

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/G.1150

E/CEPAL/CEGAN 5/L.3

4 de febrero de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

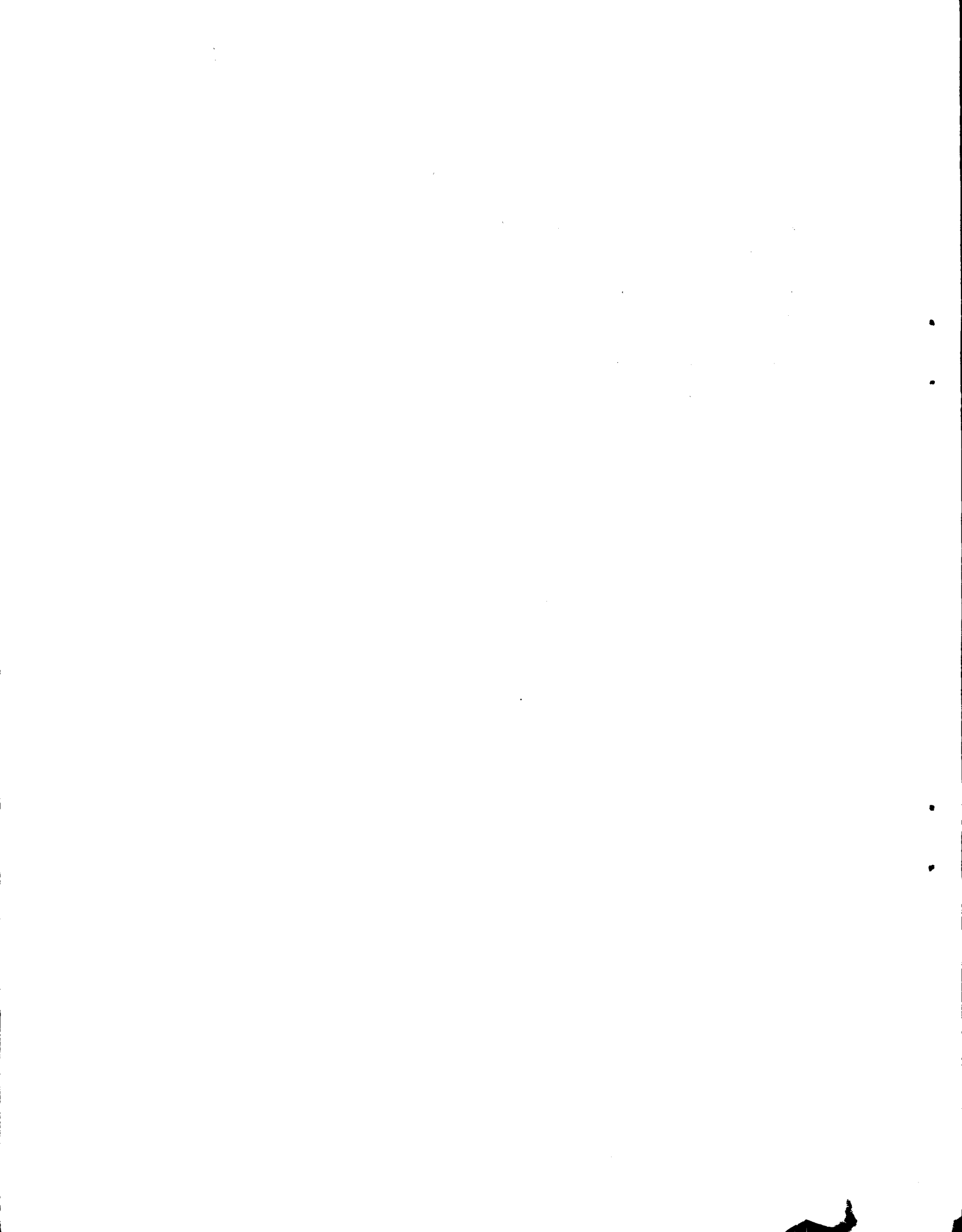
C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Decimonoveno período de sesiones

Montevideo, Uruguay, 4 al 16 de mayo de 1981

EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA EN LOS AÑOS OCHENTA

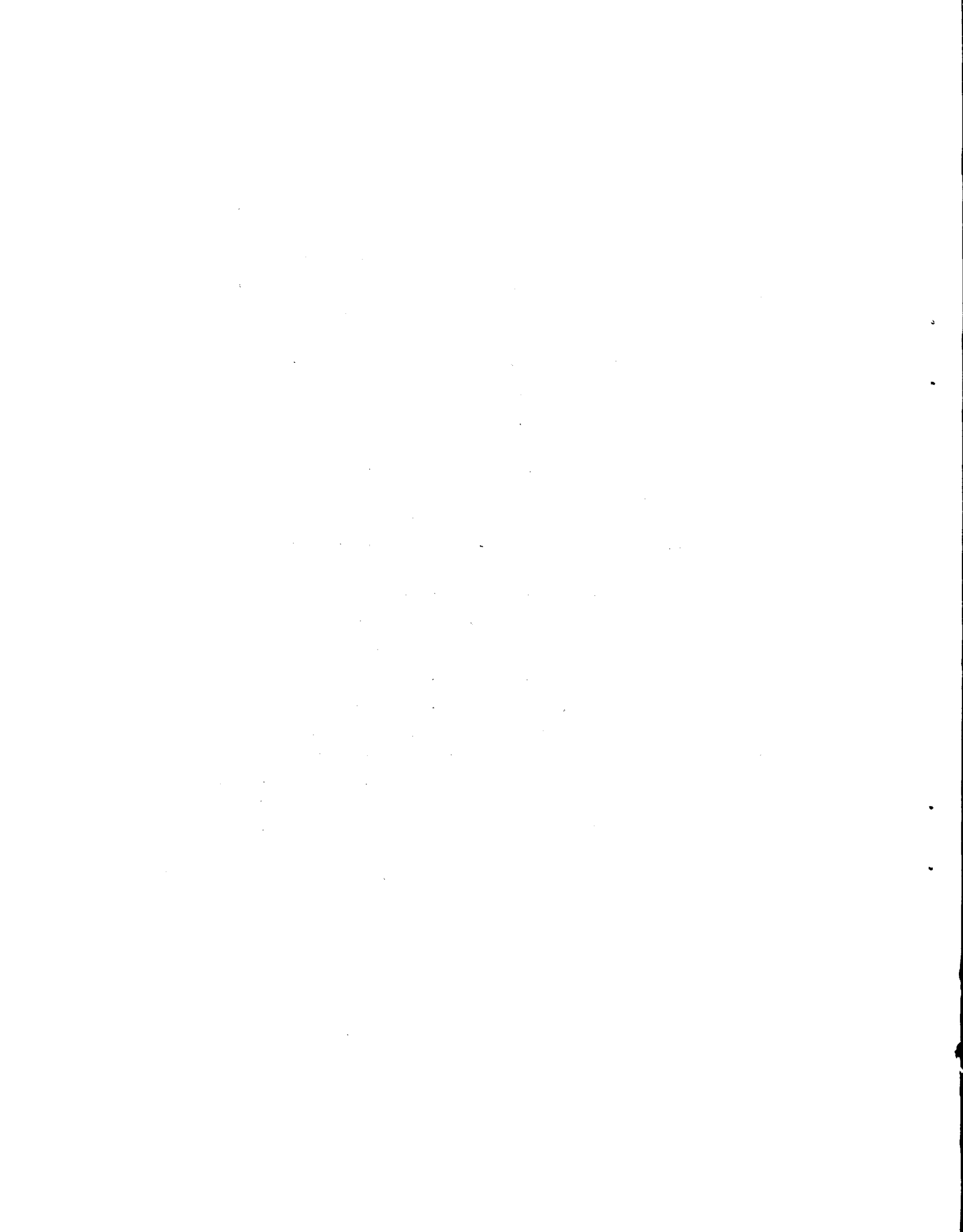


INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
Capítulo I. LOS PROBLEMAS CENTRALES DEL DESARROLLO	5
A. El proceso de desarrollo y la conformación de sociedades extremadamente inequitativas	5
1. Crecimiento económico e inequidad social	5
2. Distribución del ingreso extremadamente desigual	6
3. La magnitud y extensión de la pobreza	7
4. El problema de la desocupación	8
5. Consideraciones finales	8
B. La declinación del ritmo del crecimiento económico. Su recuperación e inestabilidad	11
1. El crecimiento económico y la evolución del sector externo ...	11
2. La expansión de las exportaciones y la evolución económica durante los últimos años	13
C. Energía	15
D. La asimetría y vulnerabilidad de las relaciones económicas externas	17
Capítulo II. HACIA UNA NUEVA ORIENTACION DEL DESARROLLO	21
A. Hacia un planteamiento integral y orgánico del desarrollo económico y la transformación social	21
B. La aceleración del crecimiento económico y sus exigencias	26
1. Las perspectivas del crecimiento económico y la definición de una meta normativa	26
2. El ahorro y la inversión	29
3. Crecimiento y estructura sectorial	30
4. El problema de la energía	31
C. Los cambios y transformaciones que deben operarse en las relaciones económicas externas	33
1. Los requerimientos de importaciones y la capacidad de compra externa	33
2. Ritmo y estructura de las exportaciones y los problemas de balance de pagos	34

	<u>Página</u>
Capítulo III. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL	38
A. Antecedentes sobre la evolución de las políticas económicas	38
B. Orientaciones generales	42
C. La movilización de los recursos nacionales	43
D. Las políticas sociales	44
Capítulo IV. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA POLITICA INDUSTRIAL, AGROPECUARIA Y SOBRE ENERGIA	52
A. La política industrial	52
B. La política agropecuaria	59
C. La política sobre energía	66
Capítulo V. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLITICA ECONOMICA EXTERNA	72
A. América Latina y su inserción en la economía internacional	72
1. Las transformaciones recientes de la economía internacional ..	72
2. Tres grandes áreas de acción: comercio internacional, financiamiento y cooperación regional	76
B. Comercio internacional de América Latina	78
1. Acceso a los mercados	78
2. Productos básicos	82
3. Productos manufacturados	86
C. Financiamiento externo y problemas monetarios	89
1. El financiamiento externo	89
2. Políticas monetarias	93
D. Las empresas transnacionales	95
1. Orientaciones de política	95
2. La delimitación de áreas para las actividades de las empresas transnacionales	96
3. La ampliación de la capacidad negociadora	97
E. Tecnología	98
1. Orientaciones de política	98
2. Algunas acciones	99

	<u>Página</u>
F. Relaciones comerciales y cooperación con otras áreas	100
1. Las relaciones comerciales con los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y los países del CAME	100
2. La cooperación entre países en desarrollo	103
Capítulo VI. LA COOPERACION ECONOMICA REGIONAL	111
A. Orientaciones generales	111
B. Los esquemas de integración	112
C. Otras formas de cooperación en la región	113
D. Acciones y áreas prioritarias para la integración y la cooperación regionales	114
1. Aprovechamiento conjunto y racional de recursos naturales y compensación de desequilibrios regionales	115
2. Energía	116
3. Integración física de los medios de transporte y de las comunicaciones	116
4. Cooperación en la industria	117
5. Agricultura y alimentación	117
6. Ciencia y tecnología	118
7. Financiamiento	119
8. Cooperación en el campo de los servicios, en particular de consultoría e ingeniería	120
9. Promoción de exportaciones	120
10. La cooperación con los países de menor desarrollo económico relativo de la región	121
11. Cooperación regional en las negociaciones con empresas transnacionales	122



INTRODUCCION

1. En este estudio se intenta presentar en forma sucinta una evaluación de los problemas centrales del desarrollo que prevalecen en América Latina, y un análisis global de las estrategias y políticas que debieran promoverse para impulsar el progreso económico y social de los países de la región. No es fácil lograr satisfactoriamente esos propósitos, por la variedad de situaciones y la diversidad de perspectivas que es dable identificar en el ámbito regional. Sin embargo, no es vano el esfuerzo, porque es evidente que son comunes a casi todos los países aspectos importantes de los problemas del desarrollo latinoamericano que tienen gran trascendencia para la acción práctica, sobre todo aquellos que se vinculan con la naturaleza y estructura del proceso socioeconómico en marcha y con las relaciones externas de los países de la región.

2. Esa variedad y diversidad de situaciones atañen al grado de desarrollo económico que puede apreciarse en las diferencias del ingreso por habitante y en la amplitud e integración del desarrollo industrial; al potencial de crecimiento que depende del tamaño y la dotación de recursos naturales y humanos de los países; a las condiciones políticas y sociales que se han venido conformando impulsadas por distintos factores históricos y culturales y por las variadas circunstancias en que los países nacieron a la vida soberana; a las diferencias en los sistemas económicos y sociales y al distinto grado de viabilidad que pueden tener las estrategias y políticas aun en países de condiciones políticas y sociales análogas.

3. Este intento se complica todavía más por los cambios sustanciales que se están operando en las condiciones socioeconómicas objetivas, en las políticas nacionales y en el panorama regional e internacional, particularmente en aspectos fundamentales de la evolución de los países desarrollados que afectan de una u otra manera a los países latinoamericanos; por la inestabilidad e incertidumbre que se asocian a esos cambios, y por los problemas de disponibilidad y costo creciente de bienes esenciales, como el petróleo, que dominan toda una etapa del avance tecnológico y de la civilización industrial y que inciden favorable o desfavorablemente, y con distinta intensidad, en los países de la región. Y esa complejidad se profundiza aún más, por la acción simultánea de factores exógenos que, si bien es cierto no son nuevos, adquieren ahora en este escenario una mayor resonancia; así está ocurriendo en estos últimos años con las irregularidades de la producción agropecuaria mundial, perjudicada por condiciones climáticas adversas.

4. La situación no está exenta, por lo demás, de cierto clima o sensación de frustración, tanto en el plano nacional cuanto en el regional e internacional. Se vivía con la impresión de que la estabilidad y el auge de la economía mundial y la favorable evolución de los países occidentales y de la Europa oriental en la posguerra se debían a acertadas decisiones en la organización institucional y funcional de la economía mundial y al progreso alcanzado por la ciencia y la política económicas, que habrían conseguido programar u orientar la conducción exitosa de las economías nacionales y de las recíprocas relaciones económicas, financieras y tecnológicas entre los

/países. Sin

países. Sin duda, esto es muy cierto. Pero no es menos cierto que los acontecimientos que se han venido precipitando al avanzar los años setenta parecen demostrar que esa expansión de la economía mundial y el crecimiento económico de los países industriales de Occidente no obedeció sólo a la experiencia y a la programación de la política económica, sino también a condiciones favorables en la explotación y aprovisionamiento a precios relativamente bajos de recursos básicos como el petróleo, las que el desarrollo tecnológico supo aprovechar. Una reflexión análoga podría formularse, aunque más no sea como interrogante, con respecto al crecimiento económico de los países socialistas, aunque como es fácil de comprender se trata de situaciones y experiencias distintas. Sin embargo, es bien sabido que ciertas limitaciones en la disponibilidad de recursos básicos y humanos, explican al menos en parte el debilitamiento que se está registrando en el ritmo de crecimiento económico de estos países.

5. Está visto, pues, que los problemas que se examinan trascienden el campo metodológico. En el plano más general, se relacionan con las condiciones de viabilidad de un estilo de desarrollo que se ha difundido vertiginosamente en los países industriales y que es absorbido por el mundo en desarrollo, planteando un serio interrogante acerca de la naturaleza estructural o coyuntural de la crisis económica y política por la que se está atravesando. En el plano más específico de que se ocupa este documento, la heterogeneidad señalada plantea también problemas para la evaluación y formulación de estrategias y políticas. Entre ellas merecen mencionarse los siguientes:

i) No es fácil formular con cierta especificidad juicios o proposiciones sobre políticas de desarrollo que tengan real validez para todos los países en desarrollo. A este respecto los análisis basados en datos estadísticos o informaciones que se refieren a la región en su conjunto se inclinan a reflejar las situaciones y problemas de unos pocos países, grandes o medianos, en desmedro de los otros;

ii) diferencias sustanciales en los sistemas económicos y sociales se traducen también en diferencias apreciables en los alcances y modalidades de las instituciones y de las medidas susceptibles de aplicación práctica;

iii) el sistema político general y el grado de organización y participación de los diversos sectores socioeconómicos inciden notablemente en las relaciones de poder y, en consecuencia, en la formulación de las políticas y su instrumentación;

iv) la participación de la inversión extranjera y la trama de las relaciones externas pueden hacer ilusorio el propósito muy justificado por cierto de la autonomía nacional en la conducción de la gestión económica, y

v) las diferencias en el tamaño económico y demográfico y en la dotación de recursos tienen inmediatas repercusiones en la estructura del crecimiento económico y en los alcances de las políticas.

6. Un problema de particular importancia que presenta muchos de estos rasgos distintivos, se refiere a las estrategias y políticas que pueden formularse para los países grandes y pequeños de América Latina. Es evidente que la estructura del crecimiento económico y su grado de diversificación e integración habrán de variar significativamente en uno y otro caso y que no tendría sentido dar recetas uniformes en esta materia. Por otra parte, se

/reconoce ampliamente

reconoce ampliamente en los acuerdos de integración económica formalizados en la región que los países pequeños a los que se califica como de menor desarrollo económico relativo, necesitan un tratamiento especial o preferente; e igual consideración se hace con respecto a otros países calificados como de mercado insuficiente. A este respecto, se considera que es precisamente la integración económica la que puede facilitar a esos países condiciones más propicias para el desarrollo integral que las que podrían lograr en sus relaciones bilaterales o en el mercado mundial. También en el orden internacional se han hecho estas diferencias, no sólo con respecto a los países de menor desarrollo económico relativo, sino también con respecto a otros afectados por problemas especiales de balance de pagos, o que son insulares o mediterráneos.

7. En estas condiciones el análisis tiene que desenvolverse en cierto plano de generalización. Ello no obstante, es evidente que así como existen problemas importantes comunes a todos los países, es posible abarcar en un cuadro conjunto los aspectos más salientes de esos y otros problemas y examinar su ulterior evolución sin perjuicio de hacer las aclaraciones correspondientes con respecto a los hechos o circunstancias de carácter peculiar.

8. El examen que se hace en este documento sobre el desarrollo de América Latina en los años ochenta considera tres aspectos centrales. Primero, se trata de hacer una evaluación económica y social del proceso de desarrollo, centrandó la atención especialmente en la identificación de los problemas actuales; esta evaluación conduce a la conclusión fundamental de que es imprescindible imprimir una nueva orientación a las estrategias y políticas de desarrollo; segundo, se estudian los elementos de esa nueva orientación en el contexto de un enfoque integral y orgánico, indicando ciertas metas y objetivos que debiera proponerse América Latina para el próximo decenio, especialmente en el campo económico. Y, tercero, se consideran en forma más concreta y detallada los lineamientos generales sobre la política económica y social, tanto global como sectorial, y se abordan los principales aspectos de la política económica externa y la cooperación regional. En suma, este estudio está orientado a servir mejor a los gobiernos en la preparación de un programa regional de acción que se vincularía con la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para instrumentar su aplicación en el ámbito regional. De esta manera se lograría integrar en forma más satisfactoria los aspectos nacionales y regionales con las proposiciones de carácter internacional de la nueva Estrategia.

9. Dadas las finalidades inmediatas de este documento, no se ha considerado necesario extenderse en esta ocasión en una reseña detallada de las tendencias de la evolución económica y social. Se ha preferido presentar las conclusiones

/conceptuales de

conceptuales de ese análisis en función de los problemas tal como se aprecian en su evolución actual. Se pretende así vincular de manera más directa el análisis y el diagnóstico de los problemas actuales y de su ulterior evolución con los planteamientos sobre metas, objetivos, estrategias y políticas que debiera considerar una nueva orientación del proceso de desarrollo. Por ello es que se ha preferido abordar los problemas de carácter más general en el contexto de la evolución actual, sin tratar de completar el cuadro enunciando los logros o avances que se han realizado en los diversos campos del desarrollo económico y social durante la posguerra. De esto se han ocupado los documentos más extensos que la secretaría ha presentado con ocasión de las evaluaciones regionales de la estrategia aplicada en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se trata ahora de mirar más hacia adelante a partir de la realidad de las condiciones internas y externas, y no tanto de explayarse en la descripción del pasado.

Capítulo I

I. LOS PROBLEMAS CENTRALES DEL DESARROLLO

A. EL PROCESO DE DESARROLLO Y LA CONFORMACION DE SOCIEDADES EXTREMADAMENTE INEQUITATIVAS

1. Crecimiento económico e inequidad social

10. Es evidente que América Latina ha experimentado durante el período de posguerra un proceso de crecimiento económico y de transformación social que ha alcanzado una importancia significativa; pero no es menos cierto que la naturaleza de ese proceso ha conducido y está conduciendo hacia la conformación de sociedades muy inequitativas. Se han desarrollado las fuerzas productivas, acrecentando la capacidad de producción, la transformación sectorial y tecnológica de la economía; se ha acrecentado la productividad de la fuerza de trabajo y de las empresas, lo cual ha impulsado la elevación del ingreso nacional; pero al mismo tiempo se han acentuado las diferencias y la segmentación en la sociedad; persisten el desempleo y la subocupación, y una gran masa de la población continúa en condiciones de pobreza y hasta de deprimente indigencia. Se limita, por éstos y por otros factores, la participación económica y social activa de la población, y se fomentan poderosas fuerzas de inestabilidad.

11. Los rasgos más salientes de esta modalidad de desarrollo prevaleciente en la región se ponen de manifiesto en la estructura socioeconómica que se caracteriza por una muy alta concentración de la riqueza y del ingreso en reducidos segmentos de la población; una gran masa de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, y una expansión frecuentemente rápida de los sectores sociales intermedios, hecho que tiene importantes consecuencias de orden económico, social y político. Otro aspecto de particular importancia que caracteriza la evolución de posguerra se vincula con el proceso de transformación que se ha verificado en la agricultura y en sus interrelaciones económicas y sociales con las demás actividades. La incorporación de un sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria están modificando la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentando su integración con el resto del sistema, al mismo tiempo que aumenta la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina.

12. Los factores determinantes o inherentes de estas estructuras se relaciona en esencia con las fuerzas concentradoras del sistema económico prevaleciente, la apropiación privada del excedente y el grado en que se utiliza para elevar un consumo superfluo en incesante diversificación, así como la inversión consuntiva, siguiendo las pautas de los países industriales de mayor nivel de ingreso por habitante. En particular inciden en este proceso la concentración de los medios de producción y de la propiedad de la tierra, la creciente participación en la producción del sector empresarial moderno, la

/expansión de

expansión de las profesiones liberales y la nueva estructura ocupacional que trae consigo el crecimiento económico. Contribuye además a acentuar ese proceso la alta tasa con que se multiplica la población y en particular la fuerza de trabajo; también lo hace la insuficiencia del dinamismo económico, aunque su mejoramiento, como lo muestra la experiencia de muchos países, no es por sí mismo condición suficiente para modificar en la medida que sería deseable esa estructura socioeconómica.

13. Esa estructura se vincula por otra parte con la de la productividad intersectorial; y en cada uno de los sectores se caracteriza por las diferencias significativas que se registran en el producto por persona ocupada y en el dispar dinamismo con que se acrecienta esta variable. Asimismo la estructura socioeconómica tiene relaciones notorias con la estructura institucional y de relaciones de poder, y con el grado de participación de los distintos grupos sociales; de tal manera que esas relaciones de poder contribuyen a reforzar ese proceso inequitativo, concentrador y excluyente, en vez de corregirlo.

14. En estas condiciones no existen factores con suficiente dinamismo que actúen espontáneamente para cambiar la naturaleza del proceso socioeconómico, al menos en los plazos prudenciales que exigen la solución de estos problemas y la trascendencia de las tensiones sociales que se generan. Son, por lo tanto, limitados los efectos que pudieran ejercer políticas y medidas de carácter parcial. El problema debe abordarse a través de estrategias y políticas de carácter integral que incidan en el establecimiento de condiciones institucionales y estructurales que tiendan a una nueva orientación del proceso de desarrollo para lograr determinadas finalidades sociales. La naturaleza y magnitud de los aspectos que se deben considerar puede ilustrarse con los indicadores estadísticos sobre la distribución del ingreso, la magnitud de la pobreza extrema y el grado de ocupación de la fuerza de trabajo.

2. Distribución del ingreso extremadamente desigual

15. La fuerte desigualdad en la distribución del ingreso puede apreciarse en los estudios de la secretaría basados en las últimas cifras disponibles a principios del decenio pasado para un grupo de diez países. No obstante el tiempo transcurrido, puede considerarse que en sus aspectos fundamentales esas cifras continúan siendo representativas de la situación actual.

16. Estos estudios demuestran que la distribución familiar del ingreso varía apreciablemente de unos países a otros. En términos generales, los países que tienen un producto por habitante más elevado tienen estructuras menos desiguales en la distribución del ingreso familiar. Este aspecto es más evidente cuando se examina la magnitud de la participación correspondiente al grupo social de los tramos superiores que abarca el 10% de las familias.

17. Si en estos diez países se interpola la distribución teórica que correspondería al conjunto de ellos se obtienen los siguientes resultados sobre la distribución personal del ingreso: i) un 10% de las familias concentra el 44% del ingreso total; ii) un 40% de las familias ubicadas en las escalas inferiores sólo recibiría el 8%, y iii) el 50% de las familias correspondientes a las escalas intermedias percibiría el restante 48% del ingreso.

18. Aunque no existen estudios completos sobre el tema, se estima en términos generales que las políticas impositivas y el acceso y distribución de los servicios prestados por el Estado, así como otras medidas específicas, en la mayoría de los casos no llegan a modificar apreciablemente estos módulos de distribución. Por el contrario, buena parte de estos servicios y otras subvenciones acaban por beneficiar en buena medida a los estratos intermedios o superiores.

19. En todo caso, se comprueba que en el dinamismo y las características del proceso económico, influye fundamentalmente una reducida parte de la población que percibe una gran proporción del ingreso. Así, por ejemplo, el 20% de familias de ingresos altos concentran entre un mínimo de 55% y un máximo de 65% del ingreso personal total.

20. Estos módulos de desigualdad representan en sí mismos situaciones de extrema inequidad y de profunda inestabilidad social, lo cual se agrava por la alta proporción de la población cuyos ingresos no son suficientes para atender a sus necesidades esenciales.

3. La magnitud y extensión de la pobreza

21. Según investigaciones de la secretaría basadas en datos correspondientes a principios de los años setenta, el 40% de las familias de la región vivía en condiciones de pobreza, ya que sus ingresos no eran suficientes para atender las necesidades esenciales previstas. Esto significaría unos 110 millones de personas para aquella época, que en el mejor de los casos se han mantenido en la misma magnitud absoluta hasta el presente. Como el porcentaje varía según los países, si bien en algunos la magnitud relativa de la pobreza es menor, en otros es mucho mayor que el promedio señalado. Evidentemente, en los países de mayor ingreso medio por habitante o con una distribución menos desigual, la proporción de la población que se ubica por debajo de la línea de pobreza es más reducida.

22. La proporción de familias pobres es mucho más alta en las zonas rurales, y abarca casi dos tercios de las situaciones de pobreza totales. El otro tercio se localiza en las poblaciones periféricas urbanas; se trata de los trabajadores sin tierra, de miembros de explotaciones familiares de subsistencia y de asalariados de baja calificación que están subocupados. En las zonas urbanas, las familias que sufren esa situación están vinculadas con los servicios personales y el comercio, y se trata de trabajadores por cuenta propia, desocupados o personas subocupadas con un ingreso muy bajo.

23. La gravedad de estas situaciones se manifiesta todavía más si se toma en cuenta que las familias en situaciones de indigencia, es decir, aquéllas cuyos ingresos son inferiores al gasto que deberían realizar para tener una alimentación adecuada, representan el 20% de la población total y alrededor de la mitad de las situaciones de pobreza. Por supuesto que, también en este aspecto, el porcentaje varía de un país a otro.

4. El problema de la desocupación

24. Como es notorio, estas situaciones de pobreza están asociadas a la desocupación y la subocupación. Se estima que para la región en su conjunto la desocupación y subocupación afectan al equivalente del 28% de la población económicamente activa. Es muy probable que esta situación haya tendido a agravarse desde mediados de los años setenta, por el debilitamiento que se ha registrado en el ritmo de crecimiento económico en muchos países. La desocupación abierta es muy alta en numerosos países y abarca una proporción relativamente constante de la fuerza de trabajo, que para la región en su conjunto se estima en casi 6%. Mayor es la magnitud de la población activa subocupada o con ingresos inferiores a un mínimo preestablecido. Esta se estima en 22%, y más de la mitad de ella se radica en las zonas rurales. Como es natural, la estructura de las situaciones de pobreza se asemeja en cierto modo a la estructura de la desocupación.

5. Consideraciones finales

25. Un tema central que interesa examinar concierne a las relaciones entre el proceso de crecimiento económico, la distribución del ingreso, las situaciones de pobreza y el grado de ocupación. Sólo existe información parcial en la región sobre estas materias. Sin embargo, tomando en cuenta los numerosos estudios que se han realizado respecto a las interrelaciones de esas variables en América Latina y otras áreas, podrían anticiparse algunas conclusiones.

26. En las primeras etapas del desarrollo económico la distribución personal del ingreso en la economía en su conjunto tiende a concentrarse, disminuyendo la participación de los grupos sociales que se ubican en los tramos inferiores, al mismo tiempo que aumenta la proporción del ingreso que perciben los grupos de mayores ingresos y una parte de la población de los tramos intermedios altos. En etapas más avanzadas, la proporción del ingreso que corresponde a las escalas inferiores tiende a elevarse; es decir, que el ingreso medio de las escalas inferiores aumenta más que el ingreso medio de la sociedad en su conjunto.

27. Esto se explica, entre otras razones, por los cambios que se operan en la estructura ocupacional y sus remuneraciones, en el marco de un proceso de crecimiento económico. En este proceso desempeña un papel importante el grado de desigualdad o de concentración en cada uno de los sectores económicos, las diferencias en el ingreso medio de cada sector y la magnitud de la población activa correspondiente. En América Latina cabría esperar que con la disminución de la importancia relativa de la población activa vinculada con la agricultura, la proporción del ingreso que perciben las escalas inferiores (40% de la población total, por ejemplo) debiera tender a elevarse. Sin embargo, esto aparentemente no está ocurriendo.

28. La explicación puede encontrarse en los siguientes aspectos: i) dentro de cada sector la distribución tiende a concentrarse, por las modificaciones debidas al proceso de modernización y por la persistencia de una cantidad importante de mano de obra redundante; ii) la disparidad del ingreso entre los distintos sectores, y particularmente entre el sector agropecuario y el resto de las actividades no se ha reducido, o al menos no lo ha hecho en una magnitud significativa para influenciar la distribución global, y iii) si bien disminuye la proporción de la población activa en el sector agropecuario, no es menos cierto que al mismo tiempo se acrecienta o se mantiene la alta proporción de la población activa que se registra en el sector agropecuario tradicional o campesino, y la emigración de las zonas rurales contribuye a acrecentar o mantener una importante proporción de la población activa urbana en actividades marginales, con baja productividad y muy reducido nivel de ingreso.

29. En consecuencia, prevalece una fuerte inflexibilidad estructural a toda política que trate de mejorar la distribución, porque ésta depende, en parte, de la disminución de la población desocupada, o subocupada con bajísimos niveles de productividad, en las actividades tradicionales rurales y en el sector marginal urbano. En otras palabras, se tiene que elevar la proporción de la ocupación en los sectores de creciente productividad y más altas remuneraciones. Se requiere, por lo tanto, una adecuada acción política deliberada y un ritmo de crecimiento económico acelerado, así como una mayor capacitación de la fuerza de trabajo.

30. La proporción de la población que vive en condiciones de pobreza, es decir, la que obtiene un ingreso de magnitud insuficiente para atender un presupuesto determinado de consumos esenciales, muy probablemente ha tendido a disminuir con el proceso histórico de crecimiento económico; pero la magnitud absoluta de esa población no se ha reducido necesariamente, sino que más bien parece que ha tendido a aumentar, según se infiere de algunas investigaciones parciales realizadas últimamente.

31. En esta materia caben dos reflexiones: una, es que este proceso es relativamente lento, según ha podido comprobarse en países donde el crecimiento económico ha sido comparativamente intenso; y la otra, que en un análisis a largo plazo debiera incorporarse además el concepto de pobreza relativa, porque desde el punto de vista de la evaluación social no es lógico ni justo apreciar la situación de un sector social en relación con un ingreso mínimo que se mantiene fijo, mientras crece significativamente el ingreso por habitante de los otros grupos sociales. Habría que completar el análisis considerando, por ejemplo, una línea de pobreza que se eleve a medida que aumenta el ingreso medio global, de acuerdo con cierta relación.

32. Si se adoptara este criterio no se llegaría a la misma conclusión que se anotó antes acerca de la disminución relativa de la pobreza. En cambio, se comprobaría que de acuerdo con ciertos datos históricos de algunos países, el ingreso medio de los tramos superiores se acrecienta en términos absolutos y relativos, en una magnitud mucho mayor que el ingreso medio de los sectores sociales de los tramos inferiores. En otras palabras, mientras los sectores

/pobres con

pobres con un ingreso bajo se han beneficiado escasamente con el proceso de desarrollo económico, los sectores intermedios altos y los de mayores ingresos han percibido la mayor parte del crecimiento del ingreso derivado del desarrollo económico.

33. Está claro, por lo tanto, que el indicador que refleja la evolución del ingreso medio por habitante para la sociedad en su conjunto no es un indicador satisfactorio de la evolución del bienestar social, ya que en definitiva tiende a reflejar más bien la evolución del ingreso por habitante o por persona ocupada de los estratos sociales más altos. Habría que elaborar otros índices más representativos de este concepto de bienestar social.

34. Cabría preguntarse ahora cuál ha sido la experiencia de la región en materia de empleo. Indudablemente, a juzgar por la magnitud de las situaciones de desocupación y subocupación, así como por la extensión y gravedad de la pobreza, puede anticiparse que esa evolución ha distado mucho de ser satisfactoria. En ello han gravitado - entre otros - tres aspectos fundamentales, a saber: la tasa relativamente alta con que crece la población económicamente activa, la modernización e incorporación de adelantos tecnológicos, y finalmente el ritmo de crecimiento económico.

35. La disponibilidad de mano de obra ha crecido, en la mayor parte de los países latinoamericanos, con una rapidez que puede considerarse vertiginosa, si se la compara con la experiencia que tuvieron antes los países industrializados. A esto hay que agregar la cuantiosa magnitud de la población en edad activa que se halla desocupada o subocupada. En estas circunstancias, el proceso de modernización se ha llevado adelante incorporando métodos y técnicas que se han elaborado, al menos hasta el presente, para aplicarlos en situaciones de dotación de recursos y otros factores que caracterizan a los países desarrollados, y que se diferencian significativamente de las condiciones que prevalecen en la región. Esas técnicas continúan sustituyendo el insumo de trabajo y acrecentando la densidad de capital. Se comprenderá entonces los efectos que ellos pueden tener en la oferta de empleo en los países en desarrollo, donde las técnicas modernas se incorporan en circunstancias de que una altísima proporción de la población económicamente activa se halla vinculada a las actividades tradicionales en el sector rural, y a las actividades marginales o de baja productividad en los sectores periféricos urbanos.

36. No obstante la prédica insistente sobre la necesidad de crear tecnologías adecuadas o adaptar la de los países industrializados para promover una mayor absorción de la fuerza de trabajo, poderosas fuerzas conducen a la aplicación de los diseños y procesos disponibles en el mercado, o difundidos por las empresas productivas. En estas condiciones, el ritmo del crecimiento económico tiene que ser mucho más alto para promover una absorción de la fuerza de trabajo que evite el agravamiento de los problemas de ocupación, y todavía más alto si, además, se pretende mejorar la situación de empleo para la sociedad en su conjunto.

37. Es interesante considerar algunos aspectos concretos de este problema, sobre la base de las últimas informaciones estadísticas que ha elaborado el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). La ocupación en los sectores organizados de las actividades modernas urbanas ha crecido apreciablemente, tal vez a un ritmo anual que dobla el crecimiento del total de la población económicamente activa. También se habría

/elevado, aunque

elevado, aunque en escasa medida, la ocupación en la agricultura empresarial. Sin embargo, el efecto que sobre la ocupación total tiene la elevación rápida del empleo en los sectores urbanos, y eventualmente en el sector agrícola moderno, ha resultado relativamente limitado, debido a que gran parte de la población económicamente activa está vinculada con las actividades agropecuarias tradicionales o campesinas y con los sectores marginales de las actividades urbanas.

B. LA DECLINACION DEL RITMO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO. SU RECUPERACION E INESTABILIDAD

1. El crecimiento económico y la evolución del sector externo

38. Para apreciar las condiciones que caracterizan la evolución económica de los países latinoamericanos al iniciarse los años ochenta, y para evaluar la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse, es ilustrativo hacer una breve referencia a la experiencia del decenio anterior. Durante ese lapso la evolución económica de los países latinoamericanos fue notablemente diversa, y sus ritmos y estructuras experimentaron cambios de profunda significación. El proceso alcanzó un marcado dinamismo en algunos países y fue comparativamente más lento en otros, y, en general, se evolucionó de un período de auge a una situación de especial debilitamiento para lograr en estos últimos años una moderada recuperación, en un clima de gran inestabilidad e incertidumbre, particularmente para los países no exportadores de petróleo.

39. El ritmo de crecimiento de la región en su conjunto durante los años setenta (algo inferior al 6% anual) demuestra que en los hechos la región continuó con su moderado dinamismo histórico, sin intensificarlo como podría haberse anticipado dada la experiencia más favorable de los primeros años del decenio. Influyó en esto la declinación del ritmo de crecimiento que se comprueba a partir de 1975 y que no obstante su recuperación en algunos años, conformó hasta 1980 el período de más bajo crecimiento de toda la posguerra. Durante esa segunda mitad de la década pasada, los países importadores de petróleo tuvieron que hacer frente a los problemas de balance de pagos determinados principalmente por el deterioro de la relación de precios del intercambio y por el encarecimiento extraordinario de las importaciones de combustibles; en la mayoría de los casos, trataron de ajustarse a las nuevas circunstancias, esforzándose en mantener cierto ritmo de crecimiento.

40. El curso de la economía mundial y en particular la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene la mayor parte de sus relaciones externas tuvo especial influencia en ese movimiento de auge y declinación del ritmo de crecimiento, y los serios problemas que afectan a la economía mundial han tenido evidentes efectos y repercusiones en la situación y perspectivas de la evolución ulterior de los países latinoamericanos. En consecuencia, será de particular interés recordar, aunque sólo sea de manera esquemática, el ciclo de esas interrelaciones de los factores

/internos y

internos y externos para comprender mejor la naturaleza de los problemas que actualmente confronta América Latina, y de esta manera, esclarecer los aspectos esenciales que debe considerar la estrategia o las políticas tendientes a acelerar el ritmo del crecimiento económico en los años ochenta.

41. En el curso del decenio anterior, pueden identificarse claramente tres aspectos esenciales, a saber: i) el período de auge de los primeros años del decenio, que fue en parte la continuación de un proceso que se había iniciado durante los últimos años de la década de 1960; ii) la crisis del ritmo del crecimiento económico a mediados de los años setenta, y iii) la moderada e inestable recuperación a partir de 1975.

42. Durante los primeros cuatro años del decenio de 1970 se intensificó el dinamismo económico de la región, considerada en su conjunto, y se elevó la tasa anual de expansión del producto interno, que se aprecia en más del 7% por año. Si bien este crecimiento estaba determinado, principalmente, por un número muy reducido de países, no es menos cierto que el mejoramiento fue de carácter general y abarcó en distintos grados a la mayoría de los países de la región. Factores dinámicos de singular importancia fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a impulsar el crecimiento económico y por otro, la activa demanda externa que se originaba en la evolución favorable de la economía de los países desarrollados hasta 1973. Contribuía a este proceso el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y una disponibilidad más flexible de financiamiento externo. Esta experiencia demostró que cuando existen condiciones externas favorables la región es capaz de impulsar un proceso dinámico de inversión y de expansión reales de la economía, de vastos alcances.

43. En 1974, se modificó apreciablemente el panorama económico latinoamericano y el curso de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un importante aumento de sus precios y esto incidió en la elevación del ingreso real y en el acrecentamiento de su capacidad de compra externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa, debido a la recesión económica en los países desarrollados, al mismo tiempo que sufrían el deterioro de la relación de precios del intercambio. Durante ese año estos países continuaron todavía expandiendo su inversión y el producto interno, acrecentando considerablemente sus importaciones. De esta manera incurrieron en un cuantioso déficit en las cuentas corrientes de sus balances de pagos que fue atendido en parte con el uso de las reservas monetarias y, en lo demás, con el uso de financiamiento externo.

