

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1986

SUMARIO

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Norberto González.</i>	7
El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente. <i>Carlos Massad</i>	17
Del ajuste recesivo al ajuste estructural. <i>Lucio Geller y Víctor Tokman.</i>	37
La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional. <i>Arturo O'Connell.</i>	55
Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. <i>Richard L. Ground.</i>	73
Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las comunidades europeas. <i>Elvio Baldinelli.</i>	91
La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia. <i>Kimmo Kiljunen.</i>	103
Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial. <i>Francisco Javier Prieto.</i>	125
La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI). <i>Michael Nelson.</i>	147
El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina. <i>Jan Křákal.</i>	155
El desarrollo de la minería con relación al origen del capital. <i>Patricio Jones.</i>	175
Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros. <i>Rolando Sanz Guerrero.</i>	187
Lista de publicaciones de la CEPAL	217

Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe

Secretario Ejecutivo de la CEPAL Sr. Norberto González

I

La crisis económica: evolución y perspectivas

La primera mitad del decenio de 1980 ha sido perdida para el desarrollo de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Desgraciadamente, si persisten las actuales condiciones socioeconómicas, en muchos de ellos también habrá de perderse la segunda. En efecto, las bajas sufridas en los últimos cinco años por el ingreso por habitante son tan marcadas que es difícil que éste recupere en 1990 el nivel alcanzado ya en 1980. De allí que en la hora actual sea imperativo promover primero la recuperación y luego el crecimiento sostenido de las economías; para ello, son condiciones necesarias la aplicación de políticas internas adecuadas, un ambiente externo favorable, y una activa cooperación internacional y regional.

1. *Origen y consecuencias de la crisis*

El estancamiento y la regresión que comenzaron en 1981 tuvieron lugar después de un largo período de crecimiento y transformación de las economías y de las sociedades latinoamericanas. Entre el término de la segunda guerra mundial y el fin del decenio pasado, muchos países lograron avances considerables en la industrialización, modernizaron segmentos importantes del sector agropecuario, efectuaron cambios significativos en la estructura de sus relaciones externas, experimentaron un fuerte proceso de urbanización y vieron surgir y crecer amplios estratos intermedios. Por cierto, la naturaleza y velocidad de estas transformaciones han sido desiguales, no sólo entre los diversos países de la región, sino aun dentro de cada país, y persisten las fuertes diferencias de productividad dentro de cada sector, el subempleo de la mano de obra y los vastos sectores de la población en condiciones de extrema pobreza.

La crisis actual ha interrumpido, pues, el avance que se estaba logrando, y ha intensificado los contrastes existentes, afectando negativamente a los países en lo económico, en lo social y en su capacidad para manejar en forma más autónoma sus economías.

En lo económico, el producto por habitante del conjunto de la región en 1985 fue 9% más bajo que en 1980, y la formación de capital cayó en forma mucho más aguda, como lo revela el descenso del coeficiente de inversión bruta respecto al producto, que fue de 26% en 1980 y de apenas 16% en 1985. Además, debido a la caída del gasto interno, una parte importante de la capacidad productiva está subutilizada en muchas ramas de la producción.

En lo social, el desempleo y el subempleo han crecido en la mayoría de los países, afectando a todas las categorías de la fuerza de trabajo, y con especial intensidad a los jóvenes y a las mujeres. Al mismo tiempo, ha disminuido el salario real y la pobreza se ha hecho más amplia y más aguda. Aunque la crisis ha recaído en forma particularmente dura sobre los sectores más pobres, los estratos intermedios han sufrido también sus efectos.

Las economías se han hecho más vulnerables con respecto a acontecimientos externos que escapan al control de los países de la región. El margen de acción de la política económica se ha estrechado considerablemente por las dificultades de balance de pagos y por la presión derivada de procesos inflacionarios que se han ido haciendo más agudos y generalizados y han alcanzado en muchos países

una intensidad sin precedentes. Al mismo tiempo, se ha visto seriamente limitada la capacidad del sector público para atender las necesidades de los sectores marginales y para realizar gastos sociales y de desarrollo. Estas limitaciones se deben a la caída de los ingresos públicos causada por la disminución de la actividad económica, y a la incorporación de una nueva función a las ya múltiples funciones anteriores del sector: servir la deuda externa, incluyendo, en no pocos casos, no sólo la contratada por el mismo, sino también la contraída originalmente por el sector privado.

