



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/AC.62/2

E/CN.12/851

20 de febrero de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Comité Plenario

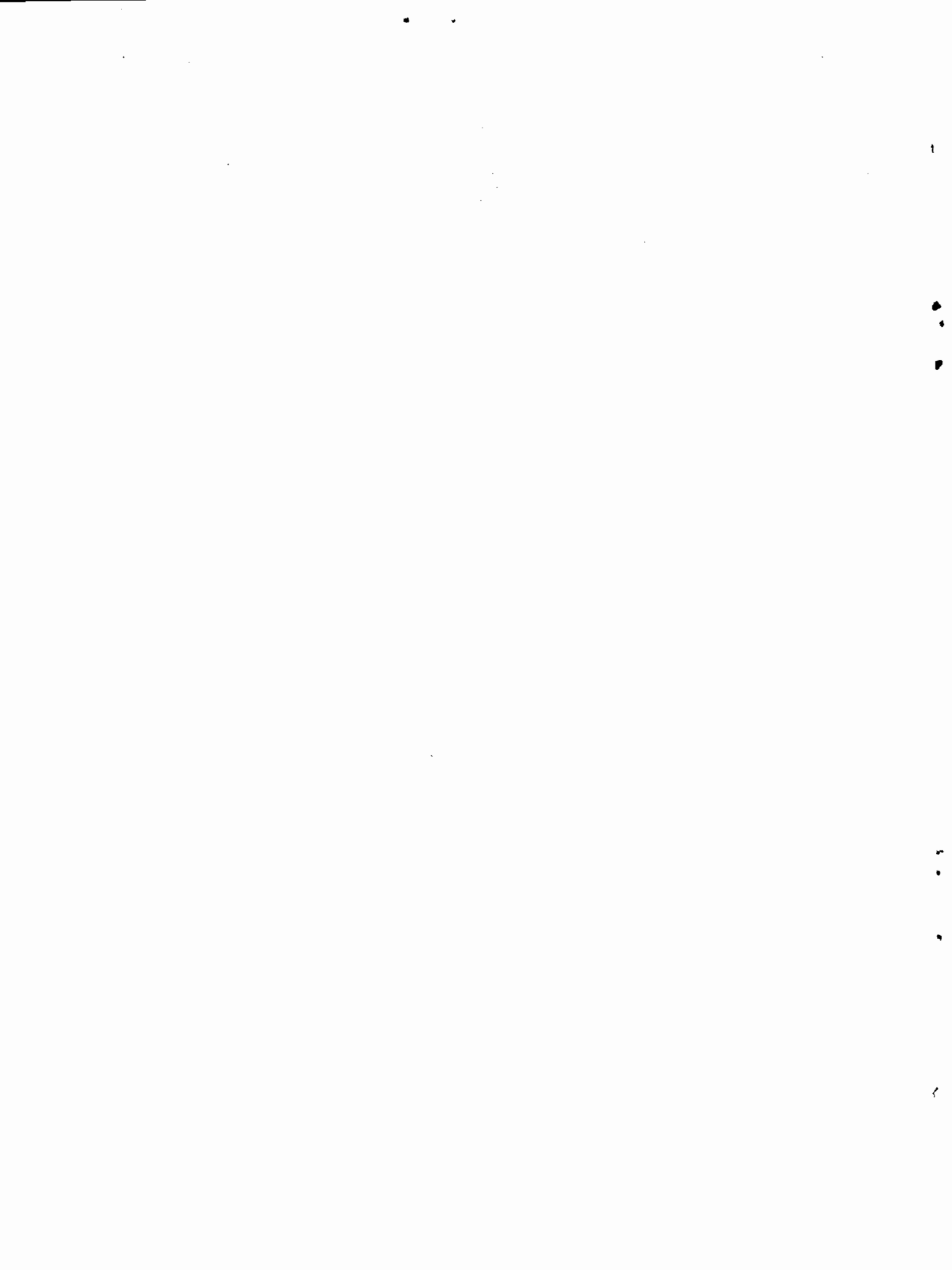
Quinta Reunión Extraordinaria

Nueva York, 4, 5 y 6 de mayo de 1970

ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 1969

Primera Parte

ASPECTOS BASICOS DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO
EN AMERICA LATINA

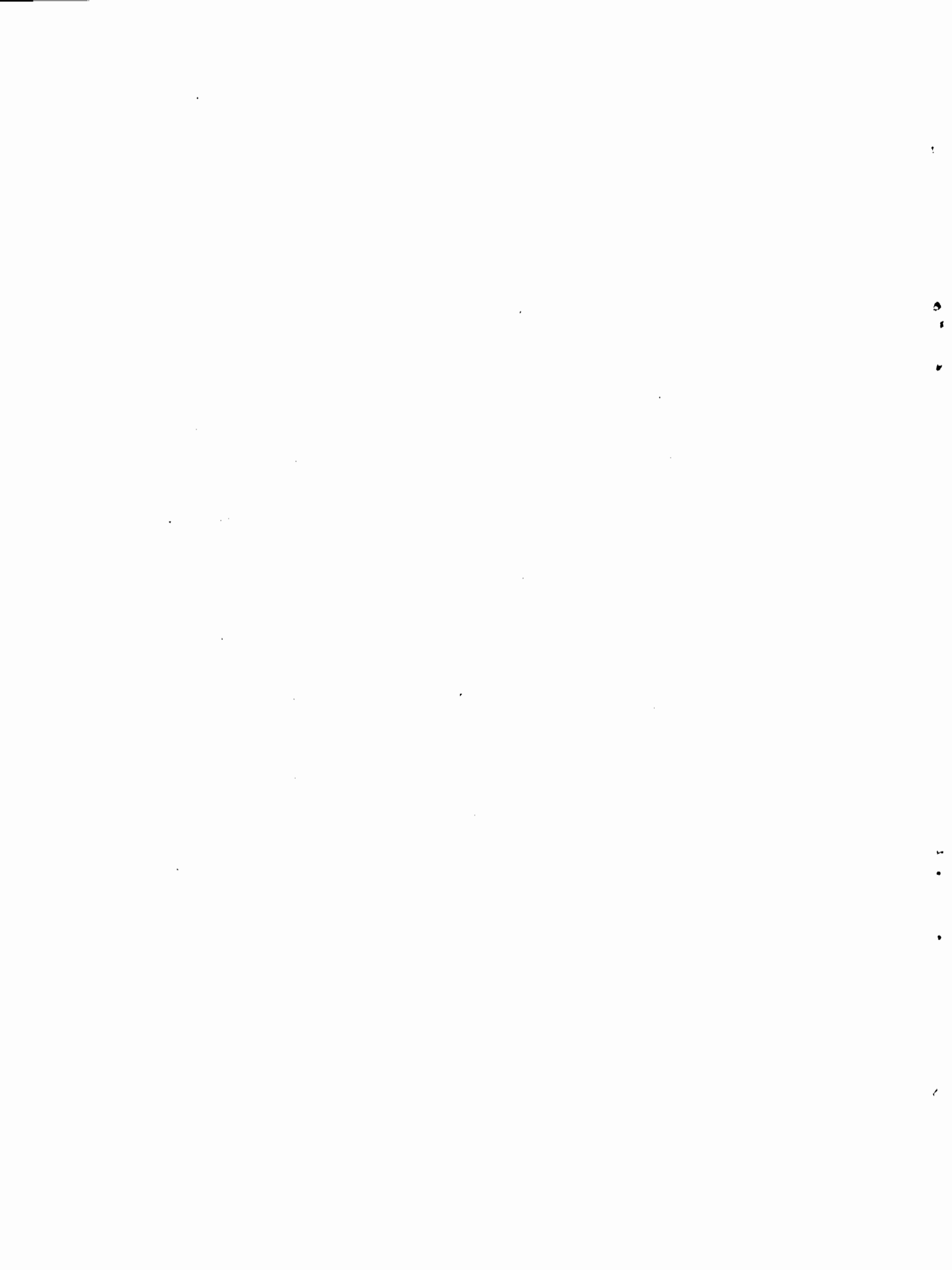


INDICE

Primera Parte

ASPECTOS BASICOS DE LA ESTRATEGIA DEL
DESARROLLO EN AMERICA LATINA

	<u>Página</u>
Introducción. LAS NACIONES UNIDAS Y EL SEGUNDO DECENIO PARA EL DESARROLLO	1
CAPITULO I. EL DESARROLLO EN EL ULTIMO DECENIO: EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS	5
1. La experiencia del último decenio	5
2. Las causas básicas del insuficiente dinamismo económico y del desequilibrio social	14
3. Perspectivas y posibilidades del desarrollo económico en el próximo decenio	25
CAPITULO II. LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA Y LOS MEDIOS PARA ALCANZARLOS	41
1. Examen general de los objetivos	41
2. La aceleración del ritmo de desarrollo: posibilidades y requisitos	45
3. La difusión del progreso técnico y el reparto social de sus frutos	57
4. Los objetivos generales de la estrategia en materia de relaciones externas	70



Primera Parte

ASPECTOS BASICOS DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO
EN AMERICA LATINA

Introducción

LAS NACIONES UNIDAS Y EL SEGUNDO DECENIO
PARA EL DESARROLLO

Las Naciones Unidas están empeñadas en elaborar un programa de acción para acelerar, durante el próximo decenio, el crecimiento económico y el progreso social de los países en desarrollo. En este primer decenio son notorios los adelantos logrados en el esclarecimiento de los problemas y en la comprensión de los factores que limitan y trastornan el proceso de desarrollo. En el seno de las Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea, del Consejo Económico y Social, de las comisiones regionales y de los organismos especializados, recogen planteamiento, declaraciones y proposiciones que seguramente contienen los objetivos esenciales que debieran perseguirse, sobre todo en el orden internacional, para promover el desarrollo de las dos terceras partes de la humanidad que soporta precarias condiciones de vida. Es más, hay ciertos cambios favorables en la política de las instituciones internacionales y para atender problemas concretos se han creado nuevas entidades que, como la UNCTAD, han contribuido decisivamente a la labor de aclarar y comprender los problemas.

Sin embargo, cuando se confronta toda esa labor - tan intensa como amplia - con la evolución de la economía mundial, la realidad traduce cierta frustración y pesimismo. No ha habido un resultado efectivo ponderable para los países de bajo nivel de ingreso. Se acrecientan las diferencias con los países industrializados en las condiciones de vida y en el ritmo de crecimiento. El sentimiento de frustración se fortalece porque los países en desarrollo no logran realizar una acción concertada eficaz y porque los países desarrollados no muestran la predisposición necesaria para introducir cambios de política y tomar decisiones que satisfagan los

/legítimos intereses

legítimos intereses y aspiraciones de los primeros. Esta actitud contrasta con el dinamismo de los países industriales para llegar a acuerdos que impulsan su propia expansión económica.

El progreso científico y tecnológico ha cobrado extraordinario vigor en estos últimos lustros, pero ha concentrado los frutos de la expansión económica en los países que tenían ya los más altos niveles de ingreso, en el Japón y en los países socialistas. En cambio, son muy pocos los países en desarrollo que se han incorporado a este proceso. Esta marginación se acentúa por el hecho de que en las grandes decisiones de política financiera y económica internacional, los países en desarrollo tienen poca o ninguna ingerencia y los resultados, en relación con sus intereses, son siempre residuales.

Los países de América Latina no han tenido mejor suerte en este cuadro mundial y, en importantes aspectos, aparecen todavía relativamente más perjudicados que otros países periféricos. Sin duda estaban en mejores condiciones que otras áreas en desarrollo: en su mayoría se constituyeron como naciones independientes en el primer cuarto del siglo pasado; aparecen mejor dotados de recursos naturales y algunos sobresalían medio siglo atrás o antes por la pujanza de sus economías y sus niveles de ingreso. Sin embargo, éstos perdieron su posición ventajosa, y todos se han mantenido en el área periférica. El ingreso medio por habitante de la región en su conjunto es un séptimo del de los Estados Unidos, un quinto del de Europa occidental y tal vez menos de la mitad del de la Unión Soviética y su ritmo de crecimiento es inferior al de esas áreas y aun al de otros países en desarrollo.

El atraso relativo de América Latina en lo económico y lo tecnológico tiende a agrandarse. La región está realmente marginada de la evolución que se produce en los grandes centros. No asimila ni difunde adecuadamente en el ámbito de sus actividades económicas ni en el espacio de sus países, el adelanto científico y tecnológico que en ellos se origina, ni avanza en una creación propia. Y se da el caso de que al mismo tiempo que la región pierde su importancia económica mundial, acrecienta su dependencia financiera y política en el cuadro internacional.

/Esta situación

Esta situación plantea, en consecuencia, un interrogante acerca de los alcances y la naturaleza de un programa de acción de las Naciones Unidas para promover el desarrollo en el próximo decenio y de la participación que debiera tener la CEPAL en la ejecución de este programa.

Este decenio deja enseñanzas que deben aprovecharse con el fin de confeccionar un programa más eficaz para el segundo decenio. Se ve ahora con claridad que hay cuatro aspectos esenciales que no pueden dejar de considerarse: a) las grandes decisiones nacionales para movilizar los recursos internos y crear las condiciones institucionales, económicas y sociales que requiere el desarrollo; b) los cambios que deben efectuarse en la política económica y comercial internacional para facilitar el desarrollo de los países periféricos; c) la cooperación financiera y técnica internacional para realizar los planes nacionales de desarrollo; y d) la naturaleza de la organización y del mecanismo institucional que debe impulsar el programa del segundo decenio, apreciar sus avances en relación con los objetivos, evaluar los problemas y sugerir soluciones prácticas.

Durante este decenio, en los organismos internacionales y regionales se han fijado metas globales y específicas para diferentes aspectos económicos y sociales y se han hecho proposiciones sobre las más diversas materias. La falta de una integración congruente de esos diversos objetivos y la ausencia de una disciplina eficiente de planificación nacional han llevado, con frecuencia, a asignar recursos y a adoptar decisiones de política que, en las condiciones particulares de cada país, no siempre han significado la atención adecuada de las necesidades o de las inversiones más urgentes o estratégicas.

Las innumerables recomendaciones, acuerdos y compromisos que se han adoptado en el seno de las Naciones Unidas y especialmente en la UNCTAD tendientes a dar una nueva organización al comercio y a hacer más efectiva la cooperación financiera externa para el desarrollo de los países periféricos, no se han traducido en decisiones concretas. Es muy importante examinar también la experiencia con los programas regionales que se han puesto en ejecución durante este decenio, y que se relacionan con la Alianza para el Progreso, porque representan el primer intento de cooperación internacional

/para el

para el desarrollo. Cabe reconocer que hacia el final del decenio, no obstante algunos avances en aspectos significativos, no se lograron las metas que se habían propuesto y se han agudizado los conflictos y las tensiones sociales, porque los problemas fundamentales de orden interno y externo del desarrollo latinoamericano, lejos de estar en vías de resolverse, se han venido agravando.

Sería, pues, vana empresa elaborar un programa para el segundo decenio que se limitara a establecer nuevas metas y a formular declaraciones y proposiciones que seguramente repetirían en buena medida lo ya conocido. Urge ir a los problemas de fondo, presentarlos con claridad, y examinar las soluciones posibles y los medios prácticos para resolverlos. Así, las metas que se considere conveniente fijar estarán estrechamente vinculadas con esas decisiones fundamentales en el orden interno y externo.

En consecuencia, el examen de la experiencia latinoamericana debe servir para adentrarse en la naturaleza y magnitud de los problemas a que hoy hace frente nuestro desarrollo; para analizar la eficacia económica y social de la estructura de nuestro desenvolvimiento y de las políticas que se están aplicando, y para determinar, en fin, sobre esas bases, los elementos fundamentales de una nueva estrategia.

Podría pensarse que el programa de acción de las Naciones Unidas para el próximo decenio debiera preocuparse, principalmente, de los problemas del comercio exterior y de la cooperación financiera internacional, puesto que, como es obvio, las decisiones sobre política nacional son de exclusiva incumbencia de los gobiernos. Pero, al considerar este aspecto, no puede olvidarse que la eficacia de la cooperación exterior y el aprovechamiento de las oportunidades de expansión del comercio que pudieran presentarse dependerán primordialmente de las decisiones nacionales de los países en desarrollo. Y que, por otra parte, una importante contribución que pueden hacer las Naciones Unidas, y la CEPAL en particular, consiste precisamente en brindar a los gobiernos la información y los elementos conceptuales esenciales de las políticas de desarrollo que ellos tendrán que escoger o decidir.

Capítulo I

EL DESARROLLO EN EL ÚLTIMO DECENIO: EXPERIENCIAS, CAUSAS Y PERSPECTIVAS

1. La experiencia del último decenio

Diversos hechos y tendencias caracterizan la experiencia del decenio de 1960. No es fácil resumirlos en un juicio global, ya que presentan aspectos, a menudo contradictorios, que señalan algunos avances y cambios positivos junto a debilidades y deficiencias manifiestas.

Sin embargo, ciertas cuestiones de orden general son bastante claras. Una de ellas es que el ritmo de crecimiento de la región, y de la mayor parte de las economías que la componen, no ha conseguido elevarse por encima de los niveles alcanzados en períodos anteriores ni ponerse a la altura de las economías más dinámicas (véase el cuadro 1). Este hecho es más significativo cuando se considera el aumento de población (véase la segunda columna del mismo cuadro 1), pues entonces la evolución latinoamericana resulta de las menos favorables y sólo aventaja a las de Africa y del este y sudeste asiático.

El cuadro general, naturalmente, encubre grandes diferencias entre los países (véase el cuadro 2). Sólo seis de ellos consiguieron alcanzar el objetivo de la Alianza para el Progreso de elevar la tasa de incremento del ingreso por persona en 2.5 % al año, lo que implica que más del 75 % de la población regional no pudo cumplir esa meta.

Otro aspecto primordial se relaciona con el curso general del comercio exterior latinoamericano. Aunque no fue despreciable el incremento de las exportaciones regionales, sobre todo en los últimos años del decenio (véase el cuadro 3), se refleja en ellas el extraordinario aumento del intercambio mundial en ese período. Por el contrario, disminuyó su participación en ese intercambio en beneficio de las regiones más dinámicas como la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y el Japón.

Cuadro 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
 A COSTO DE FACTORES, 1960-67

	Total	Por persona
<u>Mundo a/</u>	5.4 <u>b/</u>	3.3 <u>b/</u>
<u>Regiones desarrolladas</u>	5.1	3.8
Europa	4.5	3.4
América del Norte	5.1	3.6
Oceanía	5.7	3.6
Israel	8.0 <u>c/</u>	4.3 <u>c/</u>
Japón	9.7 <u>d/</u>	8.6 <u>d/</u>
<u>Países de economía centralmente planificada e/</u>	6.7 <u>b/</u>	5.4 <u>b/</u>
<u>Regiones en desarrollo</u>	4.6	2.0
Africa <u>f/</u>	4.0	1.5
América Latina y el Caribe <u>g/</u>	4.8	1.8
Este y sudeste asiático <u>h/</u>	4.5	1.9
Medio Oriente <u>i/</u>	7.2	4.7

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of National Accounts Statistics, 1968, vol. II, "International tables".

- a/ Excluye China (continental), Mongolia, Corea del Norte y Vietnam del Norte.
- b/ Excluye servicios del gobierno general y organizaciones privadas.
- c/ Producto interno bruto a precios constantes de mercado.
- d/ Producto nacional bruto a precios constantes de mercado.
- e/ Producto material neto.
- f/ Excluye Sudáfrica.
- g/ Período 1960-68: 5.1 % y 2.1 %.
- h/ Excluye Japón.
- i/ Excepto Chipre y Turquía.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE PIB
GLOBAL A COSTO DE FACTORES, 1960-1969

	Total producto	Por habitante
Argentina	3.5	1.9
Bolivia	5.4	3.0
Brasil	5.5	2.6
Colombia	5.0	1.5
Costa Rica	7.0	3.1
Cuba	-	
Chile	4.5	2.0
Ecuador	4.5	1.1
El Salvador	5.6	2.3
Guatemala	5.2	2.2
Haití	1.5	-0.8
Honduras	5.3	1.8
México	6.9	3.3
Nicaragua	6.3	3.2
Panama	7.7	4.3
Paraguay	4.5	1.1
Perú	5.1	2.0
República Dominicana	3.4	0.1
Uruguay	0.6	-0.6
Venezuela	4.7	1.3
<u>América Latina</u>	<u>5.2</u>	<u>2.2</u>

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

Cuadro 3

PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES REGIONES Y PAISES EN LAS
EXPORTACIONES MUNDIALES, 1960 Y 1968

(Millones de dólares fob)

	1960		1968		Valor de las exportaciones en 1960-68	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	% de incremento	Tasa de crecimiento anual
<u>Total</u>	<u>126 340</u>	<u>100.0</u>	<u>237 200</u>	<u>100.0</u>	<u>87.7</u>	<u>8.2</u>
<u>Regiones y países desarrollados</u>						
Estados Unidos	20 412	16.1	34 227	14.4	67.7	6.7
Canadá	5 554	4.4	12 556	5.3	126.1	10.7
Comunidad Económica Europea	29 740	23.5	64 190	27.1	115.8	10.1
Asociación Europea de Libre Intercambio	18 480	14.6	31 050	13.1	68.0	6.7
Japón	4 055	3.2	12 973	5.5	219.9	15.6
Oceanía ^{a/}	2 760	2.2	4 300	1.8	55.8	5.7
<u>Regiones en desarrollo</u>	<u>26 212</u>	<u>20.7</u>	<u>42 399</u>	<u>17.9</u>	<u>61.8</u>	<u>6.2</u>
América Latina	9 012	7.1	12 959	5.5	43.8	4.6
Asia	7 630	6.0	11 060	4.7	45.0	4.7
Africa	5 300	4.2	9 750	4.1	84.0	7.9
Medio Oriente	4 270	3.4	8 630	3.6	102.1	9.2
<u>Países socialistas de Europa</u>	<u>13 240</u>	<u>10.5</u>	<u>25 200</u>	<u>10.6</u>	<u>90.3</u>	<u>8.4</u>
<u>Otros</u>	<u>5 887</u>	<u>4.7</u>	<u>10 305</u>	<u>4.3</u>	<u>75.0</u>	<u>7.2</u>

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics. Para 1960, vol. 22, N° 6, junio de 1968; para 1968, vol. 23, N° 10, octubre de 1969.