44. En 1975, el empeoramiento de las condiciones externas se tradujo en una significativa disminución de la capacidad de importación de los países latinoamericanos, y no obstante la contracción o ajuste que experimentaron las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó por sobre las altas cifras que se habían registrado en el año anterior. El ritmo del crecimiento económico se redujo drásticamente, pues sólo fue de 3%, es decir, casi igual al aumento de la población.

45. A partir de 1976, el proceso económico se caracterizó por su marcada inestabilidad y una difícil recuperación de conjunto. El ritmo de crecimiento económico es muy irregular y varía considerablemente de un país a otro. La tasa media de crecimiento en el período 1975-1980 fue de 5% por año. En este promedio gravitó particularmente un número muy reducido de países, como Brasil y México, que elevaron ese promedio, mientras la mayoría de los países continuaron en condiciones más difíciles de extrema vulnerabilidad externa y con su lento ritmo histórico de crecimiento.

46. Es notorio pues que la evolución del sector externo influyó directamente en el curso seguido por los países latinoamericanos, con variada intensidad y en uno u otro sentido. Y esto sin dejar de reconocer que las políticas internas han sido el otro factor de importancia en la aceleración o debilitamiento del dinamismo económico. En los hechos, las situaciones creadas desde mediados de los años setenta llevaron a una expansión de la deuda externa que tuvo ulteriores repercusiones, particularmente por la incidencia en los balances de pagos de los servicios de la deuda externa, configurando así un nuevo cuadro de vulnerabilidad externa.

47. En términos generales, puede decirse que, frente a diversas opciones, la política adoptada por la mayoría de los gobiernos se fijó el objetivo fundamental de promover las condiciones adecuadas para evitar la contracción o reducción drástica del ritmo de crecimiento económico. Persistieron en sus políticas de promoción de las exportaciones y elevaron el endeudamiento externo, para atender a las necesidades de importaciones.

2. La expansión de las exportaciones y la evolución económica durante los últimos años

48. Un hecho notable de la evolución de estos últimos años fue el incremento que se registró en el volumen de las exportaciones de casi todos los países de la región. Estas registraron un ritmo medio de crecimiento mucho más alto que la tasa histórica, y mayor aún que la que se operó en los primeros años de la década anterior. En esto influyó la política adoptada por los países latinoamericanos para promover deliberadamente la expansión de las exportaciones; el incremento de la demanda mundial gracias a la recuperación del ritmo de crecimiento económico de los países industriales después de la contracción de 1975, aunque sin alcanzar el dinamismo que habían mostrado antes de la recesión; la demanda externa para reponer existencias así como también factores de especulación en un clima de inflación mundial; reducción de los costos por la devaluación del dólar, y las condiciones favorables que se crearon al acentuarse la capacidad competitiva de los países en desarrollo, en particular de los latinoamericanos, sobre todo en los rubros de la industria liviana y los productos básicos con cierto grado de elaboración, que se tradujeron en importantes corrientes de exportaciones no tradicionales.

49. Con todo, el mayor volumen de las exportaciones no consiguió atenuar los graves problemas de balance de pagos de los países importadores de petróleo. Y esto por varias razones:

/i) el

i) el incremento del valor de las importaciones determinado especialmente por la inflación en los países industriales y por la elevación de los precios del petróleo para los países importadores. Estos vieron aumentar significativamente la proporción que representan las importaciones de combustibles en relación con las importaciones totales o con los ingresos corrientes de divisas derivados de los valores de las exportaciones. Así, por ejemplo, el valor de las importaciones netas de combustible representaba en 1973 el 8.4% de las importaciones totales de bienes, y esa proporción se elevó en 1979 al 23.8%;

ii) el deterioro de la relación de precios del intercambio;

iii) la inflación generalizada en los países industriales que alzó los precios de los bienes manufacturados que los países en desarrollo deben importar;

iv) el incremento de los servicios financieros por el endeudamiento que se ha venido acumulando y la elevación de las tasas de interés;

v) la necesidad de recuperar determinados niveles de importaciones, después de la contracción de mediados de la década de 1970 para sustentar el incremento del producto interno;

vi) la necesidad de mantener reservas monetarias en ciertos niveles, los que se han venido elevando debido a la inflación mundial y por la naturaleza de las entradas de capital que se destinan a inversiones de corto plazo o al financiamiento de empresas privadas.

50. En estas condiciones, la preservación de cierto ritmo de crecimiento, o su aceleración en los últimos años, se ha logrado en los países no exportadores de petróleo en condiciones precarias, y se ha acentuado la vulnerabilidad externa de esas economías. Esto se pone de manifiesto en la elevada magnitud que representan los déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, que para los países no exportadores de petróleo fueron de 3.4% con respecto al producto y de 13.8% con respecto a la formación interna de capital en el año 1979; también en la elevada proporción de los ingresos corrientes de exportación que representan los servicios financieros de la deuda y los beneficios de la inversión directa, que en 1979 alcanzó al 44.5%; en la magnitud de la deuda externa y, finalmente, en el deterioro de la relación de precios del intercambio por el alza de los precios de las importaciones de bienes industriales, en particular las de petróleo.

51. No se vislumbran en el corto plazo cambios fundamentales que puedan hacer que los países latinoamericanos importadores de petróleo superen esta situación, salvo que se operen cambios importantes en la organización institucional y en la estructura y funcionamiento de la economía mundial, así como también en las políticas nacionales.

52. En primer lugar, hay cierto consenso en el plano técnico y político de que el ritmo del crecimiento de los países industriales que actualmente absorben casi dos tercios de las exportaciones latinoamericanas será de escasa magnitud en el próximo año y que su recuperación posterior alcanzaría en todo caso una tasa media significativamente inferior a la que lograron estos países hasta 1973. Para los países socialistas también se anticipa un ritmo de crecimiento muy inferior al que experimentaron en períodos pasados.

/Sobre estas

Sobre estas bases, cabe concluir que la demanda de importaciones procedentes de los países en desarrollo, y en particular de América Latina, evolucionaría lentamente, y que los precios reales de los productos primarios o de sus derivados con cierto grado de elaboración no se verían estimulados al alza, salvo que se den condiciones climáticas adversas para los productos agropecuarios. En consecuencia, lo más probable es que los países no exportadores de petróleo continúen viendo deteriorarse la relación de precios del intercambio en los próximos años, en la medida en que persista la inflación en los países industriales y suban los precios reales del petróleo.

53. El recrudecimiento de medidas proteccionistas en los países industriales reforzaría esas tendencias, al limitar el acceso a sus mercados de diversas ramas de productos industriales de particular interés para América Latina, por disponer ésta de capacidad efectiva o potencial para acrecentar su producción con vistas a expandir sus exportaciones.

54. En cuanto a la utilización de financiamiento externo, que en los últimos años contribuyó a mantener cierto ritmo de crecimiento económico, se anticipan diversas situaciones que pueden configurar serias dificultades para continuar canalizando hacia los países en desarrollo los fondos disponibles en los mercados financieros y los cuantiosos excedentes que acumularán los países exportadores de petróleo. Es claro que la conjunción de estos diversos elementos es marcadamente desfavorable y probablemente no llegaría a concretarse en toda su intensidad. Pero, con todo, esta identificación de las tendencias y problemas que afectan a las principales variables externas del crecimiento económico y sobre las cuales se volverá más adelante, tiene gran utilidad para señalar los aspectos fundamentales que deben considerarse en relación con la instrumentación de un nuevo orden económico internacional, que trata de promover la nueva EID.

C. ENERGIA

55. América Latina posee recursos abundantes de las tres formas de energía comercial de mayor importancia tradicional: hidrocarburos (petróleo y gas natural), hidroelectricidad y carbón mineral, aunque su distribución es muy heterogénea en el ámbito regional. 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.

56. 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 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

región. Si al consumo de petróleo se agrega el de gas natural, que se obtiene generalmente asociado a él, el consumo total de hidrocarburos representa el 75% del consumo total de energía. La hidroelectricidad, en cambio, ha sido poco utilizada en relación con el potencial de producción, y más reducida es la importancia del carbón mineral como energético.

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

58. El dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas que han caracterizado al desarrollo económico en la posguerra se aprecian con gran claridad en la elevación que ha experimentado el consumo de energía y en las transformaciones de sus fuentes primarias. A largo plazo (1950-1975) el consumo de energía total de la región en su conjunto creció a un ritmo que se aproxima a 5.5% por año, es decir, acompañó al crecimiento del producto interno bruto. En cambio, el consumo de energía comercial o moderna experimentó un aumento mucho más rápido que el del producto interno, ya que su ritmo de crecimiento se acercó a 7% por año. Este proceso se originó en los importantes cambios ocurridos en las fuentes de energía, como consecuencia de su propio desenvolvimiento tecnológico, y en particular en los cambios estructurales de la producción y la demanda interna que ha traído consigo el desarrollo económico. En 1950 la producción de las fuentes tradicionales no comerciales, satisfacía en la región en su conjunto cerca de 40% del consumo total y en 1976 sólo alrededor de 15%.

59. En contraposición a lo ocurrido en el consumo, la producción de energía comercial sólo creció 4% por año en el período 1950-1975. Y como consecuencia de tan dispar evolución, América Latina vio disminuir, en términos relativos, sus saldos exportables. Así, en 1950 la región consumía en forma de derivados un 27% de su producción de petróleo y un 17% de su producción de gas natural; en 1975 esos porcentajes se habían elevado a 57 y 43%, respectivamente. De esta manera, la región continuó siendo un exportador neto de combustibles, aunque la tendencia apuntaba a una rápida disminución de sus márgenes exportables. Con posterioridad esta situación ha tendido a modificarse en cierta medida con el incremento de la producción y nuevas corrientes de exportación procedentes principalmente de México.

60. La situación y perspectivas difieren mucho de un país a otro y en esto gravita particularmente la alta participación que tienen los hidrocarburos y el peso de sus importaciones en el abastecimiento de las necesidades internas. Una clasificación de los países según su grado de dependencia de las importaciones de petróleo muestra diferencias notables. Así se ubican, por un lado, los países exportadores netos; y por otro lado, los importadores, en los cuales la participación del petróleo importado en el consumo total varía considerablemente de un país a otro.

D. LA ASIMETRIA Y VULNERABILIDAD DE LAS RELACIONES
ECONOMICAS EXTERNAS

61. Durante los años setenta se transformaron profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial y se intensificó en ella el proceso de internacionalización y de vinculación con los países industriales de economía de mercado. Desempeñaron un papel preponderante en este proceso las empresas transnacionales y también la banca privada internacional, por la importancia que ésta ha logrado como fuente de financiamiento externo de los países latinoamericanos. Por su parte, los gobiernos han impulsado políticas de mayor apertura externa en los diversos aspectos económicos, financieros y tecnológicos. Manifestaciones concretas de las nuevas relaciones y problemas que se presentan se dan en la participación de las empresas transnacionales; en el ritmo y composición del comercio exterior; en el curso de la relación de precios del intercambio; en la magnitud del financiamiento externo y en las fuentes que lo proveen, y en el grado de endeudamiento externo.

62. Las empresas transnacionales tienen una importante participación en la producción manufacturera. Dominan en sectores estratégicos, de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular, en las industrias químicas, de metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. Menor es su participación en las industrias tradicionales donde gravitan las empresas nacionales. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno y en menor medida a las exportaciones. Y a través de ellas se canaliza una significativa proporción de las importaciones, del financiamiento externo y de la incorporación tecnológica que realizan los países de la región. En esta situación es evidente que las empresas transnacionales tienen que desplegar una acción congruente con la política de desarrollo que adopten los gobiernos nacionales. En consecuencia, deben establecerse determinadas normas de conducta para las empresas transnacionales con el fin de asegurar esa compatibilidad. Al mismo tiempo, habrá que promover nuevas formas o mecanismos que conduzcan hacia una cooperación más estrecha de las empresas transnacionales en relación con las políticas y planes o programas que decidan los gobiernos nacionales.

63. Las exportaciones experimentaron un proceso de doble diversificación. Se acrecentaron las exportaciones de bienes industriales, que para la región en su conjunto llegaron a representar el 20% de las exportaciones totales, pero el incremento no tuvo un alcance uniforme y tendió a concentrarse en los países grandes y en algunos de tamaño mediano, por lo cual aquel porcentaje fue de mayor magnitud en ese grupo de países. Y, al mismo tiempo, se diversificaron las exportaciones nacionales de productos primarios y se iniciaron nuevas corrientes de productos agropecuarios y mineros, que han venido adquiriendo significativa importancia. De esta manera, han comenzado a proyectarse en las exportaciones latinoamericanas los efectos de la industrialización y de los cambios productivos que venían produciéndose desde tiempo atrás en las economías nacionales.

64. En los últimos años, y particularmente después de la contracción de 1975, las exportaciones latinoamericanas se expandieron rápidamente hasta lograr un ritmo de crecimiento que puede considerarse relativamente alto, en el marco de la evolución de todo el período de posguerra. Influyeron en este proceso la ampliación de la capacidad de producción industrial o agrícola que se había venido creando desde años anteriores y especialmente las políticas deliberadas de promoción de exportaciones que en los años recientes fueron todavía más activas por la presión que ejercieron los problemas de balance de pagos. Si se excluye a Venezuela, cuyas exportaciones disminuyeron o se estancaron, el conjunto de los países latinoamericanos mostraron un aumento medio de 8.9% por año durante el período 1977-1980 en el volumen de las exportaciones de bienes y servicios.

65. Desde fines de los años setenta se hizo evidente un movimiento hacia una mayor liberación de las importaciones, lo cual configuró en un gran número de países una nueva etapa de la política económica, distinta por cierto, de la que imperaba en los años cincuenta y en los primeros años de la década de 1960. A principios del decenio de 1970 y con el apoyo de un mayor financiamiento externo, el coeficiente de las importaciones con respecto al producto interno tendió a aumentar. Sin embargo, en la segunda parte del decenio, por los problemas de balance de pagos que afectaron a muchos países, ese coeficiente tendió a descender para volver a aumentar recientemente, en el marco de una política de mayor liberalidad.

66. La composición de las importaciones exhibe características de especial significado para los análisis prospectivos. En primer lugar, se concentran en su mayor proporción en productos intermedios, combustibles y bienes de capital, por lo cual la demanda global de importaciones está íntimamente vinculada con el curso de la producción y de la inversión internas. En segundo lugar, el valor de las importaciones de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo ha aumentado apreciablemente en la mayor parte de los países, por la necesidad de acrecentar los abastecimientos externos y por el alza de los precios, y están representando proporciones crecientes de los ingresos corrientes de divisas.

67. No obstante los avances que se han hecho en la diversificación de las exportaciones y particularmente en la incorporación de rubros industriales, América Latina sigue mostrando una estructura de comercio exterior típica de los países en desarrollo. En primer lugar, las exportaciones aunque más diversificadas en todas sus ramas, comprenden una alta proporción de productos primarios con distintos grados de industrialización, y una proporción relativamente baja de productos industriales. En cambio, las importaciones están compuestas en su mayor parte por combustibles y productos industriales que abarcan bienes intermedios esenciales y bienes de capital, de los cuales depende la actividad económica en general y la formación de capacidad de producción en particular. Asimismo, la baja proporción que registran las importaciones no industriales corresponde con frecuencia a abastecimientos externos de productos alimenticios, que tienen particular

/importancia para

importancia para muchos países. Es evidente que la composición de las importaciones tenderá a mostrar un cuadro distinto en aquellos países que han adoptado políticas liberales con una gran apertura externa.

68. De esta manera se configura una estructura asimétrica de las relaciones económicas externas que tiende a perpetuarse por las políticas proteccionistas que adoptan los países industriales. En otras palabras, las importaciones representan combustibles y bienes esenciales para mantener y acrecentar la actividad económica y el proceso de crecimiento; mientras que las exportaciones registran una baja proporción de productos industriales que es imprescindible elevar para conseguir una estructura más equilibrada en las relaciones de intercambio y participar en los rubros que registran el mayor dinamismo en el comercio mundial.

69. En el contexto inflacionario que viene dominando la economía mundial, la evolución de los precios de los bienes primarios y manufacturados ha distado mucho de ser uniforme en esos distintos rubros y dentro de las ramas que los componen, con lo cual el efecto de las variaciones de la relación externa de intercambio ha incidido con variada intensidad y con resultados notoriamente distintos entre los países latinoamericanos. Como es sabido, los países exportadores de petróleo consiguieron acrecentar durante esta década la relación de precios del intercambio, con respecto a los niveles marcadamente deprimidos que se habían registrado en la década anterior. En los países no exportadores de petróleo, en cambio, esa relación ha tendido al deterioro en estos últimos años, aunque con variadas magnitudes. Si se considera el conjunto de estos países, se comprueba que el mejoramiento de la relación de intercambio los favoreció durante un período relativamente corto, especialmente en el bienio 1973-1974; en cambio, la posición de este conjunto de países tendió a deteriorarse con posterioridad y para ellos el índice de la relación de intercambio de los bienes y servicios refleja en los dos últimos años un nivel significativamente inferior al que se registró a principios de los años setenta.

70. Se han producido cambios de vastos alcances en el financiamiento externo de América Latina, en cuanto al monto del financiamiento y a las fuentes de que procede. El déficit en cuenta corriente de balance de pagos del conjunto de los países no exportadores de petróleo se ha venido acrecentando considerablemente, hasta representar en promedio durante los años setenta el 3.3% del producto interno bruto, relación muy superior a la que se registraba en los años sesenta, que fue de 1.9% en promedio. Las entradas de fondos extranjeros tendieron a superar en muchos países los déficit en cuenta corriente y contribuyeron a elevar las reservas de divisas, salvo en 1980, año en el cual aumentó considerablemente el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos y los países financiaron parte de ese déficit con esas reservas.

71. El otro hecho notable es el cambio trascendental que se ha producido en las fuentes de financiamiento. En efecto, en los años cincuenta y principios de los sesenta, el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen oficial y a largo plazo y, en parte, se trataba de inversiones directas. En cambio, en el decenio de 1970

/correspondieron en

correspondieron en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas, fueron a corto y mediano plazo y estuvieron sujetos a intereses crecientes. Se ha elevado, en consecuencia, el grado de compromiso que representan los servicios financieros externos con respecto al ingreso nacional y al valor corriente de las exportaciones. Por otra parte, cunde la preocupación por las posibilidades de que pueda continuar este sistema de financiamiento, debido a factores relacionados con el funcionamiento de la banca privada y con la gestión de la deuda por parte de los países prestatarios.

72. El resultado de ese proceso ha sido un aumento apreciable de la deuda externa, que de unos 10 000 millones de dólares en 1965 se habría elevado a alrededor de 150 000 millones de dólares a principios de 1980. En suma, ha tendido a configurarse una situación de vulnerabilidad externa que tiene una especial significación en el curso ulterior del crecimiento económico.

73. Los acuerdos de integración económica han tropezado con dificultades y no han logrado en la mayoría de los casos las metas y objetivos que se habían propuesto. No obstante, se han hecho significativos avances en inversiones multinacionales en infraestructura, particularmente en el campo de la energía, así como también progresos importantes en la expansión y diversificación del comercio intrarregional; ha estado aumentando la proporción de las exportaciones totales que se destina a los países de la región, con un mayor contenido de bienes industriales - productos intermedios y bienes de capital - que las exportaciones a otras áreas; y para algunos países estas corrientes han sido un factor dinámico de significación en determinados rubros.

Capítulo II

II. HACIA UNA NUEVA ORIENTACION DEL DESARROLLO

A. HACIA UN PLANTEAMIENTO INTEGRAL Y ORGANICO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA TRANSFORMACION SOCIAL

74. Se han distinguido, pues, tres aspectos centrales en los problemas del desarrollo prevaleciente en la región. En primer lugar, y en el plano más general, la conformación de sociedades extremadamente inequitativas con una alta concentración de la riqueza y el ingreso, elevados índices de desocupación y la persistencia de la pobreza que abarca a un importante segmento de la población. En segundo lugar, la declinación del ritmo del crecimiento económico que se registra en la mayoría de los países latinoamericanos y cuya recuperación aparece condicionada por factores de inestabilidad e incertidumbre que se relacionan en buena parte con las variables externas. En tercer lugar, la asimetría que se continúa registrando con respecto a la estructura de las relaciones externas, por lo que atañe a la naturaleza de las corrientes de exportaciones e importaciones, y la evolución desfavorable de la relación de precios del intercambio en los países no exportadores de petróleo; a ello se agrega el creciente endeudamiento externo, con sus efectos reales y financieros sobre el ingreso nacional real, y el deterioro de los balances de pagos. Todo esto configura una situación de extrema vulnerabilidad e inestabilidad en el proceso de crecimiento económico.

75. Se trata, en consecuencia, de aspectos que conciernen a la estructura y funcionamiento del proceso económico y social, que son inherentes a ese proceso y cuya solución requiere de cambios institucionales y estructurales en el orden interno y en el ámbito de la economía mundial, que incidan en un nuevo funcionamiento de la economía y la sociedad para alcanzar determinadas finalidades. A este respecto la experiencia latinoamericana y de otras áreas en desarrollo señala con claridad los aspectos y problemas que deben considerarse detenidamente cuando se plantean estrategias y políticas de desarrollo destinadas a promover el crecimiento económico y el bienestar social en el marco de sociedades más equitativas.

76. Entre los objetivos y aspectos conceptuales que debieran integrarse en una estrategia de desarrollo, podrían identificarse los siguientes:

i) acelerar el crecimiento económico y la transformación productiva y tecnológica de las economías nacionales;

ii) promover una distribución equitativa del ingreso nacional y erradicar las situaciones de extrema pobreza en el menor plazo posible;

iii) estructurar una política económica adecuada que tienda al establecimiento de ciertas condiciones que permitan controlar o evitar los procesos inflacionarios;

/iv) promover

iv) promover la transformación de las estructuras de las relaciones económicas externas y lograr condiciones adecuadas en el funcionamiento de las cuentas con el exterior de los balances de pagos;

v) estimular la participación económica, social y política activa de los distintos segmentos sociales en el proceso de desarrollo económico y social; asegurar el bienestar del niño, la participación de la juventud y la integración de la mujer;

vi) preservar la calidad y ampliar el potencial de uso del medio ambiente a fin de mejorar las condiciones de vida y sentar las bases de un desarrollo sostenible a largo plazo;

vii) preservar y estimular la autenticidad e identidad cultural y el desenvolvimiento de formas o estilos propios de vida, y

viii) mantener la soberanía sobre los recursos propios, y la autonomía nacional en la conducción del proceso de desarrollo.

77. La elaboración de una estrategia que incorpore esos diversos elementos, así como otros objetivos y conceptos relacionados, es indudablemente un desafío extraordinario al conocimiento y la experiencia de que se dispone sobre política económica y social, y la aplicación de tal estrategia representa además una delicada tarea política.

78. La aceleración del crecimiento y la transformación productiva y tecnológica de la economía, son imprescindibles para fortalecer las economías nacionales y crear bases de sustentación que faciliten la ejecución de una política social. En particular, la intensificación del dinamismo económico se hace necesaria para aumentar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo, favorecer la acumulación y facilitar la aplicación de políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso y resolver las situaciones de extrema pobreza, mediante la incorporación activa de la fuerza de trabajo a actividades de alta productividad. El desarrollo económico es, pues, una condición necesaria pero no suficiente para lograr determinadas finalidades vinculadas a la mejor distribución de los frutos del crecimiento económico y la erradicación de la pobreza.

79. La estructura tecnológica de la economía, la distribución de los activos o de la riqueza y las relaciones de poder entre distintos grupos sociales, en las condiciones prevalecientes en América Latina, crean situaciones de resistencia e inflexibilidad en la determinación de la distribución primaria del ingreso.

80. Esa distribución puede modificarse por la acción de otros factores y especialmente por la captación de recursos que lleva a cabo el Estado a través del sistema impositivo, por la distribución de esos recursos en remuneraciones personales y en diversas transferencias, y por el acceso de los distintos grupos sociales a los bienes y servicios que produce el Estado.

81. No existen informaciones concretas en América Latina para conocer con razonable precisión las diferencias que pueden registrarse entre las distribuciones antes y después del pago de impuestos. Según algunas investigaciones parciales, parecería que la distribución del ingreso familiar

/después del

después del pago de impuestos y de la asignación de los bienes y servicios a los sectores beneficiados, no registra diferencias de significación, especialmente para los grupos pobres. Más aún, parecería que, en forma directa o indirecta, los bienes y servicios que suministra el Estado, e incluso las obras de infraestructura, tienden a reforzar la desigualdad en la distribución debido a que esos servicios son aprovechados en una alta proporción por los sectores intermedios y altos, y en menor medida, por los sectores pobres que se ubican en los tramos inferiores de la distribución. De esta manera, los sectores intermedios y altos reciben una contrapartida de los impuestos que pagan, aun cuando éstos se sujeten a un sistema progresivo.

82. En verdad, la determinación de la naturaleza y alcances de las medidas concretas que debieran adoptarse para el mejoramiento de la distribución del ingreso dependen en buena parte de las condiciones económicas, sociales y políticas peculiares de cada país. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos o principios básicos que son válidos para las distintas situaciones que pueden identificarse en el marco del sistema económico y social que prevalece en la región.

83. Uno de esos aspectos concierne a la llamada pugna distributiva. Toda medida que tienda a mejorar la participación de un sector o grupo social desatará la reacción de otros sectores que se consideran afectados, frustrando los propósitos de mejorar la distribución. Es lo que ocurre cuando una elevación de los salarios es trasladada por los empresarios a los precios para mantener su participación en el ingreso real.

84. El segundo aspecto concierne a las relaciones entre distribución del ingreso y crecimiento económico. Es evidente que una redistribución del ingreso en favor de sectores que tienen una propensión al ahorro más baja que la de otros sectores, puede incidir finalmente en una disminución de la acumulación y posteriormente del ritmo de crecimiento económico.

85. Habría, en consecuencia, que elaborar una política que al mismo tiempo que tienda a disminuir las tremendas diferencias del ingreso disponible entre los distintos grupos sociales, impulse el acrecentamiento de la acumulación tendiente a elevar la capacidad de producción y la eficiencia de las unidades económicas. Se trata de conciliar una mejor distribución del ingreso con el mayor dinamismo del crecimiento económico, para evitar las frustraciones de que dan cuenta numerosas experiencias. Por supuesto que en este contexto pueden plantearse políticas de diversa naturaleza, siempre que en definitiva lleven a contener o disminuir el consumo de los grupos altos que concentran una gran proporción del ingreso. Se ampliarían así los recursos para inversión física y humana y se impulsaría la ocupación con mejores niveles de productividad e ingreso. Esto además de las reformas institucionales y estructurales que incidan en otros aspectos básicos como, por ejemplo, el acceso a la tierra y las reformas agrarias.

86. La erradicación en un plazo prudencial de las situaciones de pobreza tiene un significado más concreto que los planteamientos sobre la mejora de la distribución del ingreso. En los hechos, estos objetivos tienen alcances más amplios e incorporan los objetivos sobre la pobreza.

87. La magnitud de las situaciones de pobreza puede asociarse a dos elementos básicos: uno es la magnitud del ingreso medio de la sociedad en su conjunto y el otro es la distribución familiar de ese ingreso. Países de bajo ingreso medio por habitante presentan, generalmente, una alta proporción de la población con ingresos inferiores a los que se consideran necesarios para atender un presupuesto de consumo que satisfaga las necesidades esenciales. En cambio, generalmente, es menor la proporción de pobres en sociedades de mayor ingreso medio por habitante.

88. Las investigaciones que se han realizado, aunque con datos incompletos, demostrarían que la proporción de pobres en la población total tiende a disminuir con el crecimiento económico; no obstante, por la alta tasa con que se multiplica la población, esa reducción no significa que necesariamente disminuya la magnitud absoluta de la pobreza. La aceleración del dinamismo económico y social que se postula impulsaría el proceso de incorporación de la población económicamente activa a actividades de mayor productividad e ingreso, pero, dada la magnitud y extensión de las situaciones de pobreza, el proceso de absorción sería relativamente lento. De ahí la necesidad, por razones de equidad y justicia social, de complementar la estrategia con un programa concreto que aborde la solución de este problema en plazos más prudentes. Es conveniente tomar en cuenta que en los dos próximos decenios, las emigraciones rurales contribuirán a desplazar la pobreza del campo a la ciudad, aunque indudablemente las situaciones de pobreza continuarán teniendo una incidencia apreciable en las explotaciones familiares de baja productividad e ingreso y entre los trabajadores sin tierra.

89. Los objetivos de acelerar el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso, erradicar las situaciones de pobreza y promover la participación económica y social de todos los sectores sociales, ejercerán fuertes presiones inflacionarias y causarán desequilibrios de magnitud y naturaleza no deseables en las cuentas con el exterior. Esto derivará de la expansión y los cambios que se registrarán en la demanda interna y en las importaciones, a lo que habrá que agregar el persistente aumento de los servicios de la deuda acumulada.

90. En consecuencia, tendría que programarse la acción en el campo económico y financiero de tal manera que, junto con promover los cambios y transformaciones que se postulan, se eviten o controlen las presiones inflacionarias, las cuales, como es sabido, perjudicarían la realización del programa económico y social y en particular dañarían a los grupos de menores ingresos.

91. El esfuerzo deberá ser singularmente intenso en aquellos países que tradicionalmente arrastran una inflación crónica. Por otra parte, todos los países se verán afectados por el proceso de inflación mundial que parece intensificarse y extenderse más de lo previsto.

92. Para fortalecer las bases de sustentación de la economía nacional y establecer relaciones más justas de intercambio con el exterior se precisan modificaciones profundas en la estructura del comercio que tiendan a disminuir la asimetría en él, proyectando a las relaciones externas los cambios productivos y tecnológicos que se den en la estructura de la economía en su conjunto. Se requiere, además, de un monto adecuado de financiamiento externo en condiciones que apoyen el esfuerzo nacional de desarrollo.

93. Ese esfuerzo de desarrollo depende fundamentalmente de la movilización de los recursos propios; pero, para lograr una utilización más eficiente de esos recursos, se necesita de la cooperación económica internacional, especialmente para que se facilite el acceso a los mercados de las exportaciones de productos manufacturados con un creciente contenido tecnológico. Estos componentes externos de la estrategia se hacen aún más necesarios en estos momentos en que recrudecen las medidas proteccionistas en los países industriales, y el financiamiento externo procede en gran parte de la banca privada internacional, con condiciones y costos más desfavorables que los que ofrecían las instituciones financieras multilaterales.

94. Debe asegurarse la participación real y activa de toda la población en todos los aspectos del proceso de desarrollo. Es preciso establecer o mejorar mecanismos nacionales que garanticen a la mujer su plena igualdad con el hombre, con miras a su integración al proceso de desarrollo, que es una meta importante de los países de la región; dentro de este marco hay que propiciar medidas que garanticen una mayor participación de la mujer en la vida económica, política, social y cultural de la región, y también reevaluar el papel de la mujer latinoamericana en la sociedad, esforzándose por mejorar su imagen social. Todos los países deben asimismo dar alta prioridad al objetivo de movilizar e integrar a la juventud en el proceso de desarrollo.

95. En el marco de una estrategia de desarrollo integral se hace necesario considerar la dimensión ambiental. Para ello es preciso destacar ciertos aspectos básicos de las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo: i) el entorno biofísico natural y construido - el medio ambiente - es el sistema material de sustentación de la vida en sociedad, que proporciona la superficie terrestre y la infraestructura para el despliegue de la actividad humana, los materiales y energía que requiere su reproducción y desarrollo, y el medio para la reabsorción de los residuos que genera; ii) la sociedad y la naturaleza se conforman mutuamente a través de los procesos socioeconómicos, de asentamiento humano y de conocimiento científico y técnico; iii) los ecosistemas naturales pueden ser alterados y especializados por el hombre para aumentar la productividad, pero a riesgo de reducir o de destruir su capacidad de regeneración; y iv) el desarrollo es en realidad un estado avanzado de transformación de la naturaleza en un medio ambiente producido y construido.

96. En la medida en que esto se comprenda bien, y se tome en cuenta en la planificación y en la acción práctica, se estará en condiciones de aprovechar al máximo las potencialidades del medio ambiente como una de las bases fundamentales para lograr los objetivos del desarrollo. Sin embargo, muchas de las características de los patrones de desarrollo del pasado, y también del estilo contemporáneo, están limitando la capacidad de acción y afectan crecientemente aquellas funciones claves del medio ambiente, por lo que representan severas limitaciones para un proceso adecuado y sostenible de desarrollo, tanto desde el punto de vista del potencial productivo, como de las condiciones de vida, en especial de los sectores más pobres.

97. Las políticas destinadas a compatibilizar los objetivos socioeconómicos del desarrollo con una administración y manejo ecológicamente adecuados de los recursos y el medio ambiente, deben tener muy en cuenta la diversidad de situaciones y condiciones ecológicas, culturales y sociopolíticas de los países de la región. Como la diversidad de los problemas y potencialidades ambientales sólo han venido a reconocerse cabalmente en los últimos años, hay por delante una amplia y urgente tarea de diagnóstico y de desarrollo conceptual, metodológico y operacional, para incorporar la dimensión ambiental a una estrategia integral del desarrollo.

B. LA ACELERACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y SUS EXIGENCIAS

1. Las perspectivas del crecimiento económico y la definición de una meta normativa

98. La necesidad de acelerar el crecimiento económico de los países latinoamericanos en el contexto de una estrategia integral que se proponga una distribución equitativa del ingreso y el acrecentamiento del bienestar social de toda la población, se impone, entre otras razones, por la magnitud y gravedad de los problemas sociales que tenderán a agravarse por el alto crecimiento que se producirá en la población económicamente activa.

99. Es evidente que la incorporación productiva de la fuerza de trabajo disponible exigirá un dinamismo del desarrollo económico mucho más intenso que el que se observó en la región en el pasado y mucho más, por cierto, que el que se dio en promedio en la segunda mitad de los años setenta. No debe olvidarse que con la aceleración del crecimiento económico también se acelera el incremento del producto por persona ocupada, como resultado de los avances que deben operarse en la transformación productiva y en el desenvolvimiento de nuevas formas de producción. Durante este proceso se acrecienta, como es sabido, la dotación de capital que se requiere por hombre ocupado, y aumenta fuertemente el volumen de producción para absorber la misma cantidad de fuerza de trabajo.

100. Se plantea, por lo tanto, un serio problema de naturaleza técnica y política para definir una meta cuantitativa de crecimiento económico, ya que para ello tienen que apreciarse debidamente las condiciones internas

/y externas

y externas que inciden actualmente en la evolución de la actividad económica y en la evolución ulterior de determinados aspectos que tienen especial influjo en el ritmo del desarrollo económico.

101. Podría dudarse acerca de la utilidad de fijar una meta cuantitativa para los países o para la región en su conjunto, sobre todo en el clima de inestabilidad e incertidumbre que caracteriza el curso de importantes variables o factores del crecimiento. Sin embargo, la determinación de metas cuantitativas y el examen de sus diversas connotaciones es de gran utilidad, porque ilustra sobre la intensidad del dinamismo que se postula, sobre la naturaleza y magnitud de los esfuerzos que tendrán que realizarse, y sobre la profundidad de las reformas institucionales y estructurales que deberán llevarse a cabo en la esfera nacional y en el plano internacional. Por otra parte, una meta cuantitativa representa un elemento básico para juzgar o evaluar los progresos realizados en relación con las finalidades establecidas. Es necesario, pues, hacer una distinción clara entre una evaluación de las perspectivas del crecimiento económico y la determinación de una meta normativa o indicativa de ese crecimiento. Se examinarán entonces, en primer lugar, algunos aspectos que permiten apreciar las perspectivas de evolución, para considerar después los factores más importantes de una meta de carácter normativo.

102. En un examen sobre las perspectivas inmediatas de la evolución económica global de los países latinoamericanos, habría que hacer una primera clasificación entre países exportadores de petróleo y países no exportadores de petróleo. Se estima que los precios reales de los combustibles continuarán mejorando y que, por lo tanto, los países exportadores de petróleo tendrán una relación externa de precios persistentemente favorable, con lo cual el sector externo no representará una restricción para avanzar en el proceso de desarrollo. Por el contrario, estos países fortalecerán su capacidad de compra externa, su crecimiento económico y su capacidad para imprimir una orientación social al funcionamiento de sus economías.

103. Los países no exportadores de petróleo iniciarán los años ochenta en condiciones francamente desfavorables y de extrema vulnerabilidad con respecto a las variables externas, las cuales, en esencia, seguirán restringiendo las posibilidades de mantener o elevar el ritmo del crecimiento económico.

104. En efecto, hay que tomar en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

i) el grado de endeudamiento externo y sobre todo el peso de los servicios financieros, muy elevados en relación con el producto interno y con los ingresos corrientes que provienen de las exportaciones. Esta situación varía considerablemente entre un país y otro;

ii) este endeudamiento externo se ha realizado, en buena parte, con los bancos privados internacionales en condiciones onerosas, y el mecanismo por el cual se canalizan las corrientes de capitales presenta ahora ciertas dificultades para su continuación en el futuro inmediato;

/iii) las

iii) las perspectivas de crecimiento económico de los países industriales con los cuales se mantiene el grueso de las relaciones económicas y financieras son francamente desfavorables, pues su ritmo de crecimiento económico sería extremadamente bajo en los primeros años del decenio de 1980; podría intensificarse con posterioridad, pero en todo caso será inferior al que se venía logrando hasta 1973;

iv) esto debilitaría la demanda de bienes procedente de los países en desarrollo, y la situación se agravaría si se materializaran o acrecentaran las medidas proteccionistas en los países industriales, y

v) a todo ello habría que agregar el persistente efecto del aumento de los precios reales del petróleo en los balances de pagos de los países importadores.

105. En estas condiciones, las perspectivas de que se acelere el crecimiento económico del grupo de países no exportadores de petróleo, considerados en su conjunto, son desfavorables, al menos para alcanzar una meta deseable. Y esto no tanto por las restricciones internas, que una política adecuada podría resolver - aunque se debe reconocer que para algunos países ellas son de significativa importancia - sino por el estrangulamiento y vulnerabilidad derivados de las variables externas. Cabe preguntarse entonces en qué grado el ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos depende de la evolución económica de los países industriales y de la economía mundial. A este respecto, puede decirse que en el marco de las relaciones actuales hay un alto grado de dependencia estructural, cuyos alcances se examinaron en el capítulo anterior.

106. Durante los años setenta la evolución del crecimiento económico de los países latinoamericanos siguió una trayectoria bastante paralela a la que registró el ritmo de crecimiento en el conjunto de los países industriales. Sin embargo, la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos es bastante mayor que la de los países desarrollados. Esto significa que los países de la región consiguieron mantener cierto ritmo de crecimiento económico, evitando una mayor contracción o la recesión económica que en otras circunstancias se hubieran producido.

107. En esto influyeron, por un lado, la capacidad de producción que han logrado estos países, la mayor integración y diversificación de las economías nacionales, la expansión que se produjo en sus exportaciones y, especialmente, la disponibilidad de financiamiento externo que permitió cubrir los crecientes déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, e incluso acrecentar las reservas monetarias internacionales. Es muy sabido, sin embargo, que este modelo de crecimiento que se apoya en el financiamiento externo tiene después de cierto tiempo serias limitaciones, por el endeudamiento acumulado y el peso de su servicio.

108. En la determinación de una meta cuantitativa de crecimiento para los años ochenta, es preciso tomar muy en cuenta los elementos que caracterizan las condiciones iniciales, así como sus perspectivas de evolución. Sin embargo, no se trata de extrapolar estas tendencias, sino de examinar los cambios que debieran operarse en las condiciones y políticas de orden interno

/y externo

y externo para acelerar el dinamismo del desarrollo económico. Se trata, por lo tanto, de establecer una meta u objetivo de carácter normativo o indicativo, que sea razonablemente viable si se promueven los cambios estructurales e institucionales y la aplicación de medidas de política que conformen un programa de acción integrado.

109. A este respecto la nueva EID establece una meta de crecimiento de 7% anual del producto interno bruto para el conjunto de los países en desarrollo, lo que significaría un crecimiento de 4.5% del producto por habitante.

110. En los estudios prospectivos que ha llevado a cabo la secretaría se examinaron diversos escenarios de desarrollo económico para los años ochenta. Entre ellos se escogió un escenario normativo de crecimiento, que incluye entre otros los siguientes elementos:

i) una aceleración del dinamismo económico de mayor intensidad que la que indican las proyecciones de las tendencias históricas, a fin de que, mediante políticas adecuadas, se opere una contribución positiva a la solución de los problemas de la desocupación y la erradicación de las situaciones de extrema pobreza;

ii) una meta mínima que permita duplicar el producto por habitante en un plazo no mayor de 15 años, como norma de carácter general para todos los países, y

iii) la materialización del alto potencial de crecimiento económico que se aprecia en algunos países, con lo cual la meta de crecimiento puede resultar en algunos casos, superior al mínimo establecido en el punto anterior.