Se va perfilando así una situación potencialmente generadora de tensiones crecientes, que puede llegar a afectar la estabilidad social y política y, en particular, incidir desfavorablemente sobre la consolidación democrática en la región.

Aunque la crisis tiene rasgos coyunturales innegables, es claro que también presenta características estructurales y que sus consecuencias serán de larga duración. En efecto, de seguir las tendencias actuales, una parte significativa de los ingresos públicos, del ahorro nacional y de las exportaciones deberá continuar destinándose por varios años a pagar el servicio de la deuda, en lugar de atender las necesidades del desarrollo económico y social. Por otra parte, la baja inversión llevada a cabo en lo corrido de este decenio tenderá a reducir tanto el ritmo de crecimiento como la modernización de la capacidad productiva: se afecta así seriamente la adaptación de la estructura productiva a las rápidas innovaciones tecnológicas que están teniendo lugar en el mundo desarrollado, y se limita la capacidad competitiva futura de nuestras economías. Los países con una estructura productiva y tecnológica más diversificada y eficiente tendrán mayor facilidad para exportar en los rubros de mayor dinamismo en los mercados internacionales.

2. *Proyecciones alternativas del desarrollo económico*

¿Cuáles serían las implicaciones para el futuro si se mantuvieran tanto las tendencias que prevalecen actualmente en la economía internacional como la forma en que se ha estado realizando hasta ahora el ajuste?

Para intentar responder a esta pregunta, es útil examinar el financiamiento externo que sería necesario si se deseara recuperar en 1990 el producto por habitante que tenían los países de la región en 1980, meta por cierto muy modesta, pues significaría que desde el punto de vista del bienestar y el desarrollo se habría perdido una década. En tal caso, en el resto de este decenio apenas se lograría establecer bases para un crecimiento más dinámico en los años noventa, de modo que se pudiera hacia fin de siglo duplicar para esa época su actual producto global.

En lo que corresponde a este decenio, este objetivo parece posible de cumplir en algunos países, pero más difícil en otros, sobre todo en los más pequeños. En el conjunto de la región, si se supone que los precios reales del petróleo se estabilizan en torno a 17 dólares por barril, el logro de esta meta exigiría un financiamiento externo medio equivalente, en órdenes de magnitud, a los pagos netos anuales que la región ha realizado al exterior en el período 1983-1985 por concepto de utilidades e intereses. En comparación con esto, en dicho período, el financiamiento obtenido por la región ha sido sólo un sexto de esa cifra. En este aspecto, preciso es subrayar que la caída de los precios del petróleo ha aumentado sustancialmente el financiamiento requerido, pues la región en su conjunto es exportadora neta de este producto, si bien el efecto de esta caída varía a nivel de países individuales.

El logro de este objetivo tan modesto también requeriría un aumento importante del ahorro nacional y de la inversión, cuyas proporciones con respecto al producto deberían aumentar fuertemente.

Aun si esta meta de crecimiento se alcanzara, la situación actual con respecto al desempleo y la pobreza continuaría agravándose: una proporción alta del aumento de la mano de obra que tendrá lugar desde ahora hasta 1990 no encontraría ocupación productiva.

Esto se traduciría en un aumento del desempleo abierto, de la subocupación y de las actividades marginales, y en un deterioro de las condiciones de vida de la población. Es fácil apreciar el peligro que esto entrañaría para la estabilidad social y política de nuestros países.

Sin embargo, este escenario tan desfavorable no es necesariamente inevitable. En efecto, las

posibilidades de superarlo serían mucho más favorables si, junto con mejorarse las políticas internas, disminuyera el proteccionismo en los países desarrollados, se redujeran los pagos por concepto de intereses, o mejorara la relación de precios del intercambio para la región.

