaron su participación de 4 a 14%, y un grupo de países industrializados de mercado mediano y menor, como Canadá, los Países Bajos, Suiza y otros, que elevaron la suya de 14 a 19%. En América Latina y el Caribe la participación de los Estados Unidos en la inversión extranjera directa bajó en el quinquenio 1971-1975 de 66% a 59%, mientras la de los países europeos y el Japón aumentaba de 34 a 41%. Como en otros casos, la situación regional encubre evoluciones distintas. En el mismo período examinado, la participación de las firmas europeas y japonesas, por ejemplo, aumentó en Colombia de 17 a 46%, en Venezuela de 27 a 53%, en el MCCA de 9 a 27% y en Brasil de 62 a 67%.⁸⁵

Por su parte, América Latina absorbe una parte importante de la inversión directa privada en el mundo. Es decir, que el interés de empresas transnacionales por tener la oportunidad de producir dentro de estos mercados es alto. En 1975 la inversión extranjera directa mundial de los países industrializados se distribuyó de la manera siguiente, entre grupos grandes de países: en los propios países industrializados, 74%; en los países en desarrollo, 26% (contra 31% en 1967), y, entre ellos, en los países de la OPEP, 6% (con 2% para Venezuela), en países y territorios que ofrecen exenciones tributarias, 3%,⁸⁶ y finalmente en Argentina, Brasil, México y Perú, 8%. A once países de América Latina y el Caribe correspondió aproximadamente la mitad del total invertido por los países industrializados en las tres regiones en desarrollo. La importancia de la región para los inversores extranjeros sobrepasa aún más en la actividad manufacturera, donde se dispone de datos relativos sólo a la inversión estadounidense: en el mismo año 1975 el 19% de esta inversión en el mundo correspondió a los países en desarrollo, entre los cuales América Latina y el Caribe ocupaban un alto 15% del total mundial.

La mayor proporción de la inversión extranjera directa acumulada en América Latina y el Caribe a fines de 1975, estaba en los países de mayor mercado: 24% en Brasil, 13% en México, 11% en Venezuela y 5% en Argentina; y además en dos "paraísos fiscales": 6% en Panamá y 10% en las Bermudas. A los países del Pacto Andino correspondió en el mismo año 20% y a aquellos del Mercado Común Centro Americano sólo 2.5%. Importancia creciente adquirieron para los inversores extranjeros los países de habla inglesa y del Caribe en general, cuya participación en el total de América en desarrollo aumentó de 17% en 1967 a 26% en 1975 (incluyendo a Bermudas y los demás "paraísos fiscales" enumerados arriba).

Pese al estancamiento de la economía mundial en los últimos años, el incremento medio anual de la inversión directa en la región fue mucho mayor en 1972-1975 que en 1968-1971: de 6.7 y 12.0%, respectivamente. En el último de estos períodos acusaron mayores aumentos Brasil (15.6%), México (18.3%), Ecuador (13.6%), Perú (18.9%), Uruguay (32.9%), Suriname (28.8%) y los países del Caribe (32.4%).⁸⁷

⁸⁵ Véase Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination* (E/C.10/38, marzo de 1978, cuadro III-32). Los datos sobre Brasil fueron elaborados sobre la base del *Boletín do Banco Central do Brasil*, que usa una metodología distinta de aquella empleada en las estimaciones de la CEPAL.

⁸⁶ Panamá, Bahamas, Barbados, Bermudas, las Islas Caimán y las Antillas Neerlandesas.

⁸⁷ Véase la nota 73.