111. Para la región en su conjunto la meta de crecimiento anual sería algo mayor de 7%. Esto significaría para América Latina una tasa anual de expansión económica aproximadamente igual a la que se registró en los primeros cuatro años del decenio de 1970. Pero hay una diferencia muy importante; mientras en aquel período el crecimiento se concentraba principalmente en un muy reducido número de países, ahora se postula una aceleración que abarca a todos los países de la región.

112. En suma, puede considerarse como razonablemente justificada la meta de duplicar el producto interno bruto para la región en su conjunto hacia fines de los años ochenta, lo cual significa, como se dijo, un crecimiento anual de algo más del 7%. Sin embargo, debido a las situaciones prevalecientes, el ritmo de crecimiento podría ser algo inferior a aquel promedio en los primeros años del decenio, y algo mayor en su segunda mitad.

2. El ahorro y la inversión

113. El logro de esa meta de crecimiento exigirá un fuerte incremento de las inversiones: su coeficiente con respecto al producto tendrá que elevarse a más del 25% para la región en su conjunto. En principio, se estima que esto no constituirá un escollo insalvable, porque la región ha dado pruebas, sobre todo en el período de auge, de una notable capacidad para

/promover inversiones

promover inversiones de cuantiosa magnitud. El ahorro interno tendrá que aumentar apreciablemente si, tal como sería deseable, el financiamiento externo guarda razonable proporción con la inversión y las exportaciones.

114. Sin embargo, debe hacerse notar que las condiciones y trayectorias que se configuran en este escenario varían de uno a otro país de la región, y a muchos de ellos la aceleración del ritmo de crecimiento exigirá aumentos relativos mucho mayores de la inversión y el ahorro interno y, por lo tanto, un esfuerzo más intenso que a otros. Asimismo, es evidente que la importancia relativa del financiamiento externo, en comparación con el producto y la inversión, habrá de ser también significativamente diferente entre unos y otros.

3. Crecimiento y estructura sectorial

115. La producción del sector agropecuario tendría que expandirse con mayor rapidez que en el pasado, ya que para la región en su conjunto debiera registrarse una tasa anual de más de 4%, y tal vez hasta de 4.5% por año. Esta meta para la producción agropecuaria es congruente con el ritmo global del crecimiento del producto, y se hace imprescindible para satisfacer la expansión de la demanda interna - que deriva del crecimiento del ingreso y los propósitos de erradicación de la pobreza extrema o de las situaciones de indigencia - y acrecentar los saldos exportables de la región.

116. Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran que es viable acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria, recurriendo más que antes a la elevación de la productividad de la tierra cultivada, pero lo que es muy importante, ampliando a la vez las áreas de cultivo.

117. La industrialización debe adquirir un dinamismo relativamente intenso, con una tasa de crecimiento anual de algo más de 8.5%, lo que significa un proceso de industrialización mucho más rápido y profundo que en el pasado. Se tendrán que abarcar nuevas actividades de mayor contenido tecnológico y que exigen grandes inversiones de capital en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de producción. En esta nueva etapa, la industrialización tendrá que realizarse en las mejores condiciones de eficiencia económica, ya que la materialización del crecimiento postulado exige una expansión considerable del intercambio de productos manufacturados entre los países de la región y de las exportaciones a los países desarrollados y a otras regiones en desarrollo.

118. El crecimiento postulado también supone una acentuada transformación sectorial y tecnológica de las economías de los países latinoamericanos. La participación del sector agropecuario disminuiría apreciablemente, al mismo tiempo que aumentaría la del sector manufacturero. El dinamismo de este proceso y los índices de la composición sectorial del producto variarían entre los diversos países, y se continuarían registrando importantes diferencias entre ellos en su grado de desarrollo durante los próximos 20 años.

119. Se registraría, además, un fuerte aumento del producto por persona ocupada, como reflejo del intenso proceso de transformación tecnológica que se difundiría en las economías nacionales y que tendría carácter casi general para los distintos grupos de países, aunque mostrando mayor intensidad en el sector manufacturero que en el agrícola y en el conjunto de la economía. Este dispar crecimiento de la productividad entre sectores económicos y dentro de ellos plantea serios problemas que tendrán que considerarse al formular políticas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso nacional.

120. Pese a la elevación de los índices de productividad, se promoverá una mayor absorción de la fuerza de trabajo que - para la región en su conjunto - igualaría el aumento que se produciría en la población económicamente activa. Con todo, esto no resolvería en plazos relativamente cortos el problema de la desocupación, por la importante masa a la que afecta la subocupación y la desocupación abierta; sin embargo, se promoverían mejores niveles en la productividad y el ingreso de ese segmento de la población. La estructura del empleo tendría que experimentar cambios importantes, no sólo en su distribución sectorial, sino también en su composición en relación con la naturaleza de las ocupaciones y su grado de calificación. Esto plantea, en consecuencia, la necesidad de capacitación de la población económicamente activa, que tendría que considerarse de manera muy especial en algunos países.

4. El problema de la energía

121. El análisis de las necesidades de energía es motivo de especial preocupación, por la gran incidencia que ellas tienen en las estrategias tecnológicas y de política económica del proceso de desarrollo. En las circunstancias presentes se trata, como es sabido, de un aspecto clave que hay que tomar en cuenta para juzgar la factibilidad de los mismos escenarios, dado que la naturaleza básica y complementaria de la energía como factor de producción de bienes y servicios, hace de ella una de las características del estilo de desarrollo de esta era industrial.

122. Se estima que el consumo global de energía medido en términos de la utilización de fuentes primarias, creció a largo plazo - en el período de posguerra - a una tasa media cercana al 5.5% por año; así, en la región en su conjunto el incremento de las necesidades de energía acompañó al crecimiento del producto interno bruto. Mucho mayor fue el crecimiento registrado en el consumo de energía comercial (casi 7% por año), debido a la sustitución de fuentes tradicionales.

123. En virtud de los aumentos que se están registrando en los precios reales de los derivados del petróleo y del gas natural, que suministran a la región en su conjunto más de 75% del abastecimiento total de energía moderna, cabría esperar que la elasticidad de la demanda con respecto al producto tendiera a disminuir y que se aplicaran políticas deliberadas para contener los consumos de energía en determinados sectores o para determinadas finalidades. Pero, al mismo tiempo, es evidente que el ritmo de crecimiento económico y el dinamismo de la transformación productiva y tecnológica que lleva consigo el escenario de desarrollo económico que se está considerando, implica de hecho un

/aumento apreciable

aumento apreciable del producto por persona ocupada y un mayor insumo de energía, de acuerdo con las pautas tecnológicas conocidas. En consecuencia, salvo que se concibieran otros estilos de desarrollo, puede suponerse que las necesidades de energía, no obstante las economías que puedan realizarse, aumentarán a un ritmo más alto que en el pasado y tenderán a duplicarse en un período de 10 a 12 años, de acuerdo con la meta normativa de crecimiento económico postulada.

124. La región, considerada en su conjunto, es exportadora neta de energía hacia el resto del mundo. Sin embargo, como ya se dijo, los saldos exportables han venido disminuyendo apreciablemente. Esta situación puede modificarse en cierta medida con las nuevas corrientes de exportación, principalmente de México. Naturalmente, las tendencias señaladas no sólo se deben a falta de dinamismo de la producción de las fuentes de energía primaria, sino también, y quizás primordialmente, a la política de conservación de recursos adoptada por algunos países, como es el caso de Venezuela. Actualmente, no más de cinco países son realmente exportadores netos de hidrocarburos, mientras que todos los demás son importadores netos, si bien varía el grado en que dependen de las importaciones.

125. En el plano nacional se presentan situaciones muy distintas. Por un lado, los países exportadores de petróleo han fortalecido su capacidad de financiamiento, y se ampliarán aún más sus posibilidades de acelerar su desarrollo económico en la medida en que continúen mejorando para ellos la relación de precios del intercambio. Por otro lado, el conjunto de países no exportadores de petróleo encara perspectivas de variada naturaleza. En algunos, la importancia de los abastecimientos externos de combustibles con respecto a las proyecciones de la demanda total, así como la gravitación de sus costos en los ingresos corrientes de divisas, son relativamente bajas. Su demanda de importaciones de hidrocarburos tenderá a crecer en distinta magnitud según la evolución de la producción nacional y los resultados de las medidas y políticas energéticas que adopten. Se pueden agravar sus problemas de balance de pagos, pero, muy probablemente, no lleguen a representar un obstáculo insalvable que limite más severamente que otros factores el objetivo de acelerar el ritmo del crecimiento económico.

126. En cambio, en otro grupo numeroso de países, de diversos tamaños, el grado de dependencia y la importancia relativa de los costos de las importaciones son mucho más grandes y aumentan día a día. En muchos de esos países el problema energético adquiere una gran importancia y el planteamiento de escenarios de crecimiento económico no puede desvincularse de las perspectivas y los programas energéticos. En estos países la economía de energía, la sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas convencionales y no convencionales, la reducción de la dependencia de las importaciones de petróleo y el incremento de las exportaciones para acrecentar las disponibilidades de poder de compra externo, deben considerarse como objetivos ineludibles de las estrategias y políticas de desarrollo. Ellos se están persiguiendo con destacado vigor en algunos casos, procurándose sustituir en cierta medida las importaciones de petróleo con energía nacional procedente de la biomasa. Más

/adelante, en

adelante, en el capítulo IV, se examinan los aspectos principales de la política sobre energía en relación con la situación y los problemas concretos que preocupan a los países de la región.

C. LOS CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES QUE DEBEN OPERARSE EN LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

1. Los requerimientos de importaciones y la capacidad de compra externa

127. Desde mediados de los años sesenta y hasta 1974, el volumen de las importaciones creció rápidamente y en una magnitud mayor que la del producto interno en la mayoría de los países de la región. Esto se dio en el marco de cambios estructurales hacia relaciones más abiertas con el exterior, diversificación de las exportaciones, mayor uso del financiamiento externo y una activa participación de las empresas transnacionales en la economía de los países de la región. Con posterioridad, y por los graves problemas de balance de pagos en los países no exportadores de petróleo, disminuyó el dinamismo de las importaciones al extremo de que en algunos casos éstas bajaron en cifras absolutas. En años más recientes, sin embargo, tendieron a recuperarse.

128. En la secretaría se han examinado las proyecciones que podrían tener las importaciones en un proceso dinámico de crecimiento, tomando en cuenta diversos elementos de juicio sobre las características de ese proceso, y en especial la correlación de las importaciones con el producto y la inversión. De este análisis se desprende que las necesidades de importación tenderían a crecer para casi todos los países y para la región en su conjunto, a un ritmo algo más alto que el del incremento del producto interno bruto. En el escenario normativo que estamos considerando las importaciones crecerían a un ritmo de 8.0% por año. De esta manera, hacia 1990 el valor - a precios constantes de 1975 - de las importaciones de bienes y servicios sería 2.6 veces mayor que el promedio registrado en el trienio 1976-1979 y su estructura continuaría acentuando la importancia predominante de los productos intermedios y de los bienes de capital correspondiendo a estos últimos el mayor aumento relativo.

129. Se ve por lo tanto con claridad que el poder de compra externo tendrá que expandirse mucho más que en el pasado para poder satisfacer esa demanda de importaciones de bienes y servicios. Tal expansión emanará de tres fuentes principales: i) volumen y diversificación de las exportaciones; ii) evolución de la relación de precios del intercambio, y iii) magnitud que puedan alcanzar la inversión y el financiamiento externos. Así, por ejemplo, si se supusiera que la relación de precios del intercambio habría de mantenerse en los niveles de 1979 y que el financiamiento externo neto - equivalente al déficit en cuenta corriente del balance de pagos - continuaría registrando durante los años ochenta una relación con respecto al producto interno similar a la que registraron los países de la región durante los años setenta, resultaría que para la región en su conjunto los ingresos de exportación de bienes y servicios deberían aumentar a parejas con las importaciones (8% por año durante el decenio), y hacia 1990

/el financiamiento

el financiamiento externo neto representaría en promedio el 2.8% del producto interno bruto, y alrededor de la quinta parte de las exportaciones.

130. Es claro que las necesidades de exportación se reducirían si el financiamiento externo neto fuera mayor, lo mismo que ocurriría si mejorase la relación de precios del intercambio. Se ha calculado que las necesidades de exportación de bienes y servicios crecerían 7% por año, si el financiamiento externo neto se incrementara aún más durante los años ochenta, hasta representar 4.4% del producto interno bruto hacia 1990. En esta situación, los servicios de la deuda externa y las utilidades de las inversiones extranjeras tenderían a constituir proporciones muy elevadas de los ingresos corrientes de exportación, y configurarían situaciones de difícil manejo en la práctica; además, en la estructura de crecimiento económico que esto supondría, el coeficiente de ahorro interno tendería a disminuir cuando se acelerara el crecimiento económico. Por supuesto que este esquema podría mejorarse apreciablemente si se introdujesen cambios favorables en las condiciones de una efectiva transferencia de recursos reales hacia los países en desarrollo.

2. Ritmo y estructura de las exportaciones y los problemas de balance de pagos

131. Conviene, por lo tanto, examinar las proyecciones de la demanda externa en relación con esas necesidades de exportación de América Latina, y la naturaleza y alcances de los cambios estructurales que deberán promoverse en el orden internacional para impulsar la expansión del comercio de los países en desarrollo. Existen varios estudios de la secretaría y de otras instituciones que responden a distintas hipótesis acerca del crecimiento económico mundial y en particular acerca del ritmo del crecimiento económico de los países industriales.

132. Uno de los análisis, efectuado esencialmente sobre la base de relaciones históricas, arroja los siguientes resultados: si el comercio mundial se expandiera a una tasa anual de alrededor del 7% y la región mantuviera una tendencia análoga a la del pasado, las exportaciones de la región crecerían aproximadamente en 5% por año. Con este comportamiento, la participación regional en el comercio mundial de productos básicos y combustibles seguiría bajando, en tanto que en el de productos manufacturados aumentaría a un ritmo análogo al del comercio mundial de estos productos (8 a 9% al año).

133. Sin embargo, como se ha destacado en páginas anteriores, en la década de 1970 los países latinoamericanos realizaron notables esfuerzos por alterar la tendencia histórica aplicando políticas de promoción y diversificación de sus exportaciones. En los últimos años de ese decenio, las tendencias experimentaron cambios importantes en ciertos aspectos. Así, es interesante anotar que en 1977-1980 las exportaciones latinoamericanas crecieron a un ritmo anual cercano al 8.9%, no obstante la contracción del volumen de las exportaciones de Venezuela.

134. Esta experiencia proporciona elementos de juicio para fundamentar la posibilidad de que las exportaciones latinoamericanas, muestren mayor dinamismo que hasta mediados de los años setenta. Es evidente que la aceleración del

/crecimiento económico

crecimiento económico que se ha propuesto, así como los cambios en la estructura productiva y tecnológica, exigen también modificaciones en el ritmo y estructura de las exportaciones que necesitan para materializarse, y alteraciones sustanciales en la economía mundial hacia la conformación de un nuevo Orden Económico Internacional. No puede pensarse que el financiamiento externo sea la fuente principal para atender el déficit de balance de pagos que resultaría si las exportaciones evolucionaran en los años ochenta según el ritmo de crecimiento histórico que experimentaron hasta 1974. Esto no sería viable por la magnitud del déficit y por la frustración del ahorro interno que una política de ese tipo lleva aparejada. Se necesita la cooperación internacional y cambios profundos en la política de los países desarrollados para facilitar el aumento y diversificación de las exportaciones más allá de lo que sugieren las tendencias históricas.

135. Otros aspectos complementarios que deben considerarse son el mejoramiento y estabilidad de la relación externa de intercambio y las posibilidades de comprimir las importaciones sin afectar el ritmo del crecimiento económico postulado, y cambios fundamentales en las fuentes y condiciones del financiamiento externo que permitieran elevar su participación más allá de lo previsto.

136. El crecimiento de las exportaciones deberá examinarse en relación con su composición y con los mercados a los que tengan acceso. Se examinará en primer lugar el aspecto relacionado con su ritmo y estructura. Se anotó en el capítulo I que durante los años setenta se acentuó el proceso de diversificación de las exportaciones que se venía operando desde fines del decenio anterior, y esto ocurrió en los rubros de productos primarios y merced a la creciente incorporación de productos manufacturados. Con todo, para la región en su conjunto, las exportaciones de productos industriales sólo representan alrededor de 20% del total y se concentran en los países grandes y en algunos medianos. Como es natural, esta estructura de las exportaciones deberá cambiar en favor de una mayor participación de los productos industriales, incluyendo rubros de más avanzado contenido tecnológico, y deberá hacerlo de manera congruente tanto con la transformación productiva y tecnológica que el proceso de desarrollo económico lleva consigo, como con una estrategia de desarrollo que trata de mantener cierto grado de apertura externa para favorecer la asignación más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad. Un razonamiento similar, especialmente acerca de la dotación de recursos, debiera hacerse con respecto al mayor dinamismo que deberán lograr las exportaciones de productos primarios con un creciente grado de elaboración; dándose en este caso además el hecho material de la gran magnitud que representan estos rubros en las exportaciones totales de la región y sobre todo en los países medianos y pequeños.

137. El aumento considerable que se requiere en las exportaciones latinoamericanas en los años ochenta deberá abarcar, por lo tanto, los diversos rubros de productos primarios con mayor grado de elaboración, nuevas corrientes de exportación, y el acrecentamiento y diversificación de los productos industriales que representan las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Es sabido que en el campo de los productos primarios América Latina ha estado perdiendo participación en ese comercio mundial; bastaría que la región mantuviera una determinada proporción de éste y que se le facilitara el acceso a

/los mercados

los mercados de los países industriales para que estas exportaciones aumentaran, en su conjunto, a un ritmo significativamente mayor que en el pasado. Con todo, son los productos industriales los que deben constituirse en los rubros más dinámicos de las exportaciones latinoamericanas.

138. En estos últimos años el valor de las exportaciones totales de América Latina se distribuyó así: cerca de dos tercios correspondió a ventas a los países desarrollados, algo menos del 20% a ventas a los mismos países latinoamericanos, algo menos del 10% a ventas a los países socialistas y 4% a ventas a otras áreas en desarrollo. En estas condiciones, es evidente que el logro de las metas de exportación que exige el crecimiento económico de la región dependerá mucho, sobre todo en una primera etapa, de un mayor acceso a los países industriales que absorben actualmente una proporción tan alta como la ya señalada. Y esto dependerá, a su vez, de la evolución de la demanda externa de esos países y especialmente de las políticas que tiendan a eliminar las conocidas restricciones de todo orden que limitan el acceso a sus mercados, y de políticas de reestructuración de su actividad económica interna que promuevan las condiciones básicas para una nueva inserción expansiva de los países en desarrollo en la economía mundial. En este plano, las perspectivas para el futuro inmediato son francamente desfavorables, por el lento ritmo de crecimiento económico de los países industriales y el recrudescimiento de las medidas proteccionistas.

139. Los estudios realizados también demuestran con toda claridad que no obstante los resultados positivos que puedan lograrse en cuanto a acrecentar y diversificar las exportaciones a los países desarrollados, la expansión del comercio intrarregional aparece como una condición necesaria para acelerar el desarrollo de los países latinoamericanos. Este comercio ha venido aumentando a un ritmo más alto que aquél con el resto del mundo. A principios del decenio de 1960 las exportaciones a la región representaban sólo 8% del total y ahora llegan a 17%;^{1/} además, estas corrientes de bienes tienen una composición distinta al comercio con el resto del mundo, pues predominan en ellas ramas nuevas de productos intermedios industriales y de bienes de capital.

140. Es evidente, por otra parte, que la expansión del comercio con los países socialistas y con otras regiones en desarrollo debiera ser asimismo el otro objetivo complementario, para aprovechar el extraordinario potencial que ofrecen esas áreas. Por lo demás, este objetivo figura en las políticas nacionales y se están haciendo algunos avances interesantes en este campo.

141. Las fluctuaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio tienen efectos importantes, favorables y desfavorables, en los resultados de los balances de pagos y en el curso de la inversión y del ingreso real de los países latinoamericanos. En los estudios prospectivos de la secretaría se ha supuesto una relación de precios del intercambio constante al nivel del año 1979. Se describió en el capítulo I la posición relativa que alcanzarán

^{1/} De los países y territorios del Caribe, estas cifras sólo incluyen a Haití y la República Dominicana.

estos índices durante los años setenta. Convendría agregar que con respecto a 1979, la relación de intercambio tendió a mejorar en 1980, pero se deterioró fuertemente para los países no exportadores de petróleo. Las perspectivas sobre la evolución de dicha relación distan mucho de ser alentadoras, sobre todo a corto y mediano plazos, debido al costo creciente de las importaciones procedentes de los países industriales, el alza del precio de los combustibles y a la inestabilidad e incertidumbre vinculadas a los precios de los productos primarios. En la medida en que se deterioren las relaciones externas de precios se agravarán los problemas de balance de pagos. De ahí la importancia capital que asignan los países latinoamericanos y los países en desarrollo a lograr la estabilidad de los precios reales de los productos primarios, a niveles remuneradores, en el mercado internacional.

142. El modelo de este escenario de desarrollo económico supone un crecimiento de las importaciones relativamente más alto que el del producto interno bruto. La elasticidad que registran las importaciones proyectadas con respecto al producto es menor que la que se registró en los primeros años del decenio de 1970; sin embargo, los modelos presentan una estructura de crecimiento relativamente abierta si se la compara con la que operaba en etapas pasadas en que predominaba el llamado modelo de sustitución de importaciones. Esta tendencia a la apertura se ha visto reafirmada por la evolución del comercio exterior en los cuatro últimos años.

143. Cabría preguntarse si no sería posible lograr el crecimiento económico propuesto con una elasticidad de las importaciones inferior a la que resulta de estos estudios. Esta pregunta adquiere importancia trascendental en estos momentos, frente a la acentuación del proteccionismo y a la resistencia de los países desarrollados a adoptar medidas efectivas para expansión del comercio con las regiones en desarrollo, en el marco de un proceso de reestructuración de la economía mundial. Si bien no puede pretenderse una contestación técnica precisa sobre la base del instrumental analítico global que se está considerando caben algunas observaciones de carácter general sobre este punto. Diversos elementos de juicio indican que en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente, la elasticidad de las importaciones que resulta de los estudios cuantitativos puede considerarse como razonable desde el punto de vista de una determinada estructura de crecimiento con cierto grado de apertura; en este sentido, podría pensarse que al menos los países grandes y algunos medianos están en condiciones, por la capacidad industrial que han logrado y la mayor amplitud de sus mercados nacionales, de avanzar en cierta medida en la sustitución de importaciones de bienes intermedios esenciales y de bienes de capital. Es indudable que una política de esta naturaleza debiera concebirse en el contexto de la expansión del comercio intrarregional, pues ésta facilitaría una solución más eficiente que la "contracción" del coeficiente de importaciones en el plano nacional.

Capítulo III

III. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL

A. ANTECEDENTES SOBRE LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS ECONOMICAS

144. La política económica seguida por los países latinoamericanos desde la posguerra hasta mediados de los años setenta tuvo, a pesar de las diferencias propias de la heterogeneidad que existe entre ellos, rasgos centrales comunes. Entre ellos destaca la responsabilidad asumida por el Estado en la transformación productiva y social. Parte importante del instrumental de política económica fue utilizado para garantizar procesos de industrialización, intervenir en la estructura de propiedad minera y agropecuaria, constituir la infraestructura física y expandir los servicios sociales, en especial educación, salud y vivienda.

145. A mediados del decenio de 1970 un grupo de países cambiaron en lo fundamental la línea de la política económica, alterando con base en un esquema liberal el enfoque de las responsabilidades y metas del Estado. De otro lado, el resto de los países también debió adecuar sus políticas con mayor intensidad que en el pasado, debido a la etapa alcanzada por el proceso de industrialización y a las importantes modificaciones sufridas por el sistema económico internacional.

146. Antes de plantear las orientaciones que debería seguir una política económica de nuevo cuño parece necesario hacer una breve reseña de los aspectos centrales de las políticas seguidas hasta el presente por los países en el período de posguerra.

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

148. El debilitamiento de la capacidad de compra externa antes reseñada alentó en la mayoría de los países, si bien en distintos grados, las tendencias hacia la industrialización sustitutiva de importaciones, que se habían gestado en los años treinta y después de la segunda guerra mundial.

/Los países

Los países en que la capacidad de importación sufrió mayores restricciones, como los del Cono Sur, el Brasil y en algunos años México, debieron hacer notables esfuerzos internos para materializar su estrategia de industrialización. Estos países vieron declinar su dinamismo a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, variando la intensidad y fluctuaciones en los diferentes casos. Sus esfuerzos hicieron avanzar más rápidamente a estos países en las etapas de la industrialización, particularmente al Brasil y México, pero la restricción de importaciones los llevó a forzar el proceso sustitutivo a grados que no siempre se concilian con los requisitos de eficiencia deseables, y que hacían recaer sus costos excesivos en los consumidores y en otros sectores productivos.

149. Otros países de menor dimensión económica y demográfica, como los países centroamericanos, no sufrieron restricciones similares en sus condiciones externas y comenzaron a materializar hacia finales del período una primera y fructífera etapa de integración subregional. Esto les permitió un avance de su industrialización que no hubiera sido fácil de lograr en condiciones externas restrictivas, dado lo pequeño de los mercados.

150. Con posterioridad a 1965 comenzaron a gestarse importantes cambios en las condiciones externas. Hubo un paulatino mejoramiento que alcanzó su auge en el bienio 1972-1973.

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

152. Los países que mejor aprovecharon la situación externa fueron aquellos que combinaron una activa política de transformación interna con una inserción dinámica en el mercado comercial y financiero externo. Se organizaron los mercados financieros, promoviéndose así importantes procesos de acumulación y una mayor inserción en el ámbito internacional. Gradualmente se introdujeron en dichos mercados ajustes inflacionarios, por lo que se eliminaron muchas de las distorsiones que se registraban en los mercados de capitales y en la inversión.

153. La política económica incorporó en forma orgánica una creciente preocupación antinflacionaria. La inflación, circunscrita en la primera etapa a unos pocos países, terminó siendo un fenómeno generalizado en el decenio de 1970, en el marco de un proceso inflacionario mundial, por la variada acción en los países latinoamericanos de factores internos y externos. Los esfuerzos por armonizar crecimiento, inflación y ocupación demuestran que muchos países llevan a cabo formas más elaboradas de política económica.

154. Las nuevas condiciones internacionales y las rigideces que creó en muchos países la sustitución de importaciones determinaron o facilitaron cambios en la política económica. En general, los países intentaron encuadrar su proceso de industrialización en mercados más amplios para poder materializar nuevas etapas y para corregir algunas distorsiones propias del pasado. Para ello, combinaron una política de fomento a las exportaciones con una mayor liberalización de las importaciones, mediante medidas relativas a los aranceles, las tasas cambiarias y los subsidios tributarios.

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

156. A partir de 1974 las condiciones externas variaron radicalmente. Los cambios en los precios de los combustibles crearon condiciones muy favorables para los países exportadores y muy desfavorables para un grupo de países que dependían en grado apreciable del abastecimiento externo. Se acrecentó simultáneamente la liquidez internacional y la mayoría de los países tuvieron acceso al sistema bancario privado y transnacional que manejó parte fundamental de dicha liquidez. Los países industrializados vieron declinar fuertemente su ritmo de expansión para terminar la década en un período de recesión de escaso o nulo crecimiento. Se acrecentó asimismo notablemente la inflación internacional.

157. En estas circunstancias se generalizaron para los países no exportadores de petróleo los problemas de balance de pagos e inflacionarios. La etapa en que se encontraba el proceso de industrialización, la posibilidad de recurrir al endeudamiento externo y la capacidad de los gobiernos para manejar políticas económicas, hicieron que en la mayoría de los casos se evitaran recesiones, aunque se conformó un clima de inestabilidad y de fuerte vulnerabilidad externa.

158. En la mayoría de los casos se continuó con el proceso de industrialización adaptándolo tanto a los requisitos de las nuevas etapas que debían abordarse como a las condiciones externas. En general se trató de acentuar la tendencia ya descrita a desarrollar actividades más competitivas en términos internacionales, hecho bastante coherente con los avances que el proceso de industrialización alcanzó en muchos países y con la creciente necesidad de que los productos industriales comenzaran a desempeñar un papel más importante en la estructura de las exportaciones. De otro lado, se intentó que los recursos naturales volvieran a tener un papel más activo en el comercio exterior quebrando así la tendencia a perder peso en el comercio mundial. Se diversificó así en el plano nacional la canasta agrícola y minera de exportación.

159. La política económica se modificó apreciablemente para cumplir con los nuevos requisitos. Se tendió a manejar el tipo de cambio y las políticas arancelarias en el sentido de reducir la protección y fomentar el comercio exterior, dando en ese sentido una visión de mayor apertura. Este hecho no se contradice con el que en la mayoría de los casos el mercado interno ha seguido siendo el principal orientador de la inversión y destinatario de la producción. En otras palabras, al proyectar inversión y producción se ha buscado complementar ambos mercados.

160. De otro lado, a partir de la posguerra se dio una clara tendencia hacia la ampliación de las funciones del Estado y en una creciente importancia de sus actividades, tanto en el área económica como en el área social. Las necesidades de infraestructura, la iniciación de la explotación de recursos naturales, las demandas sociales de la población que se urbaniza a tasas elevadas, la absorción y mantenimiento de la presión sobre los sistemas educativos, la instalación de industrias básicas para el proceso de crecimiento, constituyen ejemplos que ilustran estas actividades.

161. El dinamismo de las demandas económicas y sociales creó un Estado sobrecargado en algunos casos, e incluso sobrepasado en algunas actividades. Esto se explica tanto por problemas técnicos y organizativos como por el hecho que esta creciente carga de responsabilidades no ha sido acompañada de transformaciones importantes en la base de sustentación financiera de las actividades públicas. Así, un elevado déficit fiscal ha sido una característica de casi todos los sectores públicos de la región. En el último quinquenio esta situación, sumada a la crisis del sector externo, ha obligado a iniciar numerosos reajustes de la actividad pública. En general, las tendencias se orientan más hacia una reducción de los gastos que hacia una ampliación de la base financiera del Estado. Además, y en concordancia con las nuevas etapas del proceso de industrialización antes descrito, se ha limitado y racionalizado en muchos casos el apoyo crediticio y monetario dado a los sectores productivos público y privado. Así, la mayoría de los países, sin descuidar las preocupaciones antinflacionarias, de equilibrio externo y de equilibrio fiscal, lucharon arduamente por evitar la recesión y continuar adelante su proceso de transformación productiva. Se trataba de evitar los efectos económicos y sociales y políticas de una recesión y de mantener cierto ritmo de crecimiento.

162. En algunos casos este afán produjo fuertes déficit fiscales o aceleración de la inflación o saldos negativos elevados de balance de pagos. Ello no obstante, se esperaba que la industrialización y la modernización de la agricultura crearía en el mediano plazo condiciones de oferta capaces de sustentar una expansión de las exportaciones y una caída de la inflación.

163. La evolución de la política económica recién descrita no representa sin embargo, a todos los países no exportadores de petróleo de la región. Tal como se dijo anteriormente, un grupo de países reformó profundamente su política económica y están promoviendo la conformación de un sistema de características liberales.

B. ORIENTACIONES GENERALES

164. Los años ochenta plantean para la elaboración y conducción de la política económica una tarea exigente especialmente si se persigue alcanzar la modalidad de desarrollo integral y orgánica que se ha propuesto al definirse en el capítulo anterior los elementos básicos de una estrategia que procura superar los problemas centrales de la actual modalidad de desarrollo y enfrentar las serias dificultades presentadas por la situación y perspectivas del panorama internacional.

165. La aceleración del crecimiento económico, la profundización de la transformación productiva y tecnológica, la conformación de sociedades más equitativas, el logro de relaciones económicas menos dependientes y otros aspectos antes considerados deberán constituirse en objetivos esenciales de la política económica. Será, por tanto, necesario conciliar en un grado significativamente mayor que en la actualidad los objetivos parciales de la política económica.

166. En primer lugar está la necesidad de hacer coherente el crecimiento económico con una mejor distribución del ingreso. Para ello será necesario impulsar la transformación de la estructura productiva, para que responda a las pautas de la distribución del ingreso que se establezcan como objetivos de carácter social. Asimismo, el dinamismo económico tiene que ser lo suficientemente alto como para absorber productivamente a la fuerza de trabajo disponible. En tanto rindan sus frutos el mayor dinamismo y la nueva estructura productiva, los gobiernos deberán tratar de remediar las graves situaciones de pobreza que enfrenta una parte importante de la población.

167. La política deberá asimismo coordinar la satisfacción de los objetivos internos y externos. Los países en desarrollo vienen luchando por alcanzar estructuras productivas más simétricas respecto de las de los países industrializados que las actuales. Consideran que la asimetría productiva gesta en buena parte las relaciones de dependencia, la asimetría del comercio internacional y las desfavorables relaciones del intercambio. Así, la profundización de la transformación productiva y tecnológica deberá responder simultáneamente a los requisitos distributivos internos, a la necesidad de una mayor autonomía nacional en las decisiones y a las necesidades de exportación que el propio proceso de crecimiento supone.

168. Además, la política deberá orientarse para lograr determinadas finalidades del mediano y largo plazo, pero sin crear desequilibrios inmanejables en el corto plazo. Así, si bien los desequilibrios monetarios y financieros internos y externos no debieran constituirse en la preocupación única y exclusiva de la política, tampoco puede dejarse que alcancen niveles que perturben el funcionamiento del sistema económico y hagan ineficiente la acción que debe desplegarse en otros aspectos.

169. La materialización de la estrategia propuesta exigirá actuar intensamente en diversos aspectos internos y externos. Así, en lo interno se deberá adoptar medidas que promuevan tanto el logro de los objetivos globales de ahorro y acumulación, como los relacionados con el crecimiento económico y su estructura; al mismo tiempo que debe prestarse especial atención a los objetivos sociales, bases de la transformación social.

170. En lo externo la situación internacional y sus perspectivas, así como los objetivos sobre la conformación del Nuevo Orden Económico Internacional hacen necesario ampliar la acción para abarcar diversos frentes. En efecto, es tal la intensidad de las exigencias comerciales, financieras y monetarias que plantea la aceleración del crecimiento económico y la transformación productiva y distributiva que se persigue que será imprescindible promover intensamente la cooperación regional, las relaciones con otras áreas en desarrollo y luchar simultáneamente por mejorar las condiciones que rigen las relaciones con los países desarrollados.

C. LA MOVILIZACION DE LOS RECURSOS NACIONALES

171. La materialización de los significativos incrementos de producción postulados obligarán a movilizar intensamente los recursos nacionales, pero, a la vez, creará nuevas condiciones de oferta que servirán de apoyo a la solución de otros problemas.

172. Los objetivos de producción agropecuaria e industrial que se han planteado exigirán a los gobiernos una programación adecuada de las medidas de política, así como la intervención directa en determinados aspectos. Existen - como se sabe - ramas en las que los montos de inversión son tan apreciables y los períodos de maduración tan largos que el sector privado nacional no puede afrontar la tarea, al menos independientemente. En estos casos el sector público podría realizar las inversiones a través de sus empresas o en asociación con empresas privadas nacionales o transnacionales, o a través de arreglos con ellas. Es éste, por ejemplo, el caso de parte importante de la ampliación de la infraestructura económica y social, sustento indispensable de la ampliación productiva y de la mejor distribución del consumo y del ingreso.

173. Al sector privado le corresponderá en muchos sectores un papel muy activo en el proceso de inversión. Se deberán crear condiciones que faciliten la acumulación removiendo obstáculos, especialmente los que dicen relación con la inestabilidad de los factores económicos que condicionan las decisiones de inversión.

174. El manejo de los mercados de capitales exigirá una doble acción. De un lado, será necesario que las tasas de interés reales hagan atractivo el ahorro. De otro lado, será imprescindible que dichas tasas y otros costos financieros se mantengan en niveles que no hagan el costo de la inversión tan elevado que sólo justifiquen y estimulen las actividades especulativas.

/175. La

175. La materialización de una inversión elevada deberá ir acompañada de una política de ahorro nacional y de utilización del financiamiento externo que sean coherentes con las metas distributivas y de comercio y financiamiento externos propuestos. La política tributaria, crediticia, arancelaria y de precios no debiera favorecer ritmos elevados de crecimiento del consumo de los grupos de rentas altas. Así, por ejemplo, la abundante liquidez internacional no debiera ser aprovechada para que a través del incremento del crédito externo se favorezcan niveles de consumo que son contradictorios con los niveles de ahorro nacional postulados.

176. Los incrementos de producción y los altos niveles de inversión si bien requerirán de un intenso esfuerzo de política económica crearán a su vez un potencial de acción en otras áreas. El control de al menos parte de la inversión en rubros tan importantes como la infraestructura y el papel incentivador o de regulación que desempeñará el Estado en otras esferas de la acumulación permitirá a los gobiernos definir una política tecnológica. Se podrán así seleccionar áreas donde concentrar la capacidad de adaptación y creación de módulos seleccionados de tecnología tanto en el plano nacional como regional, llevando así adelante los esfuerzos pioneros que algunos países vienen realizando.

177. La ampliación de los mercados que se derivaría de la duplicación del ingreso durante el decenio y de los mayores esfuerzos de integración y cooperación regional, permitirán a los productores alcanzar una mayor eficiencia. La política económica se verá así aliviada de los esfuerzos de protección que han requerido muchas actividades productivas en la posguerra y podrán elaborarse medidas de protección para un grupo de actividades consideradas prioritarias.

178. Los fuertes incrementos planteados para la producción agropecuaria deberán resultar un elemento vital en la lucha antinflacionaria y en la solución de los problemas nutricionales y de pobreza extrema. Así, medidas destinadas a garantizar la producción en el mediano y largo plazo, aunque conflictivas a veces con medidas destinadas a combatir la inflación en el corto plazo, pueden resultar un arma eficaz que en el mediano plazo reduzca o elimine la necesidad de controlar precios y libere al gasto público de al menos parte de los programas destinados a poner al alcance de los más pobres alimentos a precios razonables.

D. LAS POLITICAS SOCIALES

179. Las políticas apropiadas para el desarrollo social las determinarán y aplicarán libremente los países dentro del marco de sus planes y prioridades de desarrollo y de acuerdo con su identidad cultural, estructura socioeconómica y etapa de desarrollo. Parte del éxito dependerá del cumplimiento de los objetivos y políticas para expandir la capacidad productiva, de forma tal que las estructuras de producción y de consumo se transformen para satisfacer las aspiraciones básicas de las mayorías a una vida mejor. Las políticas a este fin deberán cuidar la coherencia entre la promoción de un crecimiento económico dinámico, una mayor justicia social

y la reducción de diferenciaciones estructurales e inequidades sociales. Para lograr estas metas así como la autosuficiencia nacional y colectiva en la región, se debería fomentar la participación efectiva de las mayorías en el proceso de desarrollo económico, social y humano. Para ello deberían elaborarse y aplicarse políticas que favorezcan estructuras, procesos y organizaciones participatorias.

180. Los objetivos y metas distributivas que se han examinado harán imprescindibles políticas que incidan en la estructura y dinamismo del crecimiento económico en el mediano y largo plazo y medidas que afecten la actual distribución en el corto plazo. En el mediano y largo plazo la disminución de la heterogeneidad productiva y el mayor dinamismo económico deberán alterar sensiblemente el mercado de trabajo, lo que por las vías ocupacional, de una mayor homogeneidad en las productividades del trabajo y salarial deberá gestar una mejor distribución del ingreso. En plazos breves la necesidad de incrementar el ahorro nacional a costa del crecimiento del consumo de los grupos de altos ingresos exigirá una acción destinada a captar u orientar productivamente el uso de parte de esos ingresos. Asimismo, la necesidad de acudir en ayuda de los grupos más desfavorecidos, especialmente de los afectados por situaciones de pobreza crítica exigirá de cambios en la actual estructura distributiva.

181. Las medidas distributivas harán necesario en algunos casos una distribución previa de los activos, como es el caso del medio rural en que se necesita dar mayor acceso a la tierra y al uso del agua a parte considerable de los campesinos. En otros casos será menester modificar la distribución primaria del ingreso mediante el suministro directo de bienes y servicios financiados con recursos procedentes del sistema tributario o contribuir a los fondos de previsión y seguridad social. Una clara definición de los grupos que se desea favorecer hará más fácil el manejo de instrumentos de política económica para evitar que los efectos se filtren a otros grupos sociales.