^{a/} Australia y Nueva Zelanda.

/Por otra

Por otra parte, esa evolución estuvo acompañada de otros hechos, también importantes, como el deterioro de la relación de precios del intercambio; el bajo grado de diversificación de las exportaciones - consistentes aún, en su mayoría, en unos pocos productos primarios; la acentuada dependencia de las importaciones de bienes de capital y los insumos básicos y la marcada concentración del comercio por zonas geográficas.^{1/}

También debe señalarse que la situación financiera externa de los países es extremadamente vulnerable y tiende a agravarse. El endeudamiento se ha duplicado con creces, y sus servicios absorben una exagerada proporción de las exportaciones, a tal extremo que las remesas de utilidades e intereses y las amortizaciones y otros pagos de capitales extranjeros han llegado a representar más de 35 % del valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios, para la región en su conjunto.^{2/}

Asimismo, preocupa sobremanera el volumen y la difusión que está adquiriendo la inversión privada extranjera que se dirige a la adquisición de empresas latinoamericanas dedicadas a actividades económicas tradicionales, financieras o de otra índole, sin que puedan aducirse factores técnicos u otros que justifiquen este proceso de extranjerización y este debilitamiento de la empresa latinoamericana.

No obstante lo señalado, se presentan a la vez, algunos aspectos positivos importantes. Ellos son los adelantos en la investigación económica y social; los esfuerzos por integrar los problemas del desarrollo en una visión interdisciplinaria más fecunda que la del pasado; una convicción más firme y difundida de la necesidad de los cambios institucionales y estructurales; mayor comprensión intelectual y mayor conocimiento práctico de los problemas del desarrollo, y la capacidad técnica de que ha dado muestras América Latina en sus intentos de organizar la planificación y la preparación de planes, pese a las dificultades de esta labor y a la escasa experiencia que se tenía sobre la materia.

1/ Véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1968, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S 70.II.G.1, capítulo III, pág. 62.

2/ Ibid., cuadro 55.

Deben señalarse, asimismo, los progresos en la planificación del sector público; la mayor firmeza para contener los procesos inflacionarios; la iniciación de programas de reforma agraria en algunos países y la ampliación de los servicios sociales, en especial los de educación, salud y vivienda.

En el orden regional deben mencionarse las decisiones políticas que pusieron en marcha los procesos de integración regional, y las instituciones para impulsar el desarrollo entre las que debe destacarse el BID. Especial significación tuvo, por otra parte, la acción coordinada de los gobiernos latinoamericanos en las deliberaciones sobre comercio y financiamiento externo, particularmente en relación con las labores de la UNCTAD.

El programa de cooperación financiera y técnica de la Alianza para el Progreso representó el primer intento de una organización para asegurar la cooperación externa que necesitan los planes nacionales de desarrollo, aunque diversos factores terminaron por frustrarlo. Ese programa impulsó la planificación, sobre todo en una primera etapa, fijó metas de desarrollo económico y social y promovió la canalización de recursos externos hacia los países participantes.

Reconociendo estos y otros avances, persiste una honda inquietud por el destino del desarrollo latinoamericano, fundada en la agudización del malestar y los conflictos sociales y en la conciencia de que los obstáculos tradicionales que se oponían al crecimiento económico han adquirido nuevas dimensiones y características. En verdad, al término de este decenio, las economías de la región se encuentran muy distantes de haber establecido las condiciones institucionales y estructurales básicas para un avance más definido y estable. Se afirma, en consecuencia, la convicción de que hay necesidad de evaluar la eficacia del modelo de desarrollo y de las políticas económicas y financieras nacionales, así como de indicar las fallas en la cooperación internacional y las grandes limitaciones que imponen al desenvolvimiento regional ciertas conductas de los países industriales.

Para tener una visión más ajustada de la situación latinoamericana parece indispensable examinar algunas características y consecuencias particulares del proceso de desarrollo que muestran los profundos desniveles o desequilibrios producidos en su transcurso.

No es fácil generalizar en América Latina por las distintas etapas de desarrollo por las que atraviesan sus países y la diversidad de sus estructuras económicas y sociales. Sin embargo, es posible considerar algunas cifras globales porque traducen aspectos esenciales de la situación económica y social que prevalece en esos países. Las precarias condiciones que ellas revelan quizás exageren, en cierta medida, la situación de unos pocos países, pero, al mismo tiempo, atenúan la mayor gravedad de las condiciones que predominan en los demás.

La magnitud global del atraso económico y tecnológico de América Latina la refleja el producto medio por persona ocupada, que se estima en apenas unos 1 400 dólares. Esta relación de productividad representa entre un cuarto y un sexto de la que se registra en los países industriales como los Estados Unidos y los de Europa occidental. Ese bajo promedio lo determina sin duda, la ínfima productividad de una gran masa de la población activa que puede considerarse estructuralmente desocupada. Pero la magnitud y naturaleza de ese atraso son todavía más evidentes, si se piensa que probablemente menos del 10 % de la fuerza de trabajo está ocupada en empresas o explotaciones que podrían considerarse relativamente modernas en el medio latinoamericano y que concentran alrededor del 50 % de la producción total. En el otro extremo, en cambio, un tercio de la ocupación aporta tal vez menos del 10 % del producto global.

Estas diferencias en los niveles de productividad - que era tradicional señalar entre las actividades rural y urbana - existen con pronunciada intensidad en todos los sectores económicos.

En las economías más evolucionadas de los países industriales el producto por persona ocupada muestra también importantes diferencias entre las actividades económicas, pero allí, ellas se dan a niveles mucho más altos, y no alcanzan los mismos extremos que en los países latinoamericanos, ni afectan a proporciones tan considerables de la población, sobre todo en relación con los sectores rurales de subsistencia y las actividades marginales urbanas. Por lo demás, en estos últimos países se entrelazan esas diferencias con otros factores que configuran el cuadro típico del atraso económico y social.

El ritmo de crecimiento de esa productividad es lento y muy desigual entre sectores, y aun dentro de diversos estratos de una misma actividad económica. Así, en los sectores rurales de subsistencia y en diversos servicios urbanos, el producto por persona ocupada se mantiene relativamente estancado e incluso disminuye, por la presión de la mano de obra redundante. Muy distinta es la evolución que presentan los países industriales. En ellos, el dinamismo es extraordinario y se extiende a todas las actividades; la expansión de su productividad global con frecuencia tiende a duplicar la de América Latina y mucho mayor es la diferencia con respecto al Japón y algunos países socialistas. Esas disparidades tienen especial significación en el sector agropecuario, cuyo atraso relativo constituye uno de los problemas más graves del desarrollo latinoamericano.

El problema de la productividad es sumamente complejo en América Latina. En los países industriales, se promueve incesantemente el mejoramiento de la productividad - en mercados más amplios y diversificados - por el desarrollo tecnológico que en ellos mismos se produce, mientras que en los países en desarrollo su evolución a largo plazo depende fundamentalmente de la acumulación de capital, de la mayor capacitación y organización humanas, del ensanchamiento de los mercados nacionales y del acceso a los mercados externos.

La falta de dinamismo del proceso económico latinoamericano se manifiesta en su incapacidad para absorber productivamente a la población activa. Sin duda ha contribuido a ello el debilitamiento del ritmo de crecimiento económico ocurrido a mediados del último decenio y el crecimiento demográfico que alcanza las tasas regionales más altas del mundo. Pero además, otros factores inherentes a las condiciones y estructura de las economías latinoamericanas y a los módulos de distribución del ingreso ejercen especial influencia en la desocupación estructural, según se verá más adelante.

Una investigación relativa a 1960, cuyas conclusiones seguramente continúan siendo válidas, demostró que alrededor del 40 % de la mano de obra activa estaba subocupada, abiertamente desocupada, empleada en servicios que pueden considerarse improductivos o trabajaba con ínfima productividad. Se trata de la población activa de las explotaciones

/agropecuarias subfamiliares,

agropecuarias subfamiliares, de la artesanía y del excedente de ocupación que puede apreciarse en el comercio y servicios generales. Esa situación prevalecía en el sector agropecuario, en el comercio y otros servicios, incluido el gobierno, y en mucha menor medida, en la industria artesanal y en las construcciones.

El bajo nivel medio del producto por persona ocupada, la marcada desigualdad de esa productividad en todas las actividades y la importancia de la desocupación estructural son tres hechos relacionados entre sí que explican el bajo nivel medio de ingreso que prevalece en la región y que junto a la acción de otros factores vinculados con la repartición de la renta, explican también la extremada desigualdad de la distribución del ingreso y de consumo que ésta lleva consigo. Si bien hay diferencias significativas entre países - y la Argentina presenta el caso del ingreso más alto y de la distribución menos desigual - las cifras globales son útiles para apreciar la magnitud de este problema. En términos reales, el ingreso personal medio por habitante es de sólo unos 410 dólares, pero mientras la mitad de la población dispone probablemente de un ingreso personal de unos 120 dólares por habitante en promedio, en los estratos superiores que comprenden un 5 % de la población se disfruta de un ingreso por habitante de 2 600 dólares.

El consumo de aquella capa social de bajo nivel de ingreso que abarca el 50 % de la población representa sólo dos décimos del consumo total, mientras que el estrato de alto ingreso, que comprende al 5 % de la población, absorbe los tres décimos de ese consumo. Es decir que mientras la inmensa mayoría de la población subsiste en las tan precarias condiciones materiales y culturales de vida de que dan cuenta aquellos índices, una proporción relativamente pequeña tiene niveles y variedades de consumo similares a los de los países de mucho más alto ingreso. Si bien es cierto que estas cifras recogen las diferencias de ingreso y consumo entre los países de la región, donde esas disparidades pueden ser menores, y resultan de estimaciones preliminares pues no se dispone de estadísticas completas, no hay duda de que señalan órdenes de magnitud que muestran la gravedad del problema económico y social de América Latina.

2. Las causas básicas del insuficiente dinamismo económico y del desequilibrio social

La experiencia de este decenio vuelve a mostrar que las causas fundamentales del atraso económico y social que prevalece en América Latina tienen hondas raíces en el funcionamiento y en la estructura de la economía. Si éstos no se modifican no será posible acelerar el proceso de desarrollo ni alcanzar una distribución más justa del ingreso que permitan, en un período razonable, que aquella mitad de la población latinoamericana participe activamente en el proceso productivo, mejore en forma sustancial sus condiciones de vida y se integre en un esquema de efectivo progreso social.

No se trata aquí de detallar los distintos factores económicos, sociales e institucionales que obstaculizan el desarrollo de los países latinoamericanos, sino más bien de insistir en los factores estructurales de carácter más general, aunque se manifiesten con alguna diferencia de grado de unos a otros países.

a) Las condiciones políticas e institucionales

Las causas fundamentales del escaso dinamismo y del atraso económico y social deben buscarse en buena parte en la organización y funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. Se trata en esencia, de la lentitud del proceso de transformación política y social y de las resistencias que se oponen a la creación de nuevas condiciones institucionales que posibiliten las grandes decisiones que requiere el desarrollo; y, se trata, además, de la lenta reacción frente a las condiciones cambiantes del comercio internacional. Todo ello es muy sensible, porque hay posibilidades de adoptar medidas fundamentales para el desarrollo pero no se promueven con la decisión y profundidad requeridas.

La experiencia de este decenio ha sido muy esclarecedora en cuanto a la importancia decisiva que tienen esos factores para el proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, la planificación nacional iniciada con tanto entusiasmo, no llegó a adquirir la eficacia que se deseaba porque en la práctica sólo representó un agregado administrativo y formal a una estructura política y social tradicional de decisiones que no la modificó sustancialmente. En verdad sólo se lograron avances en los aspectos administrativos. Aunque se mejoró la eficiencia técnica del gobierno,

/las grandes

las grandes decisiones no se promovieron con la rapidez y profundidad necesarias, porque, simplemente no se dieron las condiciones que las hicieran factibles. Ejemplos de ello son la lentitud, vacilaciones y resistencias frente a los programas de reforma agraria; la ausencia de reformas bancarias y financieras y de modificación sustancial de los sistemas impositivos; la falta de políticas nacionales de inversión extranjera que, entre otras consecuencias, está dando lugar al proceso de extranjerización y debilitamiento de las empresas nacionales; y, finalmente, las resistencias que las situaciones creadas oponen a la expansión del comercio intrarregional y a la creación de un sistema económico de mayor capacidad de competencia y más eficiente. En verdad, en buena medida, los obstáculos al desarrollo que suelen señalarse son consecuencia de esas circunstancias o requieren esos cambios políticos e institucionales para resolverse.

b) Difusión y concentración del progreso técnico

Los marcados contrastes en los niveles de productividad que presenta la estructura económica latinoamericana se explican por el diverso grado de difusión y asimilación del progreso técnico por parte de los distintos sectores y actividades económicas.

La asimilación técnica nunca ha sido en América Latina un proceso generalizado, que se proyecte en alguna medida sobre todos los sectores de actividad y del que participen todos los estratos de la fuerza de trabajo. Desde el enclave exportador tradicional hasta la creación de nuevas unidades de producción industrial, por lo general la incorporación del progreso técnico ha representado una especie de modernización circunscrita y limitada que, por su productividad y el ingreso que es capaz de generar, tiende a conformar un sector moderno muy distanciado del resto de la economía.

Para que un sistema de esa naturaleza resultara eficaz a largo plazo, se requeriría ampliar progresivamente el estrato moderno, de modo que fuera incorporando una proporción creciente de la población activa. Pero ese proceso no se ha dado con intensidad suficiente en América Latina.

/En la

En la medida en que han venido ahondándose las diferencias de productividad e ingresos entre el sector moderno y el resto de la economía, se han ido fortaleciendo también factores que tienden a acentuar esa diferenciación; es decir, la propia dinámica del proceso tiende a reforzar ese esquema de crecimiento, sobreponiéndolo a otros factores que, desde otros ángulos, han caracterizado distintas etapas del desarrollo latinoamericano. Por ejemplo, no hubo desde este punto de vista una diferencia sustancial entre lo que se ha llamado modelo de crecimiento hacia afuera y el de crecimiento hacia adentro: en tanto las exportaciones fueron el principal impulso dinámico al crecimiento, el sector moderno se expandió principalmente en torno a actividades directamente exportadoras y a las de servicios complementarios del comercio exterior, con escasa irradiación al resto de la economía. Con posterioridad, la orientación predominante hacia la sustitución de importaciones favoreció principalmente el desarrollo industrial pero, de nuevo, mediante la creación de nuevas unidades modernas que venían a superponerse a toda una estructura económica que cambiaba muy lentamente. Por la misma razón, el paso de una a otra etapa no modificó, sino que consolidó, el alto grado de concentración geográfica de la actividad económica, ya que los principales centros urbanos que se expandieron bajo la influencia del comercio exterior pasaron a ser las localizaciones más favorables para la instalación de nuevas actividades modernas.

c) Formación de capital y distribución del ingreso

En sustancia, el desarrollo económico y social requiere una elevación inmediata del producto por persona activa y una estructura de crecimiento que, al mismo tiempo que absorba la fuerza de trabajo, acelere el ritmo de esa productividad y del ingreso, primordialmente en los sectores sociales rezagados. Es sabido que para que esto pueda lograrse es indispensable acelerar la acumulación de capital, difundir los adelantos técnicos y las formas de producción más eficientes, capacitar la fuerza de trabajo y promover una asignación de estos recursos que responda a determinadas finalidades económicas y sociales.

En América Latina la formación global de capital es relativamente baja. El coeficiente bruto de inversión fija ha sido de un 17 % durante este decenio, más pequeño que el de los países que han experimentado un ritmo de crecimiento económico superior al de América Latina, pero comparativamente alto dado el nivel medio de ingreso que prevalece en América Latina. Sin embargo, dada la alta concentración que se registra en la distribución del ingreso los coeficientes de inversión podrían ser más elevados si no fuera por los niveles de consumo de los grupos sociales de los estratos superiores. Por otra parte, si se ajustan los altos precios relativos que tienen los bienes de capital, frente a los bienes de consumo, y esas inversiones se miden en sus valores reales, el coeficiente de inversiones brutas probablemente no es más del 12 %.

Este coeficiente indicaría que en América Latina la relación capital-producto es más favorable que en otras áreas en desarrollo. Significa una relación histórica marginal bruta de 2,5 cuando es frecuente que ese coeficiente alcance relaciones de más de tres unidades. Sin duda, ese índice denota la baja dotación global de capital en relación con la fuerza de trabajo, pero al mismo tiempo influye en él la deformación de la estructura económica latinoamericana, en que una parte significativa del producto que registran las cuentas sociales corresponde a la anormal absorción de mano de obra redundante en el comercio, los servicios financieros y otros servicios generales, incluidas las actividades gubernamentales.

Pero, además de esa baja dotación de capital, hay otro problema fundamental que se relaciona con la asignación sectorial, o sea, con la estructura de la inversión. La importante cuota que representa el consumo de los grupos de alto nivel de ingreso repercute en la demanda de bienes que pueden considerarse suntuarios en relación con los niveles medios de vida de la inmensa mayoría de la población, sobre todo por lo que respecta a los bienes duraderos de consumo. Y de esta manera la asignación de recursos limita la expansión ulterior y el alcance de los efectos sociales potenciales que se requieren del proceso de desarrollo en la etapa por que atraviesa América Latina. Se trata, en buena parte, de un proceso acumulativo en el cual la concentración del ingreso imprime mayor dinamismo a determinados rubros y mantiene deprimida la demanda de los bienes de consumo de los grupos sociales de bajo ingreso.

/Los recursos

Los recursos que, directa e indirectamente, se destinan a satisfacer la demanda de los grupos de altos ingresos reducen los recursos invertibles en la producción de las industrias tradicionales de bienes de consumo popular como las de alimentos y vestido, y en la ampliación de los servicios sociales que debe prestar el estado, como los de vivienda y educación. Y reduce también la producción o importación de bienes intermedios esenciales y de capital que permitirían aumentar la productividad en los sectores rezagados de la economía y absorber mayor proporción de la fuerza de trabajo.

El establecimiento de industrias de bienes duraderos de consumo, que ha mostrado gran dinamismo, sobre todo en los países que más han avanzado en la industrialización, ha tenido efectos multiplicadores sobre otras actividades económicas, que se han dejado sentir en mayor o menor grado, según la proporción de insumos nacionales, y ha creado gran variedad de nuevas actividades, con efectos ulteriores sobre la capacitación industrial de estos países. Pero el punto que aquí se objeta es que los efectos potenciales económicos y sociales serían mayores si esos recursos se hubieran destinado a aquellos otros propósitos o a promover una estructura industrial capaz de competir en el mercado mundial de manufacturas y semimanufacturas.

Estas diversas posibilidades de utilización de esos recursos hubieran ampliado más las bases de expansión de las economías nacionales, favorecido una distribución más equitativa del ingreso y contribuido a resolver, o al menos a aliviar, el estrangulamiento externo a que hace frente el proceso de desarrollo.

d) La producción agropecuaria

Las condiciones institucionales, sociales y económicas que prevalecen en el sector agropecuario han representado uno de los obstáculos más graves del desarrollo latinoamericano. Considérese que a pesar del éxodo hacia las zonas urbanas, se encuentra en ese sector gran parte de la desocupación estructural y que ello, junto a los bajos salarios, se traduce en ínfimos niveles de ingreso de 275 dólares anuales por habitante para los dos tercios de la población rural activa.

En estos últimos años, la producción agropecuaria ha tendido a intensificar su ritmo de crecimiento. Sin embargo, ha sido insuficiente para satisfacer la demanda interna a pesar de que ésta ha evolucionado lentamente

/con el

con el ingreso de la población, y con frecuencia la inflexibilidad de la producción agropecuaria ha provocado tensiones inflacionarias que han deteriorado el salario real. Por otra parte, se han perdido oportunidades de acrecentar ciertas exportaciones y deben importarse cantidades significativas de productos agropecuarios, que podrían obtenerse mediante la expansión de la producción nacional o al menos de la región.

El problema económico y social del sector agropecuario constituye, por su naturaleza y magnitud, buena parte del problema del desarrollo latinoamericano. Las causas fundamentales son bien conocidas: el régimen de tenencia de la tierra, el atraso técnico, la baja productividad y las limitaciones de las inversiones en el sector. Los programas de reforma agraria que se han iniciado en varios países tropiezan con grandes obstáculos y resistencias de diversa índole. Y tendrá que desplegarse una acción más profunda, amplia y rápida, que vaya a eliminar directamente estos obstáculos estructurales, ya que de ello depende la elevación del ingreso y su mejor distribución en la economía rural, así como el mayor dinamismo de las economías nacionales.

e) La industrialización sustitutiva

La industrialización que se ha venido operando en América Latina representó el gran impulso del crecimiento de los últimos lustros e influyó decisivamente en la conformación económica y social de los países. Mucho se ha ganado en experiencia, en conocimiento y en capacitación industrial, y es evidente que los países latinoamericanos tienen hoy cimientos más profundos para apoyar una política más eficiente de desarrollo económico y social. Este reconocimiento no deja de ser necesario cuando arrecian desde diversos ángulos las más diversas apreciaciones críticas, aunque en realidad haya justificación para éstas, pues el proceso industrial latinoamericano adolece de evidentes fallas que obstaculizan el desarrollo ulterior de estas economías.

La sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una protección exagerada ha llevado a una industrialización extensiva que en su etapa actual se caracteriza por una estructura distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos. Se ha tratado de producir todo

/aquello que

aquello que era más ventajoso desde el punto de vista del empresario privado, nacional o extranjero, de acuerdo con la demanda del mercado. Así se expandieron, especialmente en los países más avanzados, las industrias de bienes de consumo duradero, en desmedro del fortalecimiento de actividades estratégicas del desarrollo, como la siderurgia, industrias químicas, petroquímica, maquinaria y equipos. El establecimiento de numerosas plantas de dimensiones inadecuadas ha significado desperdicio de capital y baja productividad. No se consiguen las economías de escala, donde éstas tienen significación, y se mantiene un alto grado de capacidad ociosa. La falta de especialización en los establecimientos industriales contribuye a elevar los costos. La organización familiar tradicional es otro obstáculo para la modernización de las empresas. Así, a la debilidad técnica de las empresas se agrega la debilidad financiera, sobre todo en los países dominados por la inflación. Y estos factores explican en parte la intensidad que está adquiriendo la enajenación extranjera de empresas latinoamericanas.

Esa estructura industrial se fue conformando por la falta de una política industrial con objetivos definidos de desarrollo y el confinamiento de la producción a los mercados nacionales. No será fácil tarea corregirla y llevar la industria latinoamericana a un medio de gradual competencia que redunde en mayor eficiencia en la utilización de los recursos y de la capacidad de producción de que se dispone. Este proceso podría facilitarse mucho si se logra dar nuevos impulsos a la industrialización, que en estos últimos años parece debilitarse. En una estrategia de desarrollo aparecen con claridad dos objetivos esenciales: uno es el fortalecimiento de los mercados nacionales y el otro es la apertura de las industrias hacia el exterior. La incorporación productiva de la mano de obra redundante, una política de redistribución del ingreso y las reformas agrarias contribuirían inmediatamente a lo primero; la integración y las exportaciones industriales fuera de la región brindarán las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de sustitución de importaciones en condiciones más eficientes que en el pasado.

f) La inflación y sus consecuencias

Las presiones inflacionarias, con las perturbaciones consiguientes, continúan en muchos países de la región, restando dinamismo al desarrollo latinoamericano y restringiendo sus alcances sociales.

No cabría aquí volver a examinar las causas lejanas o inmediatas de la inflación ni enumerar sus múltiples efectos, pero sí es conveniente recordar sus vinculaciones manifiestas con los problemas que se han estado analizando, tanto porque ellos contribuyen a originarla como porque éstos son agravados por ella y dificultan su solución.

Esta relación circular no debería llevar a la conclusión de que en tanto no se remedien ciertas características o deficiencias estructurales no habrá posibilidad de contener o disciplinar las presiones inflacionarias; esto se comprueba, en cierto modo, al ver cuán distinta incidencia tiene este fenómeno en economías con características muy parecidas.

El problema inflacionario representa un gran escollo para que los países puedan delinear y mantener las políticas o decisiones sobre crecimiento económico. No cabe duda de que una situación inflacionaria inhibe y dificulta toda resolución importante o de largo alcance que deba adoptarse sobre asuntos tan principales como ingresos y precios, tipos de cambio, recaudaciones y gastos públicos, etc.

Estas consecuencias constituyen uno de los costos más gravosos, y no siempre debidamente apreciados, de la inflación y un factor de gran peso en el lento e inestable desarrollo de algunos países.

g) Los factores estructurales externos

Bien se conoce el origen y la naturaleza del estrangulamiento exterior de las economías latinoamericanas y sus efectos sobre el insuficiente dinamismo y la vulnerabilidad del proceso de desarrollo. Una política centrada principalmente en la sustitución de importaciones y la falta de medidas eficaces para introducir los ajustes y promover una estructura de crecimiento económico que se articule con las actividades más dinámicas del comercio internacional, mantienen a estos países dependientes de los productos primarios y de los mismos mercados tradicionales, con las limitaciones e inestabilidad que ello trae aparejado.

/La sustitución

La sustitución de importaciones no ha conseguido resolver, por razones muy conocidas, el déficit crónico de los balances de pagos y ha creado una relación externa extremadamente rígida, porque las importaciones han quedado restringidas a productos intermedios esenciales y a bienes de capital, aunque se aprecien situaciones más flexibles, sobre todo en los países que han avanzado menos en el proceso de sustitución. El endeudamiento externo, que es el otro instrumento a que se acudió, contribuyó a hacer más rígida esta situación y a ampliar la vulnerabilidad y el grado de dependencia de las economías latinoamericanas, por el altísimo gravamen que representan los servicios financieros y por la estrecha vinculación que se ha creado entre el ritmo de crecimiento y ese endeudamiento. De tal manera que si disminuyeran las entradas de capital externo, muchos países de la región se verían frente a un problema insoluble, pues para hacer frente a los servicios financieros de la deuda y de la inversión externas, se verían obligados a reducir sus importaciones en una magnitud que sería imposible soportar.

Si bien en estos últimos años los ingresos de exportación han registrado mayor dinamismo, el estrangulamiento exterior está lejos de atenuarse. Es sobradamente sabido que el ritmo del crecimiento económico de muchos países hubiera sido mucho más acelerado, aun con las políticas actuales, si no hubiera existido esa restricción externa. Así lo muestran el ritmo de crecimiento más satisfactorio de los países que consiguieron una evolución exterior más holgada, y la sensibilidad del ritmo de crecimiento de todos los países cuando mejoran las exportaciones o se acrecienta la capacidad de compra externa, salvo en los casos en que están vigentes políticas estabilizadoras.

No está demás profundizar en algunos aspectos de los efectos que tiene el estrangulamiento exterior sobre la evolución económica. Se trata de sus repercusiones en la movilización de recursos internos. Cuando el déficit potencial exterior es más fuerte que el déficit potencial de ahorros internos y se recurre al endeudamiento para cerrar la brecha de balance de pagos, es muy probable, y así lo muestra en muchos casos la experiencia latinoamericana, que la economía termine ajustándose a través de la creación de capacidad ociosa o por la disminución del coeficiente

de ahorros internos. En ambos casos se incurre en un desperdicio de recursos internos y se agrava la evolución posterior con los servicios financieros del endeudamiento. Este ajuste puede resultar todavía más objetable, si ese aumento relativo en el consumo ocurre, como es lo más probable, por la demanda de los grupos de altos ingresos, aumentando la concentración de recursos en determinadas producciones de bienes duraderos y acentuando las disparidades en los niveles de consumo con los grupos de bajos ingresos. Consecuencias similares se derivan en los casos en que el déficit potencial de ahorro se cubre también con endeudamiento externo, no obstante una situación más favorable en exportaciones e importaciones. De esto no puede inferirse que el aporte de recursos externos sea innecesario o nocivo. Lo que corresponde plantear es que se necesita una política eficaz para que esos recursos externos cumplan la función esencial de facilitar la movilización productiva de los recursos internos y que la solución sana y permanente del estrangulamiento externo reside esencialmente en la expansión de las exportaciones.

h) La ausencia de una política eficiente de comercio exterior

Ha faltado en América Latina una política comercial exterior activa que respondiera a una concepción definida del desarrollo latinoamericano. Frente a los problemas de balance de pagos se recurrió a las soluciones inmediatas más fáciles - endeudamiento y sustitución de importaciones - que terminaron por agravar esos mismos problemas. La ausencia de esa concepción en la política comercial hizo que ésta contribuyera a conformar una estructura interna y un grado de eficiencia que obstaculizan el desarrollo ulterior de las economías. Ha sido manifiesta la debilidad de la acción internacional de América Latina para evitar o condicionar una evolución de decisiones que han perjudicado sus intereses, de manera creciente, así como la incapacidad para actuar con la rapidez y la imaginación necesarias frente a los cambios que se han venido operando en el comercio mundial por el progreso económico y tecnológico de los centros industriales.

Los países industriales han aumentado su comercio de manera extraordinaria, incorporando los nuevos bienes que crea el incesante progreso tecnológico lo que ha estimulado la diversificación de sus patrones de consumo. Este comercio ha sido un factor de primordial importancia en el

/crecimiento económico

crecimiento económico que se viene registrando en esos países. Por otra parte, se da el hecho extraordinario de que ese proceso ha sido acompañado por una expansión de la producción de importantes rubros primarios lo que ha desplazado a América Latina en el abastecimiento de sus mercados tradicionales y limitado su acceso a otras áreas. Los países industriales, con distinta intensidad, pero de manera creciente, son ahora importantes exportadores de productos primarios. Esto es, en buena parte, consecuencia de una política fuertemente proteccionista y de los avances tecnológicos en los métodos de producción agrícola que han redundado en un aumento espectacular del producto, en relación con una población rural activa que disminuye, y de la capacidad de esas economías para financiar exportaciones de más alto costo.

Muy distinto ha sido el proceso de las economías latinoamericanas. Ha habido avances importantes en la industrialización, si bien con diferencias de grado entre los países grandes, medianos y pequeños. Pero este cambio de las estructuras productivas internas y el avance en la gestión económica que ello ha significado no se ha reflejado prácticamente en las exportaciones. Estas continúan concentradas en los productos primarios, constreñidas por la política económica de los grandes centros, por los adelantos tecnológicos que traen nuevos sustitutos y por la baja elasticidad de la demanda. Los países latinoamericanos, sin excluir los que más avanzaron en la industrialización, perpetúan el esquema tradicional de la división internacional del trabajo en su comercio exterior y soportan las desfavorables consecuencias que esto trae consigo.

Los países latinoamericanos han continuado ligados a los centros tradicionales con una actitud defensiva que a la postre no ha tenido resultados efectivos. Por falta de visión o por dificultades de otra índole, no consiguieron diversificar sus mercados en el mismo campo de los productos primarios. No reaccionaron con prontitud para adaptarse a las condiciones cambiantes del comercio internacional que les hubiera exigido, indudablemente, un proceso de industrialización más eficiente y competitivo. Es sabido que una constelación de intereses limitó poderosamente la acción que hubiera podido desplegarse para salir de esa situación. Pero también es cierto que en su política de comercio exterior estos países parecieron aislarse, defendiendo una posición que se fue deteriorando paulatinamente y no mostraron la energía ni el dinamismo que requería una solución más sana y permanente.

3. Perspectivas y posibilidades del desarrollo económico en el próximo decenio 3/

Un análisis de proyecciones sobre las perspectivas del crecimiento económico permite profundizar aspectos importantes del examen que se hace en el punto anterior sobre las causas básicas del atraso económico y social que prevalece en la región y brinda otros elementos de juicio para definir con mayor precisión la naturaleza de los problemas y los objetivos esenciales de la estrategia y de la política de desarrollo. Estas proyecciones consideran cuatro factores fundamentales del ritmo de crecimiento: a) las tendencias demográficas; b) la movilización de recursos internos, particularmente en relación con las necesidades de ahorro; c) los requerimientos de comercio exterior; y d) el financiamiento externo. El estudio se completa con un examen sobre las repercusiones que tiene el ritmo de crecimiento en la solución del problema de la desocupación estructural.

a) Las tendencias demográficas y sus proyecciones

La población latinoamericana se ha venido multiplicando con rapidez extraordinaria durante los últimos 50 años. Su tasa de crecimiento anual que a principios de siglo era de sólo 1.8 % es ahora de 2.88 %. Si este ritmo persiste durante el próximo decenio, la población aumentará en 95 millones y alcanzará a 379 millones de habitantes. Los factores determinantes de este proceso son bien conocidos: la mayor atención que se presta al cuidado de la salud y los adelantos de la medicina han disminuido la mortalidad, mientras se mantienen relativamente altas las tasas de natalidad.

El proceso demográfico dista mucho de ser uniforme en los países de la región. En algunos, como la Argentina y el Uruguay, el crecimiento es lento y la población urbana muy importante. En otros, de más bajo nivel de

3/ El documento "Los déficit virtuales de comercio, y de ahorro interno, y la desocupación estructural de América Latina", (E/CN.12/831) contiene el análisis y la información técnica básica de los temas que se tratan en este capítulo. Se están haciendo nuevos estudios sobre proyecciones actualizando la información y considerando otras alternativas. Resultarán, como es natural, nuevas estimaciones que, si bien pueden diferir de las que se incorporan en este capítulo, no alterarán las conclusiones fundamentales en relación con los propósitos de este análisis.

ingreso, como Bolivia y Haití, la alta mortalidad limita todavía el crecimiento. Pero, en la mayoría de los países, que representan más del 80 % de la población total, el aumento es superior al 3 % anual y la población rural representa más de 40 %.

Esta evolución demográfica tiene gran significación para la política de desarrollo y se presenta con características propias en América Latina. Si se aprecia a la región en su conjunto, la densidad media de la población es baja, su relación con la dotación de recursos es relativamente más favorable que en otras áreas, y lo que es muy significativo, la distribución geográfica de esa población es muy desigual. Hay concentración en grandes áreas urbanas y en determinados espacios geográficos y fuerte presión demográfica en algunas áreas rurales, mientras que las dilatadas zonas del interior de América Latina aparecen relativamente despobladas.

Sólo en dos países que lograron mucho tiempo atrás un nivel de ingreso relativamente alto, el proceso de urbanización ha venido acompañado de una disminución de la tasa de natalidad, fenómeno que también ha ocurrido en Cuba y ha empezado a registrarse en Chile.

En los demás países, no obstante el intenso proceso de urbanización de los últimos veinte años, el crecimiento de la población se ha intensificado. Esto puede explicarse por la alta proporción de la población rural que registra tasas superiores de natalidad y porque su desplazamiento no se ha traducido en una incorporación efectiva a los niveles de vida, a la idiosincracia y a los hábitos de las poblaciones urbanas. Y, también, porque el conocimiento y acceso a los medios de control tiene sus limitaciones por falta de información y de recursos. Es probable, asimismo, que el proceso de urbanización demore más en influir en las tasas de natalidad que el tiempo relativamente corto en que se ha logrado disminuir la mortalidad.

Sin embargo, son notorias algunas indicaciones de que la evolución demográfica entrará en una etapa de transición en el próximo decenio. Las tendencias de estos últimos años y un análisis de proyecciones hacia 1985 permiten llegar a algunas conclusiones: a) el incremento de la tasa de crecimiento de la población ha venido disminuyendo en los tres últimos decenios, y de 2.37 en el decenio de 1940, se elevó a 2.80 en el de 1950 y pasó a 2.88 en el presente; B) la proyección de las tendencias actuales

indicaría que la tasa de crecimiento no excedería del 3 % para el próximo decenio; c) si estas tendencias se evalúan en función de diversos elementos que pueden influir en la disminución de la natalidad, la hipótesis de crecimiento más bajo proyecta para los próximos 15 años un ritmo de crecimiento que va de 2.8 a 2.7 %. En cambio, si se mantienen altas las tasas de natalidad, la continua baja de la mortalidad podría elevar el crecimiento de la población a una tasa de 3.1 a 3.2 % para ese período.^{4/}

En suma, pueden derivarse estas conclusiones: a) la evolución de la población activa para el próximo decenio ya está determinada y es independiente del curso de la natalidad en los próximos años. Esa población tenderá a crecer algo más que en el pasado, a razón de 3 % para la región en su conjunto y de 3.5 % y más para numerosos países; b) la proporción de la población infantil y en edad escolar (hasta quince años) puede variar según el curso de la natalidad, si bien el descenso de la mortalidad que se prevé compensará en gran medida la disminución que pudiera operarse. Sólo en una hipótesis extrema de menor crecimiento de la natalidad se comprueba una disminución de cierta importancia en ese grupo de la población con respecto a la evolución actual; y c) la población total podrá intensificar su ritmo de crecimiento en los países cuya mortalidad es todavía relativamente alta.

No es posible prever la influencia que podrían tener en el curso de la natalidad, durante el próximo decenio o en el de 1980, prácticas más difundidas de control de la natalidad. Hasta el momento, sólo en casos aislados se ha insinuado una política con esas orientaciones. En cambio, por lo menos en un país - la Argentina - se ha decidido una política oficial clara de expansión de la población. Pero en cualquier caso, parece que las tendencias de la población fluctuarán entre un ritmo mínimo de 2.8 a 2.7 y un máximo de 3.1 a 3.2, con variaciones significativas entre los países.

b) El déficit potencial de ahorro interno

Estudios técnicos de 18 países latinoamericanos muestran que, no obstante la alta concentración de la distribución del ingreso, la creación de ahorro es insuficiente para acelerar de manera significativa el ritmo

^{4/} Véase CEPAL, "El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina" (E/CN.12/826).

de crecimiento actual. Lamentablemente, un análisis de esta naturaleza adolece de graves limitaciones, pues en América Latina faltan estudios que permitan conocer las fuentes de los ahorros, sus filtraciones y sus desplazamientos y aplicaciones a diversos usos. El análisis debe basarse, por lo tanto, en el ahorro que a la postre se concreta en inversiones. Sin embargo, pese a esas limitaciones es útil abordar este tema por las importantes conclusiones que se derivan para la política de desarrollo.

Cabría esperar que con el aumento del ingreso el coeficiente de ahorro se elevara y promoviera así un proceso dinámico acumulativo. No parece ocurrir esto en América Latina. Es indudable que el estrangulamiento exterior, por la acción de uno u otro factor, frustra las posibilidades de aprovechar productivamente el ahorro interno. Pero el fenómeno radica también en otros aspectos de la estructura económica y social. La experiencia latinoamericana de estos últimos años muestra casos en que un ritmo de crecimiento relativamente alto, estimulado por el financiamiento externo, eleva las inversiones y el coeficiente de ahorro interno. Estas son relaciones favorables para el desenvolvimiento, pues en esas condiciones el endeudamiento externo fortalece la capacidad de producción y la movilización multiplicativa de recursos internos, lo que a su vez alienta la gradual autonomía ulterior del ritmo de crecimiento. Sin embargo, éste no es el comportamiento general y en muchos países ese proceso no se ha traducido en un aumento significativo del coeficiente de ahorro. De allí que, por la acción de factores externos el comportamiento del consumo de los grupos de altos ingresos, o por el bajísimo ingreso de la gran masa de la población, saltan a la vista dos hechos de particular importancia para el desarrollo ulterior del proceso económico. En los países latinoamericanos el proceso ahorro-inversión no tiene la flexibilidad que se da en los países industrializados y no se puede afirmar que el sistema evolucione espontáneamente en el sentido de que el incremento del ingreso, aunque fuera impulsado por el financiamiento externo, promueva la elevación del coeficiente de ahorro. Esto depende más de cambios estructurales y de medidas deliberadas que del juego natural de las variables.

Veáanse las situaciones que plantea el análisis del grupo de 18 países con respecto al ritmo de crecimiento y la evolución del ahorro. Las proyecciones para el próximo decenio muestran que si persistiera la relación histórico ahorro-ingreso, en 16 países el ahorro interno que se generaría sería insuficiente para financiar las inversiones que requiere un ritmo de crecimiento del 6 % anual. Para 1975, en ocho de estos países el déficit de ahorro representaría de 10 a 30 % de la inversión; en seis de 30 a 40 % y en dos, más del 40 %. Para el conjunto, el déficit global alcanzaría a unos 5 600 millones de dólares hacia ese año y se elevaría a 7 200 millones de dólares hacia 1980, cifras que representan más de la quinta parte del monto total de las inversiones. Este déficit potencial equivaldría al monto del financiamiento neto externo que virtualmente se necesitaría para satisfacer esa meta de crecimiento. La gravedad del problema que se origina en estos déficit potenciales se evidencia si se considera que la cifra máxima de financiamiento externo para la región en su conjunto no ha sido superior a los 2 000 millones de dólares en estos últimos años. En esas cifras globales tienen gran participación sólo dos o tres países y esta estimación referida al curso de las inversiones y no al ahorro que efectivamente puede generarse en esos países, exagera en algunos casos la magnitud real del déficit potencial.

Los déficit potenciales de ahorro se extenderían a 17 países y llegarían a unos 8 000 y 11 000 millones de dólares hacia 1975 y 1980, respectivamente, si el ritmo de crecimiento fuera de 6.5 %. En esta hipótesis esos déficit significan cerca de la cuarta parte de las inversiones adicionadas del grupo de 17 países. Y para una meta de 7 %, todos los países confrontarían déficit potenciales que hacia 1975 ascenderían a unos 10 500 millones de dólares, o sea, 27 % de la inversión. En suma, cualesquiera que sean las influencias que puedan tener en estos resultados los aspectos a que se aludió con respecto a la distribución del déficit por países y a las fallas técnicas de estas mediciones, las cifras dan una idea del tremendo problema de movilización de recursos internos que debe afrontarse para acelerar el crecimiento económico.