Las mayores posibilidades de inversión extranjera en América Latina y el Caribe están actualmente en ciertos sectores de la manufactura y en finanzas. Esto es, en el primer caso, fruto de una evolución de largo plazo, en que los sectores en que se radican las inversiones directas extranjeras en la región han cambiado apreciablemente, con disminución muy fuerte de la minería, el petróleo y los servicios, y gran incremento proporcional de la manufactura. En el caso de la inversión estadounidense, para la que se dispone de información, entre 1967 y 1975 la proporción de la minería y fundición en la región bajó de 15 a 7% del total, la del petróleo de 28 a 15% y la de comercio de 11 a 10%. En cambio, la destinada a manufactura pasó en el mismo período de 31 a 39%. Los procesos de nacionalización influyeron en la reducción de las inversiones extranjeras en minería, petróleo y servicios públicos. Las inversiones en manufacturas se efectuaron fundamentalmente para producir con miras a mercados internos o subregionales. Sólo recientemente comenzaron a hacerse algunas inversiones destinadas a producir para la exportación, como las de Estados Unidos en las llamadas industrias maquiladoras en México, y en algunos otros países de la región que han suscrito acuerdos sobre comercialización externa con las empresas transnacionales.

Otro sector altamente dinámico de la inversión extranjera es el de las finanzas, cuya participación en el total de la inversión estadounidense en la región alcanzó a 21% en 1975, o sea, más que la mitad de la cuota correspondiente a manufacturas (35%). Esta evolución está vinculada con los "paraísos fiscales" mencionados arriba, y con la importancia creciente de los bancos transnacionales en los créditos otorgados a los países de la región; la participación del crédito privado en el financiamiento total se vio casi cuadruplicada durante los diez últimos años, aumentando de un tercio a dos tercios.⁸⁸

La importancia relativa de las empresas extranjeras en comparación con las públicas y privadas nacionales, es generalmente mayor en sectores de demanda dinámica y de tecnología más moderna. En Brasil, entre las 2 800 mayores empresas manufactureras, las empresas extranjeras tenían en 1975 una participación especialmente elevada en las ventas totales de equipo de transporte (76%), productos metalmecánicos (71%), máquinas y accesorios, incluidos los eléctricos (67%), productos de caucho (66%) y productos químicos (62%). En México, según el censo industrial de 1970, las mayores cuotas de las empresas transnacionales en la producción bruta se advirtieron en los sectores de equipo de transporte (64%), productos de caucho (64%); productos químicos (51%), industrias metálicas básicas (47%) y máquinas y accesorios (38%). Un cuadro similar se presentaba en Argentina y Colombia.

b) *Elementos nacionales de la capacidad de negociación*

Volviendo a los elementos importantes que inciden en el interés de empresas transnacionales en la región, y en la capacidad de negociación de los gobiernos, se destacan aquí el tamaño del mercado, el costo de la mano de obra y el medio ambiente.

i) *Tamaño del mercado.* Para los bienes de consumo durables y algunos no durables de tecnología intermedia (automóviles, artículos para el hogar de la línea blanca, textiles de fibras sintéticas, etc.) que adquieren los estratos de ingreso intermedio y elevado, el mercado de América Latina se ubica en un lugar importante entre las regiones del mundo, por el crecimiento de los estratos intermedios que se mencionó antes; y sus potencialidades son aún mayores en la medida en que se vayan incorporando los amplios sectores actualmente marginados. La región no funciona todavía como un mercado único, a pesar del grado de integración efectiva cada vez mayor que se logra precisamente en estos sectores. De todas maneras, cuatro unidades económicas tienen tamaño considerable: Argentina, Brasil, el Grupo Andino y México. La protección arancelaria que aplican los países latinoamericanos ha disminuido, pero probablemente continuará siendo mayor que la de países desarrollados, lo que contribuye a asegurar un mercado importante para la producción interna de este tipo de bienes, realizada con participación de empresas transnacionales. Para los bienes de capital e intermedios el mercado efectivo latinoamericano ya es considerable, y se expande rápidamente a medida que progresan estos sectores a los que actualmente otorgan alta prioridad las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, y que también producen con colaboración de empresas transnacionales. En cuanto a los bienes de consumo no durables de tecnología más simple, el mercado actual es ya muy amplio y crecerá en la medida en que se incorpore al mercado la población actualmente marginada.