182. La política redistributiva adquirirá una connotación especial cuando se persiga eliminar situaciones de extrema pobreza. En estos casos el gasto público será un instrumento de la mayor importancia y habrá que focalizarlo a aquellos sectores y grupos sociales más necesitados, especialmente en lo relativo a servicios de educación, salud y vivienda. Otras políticas de carácter estructural son asimismo necesarias para combatir la pobreza. Entre ellas cabe destacar las destinadas a garantizar en el medio rural un mayor acceso de los pobres al crédito productivo y de apoyo a la comercialización de productos básicos y en el medio urbano dar a los trabajadores por cuenta propia y a los pequeños empresarios acceso al crédito, a instrumentos de trabajo y a asesoría técnica y comercial.

183. Un lugar muy destacado corresponde a políticas específicas dirigidas a la niñez y juventud que tengan un mayor efecto sobre el conjunto del grupo familiar. Mientras mayor sea la voluntad de los países en asignar recursos para el desarrollo de la niñez y de la juventud, más alta es la probabilidad de quebrar el círculo vicioso de la extrema pobreza.

184. La heterogeneidad que caracteriza a la estructura productiva de los países hace necesario definir políticas ocupacionales diferentes, según estén orientadas a sectores modernos o tradicionales y a empresas grandes, medianas o pequeñas. Asimismo, serán distintas las políticas en países que enfrentan altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo que las de aquellos en que no se prevén grandes problemas ocupacionales.

185. En los países que enfrentan problemas graves, la orientación de las estructuras productivas y la elección del tamaño de las empresas podrán desempeñar un papel importante. En efecto, en la medida que la situación de comercio exterior se haga más flexible, se ampliarán las opciones para promover una estructura productiva más eficiente en relación con el empleo. Asimismo, en la medida que aumente el desarrollo tecnológico de la región y que mejoren las condiciones en que se compra la tecnología, la posibilidad de elección se ampliará incluyendo en ello el tamaño de las fábricas. En estas circunstancias, el criterio ocupacional debería desempeñar un papel importante en las decisiones.

186. En los sectores urbanos y rurales de baja productividad que es donde se encuentra el grueso del subempleo deberán concebirse políticas de muy diferente naturaleza. Además de las políticas coyunturales de emergencia que se deberán adoptar en casos críticos será necesario ir en ayuda de las unidades económicas de baja productividad y potencialmente productivas para transformarlas en unidades capaces de generar empleo e ingreso en niveles adecuados. Naturalmente la orientación de la demanda deberá ser una guía importante en la selectividad que necesariamente deberá tener la política de apoyo. Areas claves de política serán el desplazamiento de la demanda en algunas ramas, especialmente de la demanda estatal, hacia el sector informal para ampliar los mercados para estas actividades, mejoras en la comercialización, mayor acceso a adelantos tecnológicos y acceso a los factores productivos como el crédito en circunstancias iguales para unidades productivas y comerciales pequeñas. El desarrollo rural, además de necesitar estas políticas, depende de la disponibilidad de variedades de semillas de alto rendimiento, fertilizantes, riego y de la creación de formas adecuadas de organizaciones y actividades no agrícolas. Se aplicarán medidas destinadas al fomento de la agricultura y de la pesca en pequeña escala. Los países buscarán políticas que armonicen una elevación en los índices de productividad con una mayor absorción de la fuerza de trabajo. Medidas a este fin incluyen acceso a tierras, crédito y tecnología además de capacitación y asistencia técnica que por un lado se adaptan a las distintas necesidades de los diversos sectores, mientras por el otro son suficientemente flexibles para asegurar una expansión de capacitación que se ajusta al cambio continuo del progreso técnico. La organización efectiva de campesinos, minifundistas, pescadores en pequeña escala, pequeños comerciantes y jornaleros sin tierra es indispensable para el éxito de las medidas enumeradas. Los países formularán políticas destinadas a reducir el desempleo entre la juventud y las mujeres así como reconciliar aspiraciones con oportunidades de empleo.

187. No es posible ni cabe esperar que el crecimiento económico produzca de manera automática la generalización de la educación ni confiar en que la simple expansión de los servicios educativos actuales baste para suprimir estas altas tasas de analfabetismo y subalfabetización. La real democratización de la educación en todos los niveles debe ser una meta de los países de la región y el resultado de una acción decidida en este campo. Cabe proponerse como tarea fundamental e impostergable para las próximas décadas luchar utilizando todos los recursos y medios disponibles a fin de generalizar una educación primaria o básica completa para todos los niños en edad escolar, erradicar asimismo el analfabetismo e intensificar gradual y profundamente los programas de atención integral a los niños en edad preescolar que viven en condiciones sociales que les son desfavorables. Una expansión armónica de todos los niveles de educación es igualmente necesaria, como es también una vinculación más estrecha entre la educación y el mundo del trabajo, en el contexto de los esfuerzos para mejorar la calidad de la formación integral de los seres humanos y la pertinencia del contenido y los resultados de la educación con respecto a las necesidades del desarrollo integrado de los países de la región.

188. Dentro del marco de un proceso de desarrollo integrado los países debieran elaborar y aplicar políticas educacionales apropiadas a las diversidades sociales, culturales y económicas nacionales, asignando los recursos que sean necesarios para su logro. La eliminación del analfabetismo y del semianalfabetismo mediante la acción conjugada de programas coherentes dirigidos a los adultos, por un lado, y de la labor escolar y extraescolar de incorporación de todos los niños y jóvenes a servicios educativos funcionales y eficientes, de otro lado, se considera como primera condición de una verdadera democratización de la educación. Esta medida supone igualmente una estrategia prioritaria que incluye además la eliminación del ausentismo escolar y la reducción de las tasas de repetición y deserción, así como la utilización apropiada de los medios de comunicación social. El dar mayor y más equitativo acceso a todos los niveles y modalidades educacionales favorecerá la reducción de las inequidades en la distribución del ingreso y elevará la capacidad de la sociedad para su progreso económico y social. En el esfuerzo por lograr un nexo más directo entre la educación y el mercado de trabajo los países deberían poner en práctica sistemas de educación que a la vez capaciten eficazmente para el trabajo y otorguen al individuo una formación integral que destaque la herencia cultural y los valores universales del hombre. Es de especial importancia para el desarrollo autónomo de la región el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias y la tecnología en todos los niveles y modalidades de la educación tanto escolar como extraescolar, general y profesional.

189. La eliminación del déficit creciente de vivienda urbano y rural es una meta de largo plazo que requiere la acción concertada de los gobiernos. Durante el decenio será necesario aumentar la oferta de vivienda para las mayorías urbanas de bajos ingresos solucionando el problema de los asentamientos periféricos de viviendas irregulares. Al mismo tiempo es imprescindible mejorar la infraestructura asociada con la vivienda: electrificación,

/abastecimiento de

abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Es importante enmarcar el desarrollo de asentamientos humanos para grupos de bajos ingresos dentro de programas nacionales integrados para asegurar el éxito de la acción sectorial mediante transformaciones coherentes en las tendencias socio-económicas globales.

190. Para eliminar el déficit creciente de vivienda será indispensable contar en muchos casos con la participación estatal, la que debería atender prioritariamente las necesidades habitacionales de la población de menores recursos. Debería contarse con una planificación adecuada en materia de desarrollo urbano para racionalizar las especificaciones de diseño urbanístico en las zonas residenciales y la incorporación de la tierra urbana con su correspondiente dotación de servicios básicos. Conjuntamente los países buscarán los instrumentos legales que permitan un funcionamiento adecuado del mercado de tierras. La autoconstrucción se incentivará mediante el apoyo material y técnico del Estado. La satisfacción de planes masivos de vivienda exigiría fomentar el desarrollo de la industria de construcción de viviendas de bajo costo, apoyar las instituciones pertinentes de financiamiento, estimular la investigación y difundir los hallazgos sobre técnicas eficientes de construcción, diseño de bajo costo y tecnología para infraestructura, materiales de construcción autóctonos y protección ambiental.

191. Es una meta importante alcanzar para todos los habitantes de la región en el año 2000 un grado de salud que les permita llevar una vida social y económicamente productiva. La atención primaria es la clave para alcanzar este objetivo y para el año 2000 debe asegurarse el acceso del 100% de la población a los servicios de salud. Dentro del decenio de 1980 la meta principal será aumentar la esperanza de vida de la población utilizando como estrategia la ampliación de los sistemas de servicios nacionales de salud, reorientados a conseguir la cobertura de las poblaciones rurales y urbanas no atendidas o subatendidas. Deben hacerse los mayores esfuerzos para suministrar agua potable y servicios sanitarios básicos a la totalidad de la población en áreas rurales y urbanas para 1990 y mantener este esfuerzo hasta el año 2000 mediante la extensión de la cobertura a la población adicional, asegurando la calidad de los servicios. La reducción de la mortalidad será un objetivo demográfico importante. Para el año 2000 ningún país de la región tendrá una esperanza de vida al nacer inferior a 70 años y ningún país tendrá una mortalidad infantil mayor de 30 defunciones por cada mil nacidos vivos. La prevención de incapacidades y la rehabilitación integral de los impedidos deben ser abordadas cuanto antes. Los gobiernos deben incluir en sus planes nacionales de desarrollo, programas relativos a la prevención y a la rehabilitación en procura de la integración dinámica del impedido a la sociedad. Las medidas y programas deben ser encaminados a cumplir los objetivos siguientes

i) ayudar a los impedidos en su adaptación física y psicológica a la sociedad;

ii) promover todos los esfuerzos nacionales e internacionales tendientes a prestar a los impedidos asistencia, atención, capacitación y orientación apropiadas, poner a su disposición oportunidades de trabajo adecuado y asegurar su integración plena en la sociedad;

/iii) estimular

iii) estimular los proyectos de estudios e investigación destinados a facilitar la participación práctica de los impedidos en la vida cotidiana, por ejemplo, mejorando su acceso a los edificios públicos y los sistemas de transporte;

iv) educar e informar al público sobre el derecho de los impedidos a participar en los diversos aspectos de la vida económica, social y política y a aportar su contribución, y

v) promover medidas efectivas para la prevención de la incapacidad y para la rehabilitación del impedido.

192. Para alcanzar la meta de salud para todos en el año 2000 cada país debería establecer de acuerdo a sus prioridades y peculiares características nacionales, un sistema adecuado y comprensivo de atención primaria como parte integral de un sistema global de salud y como parte de una mejora general en nutrición e infraestructura básica para el suministro de agua potable y servicios sanitarios. Se debería dar prioridad a programas de prevención de la enfermedad y la invalidez combinados con actividades de reparación y de rehabilitación orientados a los grupos de bajos ingresos de las áreas rurales y de las urbanas marginadas, superando así las desigualdades entre los diferentes sectores de la población. Es importante tomar especial consideración de los movimientos migratorios y considerar sub-estrategias específicas para el medio urbano y rural, de modo que se adopten los cambios pertinentes para ambos. Medidas para reducir los niveles de mortalidad infantil y general deberían incluir la atención integral de la familia, nutrición apropiada, la educación de las madres, la inmunización de los niños y programas de saneamiento ambiental. Con referencia a la invalidez, es necesario otorgar a este problema la prioridad que le corresponde dentro de las políticas y planes nacionales considerando los siguientes aspectos:

- i) medidas de prevención y rehabilitación médica;
- ii) facilidades educativas regulares y especiales, de cultura, de recreación y deportes;
- iii) capacitación profesional y de acceso al trabajo;
- iv) remoción de las barreras arquitectónicas, y
- v) adecuación de la legislación existente para asegurar el estado de derecho del impedido.

193. Las políticas de población deberían considerarse como parte de las políticas globales y sectoriales de desarrollo. Sería necesario integrar las medidas y programas de población con las metas y estrategias socio-económicas. Los países tomarán las medidas que consideren necesarias en materia de movimientos migratorios y niveles de fecundidad con pleno respeto del derecho humano fundamental a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos.

194. Para corregir la desigualdad creciente entre el reducido grupo de la población protegida ampliamente por los sistemas de seguridad social y la mayoría de la población no cubierta, será una meta extender la cobertura de la seguridad social a toda la población, especialmente en áreas rurales y a favor de grupos urbanos marginados.

195. Los países deberían reformar sus sistemas de seguridad social en relación a la extensión de la cobertura y calidad de las prestaciones, el financiamiento y la administración. Debería propenderse a una extensión horizontal antes que vertical para corregir la desigualdad creciente entre un pequeño grupo protegido y la mayoría de la población no cubierta. Los países determinarían su propio ordenamiento en cuanto a los riesgos a cubrir pero toda la población debería estar protegida contra el riesgo de la enfermedad independientemente de si está o no sujeta a una relación laboral. Alta prioridad debería darse a programas nacionales de enfermedad y maternidad que beneficien especialmente a la población de bajos ingresos. Sería necesario reformar el régimen de contribuciones para financiar los sistemas de seguridad social en una manera progresiva y tomar las medidas que los países consideren apropiadas para mejorar la unidad y uniformidad de los sistemas actualmente estratificados.

196. En la formulación de los programas globales de desarrollo es necesario incorporar la dimensión ambiental en políticas como las de población, asentamientos humanos, reordenamiento espacial, recursos naturales, tecnologías, relaciones internacionales, energía e integración subregional basándose en los recursos naturales, especialmente para la elaboración de estrategias que tiendan a disminuir o eliminar la pobreza y el subdesarrollo. De esta forma se buscará dejar a generaciones futuras el beneficio de un ambiente sano así como también asegurar un proceso de desarrollo socio-económico que sea sostenible desde la perspectiva ambiental y ecológica en el largo plazo.

197. En la planificación del desarrollo latinoamericano debe considerarse la inserción de la dimensión ambiental en las políticas relacionadas con el desarrollo de la agricultura, de la industria y el proceso de urbanización.

198. Específicamente, en el desarrollo del sector agrícola deben explorarse nuevos sistemas y tecnologías que tiendan a maximizar la oferta ambiental, que sean sostenibles a largo plazo y, por ende, que reduzcan el costo ecológico, principalmente el deterioro de ecosistemas de alto potencial productivo, la deforestación indiscriminada, la erosión y el agotamiento de los suelos, la salinización de las áreas regadas y la desertificación.

199. En el desarrollo industrial será necesario prestar atención prioritaria a la localización, la identificación de tecnologías apropiadas, tanto preventivas como reparadoras, y a escalas de producción adecuadas desde el punto de vista ambiental. Las políticas de desarrollo urbano deberán corregir la congestión y contaminación en las ciudades y los problemas ambientales que acompañan los procesos de la metropolización, el aumento desmesurado de la población urbana y la ocupación de tierras agrícolas para fines urbanos.

200. Debe aumentarse la cooperación regional e internacional para preservar la calidad y ampliar el potencial del medio ambiente. En las políticas para el medio ambiente sería necesario adoptar un enfoque transdisciplinario que reconozca las interacciones e interdependencia de los diferentes segmentos

de los sistemas sociales, a través de una mejor comprensión de las relaciones que se producen entre la sociedad y el medio ambiente, tanto en el ámbito nacional como internacional.

201. Debe asegurarse la participación activa y efectiva de toda la población en cada etapa del proceso de desarrollo. El establecimiento y mejoramiento de los mecanismos nacionales que garanticen la plena igualdad de la mujer con el hombre y la aplicación de medidas para lograr su integración al proceso de desarrollo son metas importantes de los países de la región. Dentro de este marco hay que propiciar medidas que garanticen una mayor participación de la mujer en la vida económica, política y social y cultural en la región. Es necesario reevaluar el papel de la mujer latinoamericana en la sociedad y esforzarse por mejorar su imagen social. Todos los países deben dar alta prioridad al objetivo de movilizar e integrar a la juventud en el desarrollo.

202. Los países se han comprometido a desplegar los mayores esfuerzos posibles para dar apoyo al cumplimiento del Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, el cual constituye el instrumento especial de las prioridades de acción para la región. Las medidas tendientes a garantizar la igualdad de hombres y mujeres y promover el desarrollo deberán tener en cuenta que las situaciones de vida de las mujeres de la región varían de acuerdo al estrato socioeconómico al que pertenecen. Con ello también varían sus modos de participación en la vida económica, política, social y cultural así como las fuentes y manifestaciones de las discriminaciones de que son objeto. Las políticas deberían dar prioridad a las mujeres que pertenecen a los grupos pobres y en especial a las mujeres pobres rurales. Las acciones deberían estar encaminadas a aliviar la carga del trabajo doméstico y mejorar las condiciones de vivienda, infraestructura, salud, empleo, educación y otros aspectos sociales. Habría que prestar especial atención a la revalorización del aporte de la mujer en la sociedad y mejorar su imagen social.

Capítulo IV

IV. LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA POLITICA INDUSTRIAL, AGROPECUARIA Y SOBRE ENERGIA

A. LA POLITICA INDUSTRIAL

203. Los objetivos y metas de crecimiento y transformación productiva planteados anteriormente tienen una especial incidencia en la estructura y ritmo de la evolución del sector industrial. Este seguirá siendo uno de los ejes del desarrollo y sustentará las posibilidades de incrementar el grado de autonomía nacional por lo que atañe a la conducción de la política de desarrollo. Deberán conseguirse progresos importantes en la capacidad de innovar en la producción, y en el desarrollo de ramas industriales más complejas, como las de bienes de capital, lo que será un requisito indispensable para mejorar la competitividad del sector. El cumplimiento de estas metas y objetivos hará necesario movilizar un amplio instrumental de política económica. Deberán definirse políticas nacionales, de cooperación latinoamericana, de cooperación con otras áreas en desarrollo y de vinculaciones con los países desarrollados.

204. La estructura industrial debería modificarse para cumplir simultáneamente el papel de abastecer una proporción apreciable de la demanda interna e introducir una mayor simetría en el intercambio industrial con el exterior. Se espera así contar con un sector más integrado y eficiente. Se trata de sobrepasar el retraso industrial, de corregir persistentes tendencias que se manifiestan por décadas, abordar rubros más complejos, perfeccionar las interrelaciones tecnológicas, exportar manufacturas, incluyendo aquellas que poseen los mercados internacionales más dinámicos, y avanzar en el desarrollo tecnológico. Tan ambiciosas metas harán necesario establecer prioridades y programas que permitan el manejo adecuado de los instrumentos de promoción y apoyo, pues no puede esperarse su concreción espontánea por el sólo juego de las fuerzas de mercado.

205. En ese campo, los países de la región tienen una larga experiencia, especialmente en la administración de la política industrial y de los correspondientes arreglos institucionales. Asimismo, en muchos países las empresas públicas han conseguido logros de importancia en la ejecución de políticas industriales. Es verdad que en este punto también persiste la heterogeneidad entre los países, así como en los enfoques políticos pertinentes. No obstante, en lo fundamental no se visualizan problemas demasiado severos en la elaboración y conducción de la política industrial, siempre, por cierto, que los objetivos de la industrialización sean adoptados clara y deliberadamente.

206. Cuando no existen condicionantes de la oferta, la expansión industrial es altamente inducida por los incrementos de la demanda interna, y depende por lo tanto de las medidas de política económica global. Sin embargo, una variada gama de industrias requiere además medidas de carácter más específico.

207. Un buen número de industrias de bienes de consumo se verá estimulado por la demanda que generará el rápido crecimiento del ingreso y la mejora en las pautas distributivas que se postulan. Si bien, debido a la capacidad tecnológica y competitiva externa alcanzada por esta rama no deberían preverse problemas graves en su desarrollo, aunque sí habrá que promover las inversiones a largo plazo que se necesitan para satisfacer los nuevos tipos de demanda. Más adelante se consideran proposiciones o políticas vinculadas a la necesidad de acrecentar y diversificar las exportaciones de productos industriales.

208. Distinto será el caso de diversos rubros intermedios y, sobre todo, de los bienes de capital. Entre los rubros intermedios cabe distinguir las industrias básicas cuyo desarrollo quizás continúe exigiendo acciones directas del Estado, como lo muestra en forma destacada la experiencia latinoamericana de largo plazo. Estas y otras industrias intermedias se verían fuertemente impulsadas por el desenvolvimiento de aquellas actividades promotoras que ejercen efectos propulsivos por medio de sus encadenamientos tecnológicos hacia atrás. En todo caso, el rezago correspondiente indica que habrán de movilizarse asociadamente varios instrumentos de política (financiamiento, arancel, tarifas, tributación, economías externas, proposición de programas y proyectos, asistencia técnica, etc.).

209. El desarrollo de las industrias de bienes de capital puede ser aún más complejo, ya que en ellas el traslado de tecnología y conocimientos técnicos desde el exterior así como el proceso respectivo de aprendizaje, suele ser más difícil. Además de las medidas tradicionales, pueden aplicarse otras entre las cuales sobresale la política de compras programadas del sector público como principal adquirente de bienes de capital (especialmente los pesados y los básicos), y la creación de sistemas de financiamiento a largo plazo para poder competir en las ventas. Además, habrá que evitar la adquisición de tecnología extranjera en bloque, con el objeto de seleccionar aquellas partes cuya producción nacional sea factible. Con la misma finalidad, y además con propósitos de capacitación, se debiera insistir en medidas como la participación de ingenieros locales en el diseño de las fábricas y programas que incluyen actividades formativas (línea blanca, maestranzas, talleres de calderería, etc.) para avanzar en seguida hacia rubros más complejos.

210. La política de promoción y apoyo a la actividad industrial deberá considerar entre sus elementos los de eficiencia y calidad, sobre todo porque tal política se plantea con objetivos de exportación y de un intenso intercambio manufacturero entre los países de la región. Aparte de la racionalización de la producción y la selección de técnicas adecuadas,

/la competencia

la competencia en el marco de las preferencias subregionales y regionales podrá contribuir a elevar la eficiencia, y lo mismo harán el apoyo en infraestructura y servicios básicos, y en general las economías externas cuyas carencias frecuentemente generan costos más elevados que en las economías maduras. Por lo que hace a la calidad, decisivos serían las normas y controles rigurosos, así como los programas de asistencia técnica, especialmente dirigidos a la mediana y pequeña industria, donde la autonomía técnica suele ser inferior.

211. La rica dotación de recursos naturales (mineros, agrícolas, forestales) de la región abre importantes posibilidades para su enriquecimiento industrial. Además de la promoción industrial tienen importancia a este respecto los programas para el aprovechamiento de tales recursos y la inclusión del tema en las negociaciones internacionales (incluso aquellos entre países en desarrollo de la región o de éstos con otras áreas en el marco del redesplicue industrial concordante con el Nuevo Orden Económico Internacional. Se procurará que las ventas externas correspondan a productos con el mayor grado de elaboración posible.

212. La política empresarial es otro punto de especial trascendencia. Las empresas nacionales, sobre todo las privadas, han venido perdiendo terreno relativo en la industria, tendencia que podría acentuarse cuando los países, en concordancia con los cambios estructurales propuestos entren más de lleno en áreas que incluyen manufacturas de bienes intermedios y de capital con alto contenido tecnológico. Si bien en ciertos casos se ha propiciado la transnacionalización industrial como forma de adquirir la capacidad tecnológica apropiada, no puede mirarse pasivamente que el fenómeno de desnacionalización industrial continúe a largo plazo en forma acelerada. Por este motivo parece perentorio establecer políticas empresariales que promuevan y apoyen el desarrollo de empresas nacionales - públicas y privadas - que puedan tomar en sus manos parte cada vez más importante de las tareas de industrialización. Tales políticas se agregarían, entonces, a las destinadas a regir la conducta de las empresas transnacionales en pos de las metas previstas.

213. Una política empresarial es complemento indispensable de las políticas de promoción de las empresas medianas y pequeñas, para que éstas cumplan funciones destacadas en muchos rubros. Desde luego, existe una vasta gama de actividades industriales donde la tecnología permite la operación eficiente en medianos y pequeños establecimientos; además, debe considerarse que el mercado siempre comprende franjas a las cuales no satisface la producción masiva y a las que la mediana y pequeña industria puede responder adecuadamente; por lo demás, el fraccionamiento geográfico del mercado exige en variados rubros la localización descentralizada de establecimientos menores; la agroindustria y el desarrollo rural ofrecen, asimismo, excelentes perspectivas a la promoción de empresas y planteles medianos y pequeños; la subcontratación y la maquila de partes de procesos fraccionables es otra veta promisoría. Naturalmente en todos estos casos la capacitación es un elemento vital para su adecuado funcionamiento.

214. Al tratar de aplicar tales políticas, conviene tener en cuenta las numerosas experiencias latinoamericanas según las cuales o bien el mercado transmite señales insuficientes, o bien éstas no encuentran respuesta en capacidades empresariales adecuadas. Del mismo modo, conviene tener presente que muchos fracasos en materia de estas políticas se han debido, en medida importante, a la escasa o ninguna asociación entre los diversos instrumentos de promoción y apoyo. Así, por ejemplo, medidas tomadas separadamente acerca del financiamiento, la infraestructura, la asistencia técnica o comercial o los sistemas informativos, muy a menudo han sido incapaces de producir frutos significativos en la promoción de la pequeña industria.

215. Uno de los puntos más difíciles de la política industrial compatible con las metas propuestas corresponde al desarrollo tecnológico autóctono. No obstante, será preciso dar pasos mucho más avanzados que lo escasamente logrado hasta ahora. Es cierto que en algunos países la ingeniería industrial se encuentra bastante desarrollada y que, sobre todo en los países grandes, ésta incluso ha logrado generar algunos conocimientos complementarios. Sin embargo, este proceso es incipiente y requiere fuerte apoyo para ampliarse, profundizarse y llegar a generalizar los escasos ejemplos de innovaciones realmente mayores logrados hasta ahora.

216. La política que debe proponerse comienza en las etapas universitarias y en el rescate de los valores científicos y técnicos. Pero, en lo inmediato el Estado debería preocuparse no sólo de actividades que pudieran competirle en este campo, sino de incentivar, auspiciar, financiar o contratar actividades de investigación científica y aplicada en universidades, institutos y empresas. Dentro de este marco, deberá dárseles a las empresas transnacionales la posibilidad de internalizar la ingeniería en los países anfitriones, e incluso de efectuar actividades de investigación. Estas actividades, igual que las nacionales, deberán organizarse siguiendo prelación definidas, única forma de enmarcarse con eficiencia en las obvias restricciones de carácter financiero.

217. Las dificultades sobre el particular no estriban tanto en incapacidad intrínseca para la investigación científica y aplicada, como en la frecuente falta de reconocimiento social para tales actividades y las necesarias acciones directas y de promoción del Estado en la forma en que existen en países desarrollados de cualquier signo político.

218. Los gobiernos latinoamericanos han adoptado en el último tiempo ^{2/} acuerdos destinados a llevar a cabo esfuerzos colectivos en torno al comercio intrarregional de manufacturas, investigación y tecnología, empresas transnacionales y multinacionales latinoamericanas, planificación y concentración de políticas industriales de los países y el empleo del poder de negociación colectiva.

^{2/} Véanse por ejemplo, CEPAL, Evaluación de la Ciudad de La Paz, 1979, e Informe de la Segunda Conferencia Latinoamericana de Industrialización, Cali, Colombia, 1979.

219. El comercio intrarregional de manufacturas debe facilitar el avance industrial y reducir la gran heterogeneidad industrial que existe entre los países. Las correcciones estructurales que se persiguen para el sector, especialmente en las industrias básicas intermedias y de capital, exigen de modo general grandes mercados, tecnologías más complejas y masas críticas de capital. El comercio regional será más importante en la medida en que menores sean los mercados nacionales. Debería por tanto insistirse en activar los procesos de integración y en la convergencia e interconexión de ellos, sin perjuicio de la colaboración informal o bilateral que se ha estado acentuando notablemente en el ámbito regional. El comercio intrarregional, además de la liberalización del mercado para conseguir un ambiente competitivo debe considerarse en el contexto de la complementación y de la política industrial concertada, para que así predomine el concepto de las ventajas comparativas en su versión dinámica.

220. Así, este comercio se apoyará en el desarrollo tecnológico, incluyendo la adopción de adecuados instrumentos de control de calidad. Debe asimismo insistirse en las preferencias regionales como forma de materializar ventajas comparativas dinámicas en las industrias más complejas y de alto nivel tecnológico. Las políticas propuestas debieran evitar que los países menos industrializados de la región asuman el papel de periferia en relación con los más avanzados en el desarrollo industrial.

221. La cooperación tecnológica pretende reforzar la capacidad selectiva y de adecuación, así como la creación autónoma, situando estas tareas en el contexto latinoamericano y teniendo en cuenta la dotación de recursos naturales y la necesidad de enriquecerlos industrialmente. La capacidad selectiva cuenta con el positivo antecedente de la red de información tecnológica latinoamericana (RITLA). Deberán movilizarse los centros regionales y subregionales para ampliar dicha red, motivando también a los empresarios, renuentes muchas veces a los estudios de ingeniería. La capacidad de elaboración y creación tecnológica, en la que se cuenta con escasa experiencia, requiere un esfuerzo mancomunado y enfocado a áreas prioritarias de interés común para dos o más países.

222. Las inversiones intrazonales o las que las empresas de un país latinoamericano hacen en otros países de la región han sido mecanismos de transferencia de tecnología. La intensificación de los esfuerzos por establecer y expandir empresas industriales multinacionales, sobre lo cual existe un significativo número de experiencias alentadoras, podría constituirse en una forma de hacer efectiva la cooperación regional, y de distribuir equitativamente sus beneficios. Naturalmente estas empresas deberían encuadrarse en las políticas generales de desarrollo industrial que se definan.

223. La utilización de la cooperación regional como instrumento tanto de industrialización en áreas más complejas, difíciles y exigentes de los bienes intermedios y de capital, como de disminución de la heterogeneidad industrial entre países, exigirá una apreciable armonización de políticas nacionales y producirá un fuerte aumento de la complementación industrial. Especialmente importante será esa armonización para países pequeños y medianos que promuevan industrias como las de bienes de capital; en este caso, el hecho de que el principal comprador sea el sector público debería facilitarla. Otro papel central de la cooperación regional concierne a los arreglos necesarios para iniciar o mejorar mecanismos de crédito a largo plazo que son factores fundamentales para la promoción de las ventas.

224. Los programas o acuerdos industriales a escala regional constituyen un elemento imprescindible de la política industrial si se desea aprovechar el poder de negociación conjunta y adoptar posiciones comunes. Para ello es preciso establecer para el largo plazo las ramas en que se desea aprovechar o adquirir ventajas comparativas. Frente a la creciente inestabilidad y vulnerabilidad externa, la concertación regional debería desempeñar un papel amortiguador de los efectos de las vicisitudes económicas extrarregionales.

225. La importancia creciente del mercado regional crea un importante poder de negociación conjunta. Este poder debería poderse utilizar frente a muchos interlocutores externos, como las empresas transnacionales y los foros internacionales de negociación. Así, sería ventajoso para la región actuar conjuntamente en los debates sobre normas relativas a las empresas transnacionales, medidas proteccionistas de los centros, redesplicue industrial y transferencia de tecnología. Herramientas de gran valor en las negociaciones son la magnitud y diversificación de la capacidad de compra de manufacturas del mercado regional. Para que éste opere, se necesitan no sólo posiciones comunes, sino que también proveedores opcionales en los propios centros y otras regiones y países.

226. América Latina y las otras regiones en desarrollo tienen problemas industriales de naturaleza similar, en especial en lo referente a las relaciones con los países desarrollados. Parece por tanto, deseable establecer mecanismos que permitan intercambiar y compartir experiencias en materia de industrialización y tecnología, y hagan posible acrecentar el intercambio industrial aprovechando áreas de complementación.

227. La cooperación entre organismos comerciales estatales y esquemas globales de preferencias comerciales entre países en desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de fomentar la cooperación, consultas y actividades de coordinación horizontal y el logro de acuerdos vinculados al financiamiento, corrientes de capital, seguros y reaseguro del comercio internacional, muestran que hay áreas con evidentes ventajas potenciales que los países en desarrollo pueden aprovechar en el mediano plazo.

228. Deberían crearse empresas multinacionales en el campo de la comercialización y producción de bienes semimanufacturados y manufacturados. Podría aprovecharse la experiencia en negociaciones con las empresas transnacionales y en el tratamiento de la inversión extranjera. Asimismo, parece posible avanzar mancomunadamente en el área de la transferencia y del desarrollo tecnológico, aprovechando iniciativas como el Banco de Informaciones sobre Tecnología Industrial (BITI).

229. El comercio de manufacturas con los centros seguirá siendo un componente principal del comercio exterior latinoamericano. La actual asimetría de ese comercio, que se traduce en un fuerte déficit en el intercambio de manufacturas, debe ser fuertemente reducida. La experiencia de los años setenta demuestra que la región posee capacidad para enfrentar dicha asimetría y que de no mediar las medidas proteccionistas de los centros el incremento de las exportaciones manufactureras habría podido ser aún mayor y se habría logrado reducir ese déficit. La estructura industrial que se desea lograr en los años ochenta creará condiciones para hacer más simétrico el comercio, siempre que el poder de negociación regional logre reducir las vallas arancelarias y no arancelarias de los centros.

230. El redespliegue industrial concertado tal como el que se pretende lograr a través del sistema de consultas de la ONUDI será un elemento útil en la política de industrialización en la medida en que la nueva división internacional del trabajo a la que se aspira favorezca a la región con rubros de tecnología compleja en áreas intermedias y de capital; apoye los procesos de integración nacional, subregional y regional; incite a cautelar los recursos naturales y el medio ambiente y lleve a participaciones más equilibradas entre empresas nacionales y transnacionales.

231. En las negociaciones sobre transferencia de tecnología la región deberá insistir en la eliminación de las prácticas restrictivas y desleales, en la necesidad de asistencia para reforzar la capacidad tecnológica autónoma, en el aumento de las corrientes tecnológicas internacionales bajo condiciones favorables para los países receptores, y en la cooperación técnica para el redespliegue y la transferencia de tecnología que compense en algún grado el éxodo de personal calificado hacia los países desarrollados.

232. Además de los postulados generales que sustentan los países en desarrollo en las negociaciones sobre un código de conducta para las empresas transnacionales, será necesario promover medidas concretas en el campo industrial que contribuyan al establecimiento de nuevas ramas, para rebajar sus importaciones y aumentar sus exportaciones. A estos países se les presentará además la posibilidad de operar en los mercados subregionales y en el mercado regional bajo el signo de la complementación, y muchas veces de la especialización industrial. Puede decirse que existen variadas opciones de tratamiento a las empresas transnacionales o de arreglos con ellas que conviene revisar en cada caso. Una de ellas trata

/separadamente los

separadamente los eventuales aportes de una filial de transnacional tales como capital, tecnología y conocimientos técnicos, capacidad empresarial, mercados externos o conocimiento de ellos, así como capacidad de gestión en actividades comerciales.

E. LA POLITICA AGROPECUARIA

233. La situación agraria de muchos países de la región difiere de la que prevalecía dos décadas atrás; sin embargo, se han perpetuado problemas de gran importancia que deben abordarse; por ejemplo, la necesidad de modificar las condiciones de acceso a la tierra, con el fin de ampliar los resultados obtenidos por las acciones de reforma agraria antes emprendidas y como un medio importante para alcanzar los propósitos que deben perseguir las estrategias nacionales sobre el mejoramiento de la distribución del ingreso.

234. La reforma agraria debe ser entendida como un proceso permanente de transformación y ajuste de la estructura agraria a las nuevas realidades nacionales. Su dinamismo, intensidad y modalidades de ejecución dependerán de las condiciones particulares de cada país y del realismo con que se busque la mejora de la calidad de la vida en el medio rural. En las sociedades donde la propiedad de la tierra está altamente concentrada aparece como ineludible alterar la relación entre el hombre y la tierra en beneficio de los campesinos y trabajadores sin tierra. Asimismo, programas destinados a una mejor distribución del ingreso agrícola y una mayor y más diversificada producción deberían evitar la expansión del minifundio, el asentamiento de campesinos en tierras marginales y la subutilización del suelo en propiedades medianas y grandes, aún no incorporadas a procesos modernos de organización y producción que tengan sentido social. Se deberá evitar la concentración de la producción en pocas empresas, e impulsar en cambio la formación de cooperativas y otras formas de explotación agrícola asociativa, con lo que se contrarrestarán en parte, las derivaciones negativas de la fragmentación parcelaria excesiva que en algunos casos está llegando a límites económicamente inviables.

235. Una forma importante de acceso a la tierra la brindará la ocupación racional del territorio nacional destinada a ampliar la frontera agrícola. Formas apropiadas de colonización y de apertura de tierras al riego aliviarán la presión demográfica en determinadas zonas de pobreza rural, y contribuirán tanto a la solución de problemas de propiedad de la tierra, como al aumento de la producción y del empleo agrícola.

236. Los programas de desarrollo rural integrado han aparecido como formas de concentrar esfuerzos en favor de parte de la gran masa campesina, para favorecer su incorporación a los mercados, hacerla permeable al proceso técnico y dotarla de los servicios gubernamentales de apoyo y de asistencia que contribuyen a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Sin embargo, dado que la naturaleza de esos programas no ataca las raíces de la pobreza rural, sus resultados no van más allá de lo restringido de sus propias acciones en materia de acceso a los recursos productivos.

237. Nuevas condiciones de acceso a la tierra deberán incluir la participación del campesinado. La organización campesina ha demostrado ser de importancia vital en los procesos de reforma agraria; por ello, se deberá promover el fortalecimiento de sus débiles estructuras de organización, el reordenamiento de su actividad productiva, y su capacitación, para facilitar que el campesino conquiste espacios más amplios de negociación dentro de un marco general de mayor autonomía como grupo social; esa autonomía es indispensable para evitar decisiones que muchas veces se han revelado equivocadas. Lo anterior requiere instrumentos de política orientados a facilitar la organización campesina y a liberar sus decisiones respecto al uso de los recursos productivos y su incorporación a los mecanismos de mercado y a la agroindustria.

238. En el sector rural ha sido frecuente el incremento de la mano de obra redundante, no obstante que aumenta la producción y que las migraciones hacia pueblos y ciudades son vía de alivio de la presión demográfica que conduce a la proletarianización, más no a la superación de la pobreza. Las políticas agrícolas no pueden plantearse al margen de esta realidad de fuerza de trabajo desocupada; por el contrario, y en la medida en que las condiciones de cada país lo permitan, deben contribuir a resolver el problema. Se puede lograr más empleo poniendo más tierras a disposición de los segmentos de la población que no las poseen, o que las tienen en cantidades limitadas, sea mediante cambios en los sistemas de tenencia, mediante la colonización, mediante la inversión pública en habilitación de tierras, especialmente en riego, o construyendo infraestructura económica y social básica. La considerable elevación del potencial productivo que trae consigo el riego, por su parte, debiera ayudar a que mejore la situación de los pequeños productores y evitar, como ha ocurrido, su desplazamiento o expulsión una vez que las tierras semiáridas hayan sido puestas bajo riego. El subempleo estacional, que es generalizado en áreas agrícolas durante los períodos en que se necesita poca fuerza de trabajo, señala la conveniencia de inversiones públicas en mano de obra destinadas a la formación de capital en infraestructura predial o extrapredial, que beneficie a comunidades agrícolas.

239. La política tecnológica tiene gran incidencia en las oportunidades de empleo agrícola. Si la investigación y experimentación agrícolas se realizan sin referencia alguna a las estructuras agrarias vigentes o a la disponibilidad de fuerza de trabajo, terminan por entregar resultados que responden sólo parcial o marginalmente a las necesidades de la mayoría de los productores. Algunas políticas de abaratamiento de precios de ciertos insumos, y de equipos y maquinarias, afectan al empleo agrícola; ellas determinan el papel de ciertos factores abundantes como la fuerza de trabajo, cuya participación podría ser más intensa si no se subvencionara indiscriminadamente la formación de capital.

240. El desarrollo de nuevas actividades en el medio rural, resultante del fortalecimiento de las interrelaciones de la agricultura y el resto de la economía, diversifica las fuentes de empleo, lo que permite que se complementen los ingresos generados en la agricultura. De otro lado, la formación y el adiestramiento ayudan a que la mano de obra adquiera la calificación requerida por la agroindustria, la construcción y los servicios que funcionen en el medio rural. Los programas de descentralización administrativa y de regionalización también pueden contribuir al desarrollo de actividades no agrícolas y al empleo en el ámbito rural.

241. En ausencia de respuestas tecnológicas elaboradas según las condiciones económicas y sociales de cada país, la disponibilidad de tecnologías se reduce a la que los mercados internacionales ofrecen. Esto conduce a que se adopten patrones tecnológicos sesgados respecto a las exigencias nacionales de un desarrollo agrícola equilibrado. A pesar del avance logrado en América Latina en la organización de la investigación y en la formación de investigadores hay, en general, desconocimiento notable de las necesidades de los agricultores campesinos, dada su forma particular de organizar su actividad económica y de utilizar el suelo; raramente adoptan procesos de especialización, como ocurre en unidades de mayor tamaño. Faltan además, investigaciones sobre determinados cultivos, y sobre sistemas de producción basados en cultivos asociados o múltiples. Además, son pocos los avances logrados en el manejo y recuperación de recursos ecológicamente frágiles y con un alto riesgo de deterioro, como sucede en algunas áreas tropicales o en general en suelos con cubierta boscosa.