Para ilustrar la incidencia de estos últimos factores, es útil considerar dos ejemplos hipotéticos. El primero se refiere a las tasas efectivas de interés pagadas por la región: si éstas disminuyeran en dos puntos porcentuales, acercándose al nivel registrado en el último lustro de los años setenta, los requerimientos de financiamiento externo neto que mencioné anteriormente se reducirían en 25%. El segundo se refiere a la relación de precios del intercambio de los productos básicos. Si los precios de estos productos se recuperaran hacia 1990 en una proporción equivalente a la mitad del deterioro que experimentaron en el primer lustro de este decenio, las necesidades de financiamiento neto externo de la región se reducirían en alrededor de un tercio. Este cálculo excluye el petróleo, cuya incierta evolución futura obliga a hacer un supuesto como el que ya se ha indicado.

Estas cifras, aunque meramente ilustrativas, ponen de manifiesto la importancia que tiene la cooperación internacional para enfrentar y superar el desafío planteado por la crisis y la deuda externa.

Quiero destacar una conclusión que surge de lo dicho hasta ahora. En el origen y desarrollo de la crisis actual han influido elementos de corto y de largo plazo, tanto externos como internos. De hecho, la deuda y los problemas financieros están indisolublemente unidos a aspectos estructurales más profundos. En lo internacional, son decisivas las transformaciones que tienen lugar en la composición de la demanda y en la tecnología y sistemas productivos de los países desarrollados, así como los cambios introducidos en las reglas que rigen el comercio y las finanzas internacionales. Estas transformaciones han contribuido a acentuar la asimetría de las relaciones externas de América Latina y el Caribe. En lo interno, es preciso reconocer los rezagos en el desarrollo de ciertos sectores, la incapacidad para dar empleo productivo a la mano de obra y las desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades económicas y sociales.

Las proyecciones que hemos examinado muestran que, sin cambios favorables en la cooperación internacional y regional, en el enfoque del ajuste y en las políticas internas, la recesión se prolongará en muchos países de la región por un largo período y se hará cada vez mayor la distancia que separa a América Latina y el Caribe de las economías industrializadas o de algunas economías de otras regiones del Tercer Mundo que han exhibido gran dinamismo.

II

Hacia la reactivación y el desarrollo

En los próximos años los países latinoamericanos y del Caribe enfrentarán el desafío de combinar el objetivo inmediato de la reactivación económica con otros objetivos de corto, mediano y largo plazo. Deberán preparar sus economías para competir internacionalmente y para superar problemas estructurales internos que se han mostrado rebeldes a las soluciones aplicadas.

En forma compatible con estos objetivos se plantearán las políticas de ajuste y de control de la inflación, que seguirán siendo necesarias.

Es preciso evitar una distinción demasiado tajante entre el corto y el mediano y largo plazo, que lleva a contraponer los objetivos de funcionamiento ordenado de la economía, tales como son los equilibrios macroeconómicos, a los objetivos de desarrollo y transformación de las economías y las sociedades. Tales objetivos deben perseguirse en forma simultánea, aunque tenemos que reconocer que las necesidades y las posibilidades de hacerlo son distintas de un país a otro, y varían incluso dentro de cada uno de ellos a través del tiempo. En consecuencia, el énfasis relativo colocado en cada uno de estos objetivos debe irse adaptando a las características de cada situación. De hecho, si los países

esperaran el término de la crisis para comenzar a preocuparse de los problemas estructurales relacionados con las transformaciones de la economía mundial y con sus insuficiencias y desequilibrios internos, se correría el riesgo de perder aún más terreno en el contexto internacional y de sufrir, en lo interno, un agravamiento en las condiciones económicas y sociales que dificultarán el desarrollo futuro.

1. Ajuste, estabilización y reactivación

Por las razones ya señaladas, la reactivación no puede demorarse. Sin embargo, para que ella pueda efectuarse en forma compatible con el ajuste y la estabilización, es necesario revisar la orientación y contenido de las políticas con que se han abordado estos problemas hasta ahora. Esto significa reconsiderar el enfoque que se ha estado dando al problema de la deuda, así como la forma en que operan las políticas internas, la cooperación internacional y la cooperación regional.

a) *Hacia un nuevo enfoque de la deuda*

La deuda externa se encuentra en el centro de la crisis actual. Al respecto basta recordar, primero, que en el conjunto de América Latina y el Caribe, los intereses de la deuda absorben nada menos que el 36% de las exportaciones totales y, segundo, que entre 1982 y 1985, la región ha realizado transferencias netas al exterior ascendentes a los 106 000 millones de dólares, monto equivalente a más de una cuarta parte de la deuda externa total.