En numerosos casos ese déficit de ahorro es superior al de balance de pagos que resulta del déficit potencial de comercio, como se verá más adelante. Y las diferencias son más intensas en la primera etapa de

/elevación del

elevación del ritmo de crecimiento. Si en estas circunstancias hipotéticas se planteara la solución del déficit mediante un monto de financiamiento externo que colmara el déficit de ahorro, a fin de lograr el ritmo de crecimiento propuesto, la economía se ajustaría estimulando importaciones por sobre los requerimientos previstos. Y lo más probable es que estas importaciones se tradujeran en el aumento de bienes de consumo suntuarios o postergables o en la sustitución de producciones nacionales potenciales. Por otra parte, una política de esta naturaleza tendería a desestimular los programas de expansión de las exportaciones.

Este esquema analítico no tiene sólo valor teórico. Un examen cuidadoso de la evolución de varios países de la región señalará casos en que las restricciones al ritmo potencial de crecimiento tienen mayor fuerza en los factores internos que en los externos. Y, al menos parte del financiamiento externo que se utiliza no está determinado por una insuficiencia relativa de capacidad de compra externa, sino por el déficit de ahorros para inversión. En estos casos el endeudamiento externo actúa más bien como sustituto del ahorro interno y no como su complemento indispensable.

Dos términos deben considerarse para apreciar las posibilidades y de reducir ese déficit potencial entre ahorros internos e inversiones: la relación producto-capital que determina el monto de las inversiones y el comportamiento del ahorro en relación con el ingreso, que es el que proporciona la masa de recursos para financiamiento interno. Véanse, en primer lugar, las posibilidades de disminuir las exigencias en materia de inversiones elevando la relación producto-capital.

Es mucho lo que puede ganarse mejorando la eficiencia en la utilización del capital, y esto debe convertirse en objetivo fundamental de la política de desarrollo. Existe capacidad ociosa en diversas ramas de la actividad industrial; es considerable el incremento de productividad y producción que puede lograrse en el sector agropecuario sin cuantiosas inversiones de capital; una política bien concebida en la orientación de las inversiones y en la reposición de equipos, así como la adopción de tecnologías más adecuadas a los procesos productivos y al medio latinoamericano, son otros aspectos generales que muestran las grandes posibilidades de mejorar la eficiencia. Por otra parte, un cambio en la estructura productiva podría

/economizar capital

economizar capital y el nuevo ambiente económico y social que debiera crearse mediante una política de desarrollo promovería la incorporación directa de mano de obra en las zonas rurales y urbanas, en la construcción, y en obras de infraestructura de diversa índole, que también contribuirían a aquella finalidad.

Con todo, es probable que estas importantes economías no alcancen a compensar el mayor aumento relativo de las inversiones que se requieren para obtener ritmos más acelerados de crecimiento económico y desarrollo social. Se trata de ampliar la infraestructura en rubros como, energía, transportes y comunicaciones, que se caracterizan por largos períodos de gestación y bajas relaciones producto-capital. Lo mismo ocurrirá con la construcción de viviendas y la expansión de servicios públicos. Debe tenerse en cuenta, además, que la producción de bienes intermedios esenciales y de capital exigen formas modernas de producción y aumento de la participación relativa de las inversiones. De tal manera, bien puede suceder que la relación global capital-producto actual se mantenga o aun tienda a subir a largo plazo con una estructura distinta y más eficiente.

Por lo demás, si se lograra disminuir la relación capital-producto para la economía en su conjunto, ello no debiera tomarse como una indicación de menor necesidad de ahorros, sino como una demostración de las posibilidades de acelerar aún más el ritmo de crecimiento, con lo cual volvería a surgir el problema del déficit de ahorros presentado en estas proyecciones.

En suma, las posibilidades de acelerar el ritmo de crecimiento, por lo que se relaciona con este factor del déficit potencial de ahorro, dependen del grado de eficiencia que pueda lograrse en la utilización y asignación del capital y de la profundidad de las reformas institucionales y la eficacia de las políticas que se requieren para acrecentar los recursos invertibles. Es relativamente considerable el aumento que se necesita en el coeficiente de inversión para superar la situación actual. Así, por ejemplo, el coeficiente de ahorro de 16 % que corresponde a la región en su conjunto tendría que elevarse a 20 o 24 %, si se aspira a un ritmo de crecimiento de 6 o 7 % al año. En manera alguna puede pensarse que ese incremento podría ser financiado por el endeudamiento externo. Dejando de lado consideraciones sobre la factibilidad y racionalidad de

/tal propósito,

tal propósito, cabe recordar que ni en los años de máximo financiamiento neto externo, éste alcanzó a representar el 2 % del producto. En definitiva, un proceso de mayor dinamismo económico y social exigirá la contención del aumento del consumo personal sobre todo en una primera etapa. Y esa contención debe soportarla el consumo de los grupos de alto nivel de ingreso. De ahí que, en otros términos, las posibilidades de acelerar significativamente el ritmo de crecimiento dependen de la factibilidad de las políticas que se decidan con aquellos propósitos y de la profundidad que ellas puedan alcanzar.

c) El déficit potencial de comercio exterior y de balance de pagos

El otro factor fundamental que debe considerarse en esta evaluación prospectiva del ritmo de crecimiento se relaciona con las necesidades del comercio exterior y, particularmente, con la capacidad de la economía para financiar las importaciones mínimas que se requieren para satisfacer determinadas metas de crecimiento. Intervienen, por lo tanto, en este análisis tres variables principales: la proyección de las exportaciones, las necesidades de importación y los servicios financieros del endeudamiento y de la inversión externa. En términos generales, el estudio del grupo de 18 países muestra que dadas las condiciones actuales, si no se introducen cambios importantes en la política económica y comercial internacional, ni se realizan programas nacionales enérgicos de promoción de exportaciones, los ingresos corrientes de divisas aumentarán a un ritmo muy inferior al de las importaciones, y se originarán cuantiosos déficit potenciales en relación con las metas de crecimiento de 6 a 7 % que se vienen examinando. Esta situación se agrava al tener en cuenta los intereses y utilidades del endeudamiento y de la inversión extranjera, por el monto a que llegan los déficit potenciales de balance de pagos. Véanse ahora las conclusiones más significativas del análisis técnico realizado.

Las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas son francamente desfavorables. El análisis individual del grupo de 18 países indica que, de no producirse cambios profundos en la política económica y comercial internacional de los grandes centros industriales y en las políticas nacionales, el ritmo de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas tenderá a debilitarse durante el próximo decenio, y el ingreso

de divisas se deteriorará aún más si la relación externa de precios vuelve a declinar. En las condiciones que prevalecen actualmente parece razonable considerar tres hipótesis de exportación: una relativamente baja que se traduce en un ritmo anual de crecimiento de 3.2 % para la región en su conjunto; una más favorable cuyo ritmo anual se eleva a 4.7 %; y una proyección intermedia que resulta en una tasa de 3.7 %.

Estas tres hipótesis resultan de proyecciones de tendencias actuales, de la evaluación de perspectivas que presentan los distintos rubros en cada país y de planes de promoción que están en marcha. La hipótesis más favorable recoge precisamente los resultados que podrían esperarse de esas políticas deliberadas. Sin embargo, ellas no consideran los probables efectos ulteriores de una evolución más rápida del comercio regional o de cambios sustanciales en las corrientes de productos primarios e industriales a los mercados tradicionales, a países socialistas, o a otras regiones en desarrollo, ya que aquí se trata más bien de evaluar el déficit virtual de comercio exterior frente a las perspectivas de las corrientes y modalidades predominantes del comercio.

La elevación del ritmo de crecimiento económico exigiría un aumento considerable de las importaciones y ello ocurre sobre todo en la primera etapa por la expansión de las inversiones que tienen un alto componente importado. Téngase en cuenta que para la región en su conjunto, el coeficiente de importaciones de productos intermedios, en relación con el ingreso interno, es de alrededor del 5 % y que la participación del abastecimiento externo de maquinaria, equipo y otros bienes que se destinan a la formación de capital, alcanza al 20 % del valor de las inversiones. De esta manera, si se proyecta el comportamiento histórico de los distintos rubros de las importaciones en relación con el producto y la inversión interna para un ritmo global del crecimiento del 6 %, resulta que el monto de las importaciones crecería a una tasa media de 5.3 %, y si el crecimiento del producto se elevara a 7 % durante el próximo decenio, el aumento de las importaciones sería de 6.2 % anual.

Ahora bien, si se compara la hipótesis intermedia de la proyección de las exportaciones (3.7%) con las necesidades de importación correspondientes a un ritmo de crecimiento del producto interno de 6 %, resultaría

/que hacia

que hacia 1975, de los 18 países estudiados, 15 tendrían un déficit potencial de comercio que alcanzaría a 1 600 millones de dólares. Hacia 1980, el déficit aumentaría a unos 2 800 millones de dólares para 16 países. Si, con propósitos ilustrativos, se examina la hipótesis de que esos déficit de comercio se compensen en su totalidad acrecentando el endeudamiento en condiciones similares a las actuales, el déficit potencial de balance de pagos resultante ascendería a 3 800 y 6 600 millones de dólares hacia los años 1975 y 1980, respectivamente. La magnitud del problema que presentan estos déficit se aprecia al recordar que el saldo negativo más alto de balance de pagos registrado en estos últimos años ha sido del orden de los 2 000 millones de dólares. Estas estimaciones ponen de manifiesto el extraordinario gravamen que representan los servicios externos, y ello aun sin computar las amortizaciones por el endeudamiento actual y el que eventualmente se contraería.

El análisis muestra además que de los 17 países que tendrían déficit de balance de pagos hacia 1975, sólo en cuatro el déficit representaría menos del 10 % de los ingresos de exportación; en ocho esa proporción variaría de 10 a 40 % y en cinco sería de más de 50 %. Estas proporciones se acrecentarían desfavorablemente hacia 1980 porque el déficit potencial de balance de pagos aumenta más rápidamente que los ingresos de exportación.

La gran influencia que tienen las exportaciones en la determinación del déficit potencial se revela si se comparan los ingresos externos de la proyección más favorable (4.7 %) con las necesidades de importación vinculadas con la meta de crecimiento del 6 %. En este caso el déficit de comercio se presentaría sólo en nueve países hacia 1975 con un monto de 700 millones de dólares y en 11 países hacia 1980 con unos 1 600 millones de dólares. En los demás países habría un superávit virtual, cuyo monto es superior al de esos déficit. Si se computaran las utilidades e intereses virtuales de los déficit y del endeudamiento acumulado, la brecha de balance de pagos se ampliaría a unos 1 600 y 3 600 millones de dólares, respectivamente. El acrecentamiento de las exportaciones a un ritmo del 1 % más por año disminuye considerablemente el déficit virtual y presenta en este caso perspectivas más favorables para lograr un mayor dinamismo económico. En otras palabras, la hipótesis más favorable de las exportaciones insinúa la

factibilidad de un ritmo de crecimiento del producto interno mucho más alto que el que se deriva de la tendencia histórica. Esta apreciación debe tomarse sólo como una indicación general, pues se tendrían que examinar las proyecciones de cada país para fundamentar conclusiones más concretas sobre esta materia.

Véanse ahora las repercusiones de la proyección de crecimiento global del 7 % en relación con la expansión más favorable de las exportaciones. El déficit potencial de comercio se extendería a 15 países en 1975 y totalizaría unos 2 900 millones de dólares y a 16 países hacia 1980 con algo más de 5 000 millones de dólares. Pero sólo tres países contribuirían con el 70 % de ese déficit. Estos déficit se duplicarían al tener en cuenta los intereses y utilidades, efectivas y virtuales, de las inversiones y del endeudamiento en que eventualmente se incurriría. Otra vez los servicios financieros externos (aun sin computar las amortizaciones) revelan la alta ponderación que tienen en la limitación del ulterior crecimiento económico. Corresponde examinar ahora cuáles son las posibilidades principales que existirían para disminuir estos déficit a magnitudes tolerables. Son tres los términos sobre los que, en principio, se puede actuar: importaciones, exportaciones y servicios financieros.

En principio, no parece factible acentuar la compresión del coeficiente de importación, reduciendo por esta vía las necesidades de divisas sobre todo si la sustitución ha de continuar constreñida a los mercados nacionales, y esto no sólo por dificultades técnicas sino por las exigencias de mayor economicidad en la industrialización nacional. Sin embargo, pueden economizarse importaciones de relativa significación, particularmente por lo que respecta a los bienes e insumos que directa o indirectamente corresponden a consumos suntuarios o postergables, y que de una u otra manera están incorporadas en el déficit potencial, que se proyecta sobre la base del comportamiento histórico. Pero no será factible contener importaciones de productos intermedios esenciales y de bienes de capital, sobre todo en la primera etapa de dinamización de la actividad económica. Por otra parte, bien pueden presentarse situaciones en que sea menester aumentar, por sobre lo proyectado, los abastecimientos externos de bienes de consumo popular. Estas limitaciones del proceso de sustitución son mucho más severas para los países pequeños y medianos de la región.

La expansión de las exportaciones representa, como es evidente, la solución más sana y efectiva. Las proyecciones muestran la importancia considerable que tiene el incremento de las exportaciones para reducir el déficit potencial, por sus efectos sobre la balanza comercial y los servicios financieros externos. Con mayores exportaciones se puede aspirar a un ritmo de crecimiento más alto y a establecer las condiciones de una política industrial más eficiente. En este aspecto, el financiamiento externo no es la alternativa de la expansión de las exportaciones. Esta última aparece como el objetivo esencial y aquél como un recurso complementario. Ahora bien, las posibilidades de acrecentar los ingresos de exportación dependen de los resultados concretos que puedan obtenerse de la acción internacional en el campo de los productos primarios y de la capacidad de los países latinoamericanos para incorporarse al comercio internacional de manufacturas. La integración regional vuelve a surgir como el instrumento fundamental del desarrollo nacional por la contribución inmediata que puede hacer a la solución del déficit comercial y a la conformación más racional de las economías latinoamericanas, al facilitar la continuación del proceso de sustitución de importaciones en un mercado ampliado y la expansión de las exportaciones por el comercio recíproco.

d) Perspectivas de la desocupación estructural

Es conveniente completar este análisis con las perspectivas de la evolución de la desocupación estructural que, por la magnitud impresionante que ha alcanzado, debe ser objetivo esencial de toda estrategia del desarrollo.

Son notorias algunas indicaciones de que la evolución demográfica entrará en una etapa de transición en el próximo decenio pero, que la fuerza de trabajo tenderá a aumentar a un ritmo más alto que el registrado en el presente decenio. Para la región en su conjunto, se estima que la tasa anual de 2,8 % con que crece la población económicamente activa se elevará a 3,0 % anual y que en numerosos países pequeños ese ritmo será todavía mayor, pues alcanzará a 3,5 %; sólo en la Argentina y el Uruguay la expansión de la fuerza de trabajo será relativamente pequeña.

/Así pues,

Así pues, si se mantuviera el ritmo de crecimiento económico histórico, el problema de la desocupación estructural continuaría acentuándose y alcanzaría proporciones gravísimas por sus consecuencias sociales. Según las estimaciones estadísticas para la región en su conjunto la ocupación ha venido creciendo a un ritmo inferior al de la población activa, de manera que la desocupación abierta ha tendido a aumentar, agravándose al mismo tiempo los problemas de la subocupación y de las actividades improductivas. Esa subocupación y el empleo improductivo suelen alcanzar magnitudes más grandes que la desocupación abierta, o al menos similares a ella. Muy probablemente el 40 % de la mano de obra activa está subocupada, empleada en actividades de ínfima productividad, abiertamente desocupada o empleada en servicios que pueden considerarse improductivos. Se estima que el desempleo abierto representa actualmente alrededor del 10 % de la población activa. Como durante este decenio la población activa tenderá a crecer a un ritmo de 3 % al año, si la ocupación continúa aumentando a la tasa actual de sólo 2.5 % por año, la desocupación abierta tenderá a duplicarse hacia 1980, y representará más del 14 % de la población activa. Esa diferencia entre la fuerza de trabajo y la demanda efectiva proseguiría aumentando. Por otra parte, si el ritmo de la producción interna se mantiene en la tasa actual de alrededor del 5 %, también se agravarán simultáneamente las situaciones de ocupaciones improductivas y de subocupación que no se consideraron en las cifras anteriores.

Para que la desocupación estructural tienda a aliviarse es imprescindible que la ocupación crezca mucho más que la población activa, y que el producto por persona ocupada también se eleve más que en el pasado. Lo primero influye directamente en la utilización de la mano de obra redundante y lo segundo indica que el proceso de incorporación se desarrolla de manera productiva.

Si la ocupación aumentara en 3.5 % al año, la desocupación abierta - que se supone en un 10 % de la población activa - todavía seguiría representando más del 5 % de esa población en 1980, proporción que sólo se acercaría a niveles normales en el curso del decenio de 1980. Ahora bien, para solucionar el otro aspecto de la desocupación estructural, habría

/que intensificar

que intensificar el crecimiento del producto por persona ocupada. Si, a este respecto, se considerara un ritmo de 3 % en la productividad, en lugar del 2.6 % que se viene registrando, el producto global debiera crecer a un promedio de 6.5 % durante todo el decenio.

De otro lado, si la magnitud de la desocupación se fijara en un 15 % de la población activa - situación que puede ser más expresiva del problema real de muchos países - se vería que aunque la ocupación se expandiera al 4 %, se tendría hacia 1980 más de un 6 % de desocupación abierta, y el producto global tendría que alcanzar un ritmo de crecimiento medio superior a 7 % para que la productividad se elevara al 3 %.

Este problema es mucho más grave para los países que junto a altas proporciones de desocupación, tienen una población activa que está aumentando con rapidez mayor que el promedio de 3 % anual que se aplicó en esos ejercicios numéricos. En estos casos, será muy superior el ritmo de crecimiento global requerido para satisfacer las metas de ocupación supuestas en este análisis.

Estas proyecciones elementales ilustran la magnitud del esfuerzo que debe realizarse para comenzar a resolver el problema de la desocupación estructural, y plantean en términos muy claros el gran problema del desarrollo latinoamericano. Por un lado, las fuertes limitaciones que imponen a la expansión económica los déficit potenciales de ahorro y de balance de pagos, y por el otro, la urgencia de acelerar esa expansión para brindar un empleo productivo a la mano de obra que se multiplica con tanta rapidez y eliminar la cuantiosa desocupación estructural que se ha acumulado.

De persistir las tendencias actuales, es decir si no se atenúan los déficit potenciales de balance de pagos, ni se lleva a la práctica una política que influya profundamente en la movilización de los recursos financieros y reales internos durante el próximo decenio, el desempleo aumentará y la distribución del ingreso se hará todavía más desigual, acrecentando la masa de la población que hoy subsiste en precarias condiciones de vida. Y ello aunque la economía latinoamericana continúe creciendo a ritmos similares a los actuales. Por supuesto que estas

/perspectivas pueden

perspectivas pueden variar de uno a otro país, pues hay situaciones menos apremiantes, en relación con el problema de la ocupación, pero también hay otras más agudas que las que es dable inferir de las cifras adicionales para la región en su conjunto.

e) Conclusiones fundamentales del análisis de las proyecciones

El análisis de las proyecciones lleva a las siguientes conclusiones:

a) si no se introducen los cambios estructurales que requiere la mayor movilización de recursos invertibles no se podrá acelerar el ritmo de crecimiento actual, acrecentar la ocupación productiva y mejorar la distribución del ingreso; b) una meta, técnicamente factible, tendiente a aumentar a 7 % el producto interno para la región en su conjunto, en el próximo decenio, exigirá modificar sustancialmente la política económica y la estructura productiva; c) las limitaciones al consumo, necesarias para aumentar las inversiones productivas, sólo podrían lograrse restringiendo el consumo de los grupos de altos ingresos; d) las posibilidades de alcanzar ese mayor dinamismo dependen, en gran medida, del rápido crecimiento de los ingresos de exportación; e) la expansión del comercio regional mediante los procesos de integración que están en marcha y otros acuerdos que pueden concretarse ofrece posibilidades inmediatas para facilitar el logro de esos objetivos de crecimiento; f) es necesaria la aportación de recursos externos, sobre todo para resolver el problema del déficit potencial exterior; y g) esta cooperación financiera externa deberá brindarse en condiciones muy favorables por el pesado endeudamiento que soportan los países de la región.



Capítulo II

LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA Y LOS MEDIOS PARA ALCANZARLOS

1. Examen general de los objetivos

a) Definición general

No es posible plantear para los países latinoamericanos una estrategia y una política uniformes de desarrollo. Ni siquiera podría hacérselo para cada uno de los grupos tradicionales de países (grandes, medianos y pequeños), en que suelen dividirse para el análisis pues existen diferencias considerables entre los países que los componen. Sin embargo, así como se descubrieron problemas y obstáculos estructurales al desarrollo que, con diferencias de grado, prevalecen en toda la región, es posible también definir aspectos esenciales de la estrategia que son de aplicación más o menos general, aunque su traducción a la práctica dependería de las condiciones de cada país y de la decisión de sus gobiernos.

Del examen que contiene la primera parte de este documento pueden desprenderse los principales objetivos que debería proponerse una estrategia para el desarrollo latinoamericano.

El primero, evidentemente, es el propósito ineludible de elevar la tasa de crecimiento y de asegurar la estabilidad y persistencia de un proceso más dinámico. Esta finalidad, de tipo cuantitativo y general, debe integrarse con otras que atiendan de preferencia a la naturaleza o contenido del proceso.