242. Al orientar la generación de tecnología - y en términos más amplios, de la oferta tecnológica - se deberá prestar especial atención a los efectos que sobre el medio ambiente tienen tanto las nuevas tecnologías como las distintas posibilidades de aprovechamiento de los suelos y los procesos de incorporación de nuevas áreas a la producción. El afán por el rendimiento económico a corto plazo ha causado la inutilización de amplias extensiones de tierra en América Latina. Entre otras tareas, la investigación debiera encontrar respuestas que permitan la recuperación de zonas ecológicamente degradadas.

243. En la región se han logrado progresos indudables en el ámbito de la generación de tecnologías y en la oferta de servicios técnicos o insumos tecnológicos. No se puede decir lo mismo de los procesos de transferencia tecnológica. Es un campo que presenta un desafío considerable, si se pretende una participación social más amplia en los beneficios del crecimiento económico agrícola. Las exigencias en materia de organización de la producción, y particularmente de formación de capital, características de ciertas opciones tecnológicas, son por lo general muy difíciles de satisfacer por parte de quienes cuentan con fuerza de trabajo abundante. Las instituciones de investigación y de asistencia técnica y financiera deberían privilegiar investigaciones encaminadas a generar nuevas opciones técnicas cuyo centro sean los sistemas productivos como tales. Hay evidencias

/en algunos

en algunos países que se abren para extensos grupos de productores campesinos de nuevas posibilidades de mejorar su productividad y sus ingresos, con opciones tecnológicas centradas en los sistemas de producción.

244. El conjunto de medidas de política encaminadas a facilitar el acceso a la tierra, a expandir las oportunidades de ocupación y a generar, transferir e impulsar la adopción de tecnologías, contribuirán a enfrentar el gran desafío latinoamericano: elevar aún más el ritmo de producción de la agricultura, pero de modo tal que vaya acompañado por la superación de situaciones de inequidad y de indigencia. Para contribuir al logro de esos propósitos, será necesario que se realicen acciones concretas en materia de crédito, comercialización, precios, abastecimiento de insumos agroquímicos y fortalecimiento de los servicios estatales de apoyo a la agricultura campesina.

245. Para lograr que la producción suba más aceleradamente, es preciso que a través del crédito se pongan a disposición de los agricultores mayores recursos financieros. Es evidente la necesidad de ampliar la cobertura del crédito y de revisar sus modalidades operativas, para conseguir que el pequeño productor se incorpore al crédito institucional. La experiencia muestra que medidas atractivas, como por ejemplo, las tasas de interés subsidiadas, no garantizan necesariamente esa incorporación. Deberán estar complementadas con otras que permitan que los campesinos minimicen sus riesgos, elemento de gran trascendencia en su toma de decisiones. Conviene, además, que se estudie la implantación de algún tipo de seguro agrícola en favor de los pequeños agricultores.

246. Las políticas de comercialización deberán, por lo general, estar orientadas al logro de los siguientes objetivos: que el proceso de comercialización sea más eficiente y tenga costos reducidos; que las pérdidas postcosecha y de almacenamiento sean mínimas; que se adopten mecanismos que aseguren a los productores, en particular a los pequeños, la compra de sus productos a precios razonables, y que sea adecuado el abastecimiento de alimentos a la población. Para aplicar las políticas de comercialización se requerirá, en muchos casos, de una activa dotación de nueva infraestructura de comercialización, que se mejore sustancialmente la ya existente, y que se integran a los mercados áreas productoras apartadas y poco accesibles. En otros casos, será necesario establecer poderes de compra que aseguren a los productores, particularmente a los pequeños, la salida de sus productos en condiciones favorables.

247. Las políticas de precios constituyen una herramienta poderosa para lograr los objetivos básicos establecidos en las estrategias nacionales de desarrollo agrícola. Su enfoque y modalidades dependerán de las condiciones y opciones propias de cada país. Las políticas de precios deberán estimular la producción y la incorporación de nuevas tecnologías, pero dentro de un marco de coherencia y compatibilidad con otras políticas específicas, para evitar que sus beneficios se concentren en los agricultores que tradicionalmente se han visto favorecidos con este tipo de medidas. Deberán, además, reducir el grado de incertidumbre respecto a los precios, al que son particularmente sensibles los pequeños agricultores.

248. Las políticas de abastecimiento de insumos agroquímicos deben asegurar, particularmente a los pequeños productores, que dispondrán en forma oportuna y a precios razonables, de los insumos necesarios para el proceso productivo. Para ello será preciso, en muchos casos, que el Estado cuente con centrales de abastecimiento ubicadas en aquellos puntos del territorio nacional donde no existan otros canales de distribución, o éstos sean insuficientes y encarecidos.

249. La actividad agrícola ha estado respondiendo con dinamismo a los incrementos de la demanda interna y externa. La diferente participación en los mercados internos de los distintos tipos de productores agrícolas, es reflejo de la desigual distribución de recursos y factores productivos. Las empresas medianas y grandes, por el volumen y calidad de su oferta y por su acceso a los medios de información y de transporte, al almacenamiento y a la financiación, están en mejores condiciones de conseguir precios remunerativos. La fraccionada y dispersa oferta de los campesinos, constituida principalmente por alimentos básicos y de consumo popular, se transa, por lo general, a precios bajos. Por lo tanto, las medidas orientadas a facilitar su acceso a la tierra y a otros medios de producción, deben ir acompañadas por otras que fortalezcan su poder negociador, entre las que tiene relevancia el apoyo a las organizaciones asociativas campesinas.

250. En lo que se refiere al acceso a los mercados externos, se han mantenido restricciones bien conocidas, y en muchos casos, no sólo se han acentuado sino que se han agregado a ellas otras nuevas. Frente a una situación de esta naturaleza, habrá que persistir en la acción mancomunada de los países en desarrollo, para lograr cambios en el comercio internacional que les faciliten el acceso a esos mercados tanto de las materias primas como de los productos elaborados agrícolas. Ello, conjuntamente con el incremento del comercio intrarregional, deberá contribuir a asegurar la estabilidad de los precios y a mejorar los ingresos por concepto de exportación. Lo anterior deberá formar parte de un conjunto de medidas que en el plano nacional sean coherentes con el logro de los propósitos enunciados. Entre estas medidas destacan las vinculadas a la remoción de excesivas trabas burocráticas, la modificación de los sistemas impositivos y cambiarios, la dotación de infraestructura adecuada, la promoción de nuevas exportaciones y la diversificación de las mismas.

251. La progresiva interdependencia e integración de la agricultura con el resto de los sectores, y con el sistema económico en su conjunto, ha generado mayor preocupación por la composición y aumento de las inversiones agrícolas. Hay evidencias de activos esfuerzos gubernamentales encaminados a lograr incrementos sustanciales de la inversión privada en la agricultura, tanto de la que eleva a corto plazo la producción y la productividad, como la de lenta maduración. Especial mención merecen los esfuerzos complementarios por mejorar la eficiencia y capacidad del aparato público agrícola, en sus diferentes campos y niveles de acción.

252. La naturaleza y el dinamismo de las inversiones públicas y privadas en la agricultura están fuertemente influidas por el origen de los fondos disponibles. En los años setenta, la asistencia externa oficial, tanto multilateral como bilateral, contribuyó apreciablemente al financiamiento de las inversiones agrícolas de muchos de los países de la región. El aumento de la producción, dentro de un marco de mayor equidad, requiere de medidas orientadas a lograr el uso más efectivo, sistemático y coordinado de dichos recursos externos. Por otra parte, deberán realizarse esfuerzos por obtener más préstamos para programas y proyectos cuyos propósitos de crecimiento económico y progreso técnico vayan acompañados por objetivos sociales, tales como aumentar el empleo, mejorar la distribución del ingreso, elevar el nivel nutricional y reforzar las medidas de seguridad alimentaria.

253. En los años ochenta, el desarrollo agrícola de los países latino-americanos sin duda dará lugar a un crecimiento de la agroindustria más acelerado aún que el ya alto registrado en los últimos años. Ese mayor dinamismo será impulsado y tenderá a ser controlado por un pequeño número de grandes empresas transnacionales, que imponen determinados modelos de agroindustria que a su vez se reflejan en el desarrollo agrícola y rural nacional. Es evidente que los países tienen que buscar formas de aprovechar al máximo las ventajas financieras, técnicas, de organización y de mercado de tales empresas; pero deben hacerlo cuidándose del poder que ellas ejercen y que puede permitirles modalidades operativas incompatibles con los intereses nacionales. Para aprovechar esas ventajas será preciso mejorar e incrementar la capacidad de intervención en el mercado de los productores agrícolas, estimulando sus organizaciones asociativas, con el fin de reducir y equilibrar el predominio conseguido por las empresas transnacionales a través de sus sistemas de producción primaria e industrial, integradas verticalmente.

254. Los gobiernos deberán adoptar medidas de política relativas a la propiedad y uso de la tierra, que garanticen la atención prioritaria de los intereses nacionales frente a los extranjeros, por ser el suelo agrícola un recurso vital para la independencia económica y política de los países. Es necesario que las actividades de las empresas transnacionales se enmarquen y regulen por las orientaciones de las políticas y estrategias de desarrollo de cada país, para que sean apropiadas a las necesidades, intereses y realidades nacionales.

255. Los esfuerzos de cooperación en el ámbito agrícola y alimentario entre los países de la región han sido difíciles y a veces conflictivos. La cooperación en agricultura y alimentación es un fenómeno relativamente nuevo - comparado con la cooperación en comercio e industria -, y su asimilación a los determinantes y motivaciones políticas que la sustentan e impulsan está comenzando. Las acciones de cooperación de ese tipo han sido aceptadas, por lo general, más bien de modo circunstancial. No surgieron de una clara conciencia de las ventajas de la interdependencia, y por ello su concreción práctica y permanente todavía enfrenta la búsqueda de vías de entendimiento multinacional. No obstante, existen numerosas áreas donde es posible señalar un apreciable potencial de cooperación.

256. El aumento de la producción y de la productividad agrícola se vería favorecido con programas conjuntos destinados al aprovechamiento simultáneo de recursos abundantes para la producción de ciertos alimentos, a la producción de insumos para la agricultura y la conservación de alimentos, y al control y la erradicación de plagas y enfermedades que afectan al sector agropecuario. Para ello las instituciones nacionales pertinentes podrían establecer acuerdos para el intercambio de especialistas, la asistencia técnica mutua, la generación de tecnología, la ampliación de la base genética nacional y programas de capacitación de profesionales y personal de apoyo.

257. La cooperación bilateral o multilateral orientada a mejorar la disponibilidad y el consumo de alimentos, con base en producciones complementarias, cobra particular trascendencia. Los países de la región tienen experiencia en este tipo de entendimientos: su utilidad práctica y su factibilidad política están demostradas. Alimentos considerados "críticos" - trigo, arroz, frijol, oleaginosas vegetales y productos lácteos - pueden ser motivo de múltiples combinaciones de intercambio. La cooperación subregional y regional puede elevar sensiblemente el grado de autoabastecimiento de los alimentos "críticos" y afianzar su propia seguridad alimentaria, la que se insertaría dentro del marco más amplio del Plan de Acción para la seguridad alimentaria mundial, propuesto por la FAO y aprobado en 1979. Para ello deberán adoptarse políticas respecto a existencias de cereales alimenticios, criterios para la administración y liberalización de existencias nacionales y medidas especiales para ayudar a países en situación de emergencia o en condiciones difíciles.

258. En el corto plazo, se puede ir reemplazando gradualmente importaciones extrarregionales por producciones provenientes de países de la región. Para ello pueden establecerse compromisos o contratos comerciales de alcance bilateral o multilateral, a mediano o largo plazo, entre países con producciones complementarias, especialmente a través de organismos de comercialización; se pueden crear mecanismos financieros que den apoyo al fomento de las producciones nacionales involucradas, fomentar empresas multinacionales que promuevan el comercio intrarregional y la adquisición conjunta de los insumos utilizados en la producción, reforzar los sistemas de información de mercado y mejorar la infraestructura de intercambio, especialmente en lo relativo a centrales de acopio y almacenamiento.

259. La inestabilidad de los mercados internacionales y el proteccionismo de los países desarrollados han afectado y afectan los ingresos provenientes de las exportaciones y desalientan la producción. La cooperación regional destinada a acrecentar el poder de negociación regional se ha concentrado en algunos productos como azúcar, bananos, café, carnes, vinos y maderas. Otros productos pueden ser motivo de acciones concertadas o coordinadas. Habría que insistir en medidas como la armonización de posiciones y estrategias comunes latinoamericanas, ante terceros países, grupos de países y foros internacionales, y la creación de nuevas asociaciones de productores para resolver los problemas del comercio exterior.

260. En diversos foros internacionales, los países latinoamericanos han puesto de relieve la necesidad de que aumente fuertemente la asistencia

/financiera externa

financiera externa destinada al desarrollo agrícola y rural. La acción concertada y coordinada de los países latinoamericanos debería conducir a que se revisen algunas de las condiciones para otorgar asistencia financiera que aplican los organismos financieros internacionales. En particular debe procurarse el financiamiento como un todo, y cuando sea factible, de proyectos integrados de desarrollo rural o de sistemas alimentarios, en vez del estudio y aprobación por separado de los proyectos que los conforman.

C. LA POLÍTICA SOBRE ENERGÍA

261. En una u otra forma los países de la región han esbozado, y en algunos casos puesto en práctica, una diversidad de medidas orientadas a enfrentar la crisis energética y a cuyos alcances se le atribuyen no sólo connotaciones económicas y políticas, sino también de seguridad nacional. Sin embargo, sobre tres campos de acción existe un generalizado consenso:

i) es necesario estructurar mecanismos técnicos, políticos y administrativos destinados a ahorrar energía en general e hidrocarburos en particular. Se destaca en este terreno la aplicación de precios cada vez más altos al consumo de combustibles con el objeto de desacelerar su ritmo de crecimiento, especialmente en lo que se refiere al petróleo, y asimismo la reestructuración de los patrones de consumo de combustibles del sector público orientada sobre todo a disminuir la dependencia del petróleo importado. En combinación con estos aspectos, cobran especial significado las medidas administrativas gestadas en los gobiernos de los países industrializados conducentes a reducir la tasa de incremento del consumo de petróleo, como por ejemplo, la de prohibir expresamente la importación de vehículos de alta cilindrada;

ii) es preciso destinar una mayor cantidad de recursos técnicos y financieros a la creación, prospección y explotación de nuevas fuentes de energía, dando prioridad a los hidrocarburos como solución a más corto plazo. El incremento de las tasas de inversión destinadas a ampliar la oferta de energía para sustituir las importaciones de petróleo se concentraría así en las fuentes de energía cuantitativamente más importantes, como el petróleo, el gas natural y la hidroenergía, y sólo en mucho menor medida en otras fuentes tradicionales. Sin embargo, en los casos en que ello sea factible, merece especial consideración aprovechar la experiencia brasileña en la producción de alcohol combustible para vehículos, que podría revestir también un interés prioritario, y

iii) es necesario utilizar fuentes optativas de energía, como medio de disminuir la alta dependencia actual del petróleo y, por consiguiente, la vulnerabilidad externa de los países deficitarios; y adoptar una política de conservación de recursos no renovables más apropiada en los países superavitarios. Todo esto estrechamente vinculado con la preservación del medio ambiente y, por lo tanto, con la erradicación de prácticas que degradan la naturaleza.

262. Las políticas de ahorro de energía se han orientado sobre todo a imponer restricciones al consumo de hidrocarburos en el transporte, sector que en muchos países absorbe más del 50% del consumo total. Las medidas adoptadas para ello varían de un país a otro, y no presentan rasgos definidos que hagan posible generalizaciones categóricas. Con escasas excepciones, como el

/Brasil, se

Brasil, se trata de enunciados de metas y objetivos más o menos dispersos cuyo logro se pretende alcanzar mediante mecanismos tributarios y precios discriminados en función del área de consumo. Así, el consumo de los derivados más ligeros, como la gasolina, ha enfrentado las tasas impositivas más altas, mientras el de los más pesados tienen un trato preferencial debido a que se utilizan básicamente en la producción de bienes y en la generación termoeléctrica. Asimismo, en algunos países se han adoptado medidas de racionamiento parcial, como el cierre de surtidores en horario nocturno y durante los fines de semana. Estas disposiciones, junto con la tendencia a usar coches de bajo cilindraje (ya sea por prohibición de usar vehículos de otro tipo o por preferencia), han contribuido a reducir el crecimiento anual del consumo de combustibles líquidos en la región de 7.7% en el período 1970-1973 a 4.3% en 1973-1978;^{3/} sin embargo, esta evolución ha ido aparejada a una declinación del ritmo de crecimiento del producto interno bruto de dimensiones similares (7.3% y 4.6% respectivamente).

263. La aplicación de las políticas de conservación de recursos energéticos generalmente ha contado con el auspicio de altas autoridades gubernamentales, sobre todo en los países de mayor tamaño económico. Esto ha permitido lograr notables avances en la identificación de los problemas nacionales y de la cooperación regional, en particular a través de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Debe perseverarse en este camino, haciendo más hincapié en la toma de decisiones políticas de mayor alcance para resolver los problemas energéticos más apremiantes que enfrentan los países. Esto evidentemente es indispensable para modificar en algunos casos los estilos de consumo eminentemente dispendiosos e imitativos de las sociedades industrializadas. Es sintomático que aun en los países abiertamente deficitarios, con pocas excepciones, los precios internos de los hidrocarburos hayan crecido más lentamente que los vigentes en el mercado internacional, lo cual lleva implícito un sistema de subsidios que no guarda coherencia con las crecientes restricciones que impone la crisis energética. Por otro lado, en la mayoría de los países autosuficientes, o que están cerca de serlo, este fenómeno es más pronunciado y pareciera obedecer a prácticas orientadas a resolver problemas de corto plazo que no contemplan una adecuada prudencia en la conservación de los recursos. En todo este espectro, uno de los casos de excepción es el de Brasil, que aparte de haber concebido un programa energético ambicioso de sustitución de hidrocarburos, se ha propuesto poner en práctica una estrategia de "conservación de energía" que representaría en 1985 el 8% del consumo de energía comercial.^{4/} Naturalmente, el potencial

3/ Cifras basadas en Naciones Unidas, World Energy Supplies, 1973-1978, Statistical Papers, Serie I, No. 22, Nueva York, 1979.

4/ Véanse, Ministerio de Minas y Energía del Brasil, Modelo energético brasileiro, 1979. El Banco Mundial en su trabajo Energy in the Developing Countries, Washington D.C., agosto de 1980, estima que los países en desarrollo podrían reducir alrededor de 15% del consumo proyectado si se aplican políticas de conservación de recursos. Asimismo, en Energy: the next twenty years, Fundación Ford, 1979, se concluye que en los Estados Unidos las políticas de conservación de energía podrían ser hacia fines de siglo "la fuente más importante de energía".

físico-económico de este país también es excepcional, pero el caso sirve como ejemplo para ilustrar las opciones que brindan las economías de escala acompañadas de claras decisiones políticas.

264. La tendencia del crecimiento económico a concentrarse en la industrialización, los servicios urbanos y la modernización agrícola va aparejada a un sistema productivo que presenta pocas opciones tecnológicas para utilizar a corto plazo fuentes de energía distintas de los hidrocarburos, particularmente dada la alta rigidez que presenta el sector transporte. Esto conduce a concluir que la intensificación de los esfuerzos por ampliar las reservas de petróleo debe ser una responsabilidad colectiva y prioritaria de la comunidad internacional, al menos durante una etapa de transición que permita tender un puente hacia la incorporación de nuevas fuentes de energía. En este contexto, la existencia de fuertes intereses comunes de la gran mayoría de los países de la región y de otros fuera de ella, sienta una base propicia para la cooperación internacional, imprescindible en este campo tanto por la magnitud de los recursos necesarios como por la complejidad tecnológica que entraña el logro de estos objetivos.

265. Tal cooperación debiera materializarse partiendo de acuerdos regionales que permitan, a su vez, definir posiciones frente a otras comunidades internacionales. La estructuración de las políticas de aprovechamiento de los hidrocarburos debería elaborarse con visión de largo plazo y considerar su estrecha interrelación con la evolución esperada de las otras fuentes de energía. Algunos aspectos prioritarios que sería necesario considerar para implementar dichas políticas podrían ser los siguientes:

i) la adopción de decisiones políticas al más alto nivel orientadas a sentar las bases jurídicas para formalizar dicha cooperación, lo que podría realizarse por intermedio de la OLADE,

ii) el financiamiento y la tecnología para llevar a cabo las operaciones de prospección y explotación de los hidrocarburos podría partir del esfuerzo mancomunado de empresas nacionales que suscriban acuerdos; sin embargo, si éste no fuera suficiente, siempre estaría abierta la cooperación con otros países y la de organizaciones internacionales, ya que frente a la actual crisis la movilización de recursos para estos fines es una empresa que satisface intereses comunes. Asimismo, de acuerdo con las declaraciones de la Conferencia de Viena, hay que tener presente que el avance tecnológico constituye un patrimonio común de la humanidad y que, por lo tanto, debe hacerse uso de ese principio;

iii) la formación de empresas comerciales de hidrocarburos con un poder de negociación gravitante se da en magnitudes que trascienden el ámbito nacional, y sería especialmente importante para los países más pequeños. El sistema operativo de estas empresas debería prever esquemas de negociaciones que permitan definir una política de precios a un plazo lo más largo posible, con el fin de minimizar la incertidumbre, y al mismo tiempo obtener condiciones más justas. Como los principales abastecedores de hidrocarburos pertenecen al Tercer Mundo, y han manifestado en diferentes foros su disposición a colaborar con países en desarrollo, la concreción de dichos esquemas tendría una sólida base de partida;

iv) por otro lado, gran parte de las consideraciones formuladas en el punto anterior podrían hacerse respecto de la creación de empresas para el transporte de combustibles;

/v) la

v) la construcción de refinerías modernas es un campo que exige grandes inversiones, y aunque su materialización puede ser difícil por razones geoeconómicas, y eventualmente de seguridad nacional, deberían agotarse los esfuerzos por lograr este objetivo, que indudablemente daría lugar a beneficios de escala, ahora inexistentes en la gran mayoría de los países; y

vi) la puesta en práctica de las políticas brevemente señaladas allanaría el camino para lograr acuerdos que aseguraran el suministro de hidrocarburos en forma permanente. Es necesario, sin embargo, tener presente que en cualquier circunstancia éste es un aspecto fundamental que habría que encarar, puesto que la actual crisis no sólo ha generado una escalada ascendente de los precios sino también inestabilidad en el abastecimiento. Un ejemplo constructivo en este sentido lo han puesto México y Venezuela, cuyo acuerdo de suministro a países centroamericanos y del Caribe brinda a éstos una seguridad que en otras condiciones de negociación difícilmente podrían alcanzar.

266. Las políticas de desarrollo de otras fuentes de energía persiguen como uno de los objetivos centrales la sustitución del consumo de petróleo hasta el máximo grado que las opciones tecnológicas permitan. En este marco, las acciones se vinculan también estrechamente con transformaciones que es necesario hacer en el sistema productivo para incrementar tales opciones. Las fuentes optativas son la hidroelectricidad, el gas natural, el carbón, el biogas, el alcohol, la energía nuclear y otras fuentes no convencionales.

267. La hidroenergía puede sustituir al petróleo en medida muy importante. Aunque América Latina en conjunto sólo aprovecha alrededor del 16% de su potencial hídrico, a raíz de la crisis petrolera ha incrementado su abastecimiento de hidroelectricidad hasta alcanzar a un 60% del total de la energía eléctrica generada; esta proporción se eleva a más del 80% en los países deficitarios de hidrocarburos. No obstante, la ulterior expansión de este sector requiere cuantiosas inversiones y la solución de complejos problemas técnicos, pues aunque el potencial hidroeléctrico no constituye una limitante en gran parte de los países su ubicación en zonas alejadas de los centros de consumo exige no sólo financiar la construcción de las plantas sino también la infraestructura para el transporte de la energía; en estas condiciones, la validez de esta solución tendrá que evaluarse en función de los costos, de su aplicación técnica y de otras consideraciones como la vulnerabilidad externa, para citar aspectos generales.

268. Así, por ejemplo, Brasil, que es el país con mayor potencial en este campo, habría elevado la participación de la hidroelectricidad en la energía comercial aproximadamente de 36% en 1978 a 46% a fines de la década. Lógicamente, con esta expansión se persigue minimizar la generación de electricidad térmica. En el campo de la cooperación internacional se han hecho notables logros en países limítrofes donde se construyen o funcionan centrales hídricas como las de Itaipú (Brasil-Paraguay), Yaciretá, Corpus e Itate-Itacorá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay), pero ellas han sido producto de grandes esfuerzos binacionales que hubieran podido atenuarse con un apoyo más decidido de los países industrializados. En este sentido, debe convenirse en que la asignación de recursos internacionales para el aprovechamiento de energía no sea discriminatorio con la hidroenergía, aunque los países involucrados carezcan de intereses comunes en ese aprovechamiento.

269. El gas natural como fuente sustitutiva del petróleo tiene ciertas ventajas técnicas sobre otros recursos energéticos; sin embargo, dado que su producción está altamente asociada a los descubrimientos de petróleo, su concentración en ciertos países es grande (70% de las reservas totales de la región se encuentran en México y Venezuela), de manera que el margen real de sustitución resulta muy estrecho, considerando los países por separado.

270. En cuanto al carbón, sus posibilidades como otra fuente energética en el plano regional son limitadas, pues sólo Colombia, Brasil, Chile y México producen y tienen reservas carboníferas de cierta importancia, aunque con un poder calorífico relativamente bajo. No obstante, en su modelo energético Brasil prevé el uso del carbón en gran parte de sus centrales térmicas y en la producción de gas y de hidrocarburos; así, hacia 1985 el 34% de la sustitución total de petróleo de este país provendría de un mayor aprovechamiento del carbón mineral. De igual manera, se estima que el carbón vegetal podría cubrir un 24% de la sustitución prevista; es interesante esta utilización de fuentes de energía no comerciales como una forma de encarar la etapa de transición hacia nuevas fuentes y la expansión de la producción de hidrocarburos. En todo caso, es necesario redoblar los esfuerzos por identificar reservas carboníferas significativas en cuanto a tamaño y poder calorífico, pues buena parte del carbón que se utiliza en la siderurgia latinoamericana se importa.

271. La energía nuclear es promisoría, pero de alcance muy limitado para los países pequeños. De hecho sólo Argentina ha logrado hasta el presente generar electricidad mediante este sistema, y aunque Brasil, Cuba y México han avanzado en sus respectivos programas, lo han hecho con retraso y enfrentando serios problemas tecnológicos no exentos de connotaciones políticas. Así pues, si bien este campo es muy propicio para hacer más flexible el sector energético, constituye una alternativa más bien de largo plazo, y dependerá de drásticos cambios en la política internacional el que los países medianos y pequeños tengan acceso a ella.

272. El margen de sustitución de los derivados del petróleo en el sector transporte es muy pequeño. En este ámbito, sólo la experiencia brasileña con el alcohol etílico y metílico ha tenido éxito, y en escala todavía reducida (alrededor de 1.5% del consumo de energía comercial). Hacia 1985 se proyecta casi quintuplicar esa participación y movilizar a unos 2.5 millones de vehículos; sin embargo, la consolidación del alcohol como combustible de consumo extendido aún dista de estar al alcance de países con menor disponibilidad de suelos. Con independencia de los avances en las técnicas de producción que puedan abaratar los costos, y del aprovechamiento de los subproductos, queda en pie el problema del uso alternativo del suelo para producir alimentos sin realizar grandes inversiones en la ampliación de la frontera agrícola. En todo caso, en este esfuerzo pionero debería darse una amplia participación a los países con posibilidades de aprovechar esta tecnología, y al mismo tiempo recabar el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional para acelerar su ulterior desarrollo.

273. Las fuentes tradicionales de energía todavía desempeñan un papel importante en la región; la leña en particular, y los residuos vegetales,

/posiblemente superan

posiblemente superan el 25% de la energía primaria que se consume,^{5/} de modo que en el corto plazo podría constituirse en una solución razonable que permitiría por un lado ganar tiempo para la incorporación de otras fuentes de energía, y por otro, atenuar las presiones del balance de pagos. Parece poco realista, sin embargo, proyectar a largo plazo un crecimiento sostenido del consumo de estos combustibles, no sólo porque ello resultaría incompatible con un crecimiento económico cada vez más complejo, sino también porque, en ausencia de mecanismos apropiados de utilización, la deforestación indiscriminada provocaría erosión y desertificación, y en definitiva, deterioro del medio ambiente.

274. En cuanto a las fuentes de energía no convencionales, como la solar, geotérmica, eólica, marina, etc., su utilización en la región es mínima y no se conocen proyectos a gran escala para el futuro inmediato. Las políticas para el aprovechamiento de estas fuentes se encuentran en una etapa más bien de investigación, y sólo en un plazo relativamente largo pueden considerarse alternativas de cierta significación. La energía solar, que es una de las de mayor rendimiento en este ámbito, tiene todavía elevados costos de instalación y distribución, por lo que no es competitiva comercialmente con los hidrocarburos ni aun en la producción de agua caliente, la generación de calor a temperaturas intermedias para la industria, o la generación de electricidad. Así, se estima que aun si los costos de instalación solar bajaran considerablemente y los precios de los hidrocarburos mantuvieran la espiral ascendente, sólo a fines de siglo podría la energía solar constituirse en una fuente alternativa. Por su parte, la energía geotérmica tendría una menor perspectiva, entre otros aspectos, porque aunque su potencial es considerable generalmente se halla aislada de los centros de consumo, lo que acarrea problemas de transporte que implicarían grandes inversiones; en todo caso donde ella existe su aprovechamiento ha sido moderado, pues en el continente sólo hay dos centrales (en México y El Salvador) que generan menos del 0.2% de la energía de la región. Similares consideraciones podrían hacerse en relación con la energía eólica y marina, ya que a pesar de que el continente posee una larga línea ribereña con mareas que permiten construir usinas maremotrices y usar energía eólica en costas donde hay vientos permanentes, su aprovechamiento es muy localizado, y resulta ciertamente marginal como fuente de energía. Desde luego no se trata de dar una visión pesimista acerca del potencial de todas estas fuentes de energía; sin embargo, es necesario hacer hincapié en que, al menos a corto plazo, no constituyen opciones que puedan alterar el panorama energético prevaleciente. A largo plazo sin duda podrán desempeñar un papel importante, pero para que ello sea posible es indispensable una irrestricta cooperación internacional en términos de financiamiento, investigación y transferencia de tecnología.

^{5/} En Brasil, que es el país que más pesa en este contexto, en 1976-1978 esta proporción alcanzó a 27%. Por otro lado, se estima que la población rural representó el 35.4% de la población total de América Latina en 1980.

Capítulo V

V. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLITICA ECONOMICA EXTERNA

275. En este capítulo, en primer término se ubicará a la región en el contexto internacional y se procurará indicar su relación con la crisis de los países desarrollados. En seguida, se analizarán algunos problemas importantes del comercio internacional (como el acceso a los mercados, las nuevas pautas organizativas del comercio mundial y la situación de las exportaciones de productos básicos y manufacturas), el financiamiento externo, el sistema monetario internacional, las empresas transnacionales y la tecnología. Por último, se examinarán las relaciones comerciales de América Latina con los países desarrollados y la cooperación entre países en desarrollo. Cabe advertir que, por la complejidad de las relaciones recíprocas inherentes al sector externo, para poder plantear medidas de política es necesario describir el contexto en el que se van a insertar, con mayor detalle que cuando se trata de políticas internas; de allí que en cada caso se procurará reseñar la situación actual y enunciar algunas de las acciones concretas que están en consideración o las orientaciones que podrían adoptarse.

A. AMERICA LATINA Y SU INSERCIÓN EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL

1. Las transformaciones recientes de la economía internacional

276. Las transformaciones producidas en el decenio de 1970 han cambiado profundamente la situación económica internacional. En el campo de los países desarrollados de economía de mercado, terminó el auge sostenido de la posguerra y comenzó a manifestarse una situación de crisis múltiples (entre otras, de crecimiento, de conducción global, monetaria, energética, de concentración económica, de ocupación y de mercados). A su vez, en los países en desarrollo no sólo se reflejó con fuerza esta situación de los países desarrollados, sino que se alteró la naturaleza de varios de sus problemas más importantes (por ejemplo, el carácter de la vulnerabilidad externa), y las políticas aplicadas procuraron minimizar los efectos de esas dificultades, en unos casos mediante el establecimiento de mecanismos de defensa y en otros por el arbitrio de un mayor acoplamiento a las economías desarrolladas.

277. La inserción en la economía mundial de los países en desarrollo en general y de América Latina en particular, está condicionada por varios factores, entre los que sobresalen, primero, los desequilibrios de la economía internacional, en medio de los cuales se establecen o renuevan con gran velocidad múltiples relaciones y entrelazamientos recíprocos, referidos tanto a países (por ejemplo, los establecidos entre países productores y consumidores de petróleo) como a mecanismos económicos (del tipo de los nuevos circuitos financieros internacionales); y segundo, la

/articulación entre

articulación entre centro y periferia del sistema económico internacional, con una distribución del poder de decisión y del ingreso muy desigual y con una inequitativa participación en los frutos del progreso técnico y del crecimiento económico mundial.^{6/}

278. Los países en desarrollo plantearon en el seno de las Naciones Unidas la necesidad de introducir un conjunto de reformas en las estructuras que actualmente rigen las relaciones económicas entre países en desarrollo y desarrollados. Se adoptó así la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, en virtud de las resoluciones 3201(S-VI) y 3202(S-VI), aprobadas en 1974 en el Sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Posteriormente, en la VII Sesión Especial de la Asamblea General, realizada en 1975, se logró el compromiso de iniciar negociaciones entre ambos grupos de países; la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional que sesionó en París entre 1975 y 1977 fue la expresión de ese acuerdo. Además, una parte considerable de esos problemas fue abordada en las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) realizadas en Nairobi y Manila en 1976 y 1979. Esos principios fueron reafirmados en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Posteriormente, los gobiernos acordaron reanudar el diálogo en una ronda de negociaciones globales entre los países desarrollados y en desarrollo en el marco de las Naciones Unidas. La Estrategia para el Tercer Decenio, aprobada en diciembre de 1980, recoge esos planteamientos fundamentales del sexto período extraordinario de sesiones.

279. No cabe analizar aquí los acontecimientos económicos internacionales. Por ello, solamente se señalarán algunos rasgos del medio en que se desenvuelven las relaciones externas de América Latina, referidos a las características del funcionamiento reciente de la economía en los países centrales y a los mecanismos de propagación de su crisis hacia la periferia.

280. Las economías de mercado centrales están sufriendo profundas transformaciones, que alteran profundamente su funcionamiento; sin el propósito de establecer relaciones de causalidad, se mencionarán algunas de las más importantes. En primer término, existen rigideces y restricciones que han provocado un lento crecimiento de la actividad productiva. Entre ellas sobresalen la necesidad de derivar cuantiosas inversiones hacia la readaptación del sistema a las nuevas condiciones, y sustraerlas así al circuito productivo; es decir, deben asignarse inversiones a reajustes en lugar de dedicarlos a la instalación de equipos productivos. En particular, el cumplimiento del proceso de "reindustrialización" en algunos países

6/ En el período 1950-1977, el producto interno por habitante aumentó (en dólares de 1970) en 2 576 dólares en los Estados Unidos, en 1 771 dólares en los países de la Comunidad Económica Europea y en 126 dólares en el conjunto de los países en desarrollo (400 dólares en el caso de América Latina); cabe señalar que la tasa anual media de crecimiento del producto por persona durante todo el período fue igual en los Estados Unidos y en el conjunto de los países en desarrollo (2.3%).

desarrollados requiere la modernización de un conjunto de ramas industriales que han perdido competitividad internacional, así como la adecuación a los nuevos precios de los combustibles y la aplicación de mejoras técnicas que minimicen la contaminación. El alza de los precios del petróleo cambió abruptamente las reglas del juego de un sistema económico basado en la energía abundante y barata. Asimismo, disminuyó la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo;^{7/} y en las empresas de los Estados Unidos cambió la estructura de los costos de producción, con una reducción de la participación de los beneficios, mientras aumentaba la de los intereses percibidos.^{8/} Paralelamente, se manifestó la crisis monetaria internacional y recrudecieron la inflación y la desocupación. En segundo lugar, se consolidaron algunas tendencias socioeconómicas, como la internacionalización de las pautas de la sociedad de consumo, la transnacionalización de la economía y el proceso de concentración económica y financiera. Por último, en el plano de la conducción económica internacional de los países de economía de mercado, se afirmó un liderazgo compartido por los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y el Japón, en vez de la clara hegemonía de uno de ellos que rigió desde la posguerra hasta fines del decenio de 1960.

281. La situación crítica de los centros se expande a la periferia a través de varios mecanismos de propagación. Debe advertirse que se trata de fenómenos complejos, en los cuales es difícil discernir cuáles son los agentes generadores y que tienen simultáneamente distintos efectos. Entre ellos pueden señalarse: i) el proteccionismo, forma elemental mediante la cual defienden su producción los países del centro, que tienen altos costos en la agricultura y en ciertas ramas industriales, y limitan las exportaciones potenciales de los países en desarrollo; ii) la inflación de los países del centro se propagó a la periferia, sobre todo por la vía del aumento del precio de las manufacturas, que se agregó a los factores propios

^{7/} Entre los períodos 1957-1973 y 1973-1978, las tasas medias anuales de crecimiento de la productividad en la industria manufacturera descendieron de 2.1 a 0.8% en los Estados Unidos; de 8.9 a 3.0% en Japón; de 4.8 a 2.9% en Francia; de 4.6 a 3.1% en la República Federal de Alemania y de 3.0 a 0.7% en Gran Bretaña (en este último caso la comparación llega hasta 1977). Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Annuaire Statistique, París 1957 a 1978; OIT, Annuaire Statistique, Ginebra, 1957 a 1978.

^{8/} En los Estados Unidos, entre 1960 y 1978, en la estructura de costos de producción de las empresas, los intereses aumentaron de 1.3 a 3.0%, mientras los beneficios, después de descontados los impuestos, descendieron de 6.7 a 4.6%; paralelamente, en el mismo período, la tasa de autofinanciamiento de las empresas descendió de 73 a 48%. (Véase Estados Unidos, Economic Report of the President, Washington, 1979.)

de la inflación de algunos países; para el conjunto de los países en desarrollo, las sumas adicionales acumuladas pagadas en el período 1971-1978 por el aumento de los precios unitarios de maquinarias y material de transporte fue de 242 300 millones de dólares; 9/ iii) el auge de la demanda superflua o suntuaria en los países de la periferia, que ha adquirido enormes dimensiones y que obedece por una parte a la presión de empresas de países desarrollados por vender bienes - independientemente de que sean o no prescindibles - y a la acción masiva de los medios de propaganda, y por la otra, a las pautas imitativas adoptadas por gran parte de la población local; pero a diferencia de los países del centro, en los países de la periferia no se trata del consumo de la mayoría de la población en una sociedad muy homogénea, sino del consumo suntuario, superfluo o banal en sociedades en que gran parte de la población - en algunos casos la mayoría - carece de lo esencial. 10/

282. Del panorama global esbozado se desprenden algunas orientaciones. Ante todo, es necesario tomar conciencia de la naturaleza de los problemas que afectan a los países desarrollados, de la multiplicidad y complejidad de las nuevas relaciones surgidas, y de la subsistencia, con algunos rasgos originales, de la subordinación que caracteriza a las relaciones entre centro y periferia. Dentro de este contexto, es fundamental que los países latinoamericanos definan las orientaciones generales de su inserción internacional y las modalidades de corto plazo que le permitan acomodarse mejor - es decir, aprovechando al máximo sus propias potencialidades de desarrollo - en la coyuntura económica mundial que se vaya

9/ Para dar una idea de la magnitud de esa cifra, cabe recordar que en el mismo período y para los mismos países, los pagos adicionales provocados por los mayores precios unitarios de los combustibles fueron de 152 800 millones de dólares; es decir, la "cuenta manufacturera" fue mayor que la petrolera, pues si bien los valores unitarios de los combustibles crecieron más rápidamente que los de las maquinarias y equipos de transporte, se aplicaron a un volumen físico menor. De todos modos, se trata de dos rubros indispensables para el funcionamiento de la economía. En el caso de América Latina, los mayores precios de los combustibles ascendieron a 70 700 millones de dólares, y los de maquinaria y material de transporte a 63 800 millones en igual período.