El enorme costo económico que implica el servicio de la deuda puede comprometer seriamente la estabilidad económica, social y política de los países. De allí que el tratamiento del problema de la deuda tiene que tener en cuenta que su naturaleza no es sólo de carácter financiero o económico. Por esta razón, muchos países de la región, y en particular los del Consenso de Cartagena, han señalado la necesidad impostergable de reanudar el crecimiento de las economías latinoamericanas y han planteado ideas de emergencia concretas para evitar el agravamiento de la situación actual. De hecho, si el desarrollo se subordina al servicio de la deuda, se pone en riesgo el proceso de consolidación democrática de la región.

El tratamiento de la deuda requiere un diálogo entre los cuatro grupos de agentes comprometidos: los gobiernos de los países deudores, los bancos privados internacionales, los organismos internacionales de financiamiento y también los gobiernos de los países acreedores.

Por otra parte, el diálogo y la negociación internacional tienen que relacionar la deuda con otros aspectos financieros y comerciales, pues de otra manera las asimetrías del ajuste hacen recaer su peso sólo sobre los deudores y aumentan su carácter recesivo.

Aunque las políticas de ajustes aplicadas por muchos países de la región procuraron hasta ahora generar los excedentes comerciales necesarios para pagar los intereses de la deuda mediante el crecimiento de las exportaciones y la sustitución de las importaciones, en la práctica enfrentaron un medio externo muy desfavorable. Debido a ello y al corto plazo disponible para el ajuste, dichos excedentes se obtuvieron principalmente a través de una contracción muy fuerte de las importaciones que, a su vez, ocasionó una disminución de la actividad económica interna, generó desempleo y condujo a la subutilización de la capacidad productiva.

Es cierto que en las renegociaciones de la deuda se ha producido una evolución positiva, en el sentido de que se han reducido las comisiones y los márgenes agregados a los intereses, y se han aumentado tanto los montos renegociados como los plazos de pago. Y también es efectivo que las tasas internacionales nominales de interés han bajado.

Sin embargo, estos cambios, si bien favorables, han sido insuficientes como para prever un comportamiento adecuado de las economías latinoamericanas y del Caribe en los próximos años. Así, en 1985 el efecto desfavorable de la caída de los precios de las exportaciones redujo los ingresos de la región por este concepto en 4 000 millones de dólares, mientras que la reducción de las tasas internacionales de interés produjo un efecto favorable de sólo 1 000 millones de dólares, vale decir, una cuarta parte de la cifra anterior.

Por otra parte, hasta ahora el enfoque del ajuste propiciado por los acreedores se ha basado en el supuesto de que estos procesos tendrían una duración relativamente corta, por cuanto la recuperación de la economía internacional habría de traer consigo en forma espontánea un crecimiento más dinámico de las exportaciones latinoamericanas, que facilitaría la recuperación de las economías de la región. En esas circunstancias —se suponía— el esfuerzo sería transitorio y breve.

Estas hipótesis deben ser reconsideradas a la luz, tanto de la experiencia de los últimos años, como de la situación actual. Aunque en el futuro próximo pudiera esperarse una recuperación de las economías desarrolladas ésta de ocurrir probablemente sería moderada. Además, su efecto de arrastre sobre las economías latinoamericanas y del Caribe es limitado: primero, porque una proporción elevada de las exportaciones de la región está constituida por productos básicos cuya demanda va perdiendo dinamismo; segundo, por las dificultades que enfrentan las exportaciones de la región para entrar en los mercados de los países desarrollados, y tercero, por los problemas del financiamiento ligados al comercio. Así, el crecimiento que experimentaron las economías de la OCDE en 1985 no impidió que el valor de las exportaciones latinoamericanas disminuyera 6%, ni tampoco que la relación de precios del intercambio bajara casi 3% con respecto al año anterior.