Sobresale así un segundo objetivo relacionado con la necesidad de lograr una distribución más equitativa de los frutos del aumento de la producción. Ese propósito supone modificaciones considerables en varios planos, que podrían definirse en función de: a) la incorporación de la población desempleada o que se encuentra en situaciones de subocupación o equivalentes a la "cesantía disfrazada" a actividades realmente productivas; b) la difusión del progreso técnico para suavizar los desniveles que han caracterizado al desarrollo de la región y que se han acentuado con el tiempo. Esto envuelve no sólo atenuar las diferencias de productividad entre la ciudad y el campo que son fundamentales en muchos países, sino

/hacer lo

hacer lo propio en cada uno de los sectores económicos en que se plantea una marcada heterogeneidad en cuanto a la absorción y la diseminación del progreso técnico; c) mejor distribución de los recursos entre las principales regiones de cada país para reducir la excesiva concentración geográfica de la actividad económica y los adelantos sociales, aprovechar cabalmente las potencialidades de desarrollo latentes en algunas zonas y beneficiar así a las poblaciones que habitan en ellas y que tienen escasas posibilidades de trasladarse hacia zonas más dinámicas, y d) la repartición funcional y personal de los ingresos creados por el proceso de desarrollo económico para que los grupos sociales participen en forma equitativa de los bienes y servicios disponibles.

b) Los objetivos externos

No se trata solamente de cambios en la intensidad y el contenido del desarrollo interno. Esos objetivos deben necesariamente vincularse con otros que atañen a las relaciones de estos países con el exterior. Por una parte, hay realidades, - como las que se han señalado en la primera parte - que deben ser superadas si se desea moderar o eliminar las condiciones de vulnerabilidad y dependencia que afectan al desarrollo nacional. Por otro lado, el cumplimiento de tal objetivo depende en grado decisivo de la considerable expansión del comercio exterior y de la transformación de las modalidades de ese intercambio.

En consecuencia, la estrategia de desarrollo debe incluir como otro objetivo básico la reducción o supresión de los factores que determinan la dependencia y la vulnerabilidad exteriores de estas economías y el establecimiento de un marco o sistema más propicio de comercio y cooperación dentro de la propia región, con el resto del mundo, y en especial con los países industrializados. Destacan con claridad los objetivos externos relacionados con la intensificación y diversificación de las exportaciones, la integración regional y la cooperación financiera externa.

c) La congruencia de los objetivos

Acaso pudiera considerarse que estos objetivos son interdependientes y que bastaría, por ejemplo, con elevar el ritmo de crecimiento económico para resolver el problema de la ocupación, mejorar la distribución social del ingreso y promover el proceso de integración de las economías nacionales.

Si bien es cierto que hay relaciones recíprocas, no lo es menos que sus efectos no tienen el dinamismo y la amplitud necesarios. Por lo demás, como se vio al examinar los obstáculos internos del desarrollo, hay factores inherentes a la estructura de las economías latinoamericanas que limitan precisamente los efectos económicos y sociales de la evolución de esas estructuras. Es más, si no se adopta una estrategia adecuada en función de las condiciones peculiares de los países, esos objetivos, lejos de apoyarse mutuamente, pueden resultar incompatibles. Es útil ilustrar este aspecto con algunas apreciaciones.

La absorción productiva de la mano de obra redundante y de la fuerza de trabajo adicional que se deriva del crecimiento demográfico, no dependen sólo del ritmo de crecimiento. Tienen especial importancia la estructura de ese crecimiento, la asignación sectorial y regional de las inversiones y las tecnologías de producción por lo que se refiere a la participación del capital y de la mano de obra. De esta manera, dadas ciertas modalidades, el objetivo de elevación de la productividad puede resultar incompatible con el del empleo. Una política de redistribución del ingreso que se traduzca en el acrecentamiento del consumo global, público y privado, puede debilitar el ritmo ulterior del crecimiento económico y provocar graves presiones inflacionarias, si no se ha atendido adecuadamente a la formación de capacidad de producción o no se han corregido los factores estructurales que limitan la producción en determinadas actividades, como ocurre en el sector agropecuario. Asimismo, la aceleración del ritmo de crecimiento, librada a las fuerzas de la estructura económica actual, puede continuar acentuando las disparidades regionales y la desigualdad en la distribución del ingreso. Y, por otra parte, podría ocurrir que propósitos deliberados de desarrollo regional no sean compatibles, en un período determinado, con el objetivo global de alcanzar en ese período el máximo crecimiento. Compatibilizar, en suma, estos distintos objetivos esenciales, es el problema que debe considerarse de una manera integral la planificación nacional. Más adelante se tratan algunos aspectos de este tema.

d) Política de desarrollo y población

Antes de presentar los objetivos económicos y sociales básicos, parece conveniente relacionarlos con un aspecto de orden más general examinado en el Capítulo I: el crecimiento demográfico.

Se desprende de ese análisis que los aspectos fundamentales de la estrategia de desarrollo no pueden condicionarse de manera alguna a las tendencias de la natalidad en el próximo decenio. Más aún, no cabe duda de que los cambios y reformas fundamentales exigidos por el desarrollo ayudarán al proceso de transición demográfica que se insinúa en América Latina. Esto, por supuesto, podría acentuarse, por las acciones encaminadas específicamente a suministrar a la población los conocimientos y los medios que ofrezcan posibilidades efectivas de decidir sobre el tamaño de la familia. Pero es evidente que no puede actuarse sobre la base de que una disminución de la natalidad pudiera liberar recursos que hagan menos urgentes las reformas institucionales y las políticas de movilización preconizadas. Es claro que la disminución de natalidad permitiría mejorar más rápidamente las condiciones de vida y de educación de las poblaciones jóvenes y contribuiría también a mejorar los niveles medios de consumo de la población en general. Pero la naturaleza y magnitud de los problemas del desarrollo en América Latina son tales que la explosión económica que urge provocar no puede evitarse, ni aun condicionarse al debilitamiento que pudiera ocurrir en la explosión demográfica en los años próximos.

Puntualizados de esta manera los aspectos fundamentales, es útil ampliar algunas de las consideraciones presentadas. Es obvio que en estos últimos decenios el nivel medio de consumo por habitante podría haberse mejorado por sobre los niveles que se registraron si la tasa de natalidad de la población latinoamericana hubiera crecido con un ritmo menor. El descenso de la tasa de natalidad ayudaría en cierta medida a resolver en el menor plazo, los propósitos esenciales de mejoramiento del nivel de vida de la masa de la población. Esto adquiriría significación especialmente en aquellos países en que se dan altos ritmos de crecimiento de la población. Las situaciones en América Latina varían significativamente y no podrían formularse planteamientos de carácter general sobre esta materia.

En cualquier caso, una política demográfica no puede concentrar su preocupación únicamente en el aspecto cuantitativo. Deben tomarse en cuenta los problemas relacionados con la distribución de la población en zonas rurales y urbanas en grandes y pequeñas ciudades. Y sobre todo los aspectos cualitativos que se refieren a la integración plena económica y social de la población. De esta manera se promoverá una acción consciente y responsable de la familia para decidir sobre su tamaño y sobre otros aspectos sustanciales de su vida económica, y social y espiritual.

2. La aceleración del ritmo de desarrollo:
posibilidades y requisitos

a) Las metas de crecimiento

Trasciende a las finalidades de este documento determinar la meta de crecimiento económico que podría alcanzar América Latina en el próximo decenio. No puede llegarse a ello sobre la base del análisis general que se viene efectuando. Sería imprescindible un estudio más preciso sobre las condiciones y perspectivas de cada uno de los países. Por lo demás, el ritmo de crecimiento dependerá de la intensidad y profundidad de las medidas que se decida adoptar para remover los factores estructurales internos y del éxito que se tenga en la solución del estrangulamiento exterior. En términos generales, el análisis de proyecciones ha brindado valiosos elementos de juicio para esclarecer este problema. Muestra, por un lado, los fuertes obstáculos que significan los déficit potenciales de ahorro y de comercio exterior y, por el otro, la necesidad de un rápido y amplio crecimiento para absorber la fuerza de trabajo.

Si a la luz de estos antecedentes, se pretendiera formular una apreciación general sobre una meta de crecimiento de América Latina para el próximo decenio, serían pertinentes dos consideraciones. Primero, no se justificaría una meta de crecimiento inferior al 6 %, pues varios países la han logrado y la región en su conjunto se ha aproximado a ella en algunos años, como en 1968 y 1969. Segundo, si se toma en cuenta el problema de la ocupación, debiera aspirarse a un ritmo mayor para muchos países, pero al evaluar los factores estructurales y especialmente el estrangulamiento exterior, podría concluirse que tal vez una meta del 7 % para la región en su conjunto sería la más indicada como hipótesis de trabajo, si bien podría resultar ambiciosa para varios países.

/Sin embargo,

Sin embargo, debiera meditar-se en el atraso económico y tecnológico que prevalece en la región y en la gravedad de los problemas sociales que amenazan agudizarse para la mitad de la población latinoamericana. Cabría preguntarse si, frente a esta situación, el Segundo Decenio del Desarrollo no debiera traducirse, en esencia, en una firme convicción de los países latinoamericanos y en un compromiso concreto de los países industriales y de la comunidad internacional, para adoptar las grandes decisiones que permitan que América Latina logre al final de la próxima década duplicar su ingreso global mediante la plena utilización de sus recursos y por los cauces de una distribución social más equitativa.

Hay un aspecto importante de la estrategia que se relaciona con la evolución temporal del ritmo de crecimiento. Suele plantearse la alternativa de un mejoramiento gradual, como sería la de pasar del ritmo de aproximadamente 5.8%, que registra la región, a tasas intermedias hasta lograr al final de un período relativamente extenso una meta determinada.

Sin embargo, una opción más eficaz es la de acelerar en el menor plazo posible el dinamismo económico, que por comodidad y brevedad se sintetiza en el ritmo de crecimiento. Dos razones se imponen para abordar una solución de esta naturaleza. En primer lugar, la urgencia en incorporar a la masa de trabajo disponible, y, en segundo lugar, el hecho de que la elevación del ritmo que se consigue por esa incorporación y por otros factores, hace menos dificultosa la acción para materializar los cambios, las reformas estructurales y los ajustes que se requieren, particularmente sobre la redistribución del ingreso. Esta estrategia puede facilitarse, precisamente, por la existencia de esa fuerza de trabajo, por las contribuciones significativas e inmediatas que pueden derivarse de acciones encaminadas a elevar la productividad y la eficiencia, y por el alto grado de capacidad ociosa que existe en diversos sectores de productos esenciales y de bienes de consumo.

Además tómesese en cuenta la flexibilidad que muestran los países latinoamericanos en la aceleración del ritmo de crecimiento, sobre todo en su intensificación al liberarse de las restricciones externas. Es claro que la realización de esta estrategia necesita de una cooperación financiera externa que tendría que concentrar el aporte de recursos en las primeras etapas del proceso, en tanto no se logre resolver o atenuar el estrangulamiento externo.

b) La proyección social de la expansión

Es pertinente preguntarse cuáles serían las condiciones para acelerar el ritmo de crecimiento, tomando en cuenta que ello exigirá una elevación del coeficiente de ahorro y de la inversión, y, por lo tanto, cuáles serían las repercusiones del fenómeno sobre las situaciones de bienestar de la población y en especial de la gran mayoría postergada. Esto implica, claro está, algunas hipótesis sobre la distribución social de los frutos del desarrollo.

En este respecto y sin que las cifras pretendan, en manera alguna, señalar un programa cuantitativo, pueden delinearse algunas alternativas para ilustrar la naturaleza de los problemas que deben abordarse.

Así, por ejemplo, en relación con un ritmo de crecimiento global del 6%, podría plantearse la alternativa de que la mitad de la población mejore su consumo por habitante en 4.2% por año y que los estratos medios lo hagan más lentamente. En este caso los estratos superiores debieran experimentar una compresión inicial en su consumo que después de cierto tiempo comenzaría a recuperarse. De esta manera la mitad de la población que tiene actualmente un consumo por habitante de apenas unos 150 dólares, en el conjunto de América Latina, alcanzaría la cifra de 300 dólares al cabo de 17 años; mientras que los estratos medios necesitarían más de 20 años para duplicar su consumo actual. Si, en cambio, el ingreso medio por habitante creciera al 7% sería posible acelerar el mejoramiento de aquella mitad de la población, así como el consumo de los estratos medios y superiores.^{1/}

Cabría considerar otra posibilidad como una meta de crecimiento global que se acercara a la del 4% por habitante. Consistiría en que el 50% de la población mejore su consumo en 4.7% por habitante y por año, y el resto de la población en 2% o más según el ritmo global de crecimiento. En esta hipótesis la capa social de bajo consumo actual podría duplicarlo en 15 años. En suma, cuanto mayor sea el ritmo de crecimiento económico, más fácil será la incorporación productiva de la fuerza de trabajo y más

^{1/} Véase Raúl Prebisch Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680) Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1963.

rápidamente podrá elevarse el consumo de la población, y, también se presentarán condiciones más factibles para efectuar el proceso de redistribución que se viene examinando.

La austeridad o la contención del consumo de los grupos de altos ingresos se destina al propósito esencial de acrecentar la capacidad de producción de la economía. No se trata en manera alguna de una redistribución nominal del ingreso, que a la postre se frustraría, sino de movilizar los recursos potenciales que existen por la alta concentración personal del ingreso para transformarlos en recursos invertibles.

Esta política de redistribución tendría sus efectos inmediatos en un cambio de la estructura de la demanda, pues aumentaría con mayor rapidez la de los bienes de consumo popular. En la última hipótesis planteada, el consumo global de los grupos de bajo ingreso crecería en 7.8 % por año, el consumo de bienes agropecuarios en 5.6 % y el de bienes y servicios no agropecuarios en 8.9 %, en tanto que el consumo global del resto de la población lo haría en algo más del 5 %. Es evidente, por lo tanto, que tendrán que producirse cambios en la estructura productiva y en la asignación sectorial de los recursos.

Un proceso de esta naturaleza que influye en la estructura de la demanda tendrá dos efectos de especial significación: ensanchará los mercados nacionales, originando intensos estímulos para la expansión de la producción industrial y agropecuaria, y, al modificar la estructura de la producción con esa nueva orientación, se agregará al ritmo de crecimiento otro factor muy importante para la absorción de la fuerza de trabajo, pues es sabido que en las industrias tradicionales se concentra la mayor densidad de mano de obra.

También influirá en la composición o al menos en la distribución de las importaciones, pero sin duda, como se vio en el capítulo anterior, se acrecentarán considerablemente las necesidades de abastecimientos externos de productos esenciales y de bienes de capital. De aquí que aquellos objetivos esenciales de la estrategia de desarrollo estén dependiendo en buena parte de la solución del déficit potencial de balance de pagos, con lo cual la cooperación financiera externa, sobre todo en una primera etapa del proceso, adquiere especial importancia.

c) La movilización de recursos internos

La aceleración del ritmo del crecimiento económico y la absorción de la desocupación estructural exigirán - como se dijo - un aumento extraordinario de inversiones reales orientadas con propósitos bien definidos. Se estima que el monto de las inversiones fijas que actualmente son de unos 15 000 millones de dólares para aquel grupo de 18 países estudiados, deberá elevarse hacia 1975 a más de 28 000 millones de dólares si se pretendiese lograr un ritmo medio de crecimiento del 6 % y a 35 000 millones de dólares, si ese ritmo fuera del 7 % anual.^{2/} Esas inversiones tendrán que satisfacerse por el desarrollo de la producción de la industria latinoamericana y por las importaciones.

La producción de bienes intermedios básicos y de bienes de capital ha representado uno de los rubros más dinámicos de las actividades industriales durante los últimos años. Pero su crecimiento tendrá que intensificarse considerablemente para lograr las metas que se vienen examinando. Y esta intensificación impone la condición ineludible de desplazar el máximo de recursos hacia esas actividades. Esto significa que tendrá que contenerse la formación de capacidad de producción para determinados renglones del consumo público y privado que se consideren suntuarios o postergables. Y hasta sería necesario considerar la posibilidad de llevar a la práctica cierta reasignación de recursos, tal como podría ocurrir en relación con la producción de bienes duraderos para consumo.

Los estudios realizados muestran que es mucho lo que se puede avanzar en los países grandes y medianos de América Latina en materia de producción de bienes para inversión y también en relación con maquinaria y equipo. Aun en los países pequeños, hay posibilidades de hacerlo en determinados rubros. Con todo, se sabe que, en materia de bienes de capital y de productos intermedios, existen serias limitaciones por la magnitud del mercado, por el monto de las inversiones o por las exigencias técnicas. Una política industrial bien concebida debería establecer los

^{2/} Véase "Los déficit virtuales de comercio y de ahorro interno y la desocupación estructural de América Latina" (E/CN.12/831).

principios de una orientación racional de recursos en este campo. La integración y los arreglos subregionales adquieren especial importancia para brindar a los países latinoamericanos mejores condiciones para avanzar en la producción de productos intermedios esenciales y en equipo y maquinaria. Las cifras del comercio que se han logrado últimamente entre países de la ALALC en manufacturas que en parte incluyen bienes de capital, aunque son de una magnitud muy reducida todavía, representan índices promisorios de lo que se podría lograr en esta materia.

No obstante los avances que deben efectuarse en la producción nacional de bienes de capital, y los impulsos que se originen en la integración, es evidente que América Latina necesitará efectuar importaciones relativamente considerables, sobre todo en la primera mitad del próximo decenio si ha de aplicar una política de desarrollo que tienda a alcanzar los objetivos que se vienen examinando. Hay que tener en cuenta que las importaciones de los distintos renglones de bienes duraderos de producción y de algunos productos intermedios básicos para formación de capital representan alrededor de un 20 % del valor de las inversiones. Esta proporción, si bien es algo más baja en Argentina, Brasil y México, es más elevada en la mayor parte de los países que no tienen el desarrollo de éstos. En maquinaria y equipo, la participación de las importaciones es mucho más alta, va de 30 a 80 % y más, según el grado de desarrollo relativo de los países, y para el conjunto de la región se estima en alrededor de un 40 %. He aquí reflejada en estas cifras, la alta vulnerabilidad del desarrollo de los países latinoamericanos y la dependencia externa de una política de movilización de recursos.

Este alto componente importado de la inversión real frente a los cuantiosos déficit potenciales de balance de pagos lleva a dos conclusiones: a) que es imprescindible una política de importaciones que complementen una política general interna de rigurosa asignación de los recursos en inversiones productivas y útiles en relación con los objetivos esenciales del desarrollo y b) que en la medida en que el déficit potencial de comercio esté determinado por las necesidades mínimas de productos esenciales y de bienes de capital será imprescindible contar con la cooperación financiera externa.

d) La movilización de la capacidad ociosa

Las estadísticas revelan márgenes de capacidad ociosa en diversas actividades industriales, y especialmente en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de consumo. Estos márgenes suelen alcanzar magnitudes considerables en algunos casos. Cualquiera que sea el motivo que determina esta capacidad ociosa - limitaciones en el abastecimiento de energía, de bienes complementarios o factores institucionales relacionados con la organización y dirección de las empresas - es evidente que nuestros países no pueden incurrir en el desperdicio de estos recursos. Si esa situación se da por limitaciones en la demanda, o en abastecimientos complementarios, es indudable que el mayor dinamismo que adquiera la economía tenderá a colmar esa capacidad. En cambio si ella se origina en factores de carácter institucional o de organización, en el sector privado o público, habrá que prever en la política de desarrollo las medidas consiguientes para salvar esos obstáculos. El aprovechamiento máximo de la capacidad de producción, que podría llegar incluso hasta la adopción de prácticas que aumenten los turnos de trabajo, permitirá mejorar la relación producto-capital e influirá directamente en la absorción de la mano de obra redundante.

e) La movilización de la fuerza de trabajo

La masa impresionante de mano de obra disponible podría movilizarse para acrecentar la producción y las inversiones. Sin pretender entrar en un análisis preciso, que por lo demás tendría que referirse a las situaciones concretas de países determinados, importa destacar algunos aspectos generales. Como es natural, la absorción de mano de obra dependerá, en principio, de la expansión económica y de los resultados prácticos que puedan lograrse mediante una política de utilización del capital y de incorporación de técnicas productivas que eviten el desplazamiento innecesario de mano de obra sin perjudicar la elevación de la eficiencia y de la productividad. A este respecto se ha visto que la ocupación tendrá que aumentar significativamente más que la fuerza de trabajo y que el producto por persona ocupada tendrá que crecer más que en el pasado, a fin de que materialice una absorción realmente productiva de la fuerza de trabajo redundante. Véanse ahora algunos aspectos de las posibilidades que se presentan en relación con ciertos sectores económicos.

/Interesa primordialmente

Interesa primordialmente considerar las posibilidades de absorción en el sector agropecuario, puesto que aquí se concentra buena parte de la desocupación estructural y además porque en muchos países será imprescindible que esas actividades continúen acrecentando su ocupación en una magnitud significativa. Las posibilidades de absorción en este sector dependen fundamentalmente de la disponibilidad de tierra, tipo de cultivo y tecnología de producción. En relación con la tierra, las investigaciones del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola son muy esclarecedoras acerca de la potencialidad de ocupación. En un estudio de seis países se llega a la siguiente conclusión: si en el área del minifundio se reasignaran los recursos tierra y trabajo en una proporción adecuada, habría que reducir los 4.4 millones de trabajadores a sólo unos 700 000. Pero si a la mitad de las tierras que pertenecen a las grandes explotaciones, cuya propiedad está fuertemente concentrada, se le aplicara la relación hombre-tierra que se registra en las explotaciones familiares, podrían absorberse unos 25 millones de personas de la población activa.