10/ Véanse la serie de artículos publicados sobre el tema en la Revista de la CEPAL, en especial los de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico" (Nº 1), "Estructura socioeconómica y crisis del sistema" (Nº 6), "Las teorías neoclásicas del Liberalismo económico" (Nº 7) y "Hacia una teoría de la transformación" (Nº 10); de Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina" (Nº 1) y "La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias" (Nº 9); de Jorge Graciarana, "Poder y estilos de desarrollo" (Nº 1) y de Marshall Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?" (Nº 1).

/presentando durante

presentando durante el decenio de 1980. Ello reitera la absoluta necesidad de que la región continúe elaborando y proponiendo una plataforma común de propuestas para la acción, la que simultáneamente debería ser armónica con las posiciones básicas sostenidas por el conjunto de los países en desarrollo. Estos planteamientos deberán expresarse en diversos ámbitos: en primer término, en las negociaciones con los países desarrollados; en segundo lugar, en la elaboración y aplicación, en el plano nacional, de mecanismos de defensa que impidan o minimicen los efectos nocivos de las dificultades internacionales; y por último, en la ejecución de una política de cooperación regional.

2. Tres grandes áreas de acción: comercio internacional, financiamiento y cooperación regional

283. Las principales orientaciones para la acción en materia de relaciones internacionales han sido expuestas en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y atañen al comercio, el financiamiento y la cooperación.^{11/}

284. El primer conjunto de cuestiones por encarar y acciones por adoptar, se refiere al comercio internacional de América Latina. El mantenimiento o el aumento del ritmo de crecimiento de las exportaciones constituye un requisito ineludible para que pueda alcanzarse un crecimiento satisfactorio. No se trata de una propuesta utópica, pues esa tasa relativamente alta de expansión del comercio se obtuvo en el período 1975-1979, en medio de una situación mundial recesiva. Como es obvio, el dinamismo del sector externo depende, por una parte, de la generación de un flujo creciente y cada vez más diversificado de productos exportables y, por la otra, del libre acceso a los mercados internacionales. El primer requisito se vincula al fortalecimiento de la estructura económica interna, en particular a la vigorización y diversificación del proceso de industrialización y al mejoramiento de la exportación y elaboración local o regional de los productos primarios. En cuanto al acceso a los mercados, deberá proseguirse la lucha contra el proteccionismo de los países desarrollados y por una participación significativa en la elaboración y aplicación de la política económica internacional. En este aspecto, la mejor arma de los países en desarrollo es la unidad de acción en la negociación y la capacidad de adoptar medidas de conjunto.

285. El segundo grupo de problemas se refiere al financiamiento externo. En la mayoría de los países de la región, la absorción de los efectos de la recesión internacional y, en especial, de la elevación del precio de los energéticos, ha provocado reducciones en el ritmo de crecimiento, alzas en las tasas de inflación y aumentos tanto en los déficit en la cuenta corriente del balance de pagos como en el endeudamiento externo.

^{11/} Véase Naciones Unidas, Asamblea General, Development and International Economic Co-operation, documento A/35/592/Add.1, párrafos 52, 96, 134 y 135.

286. El decenio que estamos iniciando exigirá nuevos esfuerzos para abordar a la vez con imaginación y realismo el problema que plantean los cuantiosos recursos necesarios para financiar el balance de pagos. Entre las posibles líneas de acción cabe citar un considerable aumento de los recursos de las instituciones financieras internacionales, y el acceso a los mercados financieros internacionales con nuevas modalidades de cooperación, en condiciones que no perjudiquen el proceso de desarrollo. Asimismo podrá ser fundamental la cooperación financiera directa entre los países en desarrollo petroleros con los no petroleros, ejemplo de la cual ha sido la cooperación de México y Venezuela con un grupo de países centroamericanos y del Caribe.

287. La tercera serie de problemas es la vinculada a la integración y la cooperación entre los países de la región, que sigue siendo un componente fundamental, tanto de la estrategia para lograr una inserción más adecuada en la economía mundial, como para vigorizar el desarrollo interno de los países de América Latina y el Caribe. En el primer caso, otorga un amplio respaldo a la acción internacional; y en el segundo, al ampliar las posibilidades y dimensiones de los mercados internos, impulsa el crecimiento nacional. En el caso de los esquemas tradicionales de integración, pese a las tensiones que experimentaron desde mediados de los años setenta, los resultados alcanzados en términos de comercio intrarregional siguen siendo significativos y en algunos de ellos existen buenas perspectivas de aumento.

288. Los caminos que habrán de seguirse y los mecanismos que habrán de emplearse en el futuro diferirán en algunos casos de los que se emplearon en el pasado para integrar y unir a la región, porque son distintos el escenario internacional y las estructuras económicas, políticas y sociales de los propios países latinoamericanos y del Caribe. En el último tiempo, la interrelación de las economías ha continuado incrementándose a través de acuerdos y proyectos de alcance bilateral o multilateral, en el campo del comercio, la infraestructura física, los sectores productivos, la complementación tecnológica y la cooperación financiera, dentro de una clara tendencia hacia un mayor pluralismo y una creciente variedad de modalidades de cooperación.

289. La cooperación regional debe considerarse, además, en la perspectiva más amplia de acciones en común con los países en desarrollo. Las experiencias del decenio demuestran las posibilidades existentes y la necesidad de intensificar las vinculaciones con las demás regiones de la periferia, tanto para buscar nuevos impulsos dinámicos para el desarrollo, como para fortalecer la capacidad de negociación con los países industrializados.

B. COMERCIO INTERNACIONAL DE AMERICA LATINA

1. Acceso a los mercados

290. El proteccionismo en la política comercial de los países industrializados ha recrudecido en los últimos años, se ha materializado a través de modalidades muy diversas y ha afectado de manera significativa a las exportaciones latinoamericanas. De los instrumentos de aplicación nacional, propios de los regímenes de importaciones de cada país, se ha pasado - sin eliminar los anteriores - a aplicar mecanismos que adquieren el carácter de acuerdos internacionales. Además, se ha producido un cambio de su importancia relativa: por una parte, las restricciones no arancelarias adquirieron mayor relevancia que las arancelarias; y, paralelamente, han surgido los comités que manejarán directamente los acuerdos específicos aprobados en la Ronda Tokio.

291. Los países en desarrollo han destacado, en general, su insatisfacción por los resultados de la Ronda Tokio, porque no alteran de manera significativa la política proteccionista de los países desarrollados. De este modo, se está permitiendo la mantención de industrias o actividades no competitivas internacionalmente dentro de los países desarrollados e impidiendo un más rápido crecimiento de las exportaciones del mundo en desarrollo. Es importante reiterar que esta limitación al poder de compra de los países en desarrollo, restringe, a su vez, las posibilidades de exportación de los propios países desarrollados, en particular, de los bienes de capital e intermedios manufacturados que venden en cantidades significativas a los países en desarrollo. Sería éste un círculo vicioso, que tendría su origen en el proteccionismo de los países desarrollados.

292. Cabe preguntarse entonces qué medios o recursos podrían utilizar los países de América Latina para contrarrestar en alguna medida las barreras protectoras de los países desarrollados. En cierto modo, repitiendo o combinando sugerencias expresadas en distintos foros y oportunidades, dos son los aspectos que pueden cubrir tales sugerencias: i) la estrategia que se utilizará y sus principales medios o instrumentos; y ii) posibles acciones.

293. Con respecto al primer punto cabe mencionar el poder de negociación que puede tener la región frente a las áreas desarrolladas. Para que ese poder sea significativo deben darse diversas circunstancias. En primer término se precisa una posición latinoamericana común frente a las negociaciones mismas, la forma y modo de encararlas, la selección de áreas y productos a considerar y las barreras a remover. Esta posición podría eventualmente incluir otras áreas en desarrollo para ampliar el poder de negociación y la eficacia de la acción conjunta, considerando el alto volumen de importaciones que el mundo en desarrollo efectúa desde los países desarrollados, especialmente en forma de manufacturas, y la posesión de productos básicos estratégicos.

294. Entre las acciones concretas que han propuesto los países en desarrollo en diversos foros para combatir el proteccionismo, particularmente de ciertos países industrializados, figuran las siguientes: i) establecer un tratamiento comercial simétrico aplicable a exportaciones originadas en el país o países desarrollados que apliquen políticas proteccionistas; ii) mantener una actividad persistente y coordinada conducente a lograr una adecuada participación en las negociaciones y en los mecanismos operativos internacionales - en particular en los de la UNCTAD y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) - para la defensa colectiva de los intereses de los países de la región; iii) inducir a los países desarrollados a que reestructuren su producción, desplazando a otros países actividades que no son competitivas internacionalmente, en lugar de aplicar medidas proteccionistas. A continuación se examinarán la situación actual y posibles acciones con respecto a las barreras arancelarias y no arancelarias y a las nuevas pautas de organización del comercio internacional.

a) Barreras arancelarias

295. En materia de aranceles, y como resultado de las negociaciones de la Ronda Tokio, se produjo una nueva reducción de la tasa media ponderada de los aranceles nominales existentes en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y el Japón. Al mismo tiempo, subsistieron grandes y severas dispersiones con respecto a esa tasa media; y un escalonamiento arancelario que, si bien se hizo menos evidente, mantuvo elevada la tasa efectiva de protección correspondiente a grupos homogéneos de productos.

296. La liberación de los intercambios efectuados por los países desarrollados cubrió un vasto número de líneas arancelarias (aproximadamente las tres cuartas partes afectas a derechos) y significó reducir las medias ponderadas de aranceles en un tercio para los productos industriales y 40% para los bienes agropecuarios. Sin embargo, es precisamente en sectores de interés especial para los países en desarrollo donde subsisten aranceles relativamente elevados en los principales países desarrollados; así, para productos de exportación de gran interés para América Latina, sobrepasan el 40% y aún el 50%, llegando en el Japón (por ejemplo, para el tabaco) a más de 350%. Estos niveles elevados alteran seriamente la estructura de los aranceles, amplían de manera extraordinaria su dispersión y establecen un escalonamiento tal que se producen grados de protección efectiva muy superiores a los niveles nominales de arancel.^{12/} En este último sentido, las diferencias más importantes entre los aranceles efectivos y nominales se observan en los alimentos elaborados, en textiles y sus confecciones y en las industrias ligeras intensivas en mano de obra, esto es, en aquellas industrias de interés preferente para América Latina.

^{12/} Véase GATT, Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Tokio: Informe del Director General del GATT, (abril de 1979) e Informe complementario, (enero de 1980).

297. Introducir modificaciones en los aspectos referidos a dispersiones en relación a la tasa media y al escalonamiento tarifario es una tarea complicada, ya que no está prevista para los próximos años una nueva ronda de negociaciones. Sin embargo, deberían extremarse los esfuerzos tendientes al cumplimiento de la norma establecida en la Estrategia Internacional del Desarrollo: "se deben dar pasos pronto en el decenio para reducir o eliminar las restricciones existentes sobre las importaciones provenientes de los países en desarrollo" (párrafo 53).

b) Barreras no arancelarias

298. En materia de medidas y barreras no arancelarias, cabe destacar que varias de ellas han sido reglamentadas por acuerdos derivados de la Ronda Tokio. Otras, en cambio, de mayor potencial protector, como las restricciones cuantitativas y los derechos y componentes variables, prácticamente no han sido negociadas ni legisladas y su existencia aún se halla legitimada en acuerdos multilaterales celebrados dentro del GATT.

299. Todo este conjunto numeroso, diverso y complejo de mecanismos no arancelarios que utilizan los países desarrollados en sus políticas proteccionistas ha afectado de manera significativa la exportación de nuestra región. Si se consideran veinte grupos de barreras no arancelarias se observa que afectaron en 1979 a 8 000 millones de dólares, es decir, a más del 50% de las ventas a los mercados de Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Japón, excluido el petróleo. Tanto por el número de aplicaciones como por el valor del comercio que afectaron, sobresalieron: las restricciones cuantitativas (329 aplicaciones); las restricciones "voluntarias", incluidas las del Acuerdo Multifibras (320); las licencias, reglamentos y prohibiciones sanitarias (350); y los derechos y componentes variables que las Comunidades Europeas aplican a las importaciones agrícola-ganaderas (72).

300. Ante la ampliación y el fortalecimiento de las barreras no arancelarias observados en años recientes, como lo establece la Estrategia Internacional de Desarrollo "deben hacerse esfuerzos concertados, particularmente por los países desarrollados para reducir progresivamente las barreras no arancelarias y aún abolirlas, especialmente en el caso de productos o sectores de exportación que interesan a los países en desarrollo" (párrafo 53). A tal fin, podrían instrumentarse medidas para:

- i) establecer sistemas de información que puedan indicar con eficacia cuáles son las barreras no arancelarias existentes, cómo se aplican y dónde; la red enmarañada de restricciones establecidas en muy diferentes reglamentaciones, debe ser puesta en evidencia para poder contrarrestarlas;
- ii) utilizar todo el poder de negociación para obtener la eliminación de esas medidas en el caso de productos de interés para América Latina;
- iii) considerar la posibilidad de respuestas activas que impongan restricciones a las exportaciones de los países desarrollados proteccionistas.

/c) Las

c) Las nuevas pautas organizativas

301. La Ronda Tokio, a diferencia de las anteriores ruedas de negociación en el ámbito del GATT que se refirieron primordialmente a la liberación de los aranceles, adoptó un conjunto de disposiciones que modifican en grado importante la organización del comercio internacional y que formará, con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, la estructura básica del nuevo orden comercial.^{13/} Sin embargo, los acuerdos señalados anteriormente se presentan como instrumentos independientes entre sí y, en gran medida, autónomos del Acuerdo General. Al respecto, cabe considerar con preocupación que el trato especial que establecen los acuerdos para los países en desarrollo no modifica de manera significativa su estructura fundamental; en general, consiste en alguna disposición que permite exceptuarse a un país en desarrollo de alguna obligación, o bien tener en cuenta alguna situación particular para facilitar la aplicación del acuerdo. Sin embargo, para hacer uso de esas disposiciones, en cada caso se deberá negociar su cumplimiento. Además, en ningún acuerdo se establecieron normas que permitieran un acceso directo y estable a los mercados de los países signatarios. En cambio, se institucionalizó en cada uno de ellos donde podía establecerse, la llamada cláusula de graduación, mediante la cual las disposiciones en favor de los países en desarrollo se aplicarán en función del nivel de desarrollo de cada país, lo que será decidido caso a caso. Dadas las dificultades que tendrán los países en desarrollo para acceder a los acuerdos de la Ronda Tokio se concluye que gran parte de ellos, aún siendo Partes Contratantes del GATT, no podrán participar en la elaboración de las decisiones que regirán el comercio internacional y que, por lo tanto, les afectarán directamente.

302. Por las razones expuestas, resulta de la mayor importancia que los países en desarrollo y, en especial, los latinoamericanos, examinen a fondo los nuevos y complejos compromisos que han surgido de las negociaciones comerciales multilaterales, con el objeto no sólo de comprender adecuadamente las nuevas reglas del juego del comercio internacional y sus efectos sobre su sector externo, sino también para determinar el grado y forma de participación en la aplicación de los compromisos adoptados y en las nuevas decisiones acerca de los intercambios mundiales. El GATT tiene a su cargo el análisis de los temas de las salvaguardias y el de las restricciones a las exportaciones que no llegaron a ser motivo de compromisos en la Ronda Tokio y donde se discutieron conceptos tan importantes para los

^{13/} Este nuevo sistema se plasmó mediante seis acuerdos sobre los siguientes instrumentos: subsidios y derechos compensatorios, medidas antidumping, licencias de importación, valoración, obstáculos técnicos al comercio y compras del sector público; dos decisiones sobre países en desarrollo; una declaración sobre balance de pagos; y un entendimiento acerca de notificaciones, consultas, solución de diferencias y vigilancia. Además, se firmaron tres acuerdos sobre productos lácteos, carne de bovino y aeronaves civiles.

países en desarrollo como los de "selectividad" y "suministro de materias primas". De otro lado, es importante seguir de cerca las actividades de los Comités de la Ronda Tokio, para lo cual los países latinoamericanos que no hubieran suscrito los acuerdos, podrían considerar la posibilidad, al menos en una primera etapa, de participar en calidad de observadores.

303. El término de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT no debería significar el fin de la acción conjunta de los países en desarrollo para lograr un orden comercial que responda mejor a sus necesidades de intercambio, tanto el que se realiza con las naciones desarrolladas como el que se efectúa entre los propios países en desarrollo. Como establece la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo "las normas y los principios que rigen el funcionamiento del comercio internacional se seguirán examinando a fin de asegurar una expansión constante del comercio en condiciones justas y seguras". (Párrafo 52.)

2. Productos básicos

304. En 1978, el valor de las exportaciones de productos básicos de 23 países de la región fue de 40 000 millones de dólares. Ello representaba todavía cerca de la mitad de las exportaciones totales de América Latina, a pesar de haber bajado esa proporción en el último decenio, debido al incremento de las exportaciones de combustibles y manufacturas. Si se excluye a los países exportadores de petróleo, la participación de los productos básicos llega a representar alrededor de las cuatro quintas partes del total de las exportaciones. Por tales motivos, se mantiene la fuerte dependencia con respecto al volumen de productos básicos que se exporte y al comportamiento de sus precios. Ambos factores han continuado sujetos a fuertes fluctuaciones, pero en definitiva se configura una tendencia de largo plazo hacia la baja de los precios reales de la mayoría de los productos.^{14/} Esta trayectoria es el resultado de factores tan diversos como el relativamente bajo crecimiento de la demanda mundial de productos básicos, las diferentes posiciones negociadoras de los países exportadores con respecto a algunos productos y la creciente competencia de los países desarrollados. Como es obvio, estas generalizaciones ocultan una gama de situaciones muy distintas. El primer problema, relacionado con el bajo crecimiento de la demanda, por ejemplo, se aplica a productos como el café, el algodón o el estaño, pero no a los oleaginosos, cuya demanda ha crecido, por el contrario, muy rápidamente. Las diferentes

^{14/} Si se consideran los precios de productos básicos, deflacionados por el índice de precios de exportación de manufacturas, el nivel de 1979 fue inferior al de 1955 en azúcar, café, banano, trigo, maíz, algodón, soja, harina de soja, aluminio, bauxita, cobre y mineral de hierro. En algunos casos la baja fue muy acentuada, como en los casos del banano y la bauxita. Sólo en cacao, carne vacuna y estaño se registró un aumento real del precio entre estas dos fechas.

posiciones de los países productores en las negociaciones, ha sido determinante en casos como el cobre, el hierro y, hasta hace poco, el café. En otras experiencias, como la del estaño, la bauxita hasta cierto punto y el café en los últimos años, en que los países coincidieron en posiciones comunes, se obtuvieron ventajas significativas.

305. La política de productos básicos debería encuadrarse en los objetivos y mecanismos establecidos en el Programa Integrado para los Productos Básicos sancionado en la IV Conferencia de la UNCTAD (Nairobi, 1976). En este Programa se reconoció que para hacer frente a los problemas de los productos básicos era necesario aplicar un enfoque global e integrado, ya que no fueron satisfactorios los resultados del enfoque tradicional fragmentario. El Programa significó el compromiso político de negociar convenios por productos, y de crear un fondo común para el financiamiento de reservas reguladoras como instrumento de estabilización de precios y para otras medidas que favorezcan el desarrollo de la economía de los productos básicos. La Estrategia Internacional de Desarrollo establece expresamente que "deben ser convenidos acuerdos internacionales sobre productos básicos con énfasis inicial en los productos primordiales incluidos en la lista indicativa del Programa Integrado de Productos Básicos". (Párrafo 56.)

306. En las negociaciones del Programa integrado sólo se llegó a un nuevo convenio - el del caucho natural - y la tendencia para los demás productos pareció favorable a acordar medidas de investigación y desarrollo, pero no en lo concerniente a precios (sea mediante la constitución de existencias reguladoras o el establecimiento de cuotas para la exportación). Sería aconsejable que los futuros convenios consideraran en particular los problemas de precios e incluyeran mecanismos más adecuados para su defensa, especialmente en lo que respecta a los márgenes a partir de los cuales empiezan a regir las medidas de repartición de cuotas y acumulación de existencias; asimismo, deberían revisarse periódicamente las franjas de precios para acomodarlas a las expectativas inflacionarias. En esta cuestión confluyen la preocupación de corto plazo del Programa Integrado para los Productos Básicos, y el problema de largo plazo del deterioro de la relación de precios del intercambio de los productos primarios, que ha sido reiteradamente estudiado en la CEPAL.

307. También son importantes las medidas que se adopten para estabilizar los ingresos de exportación. Los dos sistemas actualmente en funcionamiento tienen importantes restricciones: el STABEX ^{15/} de las Comunidades Europeas y los países ACP incluye a sólo una parte de los países en desarrollo; y el

^{15/} El STABEX es un sistema de financiamiento compensatorio automático por las bajas en los ingresos provenientes de la exportación de productos básicos en los países afiliados al sistema.

mecanismo en operación del Fondo Monetario Internacional tiene varias limitaciones. Por ello, en la V Conferencia de la UNCTAD, en 1979, se solicitó a la Secretaría de esa organización que realizara estudios tendientes a la creación de un nuevo sistema, aplicable sólo a los productos básicos y que, consecuentemente, tomara en cuenta sus problemas específicos. Es necesario acelerar los pasos tendientes a la formulación y establecimiento de ese sistema.16/

308. La reciente creación del Fondo Común abre perspectivas promisorias, tanto porque contribuirá a resolver los problemas de financiamiento de existencias y de medidas de apoyo a la producción, elaboración y comercialización, como por el hecho de que los países en desarrollo tendrán real influencia en las decisiones de ese Fondo. Empero, su constitución es el resultado de una negociación y transacción entre países desarrollados y en desarrollo, de tal modo que los fondos iniciales - y por lo tanto sus posibilidades de acción inmediata - serán notablemente inferiores a los proyectados originalmente; por ello es importante la acción que pueda cumplirse para ampliar sus recursos y extender su radio de maniobra.

309. En el futuro deberá asignársele creciente importancia a la elaboración y comercialización de los productos básicos.17/ La falta de elaboración local no sólo implica un menor ingreso, sino también un retardo en el proceso de industrialización. La Secretaría de la UNCTAD ha calculado que si en 10 productos básicos exportados en 1975 por los países en desarrollo se hubiera llegado a etapas de semielaboración en la totalidad del volumen exportado a los ingresos por productos sin elaborar - que en la realidad fueron de 17 900 millones de dólares - se les habría agregado un ingreso de 27 200 millones, llevando así el ingreso total a 45 100 millones de dólares.

16/ La Estrategia Internacional del Desarrollo señala que "debería considerarse lo antes posible la adopción de medidas adicionales para el mejoramiento y la estabilización de los ingresos de los países en desarrollo procedentes de la exportación de productos básicos". (Párrafo 53.)

17/ La Estrategia Internacional del Desarrollo establece que "dentro del contexto global del Programa Integrado para los Productos Básicos se establecerá un marco de cooperación internacional para incrementar la elaboración de productos primarios en los países en desarrollo, así como las exportaciones de productos elaborados, y para aumentar la participación de esos países en la comercialización, la distribución y el transporte de sus productos primarios." (Párrafo 57.)

La relación global entre los ingresos adicionales y los primitivos es de 1.52; en tanto que relaciones establecidas en este estudio para los productos de interés para América Latina fueron de 0.42 para el cobre, 7.85 para la bauxita, 1.86 para el algodón, 1.67 para cueros y pieles, 1.66 para maderas no coníferas, 0.21 para el cacao y 0.04 para el café.^{18/} Se verifica así que las tareas de extracción de productos básicos para la exportación - sobre todo en materia de minerales - suelen constituir enclaves económicos de efectos multiplicadores directos muy reducidos; en cambio, la elaboración local puede contribuir a crear importantes economías externas que impulsen el proceso de industrialización.

310. Sin embargo, en esta materia es difícil llegar a una fórmula de acción general y válida para todos los productos. En algunos casos, como el estaño, la bauxita y el algodón, existen márgenes reales de elaboración local que no se aprovechan, ya sea por la insuficiente capacidad de la industria exportadora o, en la mayoría de los casos, por las dificultades de acceso a mercados consumidores fuertemente protegidos. En otros, en cambio, como el cacao y el cobre, gran parte de las exportaciones ya se efectúa en forma semielaborada o elaborada, sin perjuicio de que todavía existen márgenes importantes para aumentar el grado de elaboración de las exportaciones. Por último, existen productos como el trigo, el azúcar y los bananos que, por su naturaleza, no se prestan a una transformación industrial previa a la fase de exportación. Asimismo, cabe recordar que la posibilidad de elaboración local tropieza - además de todas las dificultades técnicas - con el "escalonamiento de aranceles" de los países desarrollados, que gravan más fuertemente o imponen barreras no arancelarias a los productos más elaborados.

311. En cuanto a la comercialización de productos básicos, deberían instrumentarse medidas para aumentar el porcentaje del precio final al consumidor que reciben los países productores, que actualmente es muy bajo; las proporciones determinadas en un estudio de la UNCTAD muestran que son inferiores al 10% en hierro y bauxita; fluctúan entre 20 y 40% para el té, café, cacao, jugos cítricos, bananos y yute; y alcanzan a alrededor de 50% para el azúcar.^{19/} Si además se considera que se trata de precios de exportación,

^{18/} Véase UNCTAD, La transformación de productos primarios antes de su exportación (Documento TD/229/Sup.1, Manila, 1979). Los productos considerados son cobre, bauxita, fosfatos, caucho natural, algodón, yute, cueros y pieles, maderas no coníferas, cacao y café. La cifra obtenida trata solamente de señalar un orden de magnitud como punto de referencia, ya que no es posible la semielaboración de todas las materias primas exportadas.

^{19/} Véase UNCTAD, Relación existente entre los precios de exportación y los precios de venta al consumidor de algunos productos básicos exportados por los países en desarrollo, documento TD/184/Sup.3, Nairobi, enero de 1976.

/que incluyen

que incluyen los costos locales (comercialización, transporte, etc.), se advierte que la parte recibida por el productor primario es ínfima.

312. Además de la acción negociadora que los países exportadores de productos básicos llevan a cabo con los países consumidores en los foros internacionales, intervienen directamente en los mercados a través de las asociaciones de países productores. En 1978, existían 21 asociaciones a las que pertenecían 70 países y cuyos objetivos eran la defensa de los productos primarios en el mercado internacional y la cooperación entre países productores. La más importante de ellas - la OPEP - fue creada con la activa participación de Venezuela. El fortalecimiento de las asociaciones existentes y la creación de otras nuevas parece importante no sólo para vigorizar la acción de los países productores, sino también para inducir a la negociación a los países desarrollados. Cuando éstos controlan un mercado, suelen ser reticentes a concertar acuerdos que limiten su libertad de maniobra; pero si la alternativa fuera la acción unilateral de una asociación de productores, es probable que prefieran la negociación.

3. Productos manufacturados

313. El valor de las exportaciones de manufacturas ^{20/} del conjunto de los 23 países latinoamericanos alcanzó en 1978 a 13 800 millones de dólares, lo que implica el 25% de las exportaciones totales de bienes. Continuó así el ascenso en los valores registrados durante todo el decenio de 1970, que sólo fue interrumpido durante 1975. Dentro de este total, se advierte un fuerte crecimiento de las exportaciones de la rama metalmeccánica, principalmente material de transporte y maquinaria no eléctrica, que llegó al 27% del total; el rubro de bienes intermedios, si bien redujo su participación, continúa siendo el más importante (30% del total); los bienes de consumo no duraderos, sobre todo textiles y prendas de vestir, aumentaron su participación (24%); y disminuyó la del grupo de alimentos, bebidas y tabaco (10%). Con respecto a los mercados de destino, las agrupaciones regionales desempeñan un importante papel; por ejemplo, para Argentina, Brasil y México el mercado de los países de la ALADI representó en 1978 un 37%, 22% y 18% del total de sus ventas en el exterior, y en el caso de los países centroamericanos, la proporción del comercio intrazonal de manufacturas se ha mantenido en alrededor del 80% del total.

314. La amenaza más seria que enfrentan las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo son las medidas proteccionistas de los países desarrollados, problema ya analizado anteriormente. Por ello, a continuación se examinará solamente el funcionamiento del sistema generalizado de

^{20/} La clasificación de manufacturas que aquí se emplea es la adoptada por la UNCTAD, conforme a la cual se incluyen algunos productos agrícolas elaborados de las secciones 0.1 y 2 de la CUCI, además de las secciones 5, 6, 7 y 8, con exclusión del capítulo 68 (metales no ferrosos no trabajados) y los productos del petróleo, gas y electricidad.

preferencias (SGP) y la erosión de los márgenes preferenciales como consecuencia de las concesiones arancelarias pactadas en las negociaciones multilaterales del GATT que finalizaron en 1979. Si bien este sistema no se refiere sólo a las manufacturas, éstas constituyen largamente su destinatario más importante.

315. En relación al SGP, los problemas que afectan a los países en desarrollo se refieren a varios aspectos; uno de ellos es el de la naturaleza jurídica del sistema, su duración y las modalidades concretas de aplicación. Con respecto al primero, todos los países que conceden preferencias continuaron reafirmando el principio de que el sistema debería seguir siendo autónomo y sujeto a la decisión unilateral de cada uno de los países que las otorguen. Por su parte, los países en desarrollo han reiterado que ese carácter unilateral ha conspirado contra su eficacia por el elemento de incertidumbre permanente que introduce y que, entre otros efectos, desalienta las inversiones; por ello debe insistirse en la necesidad de modificar su naturaleza jurídica, eliminando su carácter autónomo y con ello los factores de incertidumbre e inestabilidad. El reconocimiento del SGP hecho por la Ronda Tokio, si bien es un avance, no elimina el carácter unilateral del sistema y, por lo tanto, se mantiene sujeto a la decisión independiente del país cedente.

316. Los países latinoamericanos han solicitado en este aspecto que el SGP sea permanente y que se amplíe y mejore en su aplicación con medidas tales como: inclusión en las preferencias de numerosos productos sujetos a derechos aduaneros, como los productos agropecuarios elaborados; eliminación del sistema de cuotas; reglamentación del recurso a las salvaguardias; armonización de los esquemas de preferencias de varios países; flexibilización de las normas de origen; simplificación de los trámites administrativos; inclusión de las restricciones no arancelarias, y establecimiento del régimen de la consulta previa cuando sea necesario limitar la aplicación del sistema.^{21/} Al respecto, en la Estrategia Internacional del Desarrollo se declara que "la comunidad internacional reafirma la importancia del sistema generalizado de preferencias sin reciprocidad ni discriminación para la expansión y diversificación del comercio de exportación de los países en desarrollo y para la aceleración de las tasas de su crecimiento económico. Para este fin, los países otorgantes de preferencias aplicarán plenamente el acuerdo a que se llegó en la Comisión Especial de Preferencias de la Junta de Comercio y Desarrollo." (Párrafo 63.)

317. Otro problema se vincula con el hecho de que los márgenes preferenciales existentes bajo el SGP disminuyeron o desaparecieron como resultado de las reducciones acordadas sobre las tasas arancelarias de la "nación más favorecida" en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

^{21/} Véase CEPAL, Resolución 347 (XVI), Segunda Evaluación de la Estrategia Internacional de Desarrollo, Trinidad y Tabago, 1975, párrafo 78.

Los países en desarrollo afirman que la erosión de los márgenes preferenciales constituyen una pérdida de las ventajas comerciales que ofrecía el SGP, pérdida que sólo resulta compensada en pequeña proporción por las reducciones acordadas en los aranceles sobre productos no cubiertos por el SGP. Esta posición está apoyada, además, en estimaciones hechas sobre el efecto neto de esa erosión; en un estudio preparado por la Secretaría de la UNCTAD se estima una pérdida potencial neta por estos conceptos de 1 000 millones de dólares, considerando los sistemas de los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y el Japón.^{22/} Deberían pues, reclamarse compensaciones adecuadas por los perjuicios que sufren los países latinoamericanos por este concepto. Es cierto que algunos países en desarrollo que han logrado avances en la diversificación de sus exportaciones de manufacturas, podrían obtener algún beneficio de una mayor integración al comercio internacional; pero en tal caso, competirían en igualdad de condiciones con los países desarrollados y quedarían sujetos a las demás medidas proteccionistas. Asimismo, en general, no disponen del apoyo financiero adecuado; y, cuando promueven sus ventas externas, se los acusa de otorgar subsidios y practicar "dumping" y en consecuencia, sufren la imposición de cuotas u otras restricciones.

318. Existe otro elemento restrictivo de gran importancia, que es la aplicación, también en este campo, por parte de los países que conceden las preferencias, del principio de la "graduación", que eliminaría o disminuiría el trato preferencial a los países más avanzados dentro de aquellos en desarrollo. Tanto los Estados Unidos como la CEE han anunciado su intención de aplicarlo en sus SGP. Este principio es rechazado por los países en desarrollo, por ser contrario al fundamento mismo de las preferencias generalizadas y no discriminatorias.

319. También puede existir una acción perjudicial de las empresas transnacionales, en los casos en que imponen restricciones a la exportación y a la transferencia de tecnología, o utilizan "precios de transferencia" en sus transacciones "intracompañía".

320. En cuanto al problema más general de la exportación de manufacturas, tanto las restricciones de balance de pagos como las necesidades de impulsar el desarrollo industrial, aconsejan proseguir e intensificar la política latinoamericana en esta materia. Debe tenerse en cuenta que la exportación de manufacturas y la sustitución de importaciones no son términos de una alternativa excluyente, sino aspectos complementarios del proceso de industrialización. La finalidad es contribuir al desarrollo global de cada país y al equilibrio del balance de pagos, mediante el fortalecimiento de una estructura industrial capaz tanto de abastecer al mercado interno como de exportar.

^{22/} Véase UNCTAD, Evaluación de los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales. Informe del Secretario General de la UNCTAD (TD/B/778/Add.1, 26 de febrero de 1980).

321. La política de promoción de exportaciones de los países latinoamericanos debería formar parte de una estrategia global y estar vinculada a las políticas sectoriales, particularmente a las del sector industrial, para que sea posible fijar las prioridades de los productos y rubros que son objeto de la promoción. El uso de instrumentos adecuados de fomento posibilita las exportaciones de manufacturas y de semimanufacturas, pero por sí solo no es capaz de generar la competitividad que surge cuando la estructura industrial y las actividades conexas están suficientemente diversificadas y la productividad media del sistema económico lo permite. Los incentivos deben aplicarse de modo coherente, utilizando elementos cambiarios, fiscales, tributarios, arancelarios y financieros. Además, es necesario emplear instrumentos de orientación y apoyo, como las informaciones comerciales, la simplificación de trámites, las normas sobre el uso de envases y de embalajes, la concurrencia a ferias y exposiciones internacionales, la promoción de consorcios de exportación y de empresas comercializadoras, los depósitos francos en el exterior y los arreglos de fletes y servicios conexos.

322. Con respecto al financiamiento y seguro de crédito a la exportación, el hecho de que varios países tengan individualmente un número escaso de operaciones, hace aconsejable la creación de un mecanismo común para esos fines. Asimismo, deberían impulsarse acciones regionales conjuntas en materias como capacitación, información y estudios de mercado. Otro aspecto importante lo constituyen las formas institucionales y modalidades de incorporación al desarrollo de las exportaciones que adopte la pequeña y mediana empresa. Tal acción ha sido descuidada dentro de la región y los beneficios de la promoción han sido captados especialmente por las empresas grandes, especialmente las transnacionales, que controlan el mercado consumidor.

C. FINANCIAMIENTO EXTERNO Y PROBLEMAS MONETARIOS

1. El financiamiento externo

323. El actual problema financiero internacional es de una complejidad sin precedentes, tanto por su magnitud como por sus consecuencias y las rigideces que lo afectan. Tiene su raíz según los casos, en los déficit o superávit estructurales de balance de pagos, y uno de sus resultados es el endeudamiento creciente - que en algunos casos amenaza transformarse en espiral - de un importante grupo de países. En el análisis teórico y en las políticas elaboradas, se han estudiado y atacado más sus efectos que sus causas y existe incertidumbre con respecto a la evolución de algunos de los factores determinantes (como por ejemplo, los precios relativos futuros de los combustibles, las materias primas y las manufacturas; la política económica de los principales países desarrollados, y la acción de los bancos transnacionales y del Fondo Monetario Internacional).

/324. Durante

324. Durante los últimos años los mercados financieros internacionales han continuado creciendo a tasas muy elevadas. Los grandes desequilibrios registrados en las cuentas corrientes de los balances de pagos de la mayor parte de los países del mundo a partir de 1974 han sido fuente importante de dicho crecimiento, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por otra parte, el continuo crecimiento de los mercados financieros internacionales ha inducido a los bancos transnacionales a evaluar cada vez más cuidadosamente al menos dos elementos de su propia situación financiera: por un lado, la liquidez de sus carteras de colocaciones y, por otro, la seguridad general y particular de sus operaciones, reflejada esta última en las relaciones deuda/capital de sus balances. Así, han intensificado su preferencia por depósitos de relativo corto plazo, mientras que los países deficitarios presionan cada vez más por financiamiento a plazo mediano y largo. Ese problema de liquidez tiende a producir una selectividad cada vez mayor en las colocaciones de los bancos, con el fin de minimizar los riesgos derivados de posibles incumplimientos de sus clientes; esto tiene gran trascendencia, porque el comportamiento de los bancos privados transnacionales ha adquirido una creciente significación al haber disminuido sostenidamente en los últimos años la proporción de financiamiento oficial canalizado a través de los organismos internacionales de crédito y de los propios países prestadores.

325. Como se sabe, el rápido cambio en la composición del financiamiento externo lleva consigo un deterioro en sus condiciones ya que, en general, los préstamos de fuentes oficiales son a más largo plazo y a tasas de interés más bajas que aquellos de fuente privada. Explica esa tendencia desfavorable el hecho fundamental de que la asistencia oficial para el desarrollo que suministran los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se redujo desde un 0.44% de su producto nacional bruto en el decenio de 1960, como promedio anual, a 0.33% en los años más recientes; este coeficiente dista mucho del objetivo de 0.7% estipulado en la Estrategia Internacional de Desarrollo. En los Estados Unidos, país cuyo comportamiento incide con mayor fuerza en América Latina, el coeficiente de asistencia para el desarrollo llegó a ser 2.8% de su producto bruto en 1949, cuando se inició el Plan Marshall; luego se redujo a 0.2% en 1979, y se estima que no sobrepasará ese nivel en los años 1980-1981.

326. La posición relativa de América Latina en su acceso a los préstamos oficiales de carácter concesional ha venido empeorando mucho más que la de otras áreas en desarrollo. Así, en 1972 la corriente concesional llegaba al 19.7% de la afluencia de recursos financieros a la región, pero en 1978 había disminuido al 8.2%. Asimismo, el factor concesional de los compromisos de préstamos con garantía oficial de los países latinoamericanos disminuyó del 18% en 1969 a 9% en 1977. Cabe agregar que a fines de 1979 la posición neta - activos menos pasivos - de los países latinoamericanos con los bancos comerciales del exterior registró un saldo deudor de 63 000 millones de dólares. En cambio, los demás países en desarrollo no exportadores de petróleo tenían en conjunto un saldo deudor de sólo 10 000 millones de dólares.

327. En los últimos años el déficit corriente cada vez mayor en los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos, ha tenido raíces más profundas y estables que en los desarrollados. Sin embargo, América Latina ha logrado, con distintos grados de dificultad, obtener recursos financieros suficientes para cubrir los déficit corrientes de sus balances de pagos y, en algunos casos, para incrementar sus reservas internacionales brutas. En lo que respecta al financiamiento externo de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, los préstamos de fuentes privadas, principalmente de bancos comerciales internacionales, que en 1966-1970 representaban en promedio un tercio del financiamiento externo neto total, en 1979 cubrieron 76% de dicho financiamiento, por un monto cercano a los 20 000 millones de dólares.

328. Como consecuencia de los hechos señalados, en los países latinoamericanos no exportadores de petróleo el total de la deuda global, que alcanzaba a 52 000 millones de dólares a fines de 1974, a fines de 1979 habría subido a alrededor de 143 000 millones de dólares, al mismo tiempo que se iban endureciendo las condiciones correspondientes a esos saldos.

329. La situación de déficit en el balance corriente y el consecuente endeudamiento externo con las modalidades descritas ha llevado a algunos países latinoamericanos a una situación de nueva vulnerabilidad del sector externo. En efecto, en el pasado esa vulnerabilidad se asociaba a la escasez de financiamiento externo, y las restricciones de balance de pagos ponían límites a los crecimientos proyectados de la economía. En la actualidad, la situación ha cambiado radicalmente, ya que en el último quinquenio el acceso al crédito externo ha pasado a ser relativamente "fácil" para los países que reúnen ciertas condiciones; pero ahora los proveedores de liquidez son los bancos privados internacionales y las condiciones de los préstamos han sido bastante diferentes de las que anteriormente contrataban los países en desarrollo.