Si la recuperación espontánea opera con poca eficacia y requiere un lapso prolongado, será necesario introducir modificaciones en la forma de enfocar el ajuste y la cooperación internacional en esta materia. El ajuste recesivo no puede convertirse en una forma perdurable de funcionamiento de las economías latinoamericanas, ni en un sistema de vida de los pueblos de la región. De hecho, el aumento de las tensiones sociales que ya comienza a percibirse en varios países como resultado de la aplicación de políticas de ajuste de corte recesivo pone en evidencia que no es posible insistir en un ajuste de este tipo por largo tiempo sin comprometer no sólo el desarrollo futuro de las naciones, sino también su estabilidad social y política.

b) *Políticas económicas selectivas de ajuste y estabilización*

La experiencia de algunos países de la región muestra la importancia de que las políticas internas se inspiren en enfoques realistas y en modelos conceptuales flexibles. Así como en el pasado se registraron excesos de proteccionismo y de intervención estatal, en años recientes se aplicaron en algunos países sistemas neoliberales que produjeron efectos negativos sobre la capacidad productiva y la diversificación de las exportaciones, así como una acentuación de las desigualdades económicas y sociales existentes. En este sentido, conviene recordar que la verdadera prueba de la utilidad de las teorías económicas está dada por la forma acertada o equivocada en que interpretan la realidad de cada país y por la contribución que hacen al diseño de políticas económicas adaptadas a ella.

Si bien es evidente que obtener o conservar los equilibrios macroeconómicos seguirá siendo muy importante para lograr los objetivos de ajuste y de manejo de la inflación, no lo es menos que es necesario compatibilizar tales equilibrios con los objetivos de la reactivación y del desarrollo. Se requiere, en consecuencia, un grado adecuado de selectividad en la política económica. Por ejemplo, si existe una demanda global excesiva, no todos los rubros de gasto tienen que comprimirse necesariamente en la misma magnitud. Los consumos prescindibles o de baja prioridad pueden desalentarse en forma más intensa, mientras se mantienen o incluso aumentan los gastos destinados a generar empleo, a mejorar el nivel de vida de los grupos más pobres, a incrementar la inversión en rubros productivos y a asegurar el sostenimiento y ampliación de las políticas de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones.

La selectividad de las políticas puede expresarse también en programas especiales destinados a promover estos mismos objetivos. En varios países de América Latina y el Caribe se han estado llevando a cabo recientemente programas para generar empleo productivo con menores requerimientos de importaciones, para aliviar las penurias de los sectores de bajos ingresos, para ampliar la capacidad de exportación y para ayudar a que las exportaciones compitan y penetren en los mercados internacionales.

Una evaluación de estas experiencias puede servir para fortalecerlas y hacerlas más eficaces. Por ello, pienso que es muy útil discutir el impacto social de la crisis y las formas de responder a este desafío,

como una manera de facilitar el intercambio de experiencia y de ideas acerca de las políticas sociales que se están aplicando o podrían aplicarse en este campo.

Asimismo, es preciso un ejercicio de reflexión sobre las políticas de estabilización, con miras a buscar una equitativa distribución del esfuerzo requerido y a hacerlas compatibles con la reactivación y el crecimiento. Las experiencias recientes de estabilización en algunos países de la región, apartándose de enfoques tradicionales ortodoxos, han introducido elementos de creatividad en esta materia.

c) *La cooperación internacional*

Es imperativo lograr, tanto en el plano comercial como en el financiero, una cooperación internacional que permita obtener un alivio real en el servicio de la deuda, de modo que sea menor el sacrificio del consumo y de la inversión que éste supone. Sin tal cooperación, las políticas internas, por bien diseñadas y aplicadas que estén, distarán mucho de ser suficientes.

En lo comercial, es preciso lograr el retroceso del proteccionismo, para permitir así un acceso más expedito de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los países desarrollados. Por su parte, la recuperación de la relación de precios del intercambio y, en particular, de los precios de los productos básicos, depende fundamentalmente de que las políticas económicas de los países desarrollados conduzcan a una recuperación más pronta y a un crecimiento más dinámico y sostenido de sus economías.