Los objetivos de mejoramiento de los bajos niveles de vida de la población latinoamericana exigirán una ampliación de las áreas de cultivo, un aumento de la producción para consumo interno y una diversificación de la producción agropecuaria. Y este proceso se traducirá en mayores niveles de ocupación productiva especialmente en relación con la desocupación estructural. Será necesario abordar cuanto antes el examen de las tecnologías de producción agropecuaria, en relación con una utilización racional de la tierra, el trabajo y el capital, que promueva la mayor absorción de mano de obra en un medio eficiente y de elevación de la productividad. La modernización de la explotación agropecuaria y el aumento de la productividad es una exigencia imperiosa, pero la mecanización que libera mano de obra en determinadas actividades puede representar un desperdicio de capital cuando ese desempleo no se absorbe en otras actividades, o cuando esa mecanización no se utiliza plenamente aprovechando su máximo rendimiento. No se trata en manera alguna de establecer una proposición absoluta en esta materia, sino únicamente de llamar la atención acerca de la necesidad de establecer una política que tome en cuenta la naturaleza de los cultivos, la extensión de las explotaciones,

/las diversas

las diversas soluciones tecnológicas que pueden ofrecerse en determinadas situaciones y la presión demográfica que varía apreciablemente entre países y aún dentro de un mismo país. Esta es una materia que en verdad casi no se ha estudiado en América Latina, sobre todo en sus relaciones con la estrategia del desarrollo. Cabe finalmente señalar las grandes posibilidades de incorporación directa de mano de obra en las zonas rurales para la realización de diversas obras, tales como apertura de nuevas tierras, accesos y riego. En suma, todos estos aspectos de la ocupación de las tecnologías de producción, y de la eficiencia de la economía rural, deben ser objeto de adecuada planificación dentro de los programas de reforma agraria.

En las actividades no agropecuarias, los factores principales de absorción de la mano de obra están determinados por la movilización de la capacidad ociosa existente, por el ritmo de las nuevas inversiones y por las posibilidades prácticas que pudieran ofrecer distintas formas de producción en relación con la participación del trabajo. Un ritmo de crecimiento económico que tendiera a alcanzar la tasa del 7 % exigiría del aumento considerable, ya aludido, de las inversiones y de las obras de infraestructura, ya que los servicios básicos tendrían que expandirse con igual o mayor rapidez y las actividades industriales, probablemente, a una tasa de cerca del 9 % anual. Por lo demás una política que trate de mejorar primordialmente las condiciones de vida de los grupos de más bajos ingresos debe promover el desarrollo de la producción en las actividades tradicionales y en la construcción de viviendas, donde precisamente rigen altas densidades de ocupación; asimismo, la expansión de servicios sociales con igual finalidad estimulará la absorción productiva de la desocupación estructural que se da en las actividades del gobierno.

f) El potencial de ahorro

Una política que persigue el propósito de redistribuir el ingreso para mejorar las condiciones materiales y culturales de vida de la masa de la población, y que se basa esencialmente en una movilización de los recursos nacionales, tiene que determinar con precisión las reformas institucionales, las medidas económicas, financieras e impositivas que impulsen un proceso sostenido y relativamente estable de movilización

de esos recursos. Es imprescindible evitar que ese proceso desemboque en una inflación que pudiera crear serios trastornos sociales e impedir a la postre que se logren los objetivos de la política de desarrollo.

Hay que tomar en cuenta que en la masa de la población es tan fuerte como legítimo el impulso hacia niveles de consumo de más alta diversificación, por la seducción de los hábitos que muestran los grupos sociales de altos ingresos. Y un aspecto esencial de esa política consistirá en establecer las condiciones y los medios para que se promuevan los ahorros que se necesitan para financiar la expansión de las inversiones. Es indudable que una incorporación masiva de la población en estas actividades significará un estímulo extraordinario en favor del aumento del consumo.

Se plantea, por lo tanto, la necesidad de planificar la movilización de los recursos potenciales del ahorro de una manera congruente con la movilización de los recursos de capital y de trabajo. Es muy precario el conocimiento que existe acerca de las estructuras de las fuentes del ahorro y de sus aplicaciones, en el ámbito de las empresas, del sector público y de los diversos sectores sociales. La falta de investigaciones sobre esta materia se advierte en la debilidad que muestran los planes nacionales de desarrollo con respecto a las políticas monetarias y financieras. Dos aspectos podrían anotarse en relación con la capacidad actual de ahorro: a) los ahorros que se generan muy probablemente son superiores a los que efectivamente se concretan en inversiones y b) es relativamente importante la masa de ahorros en los sectores sociales medios y aún en los relativamente modestos. Estos están vinculados con determinadas inversiones, como la construcción de viviendas, así como con los programas de previsión social, especialmente en las primeras etapas de su implantación, y con las distintas modalidades de seguros personales. Además se estimulan los hábitos de previsión según se comprueba por el volumen que han adquirido en muchos países los depósitos en bancos y cajas de ahorro.

Se dijo que el caudal de ahorro actual es superior al que indica aquel coeficiente de alrededor del 16 % que se registra en el conjunto de la región, cuando la medición se efectúa con respecto a las inversiones. Varios factores convergen para reducir ese caudal a través del proceso de ahorro e inversiones. Entre ellos parecen tener especial importancia los

/siguientes: los

siguientes: los procesos inflacionarios que aunque pueden haber logrado en algunos casos, transitoriamente y con alto costo social, una creación forzosa de ahorros, han tenido consecuencias perniciosas en el proceso ahorro-inversión, como lo ha demostrado la experiencia de muchos países.

La producción nacional de bienes duraderos de consumo ha llevado, por otra parte, al desarrollo de mecanismos de promoción y financiamiento que tienden a absorber márgenes importantes de recursos que podrían haber servido a la capitalización de actividades esenciales. También ha influido el esfuerzo de sustitución de bienes de capital y productos intermedios ya que, sin negar los aspectos positivos de esa evolución, es indudable que el mayor costo de esa producción interna implica una reducción del valor real de los ahorros.

Finalmente, deben destacarse los efectos del agudo estrangulamiento externo que sufre la mayor parte de los países de la región y, en especial, el deterioro de la relación externa de precios, elementos que han afectado negativamente el ingreso interno, la capacidad de ahorro y la posibilidad de financiar adecuadamente el componente importado de las inversiones. Por otra parte también han reducido los recursos disponibles para inversión interna, las crecientes transferencias por los servicios financieros del endeudamiento y la inversión internacionales, a lo que deben agregarse las salidas de capitales nacionales que en algunos casos pueden revestir importancia.

Es indudable, por lo tanto, que una política que contribuyera a atenuar el estrangulamiento externo, programar la sustitución de importaciones para disminuir sus costos, racionalizar el gasto público, aumentando su eficiencia y conteniendo consumos innecesarios o postergables, promover condiciones financieras relativamente más estables, organizar mercados de capitales y adoptar medidas que encauzaran los recursos hacia inversiones productivas con las finalidades económicas y sociales que se han postulado, estimulará un mejor aprovechamiento del ahorro actual.

Pero ello no será suficiente; se requiere un aumento considerable de los recursos invertibles y existe un ahorro potencial que debe movilizarse. Estos recursos tendrán que proceder fundamentalmente de los grupos de altos ingresos, sin perjuicio, por supuesto, del aporte que debe hacer la población

/en general,

en general, por las mejores condiciones que conseguirá con el desarrollo. El ahorro potencial que se puede movilizar de inmediato está precisamente en la concentración del ingreso en los estratos superiores que absorben probablemente tres décimos del consumo total. Lo que se precisa, en consecuencia, es instrumentar una política eficaz que actúe simultáneamente del lado de la demanda y de la oferta para que se contraigan o, al menos se limiten los recursos absorbidos por esos módulos de consumo, entre los cuales cabe destacar los bienes duraderos de origen industrial y las construcciones residenciales de determinada categoría.

g) La función de la cooperación externa en la movilización de los recursos

La alta dependencia de las economías latinoamericanas de abastecimiento esenciales externos, frente a las perspectivas tan desfavorables que se presentan para las exportaciones, hace necesario contar con una cooperación financiera externa para alcanzar aquellos propósitos de acrecentar las inversiones y promover la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Esta cooperación financiera no puede representar un sustituto, ni siquiera parcial, de la movilización de los recursos internos, ni tampoco una alternativa a los objetivos de expansión y diversificación de las exportaciones. Su papel fundamental es, precisamente, el de hacer posible esa movilización de recursos internos contribuyendo a proporcionar el componente importado que se requiere, en tanto que no se logra la expansión de la producción nacional para las exportaciones o las sustituciones viables de importaciones.

Si la cooperación financiera externa satisface esa función específica, sus efectos son de particular importancia. Conviene ilustrar este aspecto. Si, por ejemplo, se supusiera que el coeficiente del contenido directo importado de la inversión fuera de 20 %, que es la cifra que se registra para la región en su conjunto, y que ese componente fuera imprescindible y complementario, resultaría que 100 unidades adicionales de financiamiento neto externo aprovechadas en la promoción de las inversiones promoverían una movilización real de recursos internos equivalente a 400 unidades, con sus consiguientes efectos sobre la ocupación.

Este efecto multiplicador, como es natural, aumentaría en la medida en que fuera menor el componente importado complementario de la inversión. Es decir que el ritmo de crecimiento y la incorporación de mano de obra pueden acelerarse de una manera significativa con un financiamiento externo complementario, pero a condición de que una política interna promueva la movilización de aquellos ahorros internos adicionales que se requieren. Este es el gran problema que tiene que resolver la estrategia y la política de desarrollo para lograr una absorción racional del financiamiento externo. Pero además es necesario que el coeficiente de ahorro interno crezca para independizar ulteriormente el ritmo de crecimiento de un continuo endeudamiento externo. De lo contrario, ese ritmo volverá a debilitarse cuando, por la mecánica conocida se anulen los aportes netos de recursos externos, o cuando por razones de otra índole las fuentes externas disminuyan sus aportes de fondos.

3. La difusión del progreso técnico y el reparto social de sus frutos

a) La ocupación y el progreso tecnológico

Quando se examina la estructura productiva que prevalece en América Latina, donde tal vez no más del 10 % ^{3/} de la fuerza de trabajo se ocupa en actividades cuyas formas de producción y de organización podrían considerarse relativamente modernas, se aprecia la complejidad y la magnitud del problema que representa absorber la desocupación estructural y el rápido aumento de la fuerza de trabajo que deriva del crecimiento demográfico. Es obvio que el crecimiento económico exige incorporar esa población activa a niveles suficientes de productividad y en los cauces de un proceso dinámico que los acreciente. Y si se pretende que América Latina no acentúe su atraso económico y tecnológico tendrá que intensificar la incorporación de los adelantos técnicos y difundirlos entre sus diversas actividades económicas y en el ámbito geográfico de sus países.

Esto plantea dos problemas íntimamente relacionados: la necesidad de acrecentar la formación de capital, y el examen de una política que haga posible esa incorporación del progreso técnico y su difusión hacia

^{3/} Esta participación varía considerablemente entre los países.

los sectores rezagados y que al mismo tiempo logre sus objetivos de ocupación que constituyen elementos esenciales de la estrategia.

El primer aspecto ya ha sido considerado, ahora importa señalar que, en las condiciones actuales de América Latina, habría que partir de la premisa de que cuanto más se profundice en la movilización de los recursos invertibles potenciales, tanto mayores serán las posibilidades de avanzar en el progreso técnico y en la productividad. Sin embargo, con ello no se logrará modificar en el futuro inmediato los términos con que hoy se presenta el problema de una escasez de capital en relación con la fuerza de trabajo disponible.

En un planteamiento de conjunto puede decirse que la absorción productiva de la fuerza de trabajo depende de cuatro factores: a) el dinamismo general de las inversiones y la producción; b) la estructura sectorial y regional del proceso de crecimiento; c) las tecnologías de producción, por lo que atañe a la participación del capital y del trabajo, en las diversas actividades económicas y d) las medidas específicas que pueden adoptarse en relación con la incorporación directa de mano de obra a determinadas actividades rurales y urbanas.

La estrategia del desarrollo que se viene planteando influirá favorablemente en esos factores de absorción de la fuerza de trabajo. La movilización de los recursos internos impulsará un ritmo de crecimiento mucho más alto que el actual en las inversiones y en la producción. La reforma agraria, como se señala más adelante, tendrá un efecto considerable en la solución del problema de la desocupación estructural de las zonas rurales y tendrá que crear condiciones para continuar acrecentando la ocupación.

Las modificaciones que se producirán en la composición de la demanda, por la redistribución del ingreso que se postula exigirán un aumento más rápido de la producción agropecuaria, de servicios y bienes de consumo popular, de mano de obra relativamente elevada. Además, la expansión en la producción de bienes de capital también influirá en una mayor demanda de trabajo, si bien calificado, que tiene una significación mayor que lo que generalmente se cree. Por otra parte, también se ampliarían las posibilidades de empleo en la medida que se logren los propósitos de crecimiento diversificado de las exportaciones y de expansión del comercio recíproco, que son los otros elementos estratégicos.

/Con todo,

Con todo, hay que analizar las alternativas tecnológicas que pueden ofrecerse en el cuadro de esa nueva estructura productiva para decidir una política concreta sobre la asignación de los recursos de capital en relación con la absorción productiva del trabajo. No obstante la importancia primordial que tiene este problema para los países en desarrollo, es poca la atención que se le ha prestado hasta ahora en el análisis y en la acción práctica. Sólo cabe, pues, formular algunas apreciaciones de carácter general.

En principio, se insinúan grandes posibilidades para mejorar la eficiencia y la productividad absorbiendo mano de obra y sin que ello signifique la realización de inversiones relativamente cuantiosas. Esas posibilidades tecnológicas se advierten sobre todo en el sector agropecuario, en la construcción y en una gran variedad de servicios. La elucidación de este problema parece más difícil en el sector industrial.

Hay rubros industriales claves del desarrollo económico donde el progreso tecnológico es intenso y se da con altas densidades de capital. Así ocurre, por ejemplo, en las industrias que se caracterizan por la utilización de procesos continuos, tales como las químicas, la siderurgia y la transformación de metales no ferrosos. En éstas y en otras actividades, el progreso técnico eleva las escalas mínimas de producción. En cambio, la situación es diferente en un gran número de actividades que tienen una alta participación en la producción industrial. En la transformación de metales, textiles e industrias de bienes de consumo - por ejemplo - se presenta una mayor variedad de equipos, la evolución tecnológica es menos rápida y hay posibilidades de seleccionar técnicas con una mayor densidad de mano de obra y economía de capital. Sin embargo, en la práctica, estas oportunidades no se aprovechan. Los incentivos a las inversiones, las facilidades de crédito, las bajas tasas reales de interés, la sobrevaluación monetaria y otros factores instan a la empresa pública o privada a utilizar técnicas de alta densidad de capital.

Hay otro factor limitante para la selección de técnicas que tiene particular importancia. Es la dependencia externa en los abastecimientos de bienes de capital y en la incorporación de tecnologías. En los países industriales el incesante progreso tecnológico se da a altísimos niveles

/de sustitución

de sustitución de trabajo por capital, y con frecuencia esas tecnologías corresponden a un ambiente y a una dotación de recursos naturales distintos de los que prevalecen en los países en desarrollo. Ello, no obstante, su incorporación se estimula por los programas de ayuda o por los sistemas de financiamiento externo que, por otra parte, implican costos muy elevados.

Estas indicaciones de carácter general señalan fuertes restricciones pero también significativas posibilidades. Aparentemente existe un campo relativamente amplio en que avanzar en la incorporación del progreso técnico y elevar la productividad en los sectores rezagados de la economía sin que ello implique necesariamente un obstáculo para lograr determinados objetivos de ocupación general. Eso sí, hay que tomar en cuenta que esa incorporación no podrá hacerse de una manera uniforme en todos los sectores o actividades, por limitaciones físicas o por la mecánica misma del proceso. En estas condiciones, el alza de la productividad que se logre en un área determinada puede desplazar ocupación o limitar su absorción y esto plantea la necesidad de que el sistema promueva un acrecentamiento dinámico de inversiones para evitar la desocupación. Es natural que la población incorporada a niveles de mayor ingreso en las áreas donde progresa la tecnología propende a elevar sus niveles de consumo y que, por otra parte, la concentración del ingreso impulse la demanda de determinados bienes, con lo cual se restan recursos potenciales para ampliar las bases de una mayor ocupación. Es aquí donde debe actuar la estrategia instrumentándose con una política que capte parte de esa mayor productividad, conteniendo los consumos suntuarios y promoviendo un proceso de ahorro general para acrecentar los recursos invertibles que absorban ocupación en otras áreas.

En suma, se trata de un problema de trascendental importancia para la estrategia del desarrollo que urge profundizar en América Latina. A la luz de las consideraciones que se han formulado cabe destacar tres conclusiones generales: a) hay actividades relacionadas con la producción de bienes intermedios y de capital y con los programas de exportaciones industriales que habrá que atender preferentemente, en las dimensiones y con la densidad de capital que el progreso tecnológico requiere; b) existe una amplia gama de actividades donde una política bien instrumentada puede traducirse en una utilización más eficiente del capital y en una

/mayor absorción

mayor absorción de mano de obra; c) la solución de este problema debe examinarse en el cuadro de la planificación nacional para tomar en cuenta otros factores de importancia. Por lo demás, habrá que intensificar en América Latina la investigación tecnológica y realizar una política que considere, entre otros aspectos, la adaptación que requieren las tecnologías importadas y plantee la creación de tecnologías propias. Para esto la cooperación y la realización de programas conjuntos entre los países de la región serán de vital importancia, dada la similitud de las condiciones básicas y la naturaleza de los problemas que deben resolverse.

b) Los desequilibrios regionales

Es necesario profundizar en los aspectos regionales del desarrollo en el ámbito nacional. En los últimos años se aprecia una preocupación creciente en el plano técnico y en la acción práctica. En varios países se están realizando grandes proyectos de desarrollo regional y se está acumulando experiencia y capacidad en esta materia. Importa fundamentalmente avanzar en el esclarecimiento conceptual de los problemas regionales a fin de definir con mayor precisión elementos esenciales de la estrategia de desarrollo. Si se atiende a la instrumentación práctica de la estrategia, podría llegar a decirse que no se dispone de ella en tanto no se han examinado los objetivos regionales que dicen relación con la propia integración económica y social de los países. En este aspecto, es manifiesta la debilidad de los planes globales nacionales de desarrollo. Así como se ha avanzado en el análisis de la estructura productiva del proceso de crecimiento económico, debe ahora complementarse el esquema con el análisis de las estructuras regionales.

Es imprescindible traducir en una versión regional los grandes objetivos de la estrategia, ir más allá de la tradicional división entre lo urbano y lo rural, lo agropecuario y lo no agropecuario, para considerar la estructura económica y social de las distintas regiones de un país, de las áreas metropolitanas y de las grandes y pequeñas ciudades; apreciar cómo se dan en ese cuadro los propósitos de aumento de la producción, la absorción de la población activa y los objetivos de redistribución del ingreso. Y cómo se aplicarán y cuáles serán los efectos de las medidas de movilización de los recursos nacionales, las reformas agrarias, las

técnicas de producción, la expansión de las exportaciones y la aceleración del proceso de integración en el ámbito latinoamericano. Véase que cuando se abordan los problemas del desarrollo en relación con la localización geográfica de la actividad económica, la estrategia adquiere un significado más vivo y penetra con mayor profundidad en la creación de una imagen sobre la conformación y fisonomía económica y social futura de los países.

Es necesario conocer si el crecimiento económico que se postula se ha de realizar en las áreas y centros actuales, acrecentando la concentración y aumentando las disparidades. Si los avances de la integración latinoamericana promoverán un mayor equilibrio regional dentro de los países. Y es imprescindible, en fin, decidir una política regional a fin de precisar los elementos fundamentales de la política de transporte, comunicaciones y localización y distribución de la energía.

Si bien no es posible establecer normas uniformes sobre política regional para los países de la región, hay algunos aspectos generales que merecen presentarse. Dejando de lado los factores históricos, internos y externos, que determinaron la conformación actual de nuestras economías, es indudable que en las primeras etapas de un proceso de desarrollo la concentración de los recursos en determinadas áreas se justifica por el aprovechamiento de condiciones favorables que determinan la productividad. Pero la continuación de esa concentración sería, en principio, favorable en tanto se den dos condiciones: que la productividad de los recursos allí concentrados sea superior a la que se obtendría en nuevas áreas, y que esos centros tengan capacidad para impartir dinamismo al resto del sistema, de tal manera que una fracción creciente de la población pueda lograr niveles cercanos de productividad y de ingreso.

Parece advertirse en América Latina, sobre todo en las grandes zonas metropolitanas, una declinación de las economías externas. La concentración urbana es altísima, incluso en términos relativos, en comparación con la que se da en países más desarrollados; el extraordinario crecimiento de la población, por la intensidad de las migraciones internas, rebasa la capacidad de los servicios públicos; y se acrecientan los costos de la infraestructura por habitante.

En estas condiciones, suele ocurrir que las ventajas que se aprecian al evaluar proyectos de inversión se anulen si se computan los costos sociales crecientes que se originan en una expansión ulterior de esos grandes centros. Además estos centros tienen, como es sabido, limitaciones en la irradiación de impulsos dinámicos sobre el resto del sistema. Por lo menos esos impulsos no logran la intensidad necesaria para promover el dinamismo económico y social que se precisa con urgencia. Y ello, independientemente del problema que crea en los propios centros la acumulación de la desocupación estructural.

Varios factores explican esa falta de dinamismo. Uno de ellos, de carácter general, es que la población que se absorbe en actividades económicas y aún en servicios improductivos en un centro determinado, tiende a elevar, como es natural, sus consumos; y la alta concentración del ingreso acrecienta la demanda de nuevos bienes, de tal manera que la mayor productividad se traduce, sólo en parte, en recursos invertibles que en gran medida son absorbidos por el propio centro.