330. Entre las limitaciones de la nueva situación cabe señalar, primeramente, que los créditos no siempre se adecuan en sus plazos ni en sus tipos de interés a los períodos de maduración y a los requerimientos financieros de las inversiones que es necesario llevar a cabo en los países en desarrollo, muchas de las cuales tienen períodos de maduración relativamente largos. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en energía que será preciso ampliar en forma considerable en el decenio actual. En segundo término, el predominio de fuentes privadas de crédito plantea la limitación de propender a aplicar criterios de rentabilidad privada antes que sociales con respecto al uso de los fondos. Ambos pueden diferir considerablemente, sobre todo en países que procuran seguir estrategias de desarrollo orientadas hacia sectores sociales marginados de los beneficios del crecimiento económico tradicional. En tercer lugar, la magnitud y forma que está tomando el sistema de financiamiento internacional, plantean el riesgo de posponer los ajustes básicos que son necesarios entre países deficitarios y superavitarios. La postergación del ajuste implica el peligro de que éste se haga inevitable en un momento menos propicio como,

/por ejemplo,

por ejemplo, con ocasión de una caída excepcional de la relación de precios del intercambio o una recesión mundial mayor. Por último, es difícil predecir en qué grado y con qué condiciones se mantendrá ese crédito "fácil" en el futuro, pues ya existen signos de declinación.

331. En la práctica, comienza a manifestarse una "espiral de endeudamiento" y es cada vez mayor la parte de nuevos créditos que debe asignarse al pago de deudas anteriores. Esta situación hace sumamente vulnerable a las economías de los países deudores, que para el pago anual de su deuda dependen de sus exportaciones y del otorgamiento de nuevos créditos, factores ambos que sólo controlan en parte. El hecho de que en varios países ya el porcentaje de las exportaciones que debe destinarse al pago de la deuda sobrepase el 35% indica la gravedad de esta nueva vulnerabilidad, que no se circunscribe a las relaciones externas, sino que condiciona la política interna obligando, por ejemplo, a orientar la actividad económica hacia las exportaciones.

332. No debe perderse de vista el hecho de que el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo es en parte la contrapartida inevitable del persistente superávit que registran los países exportadores de petróleo. Así, mientras se mantenga una situación mundial de grandes desequilibrios corrientes, es indispensable que ciertos grupos de países se conviertan en deudores importantes, a la vez que otros establezcan una posición acreedora creciente año tras año. En la medida en que ciertos países deficitarios intentaran aplicar políticas para reducir su déficit y con ello la tasa de crecimiento de su deuda externa, sólo lograrían transferir el problema a otros sin resolverlo de manera global a nivel mundial. Además, la responsabilidad del ajuste debería ser compartida por los países superavitarios. Por ello, en la evaluación de la situación de cada país individual es necesario tener presente su inserción dentro de la situación internacional. Aunque este no es un elemento fácil de incluir en las evaluaciones de solvencia que realizan las instituciones privadas, corresponde a las instituciones internacionales de financiamiento considerarlo y actuar consecuentemente. Por supuesto, lo anterior no quiere decir que los países deficitarios individualmente puedan desentenderse del problema del ajuste de sus balances de pagos, pero sí significa que esa responsabilidad debe ponerse también en una perspectiva mundial. En consecuencia, no se justifica que si se estableciera alguna forma de cooperación entre los bancos privados internacionales y el FMI se aplicaran condiciones similares a las del pasado a las políticas económicas de los países, para el otorgamiento de créditos. En esencia, el endeudamiento actual es más el resultado de las dificultades por las que atraviesa la economía internacional, que de las contingencias de la política interna de los países.

333. Una solución más a fondo del problema de los excedentes petroleros, que sería de enorme trascendencia para los países en desarrollo, sería el establecimiento de nuevas formas de reciclaje que articularan directamente los créditos de los países petroleros con la realización de programas de desarrollo. Un importante avance en ese sentido es, en el plano regional,

/el acuerdo

el acuerdo entre el Gobierno de México y el Gobierno de Venezuela para el abastecimiento petrolero de los países centroamericanos y del Caribe. Ambos gobiernos, en agosto de 1980, resolvieron asegurar el abastecimiento petrolero a esos países 23/ y financiar su pago. A ese efecto asignarán hasta 160 000 barriles por día y otorgarán créditos por el 30% de su valor, los que se pagarán en cinco años con un interés del 4% anual; pero si estos recursos son destinados a financiar proyectos de desarrollo el plazo será de 20 años y el interés de 2% anual. Ello significa la aplicación a tales fines de una suma de alrededor de 700 millones de dólares anuales, de acuerdo al precio del petróleo vigente a fines de 1980.

334. En síntesis, durante el decenio de 1980 la región requerirá ingentes recursos para equilibrar sus balances de pagos y hacer frente a las enormes inversiones que requiere su desarrollo. La Estrategia Internacional del Desarrollo establece que "Deberán incrementarse las corrientes financieras internacionales, en particular las corrientes públicas; y adaptarse su volumen, composición, calidad, forma y distribución a las necesidades de los países en desarrollo". (Párrafo 96.) El logro de este propósito exigirá: i) un fuerte aumento de las transferencias de recursos oficiales a través de instituciones públicas en especial, a fin de contar con los fondos a largo plazo requeridos para financiar la transición energética; ii) el acceso a recursos privados, especialmente a nuevas fuentes bancarias, en mejores plazos y condiciones; iii) nuevas formas de cooperación entre las instituciones internacionales públicas y privadas de financiamiento para facilitar la canalización de recursos desde los países con excedentes financieros hacia las economías latinoamericanas, sin condiciones que perjudiquen el proceso de desarrollo; y iv) nuevas modalidades de cooperación financiera directa entre los países petroleros y las economías de América Latina. Naturalmente, lo anterior no excluye, sino que debe complementar, los esfuerzos internos que deberán llevar a cabo los países de la región para realizar los ajustes que exige la coyuntura internacional, y efectuar las transformaciones necesarias para un desarrollo económico y social satisfactorio.

2. Políticas monetarias

335. La Estrategia Internacional del Desarrollo recomienda que "a fin de crear condiciones más favorables para el desarrollo de los países en desarrollo y el crecimiento de la economía mundial en general, deberían intensificarse los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad del sistema monetario internacional de ajustarse a las necesidades e intereses de los países en desarrollo mediante nuevas reformas del sistema que deberían encararse y llevarse a cabo rápidamente a comienzos del Decenio y durante todo el Decenio, para beneficio de toda la comunidad internacional". (Párrafo 115.) No obstante esa expresión de la voluntad de países en desarrollo y desarrollados, la reforma del sistema monetario internacional continúa estancada.

23/ Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

336. A pesar de los esfuerzos realizados por llegar a un acuerdo internacional alrededor del posible establecimiento de una cuenta de sustitución, éste no se ha logrado. La cuenta de sustitución permitiría absorber, sin grandes fluctuaciones cambiarias, los saldos de monedas convertibles que los países tenedores desearan, voluntariamente, cambiar por derechos especiales de giro (DEG). Su importancia para el desarrollo del sistema monetario sería grande, ya que permitiría disminuir las fluctuaciones cambiarias y facilitar el crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre la distribución de los costos y, en particular, sobre la responsabilidad que debe asumir el país emisor de la moneda que ingrese a la cuenta, han paralizado la discusión.

337. Por otra parte, las asimetrías en el proceso de ajuste continúan, y los países en desarrollo deficitarios, si bien tienen acceso al endeudamiento externo, tendrían que soportar, tarde o temprano, un mayor esfuerzo de ajuste de sus economías en las circunstancias actuales. De ahí que siga siendo importante buscar mecanismos que distribuyan el peso de ese ajuste de manera más armónica entre países superavitarios y deficitarios en las cuentas corrientes de sus balances de pagos. Una forma de crear incentivos para avanzar en la dirección apropiada sería la de establecer un vínculo entre la asignación de DEG y el ajuste en los países superavitarios. Por ejemplo, para aquellos países con reservas netas superiores a cierto porcentaje de sus importaciones y que crecen a una tasa mayor que cierta cifra acordada, podrían ser reducidas, y aun eliminadas, las asignaciones futuras de DEG. Por supuesto, un esquema de esta naturaleza sólo podría operar en un sistema monetario internacional en el que todos los países saldaran sus pagos en activos distintos de su propia moneda. De otro modo, los países emisores de monedas de reserva, cuyo número es creciente, tendrían una ventaja sobre los demás en el proceso de ajuste.

338. Así como existe hoy un problema de sustitución de monedas, existe también un problema de deuda externa. Tal vez valdría la pena considerar seriamente la conveniencia de establecer un "servicio de refinanciamiento", como institución en la que participen conjuntamente el FMI y el Banco Mundial. Este servicio podría operar sobre la base de acceso voluntario para aquellos países que cumplan con ciertas condiciones objetivas conocidas de antemano, mientras que el monto y condiciones del refinanciamiento otorgado serían estudiados caso por caso. Un servicio de este tipo sería una contrapartida natural, en los países en desarrollo, a una cuenta de sustitución que permitiese aliviar el peso de las obligaciones externas de los países con moneda de reserva.

339. Finalmente, tal vez sea tiempo de reanudar la consideración de fórmulas de mayor cooperación monetaria y financiera en el ámbito latinoamericano. Los mecanismos de compensación de saldos del comercio y crédito recíprocos han funcionado satisfactoriamente por más de una década. También lo han hecho aquéllos, más limitados, de apoyo a los balances de pagos. Cabría ahora considerar nuevos pasos en tal dirección, hasta llegar a constituir una red de seguridad financiera que permitiese amortiguar, a nivel nacional y regional, las incertidumbres actuales.^{24/}

24/ Véase CEPAL, Posibles características de una Red de Seguridad Financiera para América Latina, E/CEPAL/1009, Santiago de Chile, 31 de julio de 1975.

D. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

1. Orientaciones de política

340. Para la producción de una amplia gama de bienes de vital importancia para su desarrollo, los países de la región necesitan contar con el apoyo de las empresas transnacionales; en particular, pueden hacer aportes importantes en materia de tecnología, capital y manejo de plantas y empresas. Por otro lado, el aumento de la productividad a partir de innovaciones que se originan en las empresas transnacionales o la necesidad de acceder a los mercados de los países centrales a partir del puente que puedan tender esas empresas son también factores dignos de consideración. Sin embargo, las motivaciones de las empresas transnacionales no necesariamente coinciden con los intereses nacionales más representativos, y su actuación en el espacio mundial puede llegar a frustrar o condicionar el logro de los objetivos nacionales. De hecho, la optimización del uso de sus recursos y la maximización de sus ganancias en el plano transnacional muchas veces se contraponen con objetivos nacionales de los países de la región y frecuentemente no se concilian con la asignación de recursos más deseable para estos países. Es imprescindible entonces que la inversión de las empresas transnacionales se adapte a las orientaciones de la estrategia y política de desarrollo de cada país, y que sus comportamientos y formas de operación sean los más apropiados a las necesidades y realidades nacionales.

341. Así como en el pasado la empresa transnacional ha sido decisiva en la configuración de la modalidad de desarrollo, su presencia y gravitación en América Latina le otorgarían naturalmente un papel protagónico en la actual etapa, si los gobiernos no asumen una posición rectora en la concepción, evaluación y negociación de nuevas orientaciones para el desarrollo. La inercia y las tendencias observadas hasta ahora insinúan que la incursión e influencia de esas empresas serían cada vez mayores en la economía regional, con la posibilidad de cubrir nuevos sectores y modificar las relaciones económicas internas de los países.

342. Son evidentes las ventajas que la empresa transnacional tiene para ubicarse en contextos cambiantes y para influir con su acción en la construcción de nuevos escenarios. Si a su poder económico y político se agrega su cobertura geográfica, la información de que disponen y su percepción a largo plazo, se advierte con claridad que su posición es ventajosa. De otro lado, las permanentes presiones y crisis económicas, sociales y políticas a las que están enfrentados los países, y lo difícil que resulta para los gobiernos conciliar el crecimiento económico, la equidad social, el pluralismo político y la autonomía de decisión, hacen que sus gestiones sean complejas y que su posición negociadora no siempre tenga la solidez debida. Si además se considera que el lidiar con la situación de coyuntura frecuentemente inhibe las consideraciones de largo plazo, que en el ámbito de la discusión sobre modalidades de desarrollo constituye una dimensión esencial, se explica la gravitación que ha logrado la empresa transnacional y la que puede tener en la actual etapa si no se plantea una negociación distinta, inspirada en claras estrategias y políticas gubernamentales.

343. Por estas y otras razones, la Estrategia Internacional del Desarrollo establece que "Las negociaciones sobre un código de conducta de las Naciones Unidas para las empresas transnacionales se concluirán en 1981, y dicho código será adoptado expeditivamente por todos los miembros de la comunidad internacional poco tiempo después, con objeto de prevenir - y finalmente eliminar - los efectos negativos de las actividades de las empresas transnacionales y de promover la contribución positiva de esas empresas a los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo, de manera consecuente con los planes y prioridades de desarrollo nacional de dicho países." (Párrafo 70.) En ese sentido, es importante tener en cuenta que la participación de la región en la inversión extranjera directa mundial en los países en desarrollo es mayoritaria y creciente, y que representaba en 1977 casi el 60%. Con respecto a las inversiones de los Estados Unidos, esa participación superó el 80% en 1979. Por otro lado, la región capta el 16% de la inversión extranjera directa de los Estados Unidos en actividades industriales en todo el mundo. Obviamente, tales condiciones arman a la región de un poder de negociación particularmente fuerte. La reconocida perspicacia prospectiva de la empresa transnacional podría permitir que éste se utilizara con éxito para obtener una mayor adecuación del capital extranjero a los intereses regionales, y la salvaguardia de un desarrollo más integrado.

2. La delimitación de áreas para las actividades de las empresas transnacionales

344. La estrategia política que conduzca a estas finalidades debería considerar con especial detenimiento el papel que desempeñaría la empresa transnacional en ese nuevo escenario y el tipo de negociaciones que se podrían entablar con ella. En este terreno, un asunto básico que debe definirse, como ya se dijo, es la delimitación de actividades en que cabría la participación de la empresa transnacional, y aquéllas otras que se reservarían al capital nacional, sea público o privado. En esta delimitación parece vital saber claramente qué es lo esencial, de modo que la inversión extranjera se circunscriba a aquellas actividades que realmente contribuyen a hacer más equitativa y menos vulnerable la modalidad de desarrollo. La capacidad de negociación de los países se elevará en la medida en que se generalicen posiciones que privilegian lo que es esencial y trascendente en sus políticas con respecto al capital extranjero. De otro modo podrían cobrar fuerza los "paraísos consumistas", como producto de políticas de brazos abiertos a cualquier tipo de inversión extranjera.

345. En la reevaluación de la empresa transnacional parecería útil considerarla desde las tres perspectivas clásicas de la planificación, el corto, el mediano y el largo plazo, para así establecer cuáles serán sus efectos en las variables pertinentes respectivas. El ingreso de una determinada empresa transnacional puede satisfacer requisitos a corto plazo pero puede contraponerse a aquéllos a plazos más distantes. Por lo general, los requisitos coyunturales son más fáciles de satisfacer pero también más efímeros y muchas veces inadecuados. Por lo contrario, los que tienen que

/ver con

ver con el trasfondo estructural, aparte de que se reflejan mejor en perspectivas de mayor alcance no siempre son tenidos en cuenta en los criterios típicos del corto plazo, porque éste aparece mucho más condicionado por presiones contingentes y en él se privilegian con otras ponderaciones los diferentes aspectos y los distintos efectos de la inversión extranjera. Una vez delimitados los sectores, actividades o proyectos en que es admisible y conveniente la participación de este tipo de empresas, la negociación con ellas no sólo debería abarcar los temas consagrados en la mayoría de las leyes y reglamentos de tratamiento a la inversión foránea. En efecto, aparte de las tradicionales preocupaciones por reglamentar tributos, patentes, reinversiones y repatriación de utilidades, parece aconsejable introducir también cláusulas relativas a límites de exportación mínima e importación máxima, de empleo de mano de obra, de uso de crédito doméstico, entre otras. Cuando su administración lo permita, también se pueden estipular cláusulas relativas a precios, calidades y cantidades de los productos. Naturalmente que la introducción de estas otras variables en la negociación supone dar tratamiento diferente a distintas categorías de empresas transnacionales.

3. La ampliación de la capacidad negociadora

346. Cuando se plantea la necesidad de dar un tratamiento específico a cada empresa transnacional, se está pensando en los grandes proyectos, en aquellas actividades que por la cuantía de la inversión o por la gravitación que pudieran tener en el proceso económico, merecen una atención especial. En cambio, cuando se considera en términos generales el tratamiento al capital extranjero, sólo se tipifica una posición global o se caracteriza una cierta filosofía.

347. Una negociación concreta comprende consideraciones factuales y pormenorizadas. Si bien la empresa transnacional constituye una categoría con rasgos comunes, forman un conjunto muy heterogéneo, mientras que, por su lado, los proyectos o actividades que los países desean impulsar son también de una gran diversidad. Frente a ambos tipos de heterogeneidad, difícilmente cabe pensar que leyes o reglamentos generales pudieran dar lugar a una "optimización" en las negociaciones con el capital foráneo. Tal vez las reglamentaciones globales pudieran reservarse para las inversiones o proyectos de cuantía menor, pero para aquellos de mayor trascendencia debería quedar abierta la posibilidad de negociaciones ad hoc capaces de asimilar las peculiaridades de cada una de ellas, de manera de hacer patente aquel principio de "maximizar los beneficios y minimizar las desventajas", ante la presencia de la empresa transnacional en la región. Puede llegarse por este camino a que la participación de la empresa transnacional obedezca a una especie de licitación que permita evaluar de qué modo cada empresa cumpliría con las especificaciones y criterios previamente establecidos por el país anfitrión para seleccionar a la que mejor cumpla con ellos. El surgimiento de nuevas empresas transnacionales y el interés que demuestran por instalarse en la región auguran que los países tendrán posibilidades de seleccionarlas.

348. Por otra parte, se fortalecería la posición negociadora de los países latinoamericanos si se auscultaran las posibilidades de negociación con empresas de dimensión mediana de los países desarrollados, y de los más avanzados de la región; sus escalas y modos de operar podrían ser más compatibles con las particularidades regionales. Como fuere, la búsqueda de otras opciones y el planteo de condiciones que orienten las negociaciones y acuerdos en pos del desarrollo a que aspiran los países, parecen ser tareas fundamentales para aprovechar e incrementar la capacidad efectiva de negociación de América Latina.

E. TECNOLOGIA

1. Orientaciones de política

349. En el último decenio, se aceleró el ritmo de desarrollo tecnológico del conjunto de la región. Sin embargo, ese ritmo distó mucho de ser parejo, ya que el diferente grado de desarrollo económico de los países determinó distintas capacidades de crecimiento tecnológico. Esa disparidad se acentuó porque algunos países aplicaron políticas tecnológicas que ensancharon la distancia con otros países que no promovieron con eficacia el desarrollo tecnológico.

350. La principal forma de acceso de la región a la innovación tecnológica sigue siendo la importación de tecnología de los países desarrollados; en este terreno se mantienen los problemas propios de un mercado altamente imperfecto, donde el poder de negociación detentado por compradores y vendedores de tecnología es desigual y favorece a estos últimos, e igual cosa sucede con el monto y calidad de la información tecnológica. Cabe recordar que en este tipo de mercado se generan rentas de carácter oligopólico que, en general, son captadas por las firmas internacionales que actúan como licenciadoras o inversoras.

351. Los objetivos de la política económica deben, por lo tanto, tener estrecha relación con las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo las compras de tecnología, ya sea incorporada ésta a los bienes de capital, o como activos tecnológicos no incorporados. Se debe lograr que los países de la región estén mejor habilitados para realizar una selección más amplia que la que hacen actualmente de la tecnología disponible, y que no se constituyan en "tomadores de precios", sino que manejen una gama mayor de opciones.

352. Lo anterior conduce a revisar los marcos jurídicos nacionales, que en varios países conspiran contra el objetivo anterior; por ejemplo, el sistema de patentes y la legislación que rige la incorporación de empresas extranjeras y las inversiones directas desde el exterior, pueden tender a aumentar el grado de monopolio tecnológico detentado por empresas foráneas. A su vez, existen regulaciones del comercio exterior que de hecho subsidian la incorporación de bienes de capital, con lo cual alientan la introducción de tecnología que ahorra mano de obra, o que utilizan materias primas que

/no existen

no existen en el país, atentando contra los objetivos de desarrollo local. Estas características, como otras de índole semejante, deben analizarse en el contexto de la estrategia global de desarrollo, poniendo en claro su contenido tecnológico, tanto para probar si es coherente con los fines perseguidos como para orientar las reformas legales e institucionales y la aplicación de instrumentos de política en el campo tecnológico.

353. Por otra parte, en lo que se refiere a la creación de tecnología y adaptación local de tecnología extranjera, el objetivo debe ser aumentar lo más posible esa capacidad interna, privilegiando aquellos aspectos que coinciden con la estrategia de desarrollo. No debe, sin embargo, desconocerse que el incremento de esa capacidad interna depende de muchos factores, en algunos de los cuales puede influir la política económica, y otros la posibilidad de ser modificados en plazos razonables es menor, en especial cuando se relacionan con el grado de madurez de las actividades productivas y con la experiencia acumulada en la producción.

2. Algunas acciones

354. Entre las principales medidas de política para mejorar las condiciones tecnológicas de la región se hallan las encaminadas a ampliar la cobertura y elevar la calidad de la información tecnológica disponible, mediante actividades a las que deben concurrir no sólo el Estado sino también las asociaciones de profesionales, las de empresarios y los organismos regionales e internacionales. El Estado, a través de sus entidades dedicadas a la investigación tecnológica sectorial, debiera poder ofrecer al aparato productivo un conocimiento actualizado y sistemático de alternativas técnicas, recogiendo y diseminando información sobre las opciones que se ofrecen en el mercado internacional, sobre sus características técnicas y sobre la posibilidad de adecuación a las condiciones del país y a los objetivos del desarrollo. Las asociaciones de profesionales y las de empresarios deberían ser alentadas a buscar de manera sistemática información tecnológica en cada sector, y a difundirla en beneficio de las empresas medianas y pequeñas que no pueden financiar la actualización tecnológica. Los organismos internacionales también pueden cumplir un papel activo en esta materia - como lo hacen en algunos aspectos - oficiando como bancos de datos y de información y promoviendo la cooperación internacional.

355. El sistema de patentes plantea la posibilidad de una mayor difusión tecnológica a cambio de un mayor monopolio para el titular de la patente. Los beneficios y costos que de allí derivan deben ser sopesados y para ello es necesario revisar las condiciones de explotación de las patentes, los límites de caducidad de las mismas, y en general, ciertas condiciones implícitas en las formas jurídicas locales que pueden elevar muy significativamente los costos de la utilización de este sistema. Además, los textos legales y su aplicación deben ser revisados a la luz de una política tecnológica coherente con la estrategia del desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la expansión del uso de materias primas básicas y de la utilización de la industria nacional de bienes de capital.

356. En lo que se refiere al fomento de las actividades de creación y de adaptación de tecnología extranjera, son numerosas las medidas de política que pueden sugerirse. A manera de ejemplo cabe mencionar la difusión de las innovaciones menores; la formación de cuadros técnicos idóneos y con una actitud crítica que facilite la evaluación de la tecnología extranjera en función de las condiciones locales, y un tipo de financiamiento que favorezca la actividad permanente de investigación y desarrollo y no sólo el hecho aislado o circunstancial. Sin embargo, el fomento de la actividad tecnológica interna debe ser más específico que ahora. Una ilustración clara la ofrecen las múltiples, diversas y redundantes actividades estatales en el área de investigación tecnológica, concentradas muchas veces en entidades muy pequeñas con una capacidad operativa casi nula. La política pública debería, en función de la estrategia del desarrollo global y sectorial, concentrar los esfuerzos, apoyos y recursos en una política tecnológica que responda a las necesidades nacionales y aproveche las ventajas o potencialidades de la investigación local ya realizada.

F. RELACIONES COMERCIALES Y COOPERACION CON OTRAS AREAS

1. Las relaciones comerciales con los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y los países del CAME

a) Estados Unidos

357. A pesar de los avances experimentados en ciertos aspectos de la política comercial de los Estados Unidos, han surgido nuevos elementos y se han fortalecido otros que determinan una acentuación de sus tendencias proteccionistas. En la medida en que ese proceso continúe no será posible extender suficientemente a los países en desarrollo, y en particular a América Latina, los beneficios derivados de la creciente apertura al comercio internacional de la economía estadounidense; por el contrario, si fuera posible aumentar el comercio entre las dos áreas, los beneficios serán recíprocos, sobre todo en materia de crecimiento económico y disminución de la inflación.

358. En los próximos años será necesario activar y reforzar las negociaciones que la región realiza, en los foros apropiados, para solucionar las dificultades vigentes en sus relaciones económicas con los Estados Unidos. Entre los temas prioritarios deberán figurar la reducción y supresión de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que están enfrentando los productos exportables por América Latina para ingresar en el mercado de los Estados Unidos; también las acciones indispensables para ampliar la cobertura de productos y hacer más flexible el SGP de ese país, evitando al mismo tiempo que se introduzca el principio de "graduación". También sería importante que los Estados Unidos adhiriera a las medidas tendientes a reducir las fluctuaciones de precios de productos básicos y de los ingresos de exportación de los países en desarrollo. En tal sentido, sería fundamental el apoyo a los convenios sobre productos que están en consideración en la UNCTAD dentro del Programa Integrado para los Productos Básicos.

359. A continuación se examinarán algunos de los más importantes problemas que se plantean en las relaciones comerciales entre América Latina y Estados Unidos.

360. Entre los hechos recientes de mayor importancia figuran la modificación de la legislación que excluía a Ecuador y Venezuela como beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias. Otro fue la decisión de los Estados Unidos de suscribir el Acuerdo Internacional del Azúcar, con lo cual entraron en vigor las cláusulas que establecen el sistema de recaudaciones para el fondo de financiamiento de existencias. Sin embargo, hasta fines de 1980 los Estados Unidos no había suscrito el Convenio Internacional del Cacao. Por otra parte, la Ley de Acuerdos Comerciales de los Estados Unidos, de 1979, que puso en vigor los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) y los Acuerdos aprobados en la Ronda de Tokio, si bien contribuyó a uniformar y dar mayor claridad a los instrumentos de protección no arancelaria, prácticamente no restringió su uso y de hecho consolidó un procedimiento cuyos alcances han sido negativos para los países de América Latina.

361. En materia de concesiones arancelarias, es improbable que la rebaja de los aranceles estadounidenses resultante de las NCM favorezca significativamente las exportaciones y la posición económica global de América Latina. Ello se debe, por una parte, a que se mantuvo una gran dispersión en los aranceles aduaneros de los Estados Unidos, por lo cual continúan afectos a tasas elevadas numerosos productos de los cuales la región es exportadora, según ya se señaló. Por otra, los Estados Unidos exigió de los países en desarrollo, en reciprocidad, rebajas arancelarias y otro tipo de concesiones. Así, numerosos países latinoamericanos otorgaron ventajas arancelarias a listas de productos que los Estados Unidos les presentó, como condición para aprovechar las rebajas de aranceles de ese país, incluso aquellas correspondientes a los productos tropicales.

362. Además, como fue planteado en otra ocasión,^{25/} el impacto positivo en los países en desarrollo de las rebajas arancelarias acordadas por todos los países desarrollados se ve reducido por el hecho que: i) en los bienes primarios (capítulos 0 a 24 de la NAB) cuyo valor total de importación superó los 10 000 dólares en 1976, la desgravación sólo llega a 1.3%; ii) como se ha señalado, la desgravación significa una erosión de las ventajas derivadas del sistema generalizado de preferencias; iii) los productos textiles quedaron excluidos de cualquier concesión arancelaria, y iv) la consolidación y el fortalecimiento de las barreras no arancelarias como instrumento del proteccionismo de los países desarrollados, incluida la cláusula de salvaguardia, ha acentuado el papel secundario de los aranceles.

25/ Véase CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80, E/CEPAL/G.1106, Santiago de Chile, 1979, pp. 116 a 133.

363. Finalmente, en otra área de trascendencia, los Estados Unidos ha insistido en la necesidad de que los países en desarrollo adhieran a los Acuerdos de la Ronda Tokio, señalando que los aplicará por igual a todos los países en cuanto a las obligaciones que implica, mas no así sus beneficios, los que extenderá sólo a quienes firmen esos acuerdos. En lo concerniente al acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios ha ido más allá, pues ha señalado que no aplicará sus beneficios a los países en desarrollo que lo adopten, si previamente no se han comprometido a eliminar los subsidios que conceden a sus exportaciones. En América Latina, Brasil y Uruguay ya aceptaron este compromiso y otros países están estudiando hacerlo en el próximo futuro (entre otros, Argentina, Colombia, México y Perú; por su parte, Chile declaró que no otorga subsidios a las exportaciones).

364. En cuanto al sistema generalizado de preferencias (SGP), las modificaciones resultantes de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 están relacionadas con: i) las reglas sobre origen, en el caso de mercancías provenientes de países asociados; ii) la regla vinculada a la necesidad competitiva; iii) el principio de "graduación"; y iv) la inclusión condicional en el esquema de los países miembros de la OPEP.

365. Respecto a la norma de la necesidad competitiva, la Ley de 1979 tendió a delimitar más flexiblemente una situación perjudicial para los países beneficiarios del SGP. En efecto, se resolvió que el mecanismo entraría en vigor únicamente cuando las exportaciones anuales del producto en cuestión por parte de un solo país excedieran un monto monetario que se determinaría anualmente y que, para 1980, quedó fijado en 1 millón de dólares. Empero, la eficacia de esta medida se vio disminuida por el bajo monto del límite fijado.

366. En cuanto a la probable introducción del concepto de "graduación" en los beneficios del SGP, la posición contraria de América Latina es muy clara a este respecto, como se ha expresado anteriormente. Asimismo, la experiencia ha demostrado, en la aplicación de la regla vinculada a la necesidad competitiva, que la exclusión de productos y países no ha dado lugar a que los países menos avanzados disfruten del sistema, puesto que carecen de los medios apropiados y suficientes para producir para el mercado exterior los bienes incluidos en el SGP.

367. La enmienda introducida por la Ley de Comercio de 1979 condiciona la concesión del trato preferencial a la negociación de acuerdos bilaterales sobre productos, y autoriza al Presidente a terminar la concesión si el otro país interrumpe el suministro de petróleo o de derivados del petróleo a los Estados Unidos. Además, por otras razones, Cuba continúa excluida del SGP de los Estados Unidos.

368. Las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo deben superar múltiples dificultades internas y externas para poder competir con aquellas producidas en las economías industrializadas, y para tener acceso

/a los

a los mercados internacionales. Un elemento adicional, pocas veces considerado apropiadamente, que ayuda a las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados en desmedro real y potencial de las industrias ubicadas en el Tercer Mundo, son los créditos a la actividad exportadora que se otorgan en esos países. Tales créditos generalmente son más favorables que los normales en sus condiciones de plazo e interés.^{26/} Interesa notar que mientras ello ocurre, se presenta la circunstancia paradójica de que los países centrales pueden aplicar derechos compensatorios a las exportaciones de los países en desarrollo, para limitar el ingreso a sus mercados, aduciendo que han recibido subsidios.

b) Las Comunidades Europeas 27/

369. El rasgo más característico de las relaciones comerciales de América Latina con la CEE desde la posguerra es el escaso dinamismo del mercado de la Comunidad para las exportaciones latinoamericanas. En ello han influido desfavorablemente, como razones principales, por una parte las medidas comerciales proteccionistas de la política agrícola común de la Comunidad; y por la otra, el otorgamiento de regímenes preferenciales a un elevado número de países en desarrollo y algunos desarrollados, que se ha traducido en un gran aumento del comercio recíproco de los países miembros de la CEE. Esas circunstancias han perjudicado las exportaciones de productos básicos y de manufacturas de América Latina.

370. Respecto de la política agrícola común, la CEE ha mantenido la posición intransigente de que los instrumentos que utiliza no son negociables, aun cuando su aplicación requiere un complejo sistema de gravámenes variables a la importación, restricciones cuantitativas y aun prohibiciones absolutas, como ocurrió por algún tiempo con las importaciones de carnes. Ello sin contar que la política agrícola común de la CEE crea excedentes que se vierten al mercado mundial fuertemente subsidiados.

^{26/} En el caso de los Estados Unidos los financiamientos a la exportación efectuados por la OPIIC (Overseas Private Investment Corporation) representaron un valor total de 4 000 millones de dólares en los últimos cinco años (véase Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Business America, 5 de mayo de 1980, páginas 20 a 22). Asimismo, un programa iniciado en 1980 permite a las pequeñas y medianas empresas obtener financiamiento para la exportación de hasta 500 000 dólares. Cabe mencionar, también, los créditos a la exportación financiados a través del EXIMBANK, los que han crecido muy rápidamente desde un nivel de 700 millones de dólares en 1977 hasta 2 900 millones y 3 700 millones en 1978 y 1979, respectivamente. Para 1980, el monto global presupuestado es de 5 100 millones de dólares.

^{27/} Véase sobre este tema el documento reciente de la CEPAL The economic relations of Latin America with Europe, serie Cuadernos de la CEPAL, E/CEPAL/G.11116, octubre de 1980.

/Con ello,

Con ello, no sólo se deprimen los precios del mercado internacional sino que se quitan mercados a otros exportadores, particularmente de países en desarrollo distintos de los países ACP, que tienen ventajas comparativas pero que no están en condiciones de competir con exportaciones subsidiadas. En este sentido, la adopción de un programa para la gradual eliminación de las trabas de la política agrícola común tendrá alta prioridad en las negociaciones con la CEE, en lo posible partiendo de una posición común latinoamericana.

371. La CEE mantiene un esquema preferencial de comercio y cooperación con 58 países de Africa, del Caribe, y del Pacífico (países ACP) según lo estipulado en el Acuerdo de Lomé. El 31 de octubre de 1979 se firmó un nuevo Acuerdo (Lomé II), que amplía todavía más el campo de cooperación de la CEE con los países involucrados. Entre otras cosas, se refinanció el STABEX, se duplicó el monto de la ayuda oficial al desarrollo de los países firmantes y se creó un mecanismo nuevo, llamado MINEX, destinado a compensar, mediante financiamientos en condiciones muy favorables, las caídas en la producción minera de los países firmantes. Una evaluación de los resultados del Acuerdo de Lomé, después de cinco años de funcionamiento, permite observar que a pesar de las ventajas comerciales concedidas, el comercio de la CEE con los países ACP no ha crecido sustancialmente. La causa principal es la limitada capacidad productiva de los países ACP; así, entre 1972 y 1978 su participación en las importaciones totales de la CEE bajó de 4.1% a 3.3%. Sin embargo, la red de relaciones preferenciales que mantiene la CEE no puede estar ausente de las negociaciones entre las dos áreas. Más concretamente, será necesario recalcar una vez más el principio general de la no discriminación.

372. El sistema generalizado de preferencias de la CEE ha sido analizado en documentos anteriores,^{28/} en los que se han señalado sus consecuencias para los países latinoamericanos. Asimismo, se pudo observar que en el SGP se fueron incorporando principalmente las modificaciones que favorecen a los países de menor desarrollo relativo, tendencia que ha continuado manifestándose en años recientes.

373. Interesa recordar que el SGP de la CEE ha tenido por objeto principal favorecer la exportación de manufacturas y semimanufacturas desde países en desarrollo, más que la de productos agropecuarios; esta última se ve

28/ Véase CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional (E/CEPAL/981/Add.2), 21 de febrero de 1975, 2a. Parte, y América Latina en el umbral ..., op. cit., pp. 184 a 186.

desalentada por la política agrícola común de la Comunidad.^{29/} Ello no obstante, para la importación de productos manufacturados incluidos en el SGP (salvo los textiles) hay restricciones, en forma de cupos y límites arancelarios para productos calificados de sensibles y semisensibles, que impiden la entrada de bienes liberados una vez que se alcanzan los límites establecidos. Opera una restricción adicional que establece límites individuales por países beneficiarios ("butoir") que se expresan en porcentajes del tope global admitido. Finalmente, existe una larga lista de productos sometidos a "vigilancia especial", que tiene por objeto la pronta suspensión del trato preferencial en aquellos casos en que se sobrepase la cuota fijada.

374. Las modificaciones adoptadas en años recientes no han alterado mucho el significado del SGP de la Comunidad para la región, a pesar de haberse registrado avances tales como una reducción apreciable en la lista de productos "sensibles" y un aumento del cupo preferencial para productos textiles. La necesidad de mejorar el esquema de este SGP continuará siendo una de las prioridades en las relaciones entre América Latina y la CEE. Este perfeccionamiento debería incluir los puntos siguientes: ampliación de las cuotas para los llamados productos "sensibles" y "semisensibles"; inclusión de un mayor número de productos agrícolas en el esquema; ampliación de su margen preferencial, que en algunos casos es muy reducido, y ampliación de las cuotas en aquellos casos en que ellas se aplican a productos agrícolas.

375. De todo lo anterior, surge un cuadro poco alentador y con pocas perspectivas de mejorar a corto plazo. Los países latinoamericanos deberán utilizar adecuadamente su poder de negociación ante la CEE a fin de evitar que las tendencias discriminatorias y proteccionistas anteriormente señaladas continúen manifestándose y fortaleciéndose en el futuro.

376. Entre los elementos de juicio que pueden servir de base para un posible diálogo con la CEE, se destacan los siguientes:

i) la contradicción entre el poco dinamismo de las relaciones comerciales y el marcado y creciente interés por el mercado de América Latina demostrado tanto por las empresas industriales como por las instituciones financieras europeas;

ii) la necesidad de elevar la baja participación de las manufacturas en las importaciones europeas desde América Latina, que equivale a poco más de la mitad de la cifra correspondiente en el caso de los Estados Unidos y es cerca de cinco veces menor que en el comercio intrazonal de ALADI;

^{29/} En todo caso está vigente una lista de 312 productos agropecuarios, no incluidos en la política agrícola común de la CEE, que tienen acceso preferencial ilimitado. Para otros cuatro productos considerados "sensibles" (café soluble, tabaco, manteca de cacao y piña en conserva) el acceso preferencial está sujeto a cupos.

iii) la necesidad de una negociación global, que abarque tanto el comercio en ambos sentidos, como las corrientes financieras;

iv) la necesidad de profundas modificaciones en las políticas discriminatorias examinadas más arriba, sobre todo en lo que se refiere al proteccionismo y a la política agrícola común.

c) Países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)

377. El intercambio comercial de los países latinoamericanos con los países de Europa oriental que son miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME), que durante las décadas de 1950 y de 1960 fue de escaso monto y se circunscribió a muy pocos países, comenzó a adquirir mayor dinamismo y a alcanzar posiciones de significación a partir de los años 1972-1973, tanto por el aumento de los valores de dicho intercambio como por el incremento del número de países latinoamericanos participantes en él. Para el conjunto de 23 países latinoamericanos, excluido Cuba, el valor de sus exportaciones a los países del CAME ascendió en 1960 a solamente 144 millones de dólares (1.7% de sus exportaciones totales), y en 1979 alcanzó a 2 051 millones de dólares (3.5% de las exportaciones totales).

378. Esta evolución del intercambio comercial ha sido acompañada paralelamente por la que han experimentado los instrumentos y mecanismos institucionales que se han establecido entre países de las dos áreas, principalmente en lo que concierne a la negociación de una extensa y variada red de acuerdos comerciales, convenios de pagos, líneas de crédito y acuerdos más amplios de cooperación económica, orientados a apoyar al proceso de desarrollo de los países involucrados. En la mayoría de los casos, los convenios comerciales y los de cooperación económica determinan el funcionamiento de comisiones gubernamentales mixtas, que sirven de canales de información y de mecanismos de negociación sobre aspectos específicos de las relaciones recíprocas. Aunque todavía no se dispone de las informaciones y de la perspectiva adecuada para evaluar la contribución de esos convenios al desarrollo económico de los países que los han firmado, aparentemente en varios casos concretos (entre otros, los de equipos eléctricos, pesca, equipos para hospitales y para enseñanza) ha habido resultados satisfactorios que hacen promisorio este campo.