⁸⁸Véase, Carlos Massad y Roberto Zahler, *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 19, 1977.

ii) *Costo de la mano de obra y ventajas comparativas.* Este costo es generalmente bastante menor en países latinoamericanos que en los desarrollados, y por la gran distancia que media entre el ingreso per cápita en unos y otros, probablemente continuará siéndolo aun cuando se apliquen políticas avanzadas de distribución del ingreso. Aunque las comparaciones deben realizarse con cuidado, por las diferencias en el origen y metodología de la información, puede decirse que para sectores importantes de la industria manufacturera, incluyendo los mecánicos y textiles, la relación entre el costo del trabajo en América Latina y en países desarrollados suele estar entre 1 a 2 y 1 a 8. Por supuesto que la productividad es mayor en países desarrollados; pero aun si se tiene en cuenta esto, queda en muchos casos un costo menor del trabajo, para igual productividad en América Latina que en países desarrollados. Esto explica la tendencia de las empresas transnacionales, impulsadas por la vigorosa competencia entre ellas mismas, a desplazar hacia países en desarrollo la producción de ciertos bienes o ciertas partes de los procesos productivos que requieren gran densidad de mano de obra. El desarrollo industrial latinoamericano, que incluye industrias metalmeccánicas y químicas; el grado relativamente alto de educación y de calificación alcanzado por la mano de obra incorporada al mercado, y la capacidad de adaptar tecnología, favorecen este proceso. Las dificultades económicas de los países desarrollados y la incertidumbre acerca del futuro de la economía mundial, lo frenan y obstaculizan.

Lo anterior no sólo se aplica a industrias tradicionales. Las ventajas comparativas "adquiridas" han mejorado considerablemente, disminuyendo costos, aumentando calidades y creando una capacidad de innovación ya significativa; estos aspectos explican el aumento muy rápido de la exportación competitiva de manufacturas mecánicas y otras de tecnología intermedia. La continuación del proceso de desarrollo industrial que está teniendo lugar aumentará también sensiblemente en el futuro las ventajas comparativas latinoamericanas para la producción de bienes de capital, químicos y metalúrgicos, muchos de los cuales se producen ya también en condiciones competitivas en la región, y se exportan.

iii) *Medio ambiente.* El aumento de las necesidades de inversión y de los costos en países desarrollados, por políticas de protección ambiental aplicadas con un rigor cada vez mayor por sus gobiernos, aumentan el interés de las empresas en desarrollar ciertos sectores (por ejemplo, los químicos y metalúrgicos) en países en desarrollo. Los problemas de contaminación también preocupan a los países de la región, que tampoco pueden aceptar el desarrollo de estos sectores en condiciones que trasladen hacia ellos estos efectos desfavorables, por lo que tienden a establecer políticas propias para proteger el medio ambiente. Pero por su menor densidad de población y la distinta prelación que estos países asignan a los problemas del medio ambiente (como el uso apropiado de recursos naturales no renovables, la ampliación de los renovables, etc.) frente a otros problemas como los de desocupación, extrema pobreza y carencias habitacionales, pueden hacer suponer que los costos e inversiones adicionales necesarios para atender estos problemas sean menores en los países de la región que en los países desarrollados.

4. Políticas de los gobiernos

En la sección anterior se destacaron los distintos elementos que configuran la capacidad de negociación de los países de América Latina y el Caribe, que emanan del interés real de las empresas transnacionales por invertir en la región y de los distintos factores económicos que supuestamente significan ventajas comparativas para los inversores extranjeros. En esta última parte, se complementará el cuadro de la capacidad de negociación con algunos aspectos de las políticas gubernamentales, incluyendo la reglamentación de la presencia y actividades de las empresas transnacionales, y la negociación de acuerdos individuales con ellas.

a) *Reglamentación de la presencia y actividades de las empresas transnacionales*

El alcance de la reglamentación varía considerablemente según los países. En ciertos casos se ha producido una liberalización de estas regulaciones, y en otros se confía más en la negociación caso por caso de contratos y acuerdos con las empresas transnacionales. Pero en algunos países como México y los del Grupo Andino, se asigna a la reglamentación un papel importante.