Es compatible, en consecuencia, con la estrategia que se ha postulado, que una política bien concebida capte parte de esa mayor productividad para acrecentar las inversiones en otras áreas, de acuerdo con las orientaciones racionales que se deriven de una política regional en el cuadro de un planteamiento global del desarrollo nacional. No es fácil, sin duda, tratar este problema, y arriesgadas pueden ser las generalizaciones.

En definitiva la solución debe encuadrarse en una visión de conjunto y de largo plazo. Un desplazamiento inmediato de inversiones puede significar un ritmo de crecimiento global inferior al que pudiera obtenerse sin ese desplazamiento, pues los programas regionales requieren de fuertes inversiones en infraestructura, con períodos de gestación relativamente extensos. Sin embargo, a más largo plazo, el crecimiento global de la economía del país probablemente sea superior al que se hubiera obtenido sin ese desplazamiento.

Por lo demás, son evidentes los efectos de los programas regionales sobre la ocupación y el mejoramiento de la distribución del ingreso y el paso decisivo que significan para la expansión y la integración económica

y social de los países. Los nuevos centros se constituirán en polos de desarrollo que irradiarán sus efectos dinámicos sobre nuevas zonas. Por supuesto que en esta materia pueden actuar consideraciones de carácter social o de política nacional que priven sobre los criterios económicos, aunque siempre éstos deberán tenerse en cuenta para lograr la solución más eficiente en relación con esas mismas decisiones.

c) La distribución de los ingresos desde el ángulo social

Varios estudios ^{4/} han puesto en evidencia las características peculiares de la distribución del ingreso en países de la región, ya considerados en el capítulo I, y han aludido a los principales factores que influyen o determinan esos rasgos. Como se comprende, este conocimiento es primordial si se quieren establecer los objetivos y los medios para llegar a otra conformación más auspiciosa para el desarrollo y el bienestar colectivo.

Los estudios mencionados dejan de manifiesto la complejidad del asunto, sobre todo en lo que se refiere a la influencia de aspectos no siempre considerados o justipreciados. Entre ellos, sin duda, sobresalen los ya destacados y relativos a la desocupación estructural, distribución del empleo y niveles de productividad y al progreso técnico. Como es meridiano, el primer requisito para participar efectivamente en el proceso distributivo es formar parte regular de la población activa y no quedar marginado del proceso de elevación de la productividad, sea porque éste no llega a ciertos sectores o áreas, sea porque una parte de la fuerza de trabajo no puede desplazarse o ser absorbida allí donde se concentra ese proceso.

La apreciación de estas circunstancias es lo que permite superar el enfoque simplista del llamado "distributivismo", que no va más allá de plantear transferencias monetarias o reales entre personas y grupos, sin modificar los factores estructurales que originan en parte fundamental

^{4/} Véase por ejemplo, el capítulo sobre la materia incluida en el Estudio Económico de 1969; también los documentos presentados a la Conferencia de Caracas en 1967, "Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina" (E/CN.12/770 y E/CN.12/770/Add.1).

la desigualdad de la distribución social. Por otro lado, al tener en vista aquellas circunstancias básicas se manifiesta con lucidez la íntima y necesaria vinculación de los propósitos redistributivos con la estrategia del desarrollo económico en su sentido estricto, como se expuso en la discusión anterior sobre el objetivo básico de elevar las tasas de crecimiento.

Sin embargo, no basta con atender a las cuestiones expuestas en los párrafos anteriores para satisfacer las aspiraciones de una participación social más equitativa. Es indispensable, pero no es suficiente. En efecto, como se desprende de los estudios precitados parece ser que aún allí donde penetra o ha arraigado el progreso técnico tienden a reproducirse (aunque a niveles absolutos más altos) desproporciones semejantes y aún mayores en la retribución de las personas y las clases sociales. En otras palabras, el goce de los incrementos de productividad en las actividades que van capitalizándose tiende también a concentrarse considerablemente; ese proceso no es suficiente para rectificar en un sentido progresivo el esquema prevaeciente de repartición, se precisan, en consecuencia, acciones persistentes y eficaces si se pretende conseguir una mayor equidad en el plano de las personas o familias y de los grupos sociales, acciones que deben juzgarse como complementarias y de ninguna manera como substitutos de aquellas encaminadas a modificar los factores estructurales antes subrayados. De otro modo, su alcance sería inevitablemente limitado.

A la luz de los antecedentes disponibles podría argumentarse que los cambios progresivos en el último plano destacado dependen en medida principal de elementos como los siguientes:

a) el mejoramiento de la "capacidad de negociación" de los estamentos postergados, lo cual supone progresos substanciales en su organización y en el amparo y promoción de sus reivindicaciones por parte del Estado;

b) progresos claros en el sentido de una reducción de la notoria concentración en la propiedad de los activos.

Lograrán en esos recursos el propio "sector moderno" y las otras actividades de los sectores o regiones que han quedado relativa o absolutamente marginadas de la inversión, de la modernización y de los incrementos de la productividad. /Parece por

aparte las acomodaciones del cuadro general, esfuerzos mucho más intensos y, en especial, selectivos para modificar las situaciones en materia de acceso y permanencia en el sistema educacional, de protección de la salud, de la provisión de vivienda y otros servicios y bienes esenciales, de manera que se extiendan preferencialmente a los grupos hasta ahora relativa o absolutamente marginados.

d) Aspectos de la política distributiva

Lo expuesto en las secciones anteriores alienta a hacer algunas exploraciones sobre diversos aspectos que tendría que contener una política distributiva. No se tiene, en manera alguna, el propósito de ofrecer una estrategia para la acción en esta materia, sino sólo puntualizar alternativas o medidas complementarias con la finalidad de esclarecer la naturaleza del problema y la relativa eficacia de distintos planteamientos. Para este efecto es recomendable distinguir los aspectos que se vinculan a la difusión (o concentración) del progreso técnico en estratos productivos, regiones o sectores y aquellos ligados más directamente a la repartición del producto social entre grupos o personas.

Desde el primer ángulo parece evidente que la cuestión clave radica en la magnitud y en la utilización de los ahorros o "excedentes" efectivos y potenciales de las actividades capitalizadas y de alta productividad, esto es, del llamado "sector moderno", al cual se han hecho varias referencias. Por "excedente" efectivo debe entenderse el margen realmente dedicado a la inversión. El "excedente" potencial, en cambio, siendo muy difícil de cuantificar con precisión, sumaría al "efectivo" aquella parte de los recursos destinados a consumos suntuarios o de baja productividad socioeconómica y susceptibles de transformarse en capital reproductivo.

Como se comprende, el primer y más elemental objetivo es acrecentar todo lo que sea posible el excedente efectivo, de modo que se aproxime a la capacidad potencial de inversión. Pero ésta, aunque importantísima, no es la cuestión que más interesa para el asunto en examen y que estriba en las decisiones respecto a la utilización o asignación de los recursos invertibles por parte de las actividades de mayor productividad y, seguramente, rentabilidad.

El dilema crucial en esta materia tiene que ver con la participación que

Parece por demás evidente que si no se canaliza hacia esos destinos una cuota adecuada del excedente que se origina en las actividades donde se ha concentrado el progreso técnico, será imposible moderar los desniveles que resaltan en los distintos planos destacados. Por el contrario, en ese caso, es razonable suponer que ellos tenderían a profundizarse. La disyuntiva, claro está, se halla supeditada a los requerimientos del sector moderno, existente o en formación que por razones obvias, tiene prioridad y poder de decisión en cuanto al destino de sus excedentes (salvo en aquella parte que es substraída y asignada por el Estado).

En relación a este aspecto (y sin olvidar las consideraciones ya expuestas en las secciones a) y b) de este capítulo) parece imprescindible diferenciar a grosso modo los destinos alternativos que pueden tener los recursos invertibles originados en las actividades de mayor productividad. De un lado pueden colocarse aquellos vinculados con la modernización y ampliación de los núcleos básicos para el desarrollo y para atender la demanda de bienes y servicios esenciales, incluso aquellos que podrían considerarse secundarios, pero ya de difusión generalizada. En el otro lado cabría situar los recursos y la parte de las inversiones que se encamina a servir fines de una significación económica y social indudablemente reducida y que pueden estar vinculados a determinados patrones de consumo o a satisfacer demandas ostentosas (por ejemplo, edificaciones) de los grupos de más alto ingreso o a una sobreconcentración metropolitana antieconómica.

Fácil es convenir que los primeros destinos del excedente del sector moderno no pueden ni deben ser afectados, ya que ellos, en último término, son los puntos de apoyo fundamentales (real o potencialmente) para la expansión del sistema y la propia atenuación de los desniveles internos, sin pasar por alto la contribución que se requiere para la dilatación y diversificación del comercio exterior. En cambio, los otros fines alternativos son, evidentemente, los que podrían reducir en mayor o menor grado su participación en los recursos invertibles en función de los objetivos prioritarios ya mencionados.

El análisis de estos aspectos conduce directamente a destacar la cuestión matriz de la distribución de las inversiones y, por derivación, la necesidad de precisar y refinar los conceptos relativos a la productividad social y general de las mismas, teniendo en consideración las repercusiones distributivas desde el ángulo que aquí se ha escogido.

Por otro lado, esta materia se vincula obligadamente a la de los mecanismos necesarios para canalizar los recursos para capitalización en las direcciones señaladas. Aunque, como ya se advirtió, no es el propósito de este documento penetrar en esos aspectos, son útiles algunas consideraciones.

Son varios los expedientes principales para promover o conseguir la finalidad tenida en vista, que no se excluyen sino que se complementan. Sin duda, la más directa estribaría en la transferencia de una mayor cuota del excedente hacia el estado u organismos públicos, suponiendo que éstos la destinarían a las inversiones prioritarias.

Una segunda consiste en el otorgamiento de incentivos variados para lograr que tal cosa ocurra por propia decisión de quienes controlan aquel excedente. Así ha ocurrido con diversos programas regionales, sectoriales (en especial con respecto a la agricultura) o sociales (caso de las inversiones en viviendas económicas) llevados a cabo o intentados en la experiencia latinoamericana y que han dejado lecciones valiosas, aún no suficientemente evaluadas.

Aparte de éstos y otros medios que buscan operar o influir en la distribución de las inversiones, están aquellos que persiguen propósitos similares pero obrando principalmente por la vía de cambios en la composición de la demanda. Esto lleva a tratar el problema desde el otro ángulo enunciado, esto es, el de la distribución del ingreso entre grupos sociales y personas.

En esta materia también se parte de una situación muy claramente evidenciada en los estudios antes citados y que es la participación exageradamente alta, - en comparación con otras áreas y países, del estrato superior en la pirámide de ingresos, o sea el 5 % más favorecido.

A título de mera guía analítica podrían discernirse tres posibilidades alternativas para modificar en un sentido progresivo esa realidad sobresaliente. Así, podría considerarse un mecanismo hipotético de transferencia monetaria de una parte o toda la fracción de ingresos que excede a la participación del mismo estrato superior en los países industrializados y que puede significar hasta un 10 % del ingreso global, si no se toman en cuenta los niveles absolutos, en beneficio, digamos, de la mitad más pobre de los percibidores de rentas.

Sin considerar los obstáculos e inconvenientes sustanciales que encara esa alternativa desde múltiples ángulos (operacional, político, real, efectos eventuales sobre el ahorro, etc.), parece claro por todo lo antedicho que ello no alteraría significativa ni duramente los determinantes esenciales de la "pobreza estructural".

/Una segunda

Una segunda alternativa consistiría en sustraer aquel sobreingreso básicamente por la vía fiscal, con el objeto de proveer a la población marginalizada de bienes y servicios esenciales, en forma gratuita o con subsidios sustanciales. Dejando de lado otra vez las numerosas críticas y reservas que suscita esta posibilidad, podría admitirse que ella tendría proyecciones de mayor alcance que la anterior, especialmente por el mayor impacto y consecuencias de algunos gastos sociales como los relacionados con la educación y la salud. No obstante, es igualmente claro que esta opción sólo afecta a posteriori a los condicionamientos últimos de la situación de la mayoría postergada (desocupación, empleo irregular o miserablemente remunerado, radicación en regiones, sectores o actividades de mínima productividad, etc.). En breve, aisladamente resultaría ser más paliativo que solución para esa mayoría, aunque esto, huelga advertirlo, no implique negar su eficacia e importancia relativa.

La tercera alternativa puede plantearse en términos de la utilización o reasignación del potencial de ahorro en propósitos que vayan preconcebidamente a transformar las ya suficientemente identificadas determinantes básicas del esquema de repartición. Estos pueden ir desde lo más directo (como la creación de oportunidades regulares de empleo productivo y no de "emergencia", que, en su sentido estricto, pertenecen a la segunda opción) hasta la transformación de la estructura general de desarrollo, los cambios en las capacidades relativas de "negociación social" o la "desconcentración" de la propiedad.

Estos distintos caminos no constituyen alternativas en el sentido estricto del término. En realidad son orientaciones por combinar, teniendo en cuenta tanto su jerarquía y eficacia relativas como las situaciones nacionales específicas, la etapa de desarrollo y el marco político-institucional.

La estrategia distributiva, en suma, implica la integración coherente de los dos planos distinguidos, como también su traducción general y concreta en medios e instrumentos que coadyuven a las transformaciones deseadas en la estructura repartitiva y, en última instancia, en la "realidad social" de la modalidad o esquema de desarrollo.

4. Los objetivos generales de la estrategia en materia de relaciones externas

Del análisis del Capítulo I y de lo adelantado al comienzo de este Capítulo se desprende que los objetivos generales de una estrategia latinoamericana de desarrollo se vinculan con tres aspectos estrechamente asociados entre sí y con las facetas internas de la acción. Ellos tienen que ver con a) la vulnerabilidad y dependencia respecto al exterior; b) con las condiciones que rigen su intercambio; y c) con las modalidades de la cooperación externa a sus esfuerzos nacionales.

a) Vulnerabilidad y dependencia

Una estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos tiene que fijarse objetivos y medios en relación con los problemas de la extrema vulnerabilidad y dependencia externas, factores que por sí mismos representan obstáculos y limitaciones al desarrollo de estos países. Escapa a los propósitos de este documento abordar este tema por los diversos aspectos que implica y porque atañe a altas decisiones políticas de los países. Pero sí cabe señalar algunos puntos que dicen relación más directa con las materias económicas, financieras y tecnológicas que aquí se consideran.

En primer lugar, el desarrollo latinoamericano tiene que depender fundamentalmente de la capacidad latinoamericana y de la eficacia de la estrategia y de la política para movilizar los recursos propios. El endeudamiento externo, como se ha planteado, sólo debe representar el elemento complementario imprescindible y tiene que ser firme el propósito de liberar el ulterior ritmo del crecimiento de este factor, porque de lo contrario el proceso de desarrollo estará a merced de las circunstancias y de diversos elementos políticos y financieros internacionales que determinan la disponibilidad de los fondos extranjeros. En esta materia la multilateralización de la cooperación financiera para la realización de los planes de desarrollo es de primordial importancia.

En segundo lugar, la casi absoluta dependencia del progreso tecnológico externo crea serios problemas en la utilización eficiente de los recursos. Es necesario, por lo tanto, estudiar formas y procedimientos adecuados para su incorporación selectiva, adaptación a las condiciones técnicas y a la disponibilidad de recursos nacionales y decidir sobre una política propia de investigación tecnológica.

/En tercer

En tercer lugar, la alta dependencia de los abastecimientos esenciales y bienes de capital, constituye otro factor limitante que sólo puede salvarse con la expansión de la producción y del comercio.

Difícilmente podrá lograrse la realización plena de éstos y otros objetivos que influyen en el fortalecimiento y en la autonomía de la gestión del desarrollo latinoamericano, por la acción aislada de los países, no obstante la mayor potencialidad que tienen los países relativamente más grandes de la región. Será necesaria la coordinación de los esfuerzos en el orden internacional en una acción más firme en torno a los intereses latinoamericanos y plantearse la solución de aquellos grandes problemas de la incorporación y creación del progreso tecnológico y de la expansión de la producción en el cuadro de una efectiva cooperación y comunidad de intereses latinoamericanos. Urge pues aquella reevaluación de los problemas y obstáculos de la integración regional porque, en la medida que ésta se consolide, América Latina acentuará su personalidad y ampliará sus posibilidades de desarrollo en el concierto internacional.

Por otro lado, ya se aludió a la preocupación que suscita la difusión que está adquiriendo la inversión extranjera en actividades comerciales, industriales y financieras y que en parte se dirige a la adquisición o participación en empresas latinoamericanas existentes. Generalmente no se aprecian en esas actividades factores técnicos o de otra índole que justifiquen el desplazamiento de la empresa latinoamericana pues los requerimientos tecnológicos, de organización, e incluso el volumen de las inversiones no quedan fuera del alcance de la iniciativa latinoamericana en esta etapa de su desarrollo.

Esta evolución puede malograr la contribución que se espera de la iniciativa privada extranjera para el desarrollo económico latinoamericano. Es muy importante la cooperación técnica y financiera que ella puede prestar especialmente en apoyo de la expansión y eficiencia de la empresa nacional. Por lo tanto, es necesario que los países adopten políticas bien definidas en esta materia. Estas políticas debieran incluir dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el fortalecimiento técnico y financiero de la empresa nacional, pública o privada, o de las empresas multinacionales latinoamericanas en el ámbito de la integración, y, en segundo lugar, una

/política concreta

política concreta en relación con la inversión extranjera. La cooperación que ésta puede brindar debe traducirse en la incorporación de conocimientos tecnológicos, la mejor organización y eficiencia de las empresas y la solución de factores de estrangulamiento del desarrollo latinoamericano, como es la promoción de exportaciones.

Con esos propósitos, los programas nacionales podrían definir los campos en que los países desean contar con la inversión externa y las fórmulas de participación y difusión efectivos de los conocimientos tecnológicos y de formas modernas de organización. Sería necesaria una coordinación de la acción latinoamericana para lograr de los países industriales y de las empresas o capitales extranjeros la colaboración y el apoyo a esas políticas nacionales, así como a nuevas modalidades de participación del capital extranjero que prevén el gradual traspaso de las inversiones al sector público o privado nacional y a otras medidas de fomento y apoyo en los países exportadores de capital para las inversiones que se dirijan a países en desarrollo. Especial atención merece el estudio de otros medios complementarios u optativos para la transmisión y difusión de los adelantos tecnológicos en las economías nacionales.

b) Los aspectos básicos de la política comercial

En esta materia parece razonable partir de la base de que si no se resuelve el estrangulamiento exterior, el dinamismo económico y social de los países se verá, tal vez más que en el pasado, seriamente reducido. Sin embargo, no podría caerse en la ingenuidad de suponer que la insatisfactoria y hasta decreciente participación latinoamericana en el intercambio mundial podría superarse con la mera apertura de los mercados, en la esperanza de que un crecimiento espontáneo de las exportaciones o la mayor competencia para las actividades internas trajera consigo mayor eficiencia y nuevos impulsos de desarrollo económico. La verdad es que se precisa una definición clara de los propósitos centrales y la adopción resuelta de los medios generales y específicos para materializarlos, que en este caso, claro está, también requieren de decisiones externas.

Una visión de conjunto de los aspectos esenciales y de la función de la política de comercio exterior conduce a definir los siguientes objetivos generales: a) la expansión de los ingresos de exportación como la solución

/básica del

básica del déficit potencial de comercio, b) la ampliación del comercio con otras áreas para eludir las diversas limitaciones que imponen los mercados tradicionales, c) la aceleración del proceso de integración y d) la instrumentación de una política de importaciones que promueva en los países una estructura y un proceso económico más eficiente por una asignación racional de los recursos. En términos más específicos se trata del acceso de los productos primarios a los países industriales, la regulación del mercado internacional de estos productos, la expansión de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, la promoción del comercio con los países socialistas y con otras áreas en desarrollo y el impulso a los procesos de integración regional.

Por otro lado, parece evidente que entre esas finalidades tiene una significación clave la promoción más enérgica de las exportaciones de bienes industriales. La necesidad de diversificar las exportaciones por esa vía se impone por tres razones fundamentales: una es la de acrecentar los ingresos externos para contribuir a la solución del déficit actual o potencial de comercio; otra se relaciona con el propósito de atenuar la vulnerabilidad externa de las economías, y la tercera con las exigencias de un desarrollo industrial moderno en condiciones más eficientes que en el pasado. La integración regional y otras medidas de expansión del comercio de manufacturas y semimanufacturas en el ámbito latinoamericano es el paso decisivo que se podría dar de inmediato para forjar la nueva estructura que requiere el comercio exterior.

El objetivo de las exportaciones industriales no implica en manera alguna ceder en la acción internacional para mejorar las condiciones y perspectivas de los productos primarios, por la importancia que tienen para las economías nacionales y porque representan más del 90 por ciento de los ingresos de exportación.

i) La exportación de productos primarios. Como ya se vió, las perspectivas para las exportaciones de productos primarios son francamente desfavorables. Esto plantea dos grandes problemas para la estrategia de desarrollo que se ha planteado. Uno concierne a las limitaciones del proceso económico general por el déficit de comercio, y el otro, a las restricciones, el incremento de la producción y al ingreso en los sectores

de las actividades nacionales afectadas. Considérese que las exportaciones agropecuarias representan el 20 por ciento de la producción regional y que hay rubros en que esa proporción es mucho más alta. Igual situación se da en minerales y combustibles donde a veces la producción nacional está casi totalmente destinada a las exportaciones.