379. En lo que se refiere a Cuba, desde comienzos del decenio de 1960 ese país firmó diversos acuerdos comerciales con los países del CAME que favorecieron una expansión de su intercambio con ellos, la que fue acentuada por las restricciones que los Estados Unidos y otros países de economía de mercado impusieron al comercio con Cuba. De ahí resultó que a principios de la década de 1970 algo más del 60% de las exportaciones e importaciones cubanas se destinaba a los países del CAME o procedía de ellos. A partir de 1972, cuando Cuba se afilió al CAME, los vínculos comerciales y la cooperación económica entre ese país y los miembros del CAME se continuaron ampliando. Así, en 1978 el valor de las exportaciones de Cuba a los países miembros del CAME alcanzó a 3 500 millones de dólares (78.5% del total).

380. La importancia que han venido adquiriendo el intercambio comercial y la cooperación económica con los países del CAME, las modalidades especiales que presentan las relaciones económicas con países que tienen sistemas económicos y sociales diferentes y las perspectivas de mayor expansión y más estrecha colaboración que ofrecen estas relaciones, condujeron a realizar un examen detallado de las experiencias pertinentes de algunos países de América Latina.^{30/}

381. Entre las conclusiones obtenidas en ese examen cabe destacar y reiterar las siguientes: i) si bien el comercio recíproco entre América Latina y el CAME ha alcanzado tasas elevadas de crecimiento, todavía se está muy lejos de aprovechar apropiadamente las potencialidades de las relaciones económicas; ii) el desequilibrio de las corrientes comerciales (fuerte déficit de los países del CAME) así como la asimétrica estructura del intercambio (América Latina exporta productos primarios y los países del CAME manufacturas) constituyen dos de las principales limitaciones para un mayor crecimiento del intercambio; para su progresiva corrección, pues no puede modificarse a corto plazo, deben adoptarse medidas tales como una mejor y más intensa promoción comercial, contratos de suministro a largo plazo, cooperación en terceros mercados y otras formas de cooperación; iii) en relación con los problemas de financiamiento y los sistemas de pagos, es notorio que con frecuencia ha existido un bajo grado de utilización de las líneas de crédito, al mismo tiempo que se han hecho más flexibles las condiciones de pagos y ha aumentado la importancia del uso de monedas convertibles en el comercio; iv) con respecto a los aspectos institucionales, la red de convenios comerciales y de cooperación económica que se ha elaborado en el curso de los últimos 25 años suministra una base contractual suficientemente amplia para la conducción de las relaciones económicas recíprocas, aunque el grado de cumplimiento de las metas y la utilización de los mecanismos establecidos en esos convenios pueden ser mejorados en el futuro; y v) en cuanto a la cooperación en áreas distintas al comercio, es meridiana la importancia que pueden asumir las actividades que se realicen en materia de transferencia de tecnología, de constitución de empresas conjuntas y de cooperación tripartita en terceros países.

^{30/} Con ese fin, en el marco de un proyecto conjunto de las secretarías de la UNCTAD y de la CEPAL, con el patrocinio del PNUD, se prepararon estudios sobre la evolución de las relaciones económicas entre países de las dos áreas y se realizó (en junio de 1980, en México, D.F.) un seminario con participación de expertos gubernamentales. Una información más detallada sobre las publicaciones hechas bajo este proyecto, así como una síntesis de las conclusiones adoptadas en el seminario, puede verse en "Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina", N° 321-322, julio de 1980, publicación de los Servicios de Información de la CEPAL.

2. La cooperación entre países en desarrollo

a) Una apreciación global

382. El decenio recién pasado ha demostrado la potencialidad de las vinculaciones entre los países del sur. El intercambio comercial entre los países en desarrollo, que demoró quince años en duplicarse para llegar en 1970 a 11 000 millones de dólares, se sextuplicó en los siete años siguientes para alcanzar en 1977 a los 67 000 millones; así, los intercambios recíprocos, que representaban en 1970 un quinto del total de comercio de los países en desarrollo, pasaron a constituir en el último año mencionado un cuarto de dicho total. Se verifica además que el mercado de los propios países en desarrollo es relativamente más importante para sus productos manufacturados que para las materias primas y combustibles, puesto que mientras un tercio de las manufacturas va a los países en desarrollo sólo alrededor de un quinto de los productos primarios y combustibles tiene dicho destino.^{31/}

383. Complementariamente, la cooperación económica entre los países del Tercer Mundo ha venido adquiriendo una trascendencia creciente en el diálogo y en las acciones internacionales. Hay decisiones y resultados que permiten concluir que existen bases concretas para intensificar las relaciones económicas mutuas entre los países en desarrollo.^{32/} Más aún, se han establecido algunos mecanismos y se han iniciado negociaciones para instalar otros que posibilitarán y alentarán de manera significativa la cooperación económica de la periferia.

384. En tal sentido, el sistema global de preferencias comerciales entre los países en desarrollo en la forma como ha sido concebido sobre las bases aprobadas en Arusha, y complementado en reuniones posteriores, se encuentra estrechamente relacionado con las demás materias previstas para profundizar la cooperación económica Sur-Sur.^{33/} Por la amplitud y significación de las bases acordadas es previsible que el funcionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales lleve a establecer un verdadero sistema económico para los países en desarrollo, que permita fortalecer las vinculaciones comerciales entre ellos, así como en numerosos otros campos de la actividad económica.

^{31/} Véase UNCTAD, Estadísticas del comercio entre los países en desarrollo por país y producto, SGPC, TD/B/7/36/Add.1, 28 de marzo de 1980.

^{32/} Cabe destacar especialmente el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) sobre la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, y el Primer Plan de Acción a Corto y Mediano Plazo de Arusha (1979) para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.

^{33/} El sistema concebido es global, por cuanto se persigue que se incorporen todos los países en desarrollo, que abarque todos los productos sujetos a arancel y que considere todos o los más importantes instrumentos del comercio exterior y, en lo posible, otros mecanismos de promoción de las actividades productivas.

385. Por otra parte, son promisorias las perspectivas para que en los próximos años aumente mucho la afluencia directa de préstamos y de inversiones desde los países en desarrollo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) hacia las naciones no petroleras del Tercer Mundo, las cuales, en buen número, estarán generando déficit persistentes en la cuenta corriente de sus balances de pagos. Una parte cada vez más importante de esa transferencia de recursos podría efectuarse en forma de transferencias de capital (préstamos e inversiones) directas. De esa forma se consolidaría, y se haría más efectivo para las partes involucradas, ese mecanismo fundamental de la cooperación Sur-Sur. A su vez algunos países de América Latina deberían prepararse para movilizar capitales y suministrar asistencia técnica a las demás naciones en desarrollo, en la medida de sus fuerzas, especialmente para realizar inversiones conjuntas, como ya han comenzado a hacerlo algunos países de la región.

b) Las relaciones económicas entre América Latina y Africa

386. En los últimos años se ha procurado concretar algunas formas de cooperación entre América Latina y Africa; se espera que durante el decenio de 1980 este esfuerzo incipiente, en el cual la CEPAL desempeña un papel activo, podrá ser sostenido e incrementado. La evaluación de las relaciones económicas entre América Latina y Africa en años recientes permite apreciar sus potencialidades. En primer lugar, se verifica que a partir de un intercambio comercial prácticamente nulo antes de 1970, se pasó a un nivel de 1 500 millones de dólares en 1978. De esta cifra, mil millones correspondieron a exportaciones de América Latina y 500 millones a sus importaciones desde Africa.

387. Sin embargo, son numerosas las limitaciones que dificultan la cooperación entre las dos regiones, ya que la anterior incomunicación era casi absoluta y no puede eliminarse en plazos breves. Hasta principios del decenio de 1970 las vinculaciones económicas eran casi inexistentes y el desconocimiento recíproco era y sigue siendo muy grande; al mismo tiempo las relaciones oficiales han sido mínimas: hasta hoy, la gran mayoría de los países latinoamericanos y de Africa no mantienen entre ellos vínculos diplomáticos, consulares o comerciales. Esta incomunicación entre América Latina y Africa obedece, en buena medida, a sus tradicionales y fuertes relacionamientos económicos con los centros industriales, especialmente con Europa en el caso de Africa.

388. Con el objeto de desarrollar en forma sistemática la cooperación económica entre América Latina y Africa sería conveniente formular y convenir un programa de acción para la cooperación que constituya un marco apropiado para llevar a cabo numerosas acciones multilaterales y bilaterales. Naturalmente, ello no debe inhibir las actividades que en la actualidad se realizan o se proyecta realizar por países o grupos de países de las dos áreas.

389. Los aspectos que podría considerar ese programa podrían subdividirse en tres grandes categorías: realización de estudios, publicación de información y creación de foros para el diálogo regular entre las dos regiones. Los estudios tendrían como propósito la identificación de aquellos elementos básicos requeridos para comprender mejor las realidades de cada continente e identificar las áreas principales de cooperación. La publicación periódica de información sería sobre todo estadística y concerniente a la economía y el comercio de ambas regiones. Y la definición y el posterior funcionamiento de determinados foros permitiría poner en contacto regular y directo a los representantes de ambas regiones para conocer y evaluar sus problemas y experiencias; de estas actividades podrán surgir nuevas oportunidades y orientaciones para la cooperación mutua.

Capítulo VI

VI. LA COOPERACION ECONOMICA REGIONAL

A. ORIENTACIONES GENERALES

390. América Latina y el Caribe tienen una larga tradición en el campo de la integración y la cooperación. En efecto, los primeros intentos sistemáticos de lograr la integración económica en la región se remontan a los años cincuenta. El resultado de esos esfuerzos ha sido la creación de cuatro esquemas de integración que, aunque sometidos a serias tensiones en los últimos años, han dado importantes frutos al incrementar de manera notoria el comercio entre los respectivos países miembros y contribuir a la formación de numerosos y significativos vínculos entre las naciones. Al mismo tiempo, en América Latina y el Caribe se han desarrollado múltiples acciones de cooperación, bilaterales o multilaterales y apoyadas o no en los esquemas de integración, que han ayudado a resolver problemas concretos y a generar una creciente trama de nexos e intereses.

391. Las tendencias futuras de estos procesos son inciertas y de alguna manera contradictorias: mientras por un lado la integración y la cooperación aparecen como elementos básicos para sustentar un crecimiento compatible con las necesidades y aspiraciones de los países de la región, por otro se agudizan las dificultades para conciliar posiciones y políticas nacionales con las premisas que impone el accionar conjunto. Una solución podría consistir en una equilibrada combinación de los legítimos intereses nacionales de corto y mediano plazo, con una visión de más largo plazo de los beneficios que se pueden lograr de una mayor unidad económica y política entre los países de la región.

392. El fortalecimiento de los sistemas y estructuras de vinculación económica y política de las naciones latinoamericanas y del Caribe significa simultáneamente el reforzamiento de su capacidad de negociación y una mayor presencia ante los bloques económicos dominantes y las empresas transnacionales. Pese a que hasta ahora ha existido en muchos casos una disciplina negociadora conjunta, ésta debería acentuarse frente a desafíos concretos que afectan a la mayoría de las naciones de la región.

393. El comercio intrarregional, medido por las exportaciones, creció entre los años 1970 y 1978 en 4.2 veces (de 2.0 a 8.4 miles de millones de dólares), en tanto las exportaciones hacia el resto del mundo aumentaron en el mismo período en 3.3 veces (de 13.5 a 44.6 miles de millones de dólares), lo que permitió incrementar la participación del comercio intrarregional en el comercio total de 12.7% a 15.8% en el lapso indicado de ocho años. El período de más dinamismo para las exportaciones dentro de la región fue de 1970 a 1975, en que llegaron a representar el 16.8% del comercio total. Las transacciones intrarregionales se efectúan en un 90% en el interior de cada esquema de integración, hecho que refleja la escasa vinculación comercial existente entre los países latinoamericanos y del Caribe pertenecientes a distintas áreas de integración. Por otra parte, los países miembros de la ALALC concentraban casi el 70% del total de las exportaciones intrarregionales y el 86% del intercambio de la región con el resto del mundo.

394. Entre los factores que explican el mayor dinamismo de las exportaciones intrarregionales en relación con las del resto del mundo, se pueden destacar: i) las preferencias arancelarias recíprocas otorgadas por los países miembros dentro de cada esquema de integración;^{34/} ii) los diversos mecanismos de facilitación del comercio; iii) el perfeccionamiento de las políticas de promoción de exportaciones y iv) el mayor conocimiento y las vinculaciones comerciales surgidas como consecuencia del mismo proceso de integración.

B. LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION

395. Los esquemas formales de integración de la región, que comprenden a la gran mayoría de los países,^{35/} han sufrido grandes tensiones desde mediados de los años setenta, a causa de múltiples y complejos factores, derivados tanto de los cambios en las estructuras políticas y económicas de los propios países latinoamericanos y del Caribe, como de los efectos sobre ellos de la situación internacional. Así, no pudieron alcanzarse metas explícitas contenidas en los cuatro tratados de integración de la región (Tratado de Montevideo, Tratado de Managua, Acuerdo de Cartagena y Acuerdo de Chaguaramas). Ello se debió a muchas razones, entre las que sobresalen:

i) el debilitamiento del apoyo político efectivo que algunos países miembros otorgaron a los respectivos procesos de integración en que participan. Ese menor interés podría ser atribuido, por una parte al descontento de los países que tienen una menor capacidad potencial para aprovechar las ventajas del mercado más amplio; y, por otra, a la combinación de situaciones de disidencia o conflicto entre algunos países de la región; a bruscos cambios políticos internos experimentados por varios países, a veces con drásticas modificaciones de sus políticas económicas y de su relacionamiento con la región y con el resto del mundo; y a la atención preferente que han dado algunos gobiernos a resolver urgentes y angustiosos problemas nacionales por vías ajenas a las de la integración;

ii) las marcadas diferencias en los niveles de desarrollo y en las estructuras económicas y políticas de los países de la región hacen difícil garantizar una distribución equilibrada de los beneficios de esos procesos.

^{34/} Un reciente estudio BID/INTAL acerca del efecto de los márgenes de preferencia arancelarios sobre el comercio dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) confirma que éste es un factor significativo en la generación del intercambio. Así, en una muestra representativa del 80% del comercio de productos negociados en la ALALC en el período 1960-1978, se determinó que en el 61% de los casos el margen de preferencia arancelario relativo fue un elemento influyente en la decisión de comprar en los países que gozaron de concesiones tarifarias, siendo este efecto creciente a partir de márgenes superiores al 10% y mayor en los productos manufacturados que en los primarios. Véase BID/INTAL, El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra-ALALC: un estudio empírico, Buenos Aires, agosto de 1980.

^{35/} Los únicos países que no participan en esquema alguno de integración latinoamericano, son Cuba, Haití, Panamá, la República Dominicana y Suriname. Sin embargo, todos ellos son miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Esa heterogeneidad no sólo representa un obstáculo real para la aplicación de los instrumentos convencionales de integración, sino que ha sido causa permanente de insatisfacción de aquellos países que no han obtenido los beneficios esperados;

iii) los fuertes y tradicionales vínculos de las economías latino-americanas y del Caribe con los grandes centros industrializados, a través de las empresas transnacionales, del comercio exterior, del financiamiento, la tecnología, la cultura y otras áreas fundamentales fuertemente orientadas hacia dichos centros. Estos nexos dificultan la adecuación de las políticas nacionales para cumplir con los objetivos de la integración;

iv) en general, los procesos de integración no lograron tener suficiente arraigo como para formar parte viva y permanente de las actividades e intereses de la población ni de las preocupaciones de los funcionarios gubernamentales y de los empresarios públicos y privados; además, la integración rara vez se encuentra presente de manera explícita en los planes y programas de desarrollo de los países o de las empresas de la región;

v) la inestabilidad internacional de los últimos años puede haber llevado a los países miembros de los esquemas de integración a no restringir su libertad para adoptar las orientaciones de principios y las políticas económicas que consideren mejores en las circunstancias que deben enfrentar; en otras palabras, ha surgido con fuerza la exigencia de flexibilidad en los mecanismos de integración, situación contrapuesta con los plazos y metas rígidos contenidos en la gran mayoría de los tratados de integración suscritos en los años sesenta.

396. En el caso particular de la ALALC, se aprobó el nuevo tratado-marco que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y que se orienta claramente hacia una mayor permisibilidad y una ausencia general de condicionantes y objetivos de plazo fijo.

397. Pese a las tensiones y crisis experimentadas en diverso grado y oportunidad por los esquemas de integración en los últimos años, se han manifestado al mismo tiempo evidentes signos de progreso, en particular en el crecimiento del comercio exterior de los países de la región y en el desarrollo de algunos instrumentos coadyuvantes del comercio intrarregional, como los mecanismos de financiamiento, la facilitación del transporte, la interconexión física entre países vecinos, el mejoramiento de los sistemas de comunicación, la adopción de nomenclaturas arancelarias uniformes y el incremento de los contactos personales entre operadores de comercio exterior.

C. OTRAS FORMAS DE COOPERACION EN LA REGION

398. El avance de los procesos de integración económica en América Latina y el Caribe exige adelantos simultáneos en formas y modalidades de cooperación que han probado ser exitosas y que, frente al nuevo enfoque dado a la integración por los países de la ALADI, podrán ser determinantes en esta nueva etapa, en que predominan las iniciativas concretas más que los compromisos globales.

399. Los países de América Latina y el Caribe tienen una larga tradición de cooperación económica y técnica, la cual se llevó a cabo tanto por los canales tradicionales de los acuerdos bilaterales, como por los más recientes y

/complejos convenios

complejos convenios multilaterales de integración y cooperación. Los gobiernos continúan explorando formas directas y prácticas de cooperación; periódicamente efectúan acciones que salen del marco convencional conocido y promueven acuerdos operativos de cooperación y complementación, a nivel gubernamental o empresarial. Existen múltiples ejemplos de ambas modalidades de cooperación, entre los cuales se destacan por su importancia los convenios para el aprovechamiento hidroeléctrico de cuencas conjuntas, los programas de integración fronteriza, los acuerdos financieros y de pagos, la colaboración en sectores productivos específicos, en transporte, turismo y muchos otros de diversa naturaleza y en variadas áreas. Como ejemplos concretos cabe citar los convenios de cooperación económica Argentina-Uruguay y Brasil-Uruguay; el acuerdo sobre intercambios compensados de productos del sector de la industria automotriz entre Argentina-Uruguay; el Programa de Cooperación Energética de México y Venezuela con países de Centroamérica y el Caribe; y las negociaciones conjuntas del Programa Automotriz y las empresas conjuntas del Programa Metal-mecánico del Grupo Andino.

D. ACCIONES Y AREAS PRIORITARIAS PARA LA INTEGRACION Y LA COOPERACION REGIONALES

400. Para fortalecer los tratados y acuerdos de integración vigentes en la región, será preciso que se den los necesarios apoyos a las tareas de:

i) instrumentación de mecanismos que otorguen una real preferencia a los productos originarios de la región, en particular a aquellos que necesitan de mercados amplios, como los bienes de capital y artículos de alta escala de producción, o a los que constituyen actividades esenciales para los países de la región;

ii) otorgar una consideración especial a los países de menor desarrollo económico relativo, para obtener su participación plena en los procesos de integración y evitar la polarización del intercambio y el desequilibrio en la obtención de beneficios, que generalmente se producen cuando se utilizan sólo los instrumentos más tradicionales de integración. Ello implica movilizar una cooperación efectiva en favor de dichos países, mediante tratamientos preferenciales en materia arancelaria, el uso de recursos financieros, el desarrollo de proyectos conjuntos, la colaboración tecnológica y otras acciones que contribuyan a crear un mercado más amplio para sus producciones y proporcionen, al mismo tiempo, los medios para incrementar la oferta exportable;

iii) lograr que dentro de la flexibilidad y las acciones parciales - elementos dominantes en la ALADI - se tengan presentes los objetivos finales de la integración y la indispensable convergencia entre este tipo de acciones; esta orientación evitará que se formen compartimentos estancos que dificultan el interrelacionamiento multilateral, lo que es importante para el fortalecimiento y la unidad de la región; y

iv) interconexión entre los esquemas de integración, aunque éstos mantengan su individualidad institucional.

401. A fin de evitar duplicaciones o superposiciones de esfuerzos de las distintas secretarías de los organismos de integración y cooperación de América Latina y el Caribe, es conveniente que se establezcan nexos permanentes entre ellas, que sirvan para intercambiar experiencias y proponer a los gobiernos de los países miembros las medidas aconsejables de interrelacionamiento.

402. Aparte del imprescindible apoyo de los países de la región a los esquemas formales de integración hoy vigentes en América Latina y el Caribe, surgen otros campos de acción en los que la cooperación puede contribuir de modo importante a resolver problemas que afectan a todos o a algunos de los países. Al plantear esas acciones de cooperación, no se excluye que su implementación se realice mediante los mecanismos que los acuerdos de integración poseen; por el contrario, parece altamente deseable que así sea. La característica común a todas las áreas de cooperación seleccionadas es que corresponden a problemas de magnitud y naturaleza tal, que la cooperación internacional facilitaría su solución e incrementaría la eficiencia de los recursos que se apliquen. Evidentemente, la cooperación internacional sólo será coadyuvante de las políticas nacionales.

403. La enumeración de las áreas de cooperación que sigue, no corresponde a un orden de prelación ni es un recuento exhaustivo; sin embargo, se ha procurado incluir aquéllas que se supone tendrán vigencia en los años ochenta. La descripción de cada área se efectúa sólo para ilustrar la naturaleza del respectivo tema, y en los casos en que sea posible sugerir opciones de cooperación.

1. Aprovechamiento conjunto y racional de recursos naturales y compensación de desequilibrios regionales

404. Se trata de iniciar o continuar acciones destinadas a lograr: i) la autosuficiencia del abastecimiento regional en rubros de importancia como alimentos y materias primas en general; ii) la conservación del medio ambiente, definido como el uso racional de los recursos, en especial de los no renovables; iii) la utilización conjunta de recursos compartidos, como los hídricos; y iv) el mejoramiento del rendimiento de las exportaciones de productos básicos, a través del aumento de su valor agregado y de una mayor participación en las etapas de distribución y comercialización y en las negociaciones internacionales para revalorizar dichos productos.

405. En el caso de los recursos hídricos, la cooperación se ha dado en diversas actividades; sin embargo, deben reforzarse varias áreas, en especial las de ordenamiento, manejo y protección del recurso.

406. El sector minero presenta un notorio retraso respecto de otros procesos industriales de la región en la integración de las etapas minero-metalúrgica-mecánica, y de bienes de capital e insumos intermedios. La cooperación en este campo surge como una necesidad perentoria, dado tanto el tamaño relativamente pequeño de los mercados nacionales ante la escala y diversificación que esta producción exige, como el crecimiento discontinuo de la demanda de los diferentes rubros. Cabría dar prioridad a los acuerdos o proyectos multinacionales latinoamericanos de carácter integral, es decir, aquellos que cubran las actividades conjuntas de prospección, infraestructura, producción minero-industrial y acuerdos comerciales. Los primeros pasos podrían tender a la formulación de proyectos de cooperación que tengan como fin ampliar el conocimiento y el desarrollo del potencial minero de la región.

407. América Latina tiene recursos naturales suficientes como para sustentar una elevada tasa de crecimiento conjunta; sin embargo, ellos no están distribuidos por igual entre los países que la integran. Una tarea de cooperación importante es entonces la de asegurar el abastecimiento de productos básicos en cada una de las naciones latinoamericanas y del Caribe. Asimismo, deberán buscarse fórmulas de cooperación que ayuden a valorizar las exportaciones de productos básicos que realicen los países de la región hacia los mercados internacionales.

2. Energía

408. Como se ha señalado en la sección referida a la energía, en este campo las acciones de cooperación son ya numerosas y de gran trascendencia, como el proceso de interconexión a escala mayor de los sistemas electroenergéticos de aquellos países limítrofes donde se construyen o funcionan centrales hidroeléctricas binacionales; el Programa de Cooperación Energética de México y Venezuela con países centroamericanos y del Caribe; y las actividades que llevan a cabo ARPTEL, OLADE y CIER, como organismos regionales especializados. No obstante, quedan importantes áreas de la cooperación sin una adecuada cobertura, como el desarrollo de recursos energéticos no convencionales; informaciones completas, rápidas y exactas, en especial referentes al petróleo y sus derivados; capacitación de personal; gestión de empresas y, en general, todo lo relacionado con la economía y la tecnología energéticas. Entre los países latinoamericanos existen desniveles muy grandes de conocimiento y experiencia, de manera que es posible efectuar una cooperación horizontal de altos rendimientos.

3. Integración física, de los medios de transporte y de las comunicaciones

409. Se debe tratar de superar los obstáculos derivados de las grandes distancias geográficas y propender a un mejor empleo de la infraestructura ya existente, mediante la facilitación del tránsito de personas y mercancías y la interconexión de los diferentes medios de transporte. Se deberá promover una mayor colaboración en áreas no competitivas internacionalmente, como los servicios públicos (ferrocarriles metropolitanos, agua potable, riego, saneamiento urbano y otros similares).

410. En materia de transporte, por un lado hay carencias en la infraestructura física dado que el actual sistema está orientado básicamente a la comunicación entre los puertos y el interior, que se encuentra casi siempre aislado de las rutas internacionales; por otra parte los medios para el transporte suelen ser precarios o antiguos, como la mayoría de los ferrocarriles y algunas de las flotas navieras y aéreas; y, por último, hay un amplio margen para facilitar el movimiento de personas y mercancías, eliminando obstáculos de carácter administrativo y de organización. La cooperación en el campo de la infraestructura física y el transporte es ya tradicional entre los países de la región; no obstante, deberá acentuarse frente a las cuantiosas inversiones necesarias para su mejoramiento o interconexión, y las numerosas medidas requeridas para facilitarlos.

411. Los servicios públicos y las empresas que los proporcionan han alcanzado en algunos países de la región un significativo nivel de desarrollo, registrando además valiosas experiencias válidas para naciones con características semejantes, es decir, con una proporción importante de la población en zonas rurales, con el resto de los habitantes concentrados en pocas ciudades capitales densamente pobladas y de gran tamaño, con altas tasas de crecimiento de la población, y desiguales niveles de ingreso. Las experiencias ganadas como frutos de la adecuación o creación de tecnologías deberían ser útiles para los países que ahora comienzan a enfrentar similares problemas y formar parte, por ello, de los esfuerzos de cooperación horizontal dentro de la región.

4. Cooperación en la industria

412. La heterogeneidad entre los países de la región plantea objetivos diferentes a cada uno de ellos para alcanzar etapas más avanzadas en su industria. Así, los países grandes y de mayor desenvolvimiento industrial podrán optar por estructuras más equilibradas y diversificadas, respaldadas por crecientes exportaciones de manufacturas, y por la mayor producción de bienes de capital, de insumos intermedios y de bienes de consumo final fabricados a gran escala y con un alto nivel de complejidad; a ellos la integración y la cooperación regional les ofrece las mejores perspectivas. Los países medianos podrán apoyarse en líneas de especialización, ligadas eventualmente a sus actividades básicas predominantes, a exportaciones también vinculadas a éstas y a los mercados ampliados que resulten de la integración y cooperación regional. Finalmente, los países pequeños, dado su reducido mercado interno, tienen sus mejores opciones de desarrollo industrial en los acuerdos de integración y cooperación, en tanto estos procesos incluyan mecanismos efectivos de distribución equitativa de oportunidades y se logre un alto grado de especialización en sus estructuras industriales.

413. Como se puntualizó en la sección concerniente a industria, la cooperación puede darse en sectores amplios, por ramas más específicas o mediante arreglos entre empresas públicas o privadas de distintos países. Las áreas principales podrían ser la complementación o programación conjunta de actividades industriales de alta densidad y volumen de capital y con mercados nacionales insuficientes o inestables, como la petroquímica, la industria del aluminio, la construcción naval o la siderurgia. El desarrollo de los bienes de capital es un caso especial, puesto que la capacidad de fabricar el propio equipo productivo confiere a los países que la poseen la capacidad de optar entre alternativas de estructura económica, y promueve un continuo avance de la tecnología y de la ingeniería. La región en su conjunto podría sostener una organización científica moderna, y grupos de países podrían cooperar en ciertas ramas de especialización técnica, apoyadas sobre un sistema productivo integrado. Los grandes proyectos de los sectores de base, que generan una parte importante de la demanda de bienes de capital, abren oportunidades de una fructífera acción complementaria entre las empresas de la región.

5. Agricultura y alimentación

414. En esta área se han efectuado variados esfuerzos, tanto dentro de los esquemas de integración como fuera de ellos, para conseguir objetivos de muy distinta naturaleza. No obstante, queda un amplio terreno de acciones posibles

/en la

en la esfera de la tecnología, en el comercio exterior y en el autoabastecimiento regional. La complementación de producciones, de acuerdo con las características climáticas o el tipo de superficies disponibles (cultivos intensivos o extensivos), pueden dar lugar a acuerdos de largo plazo entre grupos de países. Por otra parte, dada la inestable situación internacional, puede ser importante no depender exageradamente del abastecimiento de alimentos procedentes de otras regiones. En cuanto a la exportación de productos básicos de origen agropecuario, hay algunas experiencias de cooperación interesantes (GEPLACEA y COMUNBANA) que podrían extenderse a otros productos. La pesca es otra actividad en la cual las acciones de cooperación pueden ser esenciales para proteger los recursos naturales, y ayudar a su explotación racional y al aprovechamiento conjunto de la riqueza natural común a dos o más países.

415. Dentro del SELA se han definido diversas acciones de interés para la región que, con seguridad, siguen teniendo vigencia. Ellas son: creación de un mecanismo regional de información sobre excedentes, faltantes y precios; concertación de contratos de comercialización de mediano y largo plazo entre países o grupos de países; establecimiento de empresas multinacionales de comercialización; establecimiento de sistemas comunes o coordinados de almacenamiento, de carácter regional o subregional; acuerdos entre los organismos e instituciones de investigación agropecuarias para llevar a cabo proyectos conjuntos; promoción y establecimiento de empresas de servicios tecnológicos, especialmente para colaborar con los países de menor desarrollo; y establecimiento de un sistema de seguro agropecuario regional.

6. Ciencia y tecnología

416. La ciencia y la tecnología están relacionadas no sólo con la creación, aplicación, divulgación y control del conocimiento, sino también con todas las actividades productivas, de manera que la cooperación en esta área se puede plantear con diversas perspectivas. Entre ellas se pueden mencionar el fortalecimiento de las capacidades científica y tecnológica, la promoción para adaptar o crear tecnología vinculada a determinados sectores prioritarios en los países de la región (tecnología ligada a la energía, la alimentación, los bienes de capital y otros similares), la interconexión de los sistemas científicos y tecnológicos, la organización de empresas de tecnología multinacionales en la región, el financiamiento para el desarrollo local de tecnologías y la adopción de posiciones conjuntas regionales acerca de temas de interés común (tales como la propiedad industrial y el código de conducta tecnológico). Hay ejemplos exitosos de cooperación tecnológica subregional, como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) o los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT), y también en la de carácter bilateral, como la cooperación técnica entre empresas petroleras estatales, intercambio con fines de capacitación de personal técnico industrial, colaboración en el campo nuclear y muchos otros casos semejantes.

417. Sin embargo, son múltiples las áreas de cooperación regional en que se pueden obtener importantes resultados, que son difíciles de lograr a partir solamente de esfuerzos locales. Entre ellas figuran:

i) la incorporación de los avances tecnológicos en las políticas y planes de ciencia y tecnología (por ejemplo, la microelectrónica, la ingeniería genética, la tecnología de las enzimas y, muy fundamentalmente, la tecnología vinculada a la energía), y otros sectores de desarrollo tecnológico relativamente más lento y menos riesgoso para los países;

ii) el afianzamiento de las capacidades tecnológicas: la infraestructura científico-tecnológica existente en la región podría trascender los límites nacionales y pasar a esfuerzos cooperativos, en ciertas áreas y problemas como los recursos naturales y la alimentación;

iii) la selección, adquisición y transferencia de tecnología: en el futuro, la región seguirá incorporando a ritmo creciente tecnología, en especial proveniente de los países industrializados, lo que hará necesario proteger los intereses de los países adquirentes. En esta tarea, pueden ser importantes los servicios de apoyo de la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA), el Sistema Andino de Información Tecnológica de reciente creación y el Sistema de Intercambio de Información Tecnológica (TIES), patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Asimismo, sería conveniente explorar la posibilidad de acceso a la tecnología de empresas medianas y pequeñas de los países desarrollados, que puede ser más adecuada para la región que la ofrecida por las grandes empresas transnacionales;

iv) con respecto al aprovechamiento de los recursos humanos, desde hace tiempo preocupa a los países de la región la fuerte corriente de "transferencia inversa" de tecnología y se buscan las posibilidades de limitarla o, al menos, que parte importante de los científicos y técnicos que emigran puedan quedar dentro de la propia región, para lo cual se requiere una mayor información sobre las oportunidades ocupacionales, y un intercambio creciente de especialistas. Por otra parte, las políticas educativas de la región podrían coordinarse con vistas a lograr un cierto grado de especialización en las inversiones para educación y en la formación de personal calificado;

v) programas cooperativos de investigación tecnológica en algunos sectores de interés que, como el farmacéutico, presentan una fuerte concentración de la producción y de sus productos y cuya investigación y desarrollo están controlados por unas pocas empresas transnacionales;

vi) obtención de los organismos financieros internacionales y regionales de financiamiento para proyectos de cooperación en desarrollo científico y tecnológico que satisfaga las necesidades específicas de los países de la región; y

vii) normalización técnica: en vista del actual proceso de internacionalización de las normas técnicas, es necesario que la región esté capacitada para hacer frente a estos requerimientos que afectan las políticas nacionales de desarrollo industrial y de exportaciones.

7. Financiamiento

418. Actualmente existen a escala regional y de esquemas de integración, mecanismos financieros destinados a facilitar las operaciones de comercio en los respectivos ámbitos, a apoyar a los países con déficit de balance de pagos y a financiar proyectos de industrias de integración. Sigue teniendo gran importancia la cooperación destinada a obtener financiamiento de nuevas fuentes zonales y extrazonales y a la instrumentación de un sistema de seguro

/para las

para las exportaciones, ante las necesidades de crédito a largo plazo generadas por los desequilibrios energéticos de muchos países de la región, la urgencia de crear y consolidar nuevas corrientes de exportación y las demandas de financiamiento que provendrán de un mayor intercambio de bienes de capital.

8. Cooperación en el campo de los servicios, en particular de consultoría e ingeniería

419. Estas actividades, relativamente recientes en la región, se han desarrollado en algunos países de modo tal que en el futuro podrían convertirse en un rubro significativo de su comercio exterior. Todos los países, en mayor o menor grado, poseen experiencia y conocimientos sobre la tecnología utilizada en los sectores productivos más característicos de sus economías, o en obras de infraestructura. Se trata, entonces, de identificar los mecanismos que hagan posible combinar dichas capacidades para lograr una más amplia utilización de la consultoría e ingeniería nacionales, dentro y fuera de la región. En particular, podrían abrirse importantes perspectivas para incrementar el empleo de bienes de capital producidos en los países latinoamericanos y del Caribe, puesto que la procedencia del diseño y de los proyectos de ingeniería condicionan de manera significativa el origen de esos bienes. La posibilidad de cooperación en obras de gran envergadura en energía, transporte, comunicaciones, en proyectos de minería o en el establecimiento de plantas industriales, puede dar continuidad en la utilización de conocimientos especializados y eliminar las bruscas fluctuaciones que dentro de cada país tiene la demanda de consultoría e ingeniería. En cuanto a las modalidades de cooperación, podrán consistir en la asociación entre empresas de ingeniería de varios países para realizar obras en común o la complementación tecnológica empleada en aquellos sectores donde se ha acumulado una mayor experiencia y conocimiento en un sector específico (minería, forestación, explotaciones agropecuarias, pesca, prospección y explotación petrolera, etc.).

9. Promoción de exportaciones

420. En general, las exportaciones no tradicionales de los países de la región son de poca magnitud, comparadas con las ventas al mercado nacional, lo que se traduce en una estructura comercial externa débil, con deficiencias de gestión y de técnicas de comercialización internacional, y con desconocimiento de los mercados externos potenciales. Todo ello significa un poder negociador limitado frente a los eventuales compradores, dada la relativamente pequeña oferta exportable y la falta de experiencia en el comercio internacional. Estos problemas se acentúan en los países de menor desarrollo relativo de la región, que casi carecen de mecanismos de promoción de exportaciones. La cooperación regional entre los gobiernos y los empresarios puede ayudar a perfeccionar los instrumentos de promoción (seguros de exportaciones, por ejemplo), sumar ofertas exportables, sostener campañas publicitarias, crear asociaciones de productores de artículos exportables y empresas multinacionales de comercialización externa, y en general, realizar aquellas acciones colectivas que faciliten la competencia en un mercado internacional proteccionista y cada vez más competitivo. El Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA) y la Unión de Países

/Exportadores de

Exportadores de Banano (UPEB), en el campo de las asociaciones sectoriales de exportadores, la Comercializadora Multinacional de Banano (COMUNBANA) y la Empresa Multinacional Comercializadora de Fertilizantes (MULTIFERT) en el área de las empresas conjuntas de comercialización de productos finales y de insumos, respectivamente, son ejemplos de acciones de cooperación concreta que marcan pautas para la futura acción en esta materia.

10. La cooperación con los países de menor desarrollo económico relativo de la región

421. Los esquemas de integración y los mecanismos multilaterales de cooperación regional, consideran explícitamente esta área fundamental de la cooperación. Sin embargo, en la práctica se han presentado serios problemas, puesto que al parecer han existido deficiencias tanto en los medios utilizados para su instrumentación como en las limitaciones propias de los países menos desarrollados para aprovecharlas; no obstante, todas las partes reconocen su importancia para la remoción de algunos de los principales elementos de disparidad entre los países de mayor y menor desarrollo de la región. Uno de los objetivos prioritarios debería ser la integración de los países de habla inglesa del Caribe al resto de la región, proyecto que requiere acciones específicas de cooperación, que deberán identificarse y emprenderse de común acuerdo entre las partes.

422. La reunión de expertos de los países del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) sobre la Estrategia para el Tercer Decenio de la Naciones Unidas para el Desarrollo, en mayo de 1980 en Barbados, aprobó un proyecto de estrategia que entre los puntos centrales recomendaba: i) fortalecimiento del poder negociador del Caribe a través del refuerzo de las instituciones internacionales que encauzan sus aspiraciones, de las instituciones regionales y subregionales de cooperación y de las instituciones nacionales que se ocupan de las relaciones externas; ii) planificación o gestión económica de los recursos disponibles, mediante un sistema flexible adaptado al tamaño y estructura de las economías del Caribe, el uso de los recursos disponibles en el marco internacional y la búsqueda de un equilibrio adecuado entre las actividades orientadas al interior y al exterior; y iii) planificación y orientación sociales para que se perfeccionen los conocimientos sobre la situación del Caribe, se utilicen los mecanismos de distribución para lograr mayor equidad, se movilicen mejor los recursos humanos disponibles y se desarrollen más adecuadas formas de articulación social.^{36/} Sobre la base de estos elementos podría estudiarse un mejor relacionamiento entre las economías del Caribe y las del resto de la región.

423. Para los otros países latinoamericanos de menor desarrollo relativo podrán también buscarse los campos en donde sea más útil la colaboración de los países más desarrollados de la región (déficit energéticos, mediterraneidad, pequeño tamaño del mercado interno, falta de recursos naturales o carencias de personal calificado).

36/ CEPAL, Oficina para el Caribe, Estrategia para los países caribeños en el Tercer Decenio para el Desarrollo, E/CEPAL/CDCC/81/Rev.1, octubre de 1980.

11. Cooperación regional en las negociaciones
con empresas transnacionales

424. Algunos países de la región han establecido reglamentaciones para cautelar que el acceso a la inversión y a la tecnología extranjeras produzca beneficios adecuados en los países receptores; sin embargo, no se ha aprovechado la capacidad conjunta de negociación frente a las empresas transnacionales. La única excepción es la Decisión 24 del Grupo Andino, que establece un régimen uniforme de tratamiento a la inversión y la tecnología extranjeras en los países miembros. Las vías para mejorar la posición de los países de la región ante las empresas transnacionales son diversas, pero las más importantes abarcan: i) la información acerca de la estructura y comportamiento de las principales empresas, sobre sus operaciones en la región y en el resto del mundo; ii) la acción coordinada de los países, que presenten posiciones comunes y sumen sus capacidades individuales de negociación; y iii) la determinación de las áreas y materias donde las empresas transnacionales puedan ofrecer realmente aportes a los países y no distorsionen los aparatos productivos, de comercio exterior y las pautas de consumo. No debe excluirse la búsqueda de otras fuentes de tecnología y otros mercados, como podrían ser las empresas medianas y pequeñas de los países industrializados, las empresas de naciones de reciente desarrollo o los países de economía centralmente planificada.