En el Grupo Andino se ha seguido este camino por acuerdo entre los cinco países participantes, mediante la Decisión 24, modificada por las Decisiones 37, 37A y 103, procurando lograr cierto grado de armonización de las políticas en esta materia. Se ha subordinado la participación de las empresas extranjeras en los beneficios del programa de liberación arancelaria del Acuerdo de Cartagena a su transformación en

empresas mixtas (o sea, empresas en las que entre 51 y 80% del capital pertenece a inversionistas nacionales) dentro de un plazo de 15 años (20 en Bolivia y Ecuador), a contar del 1º de enero de 1974. También se ha limitado el acceso al crédito interno sólo al de corto plazo (hasta tres años); se ha establecido la necesidad de obtener autorización para toda nueva inversión, reinversión y contratos de transferencia de tecnología, y se ha limitado la reinversión de utilidades y la remesa de ellas al exterior. La reglamentación de la presencia y actividades de empresas extranjeras en la industria manufacturera del Pacto Andino se ha facilitado en los sectores programados (metalmecánico, petroquímico y automotriz, hasta la fecha), en los cuales los gobiernos de la agrupación deciden sobre la asignación de los recursos productivos en los distintos países, y las empresas transnacionales deben adaptar sus estrategias a tales decisiones. Cabe señalar que en muchos de los países latinoamericanos se han reservado ciertas áreas al capital nacional, y se han efectuado nacionalizaciones o establecido empresas mixtas, sobre todo en minería y combustibles.

Gran importancia en la regulación de las empresas transnacionales tiene la política fiscal, tanto en lo que se refiere a ingreso del gobierno (especialmente por productos básicos de exportación), como en la labor de orientación y estímulo hacia ciertas actividades (por ejemplo, la exportación), regiones relativamente subdesarrolladas, etc. Como las empresas transnacionales dominan en alto grado los sectores dinámicos de las economías de la región, tiene gran importancia evaluar de manera continua su papel (beneficios y costos) dentro de las políticas, programas y planes del gobierno.

Una vez decidida la política y promulgadas las leyes, los gobiernos establecen los mecanismos administrativos para que éstas se cumplan, lo que con frecuencia trae a primer plano la coordinación entre las dependencias interesadas del gobierno, tal como los ministerios de industria, comercio exterior, hacienda, planificación económica, asuntos legales, agricultura y minería, y las empresas del Estado. La eficacia de los mecanismos para velar por la aplicación de las leyes y acuerdos negociados (vigilancia administrativa continua, por una parte, e intervención específica, por la otra) dependerá por supuesto de que haya un cuadro de funcionarios públicos con competencia analítica en los aspectos económicos, jurídicos y de gestión vinculados a las actividades de las empresas transnacionales.⁸⁹

Al planificar el desarrollo ordenado de los diversos sectores de la economía, el gobierno tiene que procurarse evidentemente distintas clases de información. La posesión de datos sobre el sector respectivo, sobre las empresas transnacionales participantes o que podrían participar, y sobre los proyectos concretos, le permitirá tomar la iniciativa para elegir estos últimos, determinar si son necesarios insumos extranjeros y seleccionar a los posibles inversionistas (empresas transnacionales u otros). Tomar la iniciativa, en vez de esperar pasivamente las propuestas de inversión, puede resultar ventajoso para el proceso de negociación. De todas maneras, es conveniente que el gobierno no inicie ninguna relación con una empresa transnacional sin disponer de información suficiente, y sin asegurarse de que los acuerdos o la legislación estipulen que recibirá una corriente adecuada de informaciones acerca de la actividad mientras dure el contrato. El acceso a la información pertinente antes de iniciar las negociaciones refuerza la posición negociadora; la obtención posterior de una corriente de datos es esencial para vigilar y regular la actividad, y puede servir de insumo crítico al renegociar el contrato.

La eficiencia del tratamiento de la inversión y tecnología extranjeras por los gobiernos receptores dependerá básicamente de que posean conocimiento adecuado y oportuno sobre las empresas transnacionales que podrían ingresar al país y de las presentes en la economía, y de que mantenga un seguimiento y control adecuados de sus actividades.