A su vez, la cooperación internacional financiera puede disminuir la necesidad de comprimir las importaciones, por cuanto permite reducir las transferencias de recursos reales al exterior involucradas en el servicio de la deuda. De hecho, el descenso de las tasas internacionales reales de interés a niveles similares a los históricos disminuiría fuertemente el peso de dicho servicio.

Sin embargo, las remesas de intereses no dependen únicamente de la evolución de las tasas internacionales de interés. Dentro y fuera de la región se han planteado diversas ideas con respecto a los términos en que se pacta el cumplimiento de los servicios de la deuda entre acreedores y deudores, con vistas a reducir el peso de la misma.

Algunas de estas estrategias propuestas siguen el camino de limitar los pagos del servicio de la deuda en función de ciertos criterios de capacidad de los deudores para realizarlos. Se han planteado otras propuestas relacionadas con la reducción del capital de la deuda o de las tasas de interés.

Otro aspecto importante de la cooperación financiera internacional tiene relación con el monto y condiciones de las corrientes internacionales de capital hacia América Latina y el Caribe, lo que se vincula directamente con el tema de la condicionalidad. Es indudable que los países de la región necesitarán sostener una disciplina que les permita desarrollarse, atender el problema de la deuda y mantener la inflación bajo control. Sin embargo, la forma de asegurar esta disciplina tiene que tener en cuenta las características y posibilidades de cada país y la necesidad de preservar la autonomía de los gobiernos en el manejo de sus políticas económicas y en la orientación y el ritmo escogidos para su desarrollo económico y social.

Estas consideraciones explican la preocupación existente en la región acerca de ciertas propuestas que no sólo no conducirían a que la condicionalidad de corto plazo se adecuara a las necesidades del desarrollo, sino que en la práctica podrían significar nuevos criterios de condicionalidad de largo plazo y la generalización de las aplicaciones de ambos tipos de condicionalidad a todas las fuentes externas de financiamiento. La mayor condicionalidad aplicada al uso de recursos insuficientes podría hacer que el acceso a esos recursos escasos agravara la crisis, en lugar de contribuir a resolverla.

La iniciativa formulada a fines de 1985 por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos representa un paso positivo, por cuanto reconoce que es necesaria una acción deliberada de los gobiernos de los países acreedores y de los bancos privados internacionales para que el problema de la deuda pueda enfocarse en un contexto de crecimiento económico de los países deudores. Sin embargo, los montos anunciados son claramente insuficientes, pues permitirían financiar sólo una cuarta parte de los intereses que están pagando los países deudores incluidos en dicha iniciativa. Además, la propuesta supone aplicar, a todas las fuentes de financiamiento, una condicionalidad que todavía no

está totalmente definida. La forma que tome esta condicionalidad puede afectar tanto el ritmo de crecimiento como la autonomía de los gobiernos de los países deudores para definir sus estrategias de desarrollo y sus políticas económicas.

d) *La cooperación regional*

Con respecto a la cooperación regional, no deja de ser paradójico que la proporción del comercio intrarregional haya disminuido en el momento en que éste se hace más necesario. Puesto que existe capacidad productiva subutilizada en prácticamente todos los países de la región, el incremento equilibrado del intercambio regional permitiría reactivar las economías a pesar de las restricciones de balance de pagos.

En los últimos lustros se han multiplicado las formas de cooperación en aspectos tecnológicos, productivos y comerciales entre empresas de distintos países de América Latina y el Caribe. La secretaría de la CEPAL está contribuyendo a ampliar y profundizar estas formas nuevas de cooperación, y para ello ha trabajado en estrecha relación con los gobiernos, el sector privado y las empresas públicas.