Esto crea condiciones desfavorables para la absorción productiva de mano de obra y para alcanzar los objetivos tendientes a una mejor distribución del ingreso. Ambos aspectos son de primordial importancia, sobre todo en el sector agropecuario, por la gravedad que tienen esos problemas en las zonas rurales. Si la producción en determinadas actividades depende principalmente de la demanda externa y ésta ha de crecer con tal lentitud una mejor distribución del ingreso estará condicionada en mayor medida por lo que se pueda lograr en materia de productividad en relación con la ocupación activa, por la profundidad de un proceso de redistribución del ingreso en las mismas actividades y por los ajustes y transferencias que pueda ofrecer el resto de la economía en favor de esos sectores. Las necesidades de diversificación de la producción se hace más imperiosas e incluso, en casos extremos, puede presentarse el problema de desplazamiento de recursos.

No se puede debilitar, por lo tanto, la acción que debe ejercerse en el plano internacional para lograr mejores perspectivas para las exportaciones de productos primarios. Hay que redoblar los esfuerzos de coordinación para que América Latina pueda actuar de una manera más efectiva en sus justas exigencias frente a los países industriales. Preocupa con sobrada razón examinar los cambios que debieran introducirse en las formas de acción internacional de estos países y evaluar la experiencia de los últimos años, especialmente en relación con las deliberaciones y negociaciones en la UNCTAD y en el GATT, pues los resultados prácticos han sido muy exigüos y no se ha conseguido evitar que la posición continúe empeorando y se arraiguen y amplíen situaciones que perjudican el comercio latinoamericano.

En el seno de la UNCTAD se han definido los objetivos fundamentales de la acción internacional de los países en vías de desarrollo en materia de productos básicos. Ellos se refieren a la regulación de los mercados internacionales, el mejoramiento del acceso a los países industriales, la diversificación de los mercados y a la eliminación de los regímenes de preferencias especiales existentes.

/Los acuerdos

Los acuerdos y arreglos internacionales de productos y el establecimiento de reservas estabilizadoras son los dos instrumentos fundamentales para la regulación de mercados. Poco se ha avanzado en la realización de convenios o acuerdos de productos. Con todo, hay progresos que significan una positiva indicación de mejores resultados para el futuro. No se conciben otros instrumentos, y sólo cabe pensar que la acción coordinada de los países latinoamericanos junto con los demás países en desarrollo, consiga - en el contexto de la política que se ha delineado en la UNCTAD - ampliar el número de convenios o extender las consultas para llegar a acuerdos de variada naturaleza según las condiciones particulares de los distintos productos. Los acuerdos sobre el café y el azúcar son ejemplos muy estimulantes de la evolución que se está registrando en el plano conceptual y en las decisiones prácticas al concebir los acuerdos de esa naturaleza como verdaderos instrumentos de reorganización de los mercados y de acción planificada en el orden internacional.

La constitución de reservas estabilizadoras es el otro elemento necesario para regular los mercados. Y es de esperar que la declaración de fines de 1968 de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, que demuestra ciertos adelantos en las negociaciones, y una predisposición más favorable de los organismos internacionales para participar en el financiamiento de estas reservas, pueda impulsar una acción más efectiva a breve plazo.

En el segundo período de sesiones de la UNCTAD no se avanzó en el problema de la liberalización del comercio y del acceso al mercado de los países industriales de los productos primarios. La situación se viene empeorando desde tiempo atrás por la intensificación de las medidas restrictivas, de protección y fomento en aquellos países. Existen aquí dos proposiciones muy claras. En materia de productos competitivos, se trata de lograr ciertos compromisos que aseguren una participación dada en el consumo o en el incremento de éste en los países industriales. Y por lo que respecta a los productos tropicales, el problema se refiere principalmente a la eliminación de las distintas trabas, restricciones y gravámenes que limitan el consumo de esos productos en los países desarrollados y de los tratamientos discriminatorios que perjudican a países latinoamericanos.

/Se han

Se han sugerido varios procedimientos para la eliminación o la gradual absorción de las preferencias especiales que otorgan algunos países desarrollados a determinados países en desarrollo, particularmente entre la Comunidad Económica Europea y sus países asociados. Nada se ha conseguido hasta ahora y estas preferencias tienden a ampliarse a otros países y productos con evidente perjuicio para la región latinoamericana.

La solución de este problema se complica porque los países que gozan de esas preferencias, conceden a su vez, preferencias inversas a las importaciones procedentes de los países desarrollados con los que están asociados. Los países latinoamericanos ya tienen definida una política sobre esta materia. Apoyan todos los esfuerzos que puedan brindar la cooperación financiera y técnica para ayudar a estos países en desarrollo, pero se oponen al tratamiento discriminatorio en el mercado de los países desarrollados. La persistencia de esta situación preocupa en América Latina y ello tiende a promover iniciativas para el establecimiento de algún tipo de preferencias entre países latinoamericanos y los Estados Unidos.

Es indiscutible, desde todo punto de vista, que América Latina debe insistir en que se encuentre una solución general permanente, que no puede ser otra que la liberalización del comercio, porque arreglos verticales que llevaran al establecimiento de bloques regionales terminarían lesionando intereses vitales del desarrollo futuro de estos países. Tal como lo han sostenido los países latinoamericanos, los acuerdos por productos pueden ser el instrumento adecuado para absorber esas preferencias especiales. En su nueva concepción estos acuerdos prevén, entre otros aspectos, la colocación de los productos de los distintos exportadores a precios estables y a un nivel razonable; asimismo, pueden establecer reservas reguladoras y comprometer la asistencia técnica y financiera para la realización de programas nacionales de diversificación de la producción. Representan, por lo tanto, un instrumento adecuado para preservar, en condiciones acaso más satisfactorias, los intereses de los países que disfrutaban de preferencia en países industriales.

El otro aspecto de la promoción de las exportaciones de productos primarios se relaciona con la diversificación geográfica de sus mercados. Esto debe constituir un objetivo fundamental de la política de comercio

/exterior de

exterior de América Latina. Se trata en sustancia de eludir en cierta medida las restricciones que imponen los mercados tradicionales de los países industriales y de lograr condiciones más estables y dinámicas para el comercio exterior. Es notable, por ejemplo, el escaso dinamismo que tienen las exportaciones latinoamericanas a los Estados Unidos, no obstante el programa de cooperación económica y financiera que se puso en marcha durante este decenio. Esta diversificación de los mercados no se requiere sólo para los productos primarios sino también para abrir nuevas posibilidades a las exportaciones industriales. Se plantea, pues, la conveniencia de promover la expansión del comercio con los países socialistas y con otras áreas en desarrollo, y, en particular, la necesidad de acelerar el intercambio recíproco en el área latinoamericana por los procesos de integración regional y subregional, sin excluir otros acuerdos o programas que conduzcan al mismo fin.

Se ha adelantado en los últimos años en el comercio con los países socialistas y existe inquietud en la región por intensificar esas vinculaciones. Son conocidas las dificultades prácticas que se presentan en este campo. Nuevas experiencias y modalidades en los convenios y créditos sugieren interesantes perspectivas que podrían tener mayor importancia en la expansión del comercio de los países latinoamericanos por la potencialidad del mercado de los países socialistas. La incorporación de fórmulas multilaterales en el comercio con esta área tendría efectos inmediatos en el acrecentamiento de las relaciones económicas que se persiguen.

Es escasísimo el comercio de América Latina con otras áreas en desarrollo y deben investigarse las perspectivas concretas que en este campo se ofrecen, al menos para algunos productos primarios, y para bienes industriales en general. La ausencia de relaciones tradicionales, la ubicación geográfica, el costo de los transportes y otros factores, constituyen sin duda obstáculos para la creación de estas nuevas corrientes comerciales, pero también se aprecian auspiciosas perspectivas. Se advierte que el apoyo de los países industriales para la realización de un programa de esta naturaleza puede ser necesario, sobre todo en aquellos rubros que se incluyen en la ayuda a países en desarrollo o que se promueven mediante subsidios o concesiones especiales.

ii) Las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. En la estructura tradicional de las exportaciones latinoamericanas, los productos manufacturados representan sólo alrededor del 5 % de los ingresos totales de divisas de la región.^{5/} Durante este decenio estas exportaciones crecieron rápidamente, registrando una tasa del 10 % anual, aunque su monto todavía no alcanza a los 800 millones de dólares. Más de dos tercios del incremento de esas exportaciones ha ocurrido entre países de la región, lo que indica, por una parte, un resultado muy promisorio de los progresos de la integración regional y, por otra, lo poco que se han desarrollado estas exportaciones a otras áreas. Sobre todo no deja de sorprender que los países más industrializados de la región no hayan mostrado mayor interés en tiempos pasados por incorporarse al mercado internacional de manufacturas o que sean tan poco significativos los frutos de las medidas adoptadas en estos últimos años para impulsar esas exportaciones, cuando precisamente algunos países en desarrollo de otras áreas han hecho notorios progresos. Asimismo, se siente preocupación por el desarrollo ulterior del comercio regional de manufacturas, porque en parte este impulso inicial se originó por la imposición de circunstancias derivadas de la contracción transitoria de los mercados nacionales.

Se dijo que las exportaciones manufactureras representan un elemento importantísimo de una nueva política de desarrollo en América Latina. Su amplitud y posibilidades prácticas pueden diferir, como es natural, de uno a otro país. Pero deben ser un objetivo de carácter general para todos los países, grandes o pequeños, de la región. Es amplia la variedad de los rubros manufactureros y siempre será posible apreciar condiciones favorables para promover en cada caso determinados rubros de exportación industrial. Y así lo revelan los primeros estudios que se han realizado en colaboración con la UNCTAD.

^{5/} Se comprenden los productos incluidos en las secciones 5, 6, 7 y 8 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, excluyendo el Capítulo 68 (Metales no ferrosos).

Se están produciendo cambios en la composición del intercambio de manufacturas entre los países industriales que pueden abrir grandes posibilidades a la participación de los países en desarrollo. Si los países industriales acentuaran un proceso de creciente especialización en la producción de bienes que requieren alta tecnología y gran densidad de capital, los países en desarrollo podrían beneficiarse con el comercio de manufacturas tradicionales de mayor densidad de mano de obra, y de bienes que escapan a la especialización y escalas de producción de los países industriales. La industria latinoamericana debe prepararse para aprovechar esas oportunidades, pero los objetivos de su política de exportación manufacturera no pueden limitarse a ese planteamiento dicotómico, sobre todo si se piensa en el desarrollo y eficiencia que podría ganar la industria de estos países en los procesos de integración.

A corto plazo las posibilidades de expansión de las exportaciones de manufacturas residen principalmente en productos de industrias existentes, que puedan ofrecer condiciones competitivas en el mercado internacional, y en particular en aquellas manufacturas livianas, en las que cabe suponer que los países latinoamericanos disfruten de ciertas ventajas comparativas. Con todo, hay que recordar que ese tipo de manufacturas es precisamente el que tiene mayor protección en los países desarrollados (particularmente a través del escalonamiento progresivo de los aranceles aduaneros), de tal manera que aquellas posibilidades de expansión dependen también de que los países desarrollados brinden condiciones más favorables de acceso a sus mercados, conforme se ha venido planteando en la recomendaciones aprobadas por la UNCTAD y el GATT.

A largo plazo la expansión de las exportaciones no debería quedar limitada a esas manufacturas, puesto que si no se adoptan los programas y las políticas adecuadas para promover el desarrollo de exportaciones industriales de mayor complejidad y técnica más avanzada, los países latinoamericanos no solamente continuarían marginados del proceso de avance tecnológico que está teniendo lugar, sino que dejarían de participar en el crecimiento de los sectores más dinámicos del comercio mundial de productos industriales.

Crear la exportación de manufacturas en las economías latinoamericanas no será empresa fácil por las condiciones y hábitos que ha creado la industria sustitutiva. Sin embargo, la experiencia derivada de la integración regional, los proyectos multinacionales que se vislumbren y la capacidad y madurez que se va adquiriendo en las actividades industriales, a pesar de todas sus debilidades, alientan firmes esperanzas de que si se llevan a la práctica políticas enérgicas se podrá tener éxito en esa empresa. En este sentido, conviene repetir que una intensificación del intercambio de productos industriales y un gradual aumento de la competencia en la región fortalecerán la industria latinoamericana creando nuevas aptitudes para su incorporación al mercado internacional.

No se puede olvidar que de nada valdrán las preferencias que pudieran otorgar los países industriales, si los países latinoamericanos no establecen las condiciones necesarias para aprovecharlas. Las enseñanzas de la integración regional son muy aleccionadoras a este respecto, pues se ha visto con frecuencia que las preferencias por sí solas no han conseguido promover nuevas inversiones y acrecentar el comercio en un mercado más amplio y protegido. Además hay que tomar en cuenta que los márgenes preferenciales se han ido reduciendo por el proceso de desgravación entre los países industriales. Por lo tanto, los estímulos que podrían originar por sí mismas serán menores que los previstos en el pasado. Es decir que la competencia se hará más difícil para los países latinoamericanos y con el tiempo esas dificultades aumentarán por el extraordinario dinamismo del intercambio de los países industriales y también por el terreno que están ganando otros países en desarrollo.

Es ésta una materia donde se ve con claridad la necesidad de que haya una convergencia en la acción nacional e internacional para que se puedan alcanzar resultados concretos en las exportaciones industriales. En el plano interno se necesitan estudios sobre las perspectivas que se ofrecen en cada país para la expansión de la producción nacional para exportación y la creación de nuevas industrias que tomen en cuenta esa finalidad. En esto y en el examen de las oportunidades que puedan brindar los mercados de los países desarrollados, los organismos internacionales y regionales pueden prestar una valiosa cooperación técnica. Se tendrán que

abordar problemas institucionales relacionados con la organización y eficiencia de las empresas nacionales, el mejoramiento de la calidad y la disminución de costos, establecer determinadas prioridades en la asignación de recursos en los planes de desarrollo, considerar el problema de las tasas y regímenes de cambio y del mecanismo institucional y financiero de los subsidios, e instrumentar, en suma, toda una política de promoción y comercialización de exportaciones.

En el plano internacional se presentan tres aspectos, a saber:

- a) las restricciones de carácter arancelario y no arancelario que traban el acceso de las manufacturas a los mercados de los países industriales,
- b) las preferencias generales que se necesitan para impulsar estas exportaciones, y c) las preferencias especiales que afectan el acceso de América Latina a algunos mercados de los países desarrollados y especialmente en la CEE.

La idea de las preferencias generales fue aceptada en la UNCTAD y es probable que próximamente se llegue a un acuerdo sobre esta materia. Se han estudiado diversas fórmulas prácticas y uno de los puntos importantes que se continúa debatiendo se relaciona con la lista de los productos que comprendería el sistema. El comité Especial de Preferencias de la UNCTAD espera las propuestas que deben formular los países desarrollados para proseguir las negociaciones. Habrá que evitar que el sistema que se apruebe se transforme en un instrumento inoperante por la aplicación de restricciones no arancelarias o por el uso que se hace de cláusulas de salvaguardia. En realidad, como se dijo, merced al proceso de liberalización del comercio, los márgenes de las preferencias han disminuido y el problema del acceso a los mercados de los países desarrollados se desplaza más hacia la vigencia de esas restricciones y del sistema de aranceles que grava las importaciones con una alta progresividad, según su grado de industrialización.

No se ha hecho avance alguno en la eliminación de las preferencias especiales que rigen, especialmente en la CEE, para las importaciones de productos procedentes de los países asociados. La renegociación del Tratado de Yaoundé tenderá a consolidar y ampliar la aplicación de estas preferencias. Esta situación inquieta legítimamente a América Latina

/porque al

porque al mismo tiempo que implica una discriminación para otros países en desarrollo, representa un obstáculo para el establecimiento de las preferencias generales. A este respecto los Estados Unidos han declarado que no prestarán su apoyo a un sistema de preferencias generales mientras se mantengan las preferencias inversas que otorgan países en desarrollo a ciertos países desarrollados. América Latina debiera persistir en su acción para lograr el establecimiento del sistema general y sin reciprocidad. Las preferencias especiales de la CEE debieran ser absorbidas por el sistema general y a este respecto podrían considerarse fórmulas que no signifiquen un perjuicio para los países asociados. Así, por ejemplo, el sistema general debiera absorber de inmediato las preferencias que cubran productos para los cuales no existen corrientes significativas de comercio entre la CEE y los países asociados. En cambio para los otros productos, las preferencias debieran eliminarse gradualmente en un plazo prudencial.

iii) La política de importaciones. Hay que diseñar y realizar una política racional de importaciones que responda a los objetivos esenciales de la estrategia de desarrollo. Si bien se han hecho algunos progresos últimamente, sobre todo en la revisión de los aranceles, la regla general que ha prevalecido en los países latinoamericanos se ha referido más bien al control general y a medidas severas de contención frente a situaciones de emergencia en las cuentas externas. Con frecuencia se han aplicado criterios de carácter económico que se proponían una utilización más eficiente de las divisas, limitando por ejemplo, las importaciones suntuarias. Pero la sustitución que se producía en el mercado interno respondiendo a la estructura de la demanda, exigía a breve plazo mayores recursos externos para importaciones de productos intermedios y de bienes de capital, que directa e indirectamente se utilizaban en la producción de los bienes que se había intentado limitar.

Una disciplina de programación y una gradual competencia en el ámbito de los mercados más amplios creados por los acuerdos de integración y también por el acceso de corrientes comerciales de fuera de la región, será sumamente beneficiosa para promover la eficiencia y la productividad de las actividades nacionales. Es indudable que en la medida en que se

/acrecienten las

acrecienten las exportaciones y sobre todo las de productos industriales, a la región y a otras áreas, y se dinamice la actividad económica interna, se estará en mejores condiciones para llevar a la práctica una política de importaciones más flexible y de protección más selectiva, de acuerdo con principios de conomicidad. La experiencia de países industriales y de países en desarrollo con un sector externo más dinámico que el latinoamericano está indicando que se gana mucho promoviendo cierta especialización en una estructura de creciente diversificación de las actividades económicas.

No está demás insistir en que la política de importaciones es un instrumento fundamental para la realización de la estrategia general de desarrollo. Las medidas de control directo, la protección, la estructura y el nivel de aranceles, el régimen de cambio y las diversas formas de subsidios deben responder a los programas de integración y de promoción de exportaciones industriales, así como al propósito general de construir una industria más eficiente. Y la asignación de los recursos externos a través de las importaciones de bienes debe converger hacia la materialización de los objetivos esenciales del acrecentamiento de las inversiones productivas y de las reformas agrarias que eleven los niveles de ocupación, acrecienten el ingreso y lo redistribuyan con las finalidades sociales y económicas que se han propuesto.

c) La cooperación exterior

Ya se ha visto que, no obstante las diferencias de grado, la situación y perspectivas de los balances de pagos es muy precaria y esto es particularmente sensible porque el mantenimiento del ritmo de crecimiento, en el cuadro de las políticas que se vienen siguiendo, está dependiendo de las entradas externas de capital. Las proyecciones revelan fuertes limitaciones en la disponibilidad de fondos y el costo del financiamiento tiende a acrecentarse no sólo por la elevación de las tasas de interés, sino también por las vinculaciones que se mantienen en la utilización de préstamos bilaterales.^{6/}

^{6/} Con respecto a este último aspecto debe hacerse notar que por lo que se refiere a los préstamos de los Estados Unidos a países latinoamericanos, se acaban de tomar ciertas medidas que mejoran las condiciones de utilización de tales préstamos.

América Latina no podrá establecer las condiciones básicas de su desarrollo si el estrangulamiento exterior se continúa paliando a través del proceso de endeudamiento. Es indiscutible que la cooperación más sana y eficiente que debieran brindar los países industriales tiene que consistir en la adopción de medidas y en reajustes de sus políticas que faciliten el acceso de las exportaciones latinoamericanas a precios estables y remuneradores y un impulso rápido a exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. Entre tanto, mientras no se logren esos objetivos se requerirá de una cooperación financiera, en términos y condiciones que eviten las situaciones críticas que se dan en América Latina, o sea, que se logre un aumento en los saldos netos del movimiento de fondos y servicios y se disminuya el costo real de financiamiento externo.

En el seno de la UNCTAD se han definido los objetivos principales de la acción internacional que debiera perseguirse en esta materia. Se refieren, en síntesis, a los compromisos que debieran contraer los países desarrollados para acrecentar la transferencia neta de recursos, la modificación de los plazos y condiciones, la multilateralización y el reajuste de los servicios de la deuda externa en situaciones críticas. Sobre estos puntos son conocidas las diversas proposiciones que se vienen discutiendo y en particular las presentadas por los países latinoamericanos por intermedio de la CECIA.

Sin embargo no está demás insistir en que, en relación con la situación de América Latina, son de especial significación, entre otros, los objetivos relacionados con el cambio en la composición del financiamiento externo en favor de una mayor participación de la ayuda y de los préstamos a largo plazo con bajas tasas de interés y mayores períodos de gracia, así como el reajuste en mejores condiciones de las situaciones financieras críticas y un mayor avance en la eliminación de condiciones restrictivas en la utilización de préstamos bilaterales.

En relación con la estrategia general del desarrollo tiene particular significación la multilateralización creciente de la cooperación financiera externa y la realización práctica del principio del financiamiento de planes de desarrollo. Los países necesitan tener la seguridad de que contarán con los recursos externos básicos que se proyectan en los planes y con el apoyo suplementario para evitar los trastornos que ocasionan las caídas imprevistas en los ingresos de exportación u otras circunstancias de emergencia, aspectos éstos que también se han venido considerando en la UNCTAD.