La situación en este campo en América Latina y el Caribe adolece en algunos casos de ciertas deficiencias y dificultades que pueden resumirse tentativamente de esta manera:

i) en la mayoría de los casos, la información del gobierno sobre la inversión y tecnología extranjera, y sobre las empresas transnacionales, se limita a aquella relativa a la aprobación y registro del proyecto de inversión. Esta información, a su vez, contiene solamente los datos básicos para la identificación del inversor: las características de su aporte externo (financiero, tecnológico, etc.) y las características de la empresa receptora (identificación, capital y socios, información económica y contable, administración, beneficios promocionales y contratos de transferencia de tecnología); se carece mayormente de información sobre las

⁸⁹Véase, Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales, "Las empresas transnacionales: Cuestiones pertinentes para la preparación y ejecución de programas y proyectos de cooperación técnica en los países en desarrollo", Nueva York, febrero de 1978.

inversiones y actividades del inversor en otros países, particularmente latinoamericanos, y sobre otros inversores potenciales que podrían emprender el proyecto negociado;

ii) en general no existe continuidad en las informaciones, ni una adecuada coordinación entre las entidades responsables, por ser ellas diferentes en cada etapa del proceso, por estar sujetas a diversas jerarquías administrativas, y por no estar insertas en un proceso global y orgánicamente elaborado;

iii) en ciertos casos hay carencias en los sistemas de publicación de datos, y la confidencialidad de los mismos no se ajusta a regímenes uniformes. Al mismo tiempo se observa escasa cooperación e intercambio de información sistemático entre los países de la región;

iv) en suma, los regímenes administrativos y los sistemas de información sobre empresas transnacionales no funcionan en general con la adecuada eficiencia, por lo que en muchos casos los gobiernos carecen de la información adecuada para la evaluación, control y seguimiento de las obligaciones de los inversores extranjeros, así como de la participación de los mismos en el desarrollo económico de sus respectivos países.

b) *Negociación de contratos y acuerdos con las empresas transnacionales*

Por lo general, los países en desarrollo se enfrentan con negociadores de las empresas transnacionales muy hábiles y con experiencia en las técnicas de negociación y redacción de contratos; por lo tanto, es importante para ellos organizar un eficaz grupo negociador, en el que figuren expertos técnicos, jurídicos y financieros. Desde luego, es vital una minuciosa preparación previa a las negociaciones.

Una vez que se haya negociado un acuerdo, debe redactarse un contrato que proteja adecuadamente los intereses del país anfitrión. Tales documentos contienen cláusulas que establecen su duración, los compromisos financieros y materiales de la empresa transnacional, los calendarios del proyecto y del comienzo de los trabajos, y la cantidad y calidad de la producción ("garantías de rendimiento"). También es corriente que incluyan disposiciones sobre empleo y formación o capacitación de nacionales del país anfitrión, preferencias por los bienes y servicios del mismo y las exportaciones, uso de moneda nacional y divisas, condiciones del traspaso de tecnología, indemnizaciones y responsabilidades por reclamaciones de terceros, y las llamadas "cláusulas normalizadas" tales como notificaciones, casos de fuerza mayor y asignaciones y transferencias.

Brasil hace uso bastante intenso y cada vez mayor de la negociación caso por caso, como ha ocurrido en la industria automotriz ya mencionada, a la que se otorgó autorización para producir internamente con el compromiso de exportar. También en México y Argentina se ha hecho uso de la negociación, especialmente en la misma industria automotriz. En Brasil, se han conducido negociaciones para la asociación de capital extranjero con aquel nacional en industrias siderúrgica, mecánica, de aluminio y química, y en minería, energía atómica, petróleo, telecomunicaciones, etc. En los minerales y combustibles la negociación caso por caso entre gobiernos y empresas extranjeras es un instrumento de uso extendido e importante en América Latina.⁹⁰

⁹⁰Véase Benny Widjono, "Empresas transnacionales y productos básicos de exportación", *Revista de la CEPAL*, N° 5, Primer semestre de 1978, pp. 143 y ss.; véase también *La actividad bananera en el Istmo Centroamericano y las políticas recientes*, CEPAL/MEX/77/20, noviembre de 1977.