En último término, la cooperación regional depende de la voluntad de los países latinoamericanos y del Caribe, ya que la región cuenta con instituciones y experiencia que pueden servir como instrumentos valiosos para un esfuerzo destinado a afianzar la cooperación regional y a buscar en la propia región una fuente dinámica de crecimiento de esta naturaleza. La crisis aumenta la urgencia de dar un fuerte impulso a la cooperación regional. En esta coyuntura es preciso asegurar que se den pasos efectivos que fortalezcan la vinculación entre nuestras economías, y que se utilicen las ricas potencialidades que ofrece el mercado regional. La integración —como he señalado— no sólo ayudaría a reactivar las economías, sino que también sería un instrumento para mejorar la eficiencia, aumentar la capacidad de negociación de la región y lograr una mejor inserción en la economía internacional. A este respecto, la rueda de negociaciones de la ALADI abre una posibilidad concreta de dar un nuevo impulso a la cooperación regional y con ello aumentar el comercio, como una forma de contribuir a la reactivación.

2. *Estrategias para el desarrollo*

Las estrategias internas de desarrollo de mediano y largo plazo tienen también que adaptarse para responder a los desafíos que enfrentarán los países de la región en los próximos años. En esta ocasión voy a centrar la atención en algunos objetivos que por cierto no son únicos, pero que me parece importante destacar.

Es preciso preparar las economías para competir mejor en los mercados internacionales y para aumentar la absorción productiva de mano de obra; hay que transformar la estructura productiva para que responda creativamente a los cambios de la economía mundial. También es necesario lograr una distribución más justa de los frutos del desarrollo y de las oportunidades económicas, así como una participación más amplia de todos los estratos en las decisiones económicas y sociales.

Para el logro de estos propósitos, a la cooperación internacional y regional a que ya me he referido, debe agregarse un esfuerzo interno bien organizado.

a) *Un desarrollo más austero*

Las corrientes de financiamiento internacional serán sin duda muy limitadas lo que, sumado a los pagos de intereses de la deuda, hace improbable que la región pueda contar con un aporte neto importante de recursos desde el exterior. Por lo tanto, el desarrollo dependerá fundamentalmente del esfuerzo interno, el que pasa a tener una importancia decisiva, sin perjuicio de que se requiera una adecuada cooperación internacional para complementarlo.

Un requisito básico será indudablemente un aumento fuerte del ahorro y la inversión. De éste no sólo depende la ampliación de la capacidad productiva sino también su modernización, condición

esencial a su vez para competir en los mercados mundiales. Para hacer posible tal aumento, los patrones de consumo de estratos de ingresos medios y altos no podrán copiar indiscriminadamente las pautas vigentes en los países desarrollados, particularmente en los rubros con elevado contenido directo o indirecto de importaciones. En el ambiente de intensa comunicación que prevalece actualmente, no sería posible ni deseable aislarse de la evolución de los patrones de consumo mundiales. Pero la aplicación de políticas adecuadas puede desalentar consumos prescindibles, así como estimular y movilizar el ahorro.

La disminución de los gastos de defensa, que en algunos países alcanzan proporciones altas del ingreso nacional y del presupuesto fiscal, liberaría recursos para incrementar el ahorro y atender necesidades sociales esenciales.

También es de gran prioridad la canalización adecuada de la inversión. Desde este punto de vista, es muy importante para muchos países de la región reconstruir y disciplinar los sistemas financieros internos para hacerlos más eficientes y para asegurar que canalicen los fondos de acuerdo con las prioridades económicas y sociales de interés general. La intermediación financiera debe adecuarse funcionalmente a las necesidades de la actividad productiva, sin alentar consumos de baja prioridad social. Asimismo, tiene muy alto interés limitar la fuga de capitales y lograr el retorno de los que han salido al exterior.

b) *Políticas económicas selectivas de ajuste y estabilización*

Las estrategias industriales, agrícolas y mineras también deben ser reconsideradas. El desarrollo de estos sectores tendrá que basarse en una combinación selectiva del aprovechamiento de los mercados nacionales y regionales, y asimismo de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales.

La industrialización debe tener un papel protagónico en el desarrollo futuro de la región. La vulnerabilidad y la limitación de las opciones que actualmente aquejan a las economías en que predominan las materias primas, muestran la importancia de diversificar la estructura productiva y de las exportaciones mediante el aumento de la producción de manufacturas. Las políticas para impulsar y orientar la industrialización, que han sido básicas en el pasado, son aún más importantes en esta etapa. Pero ésta exige también actualizar dichas políticas, de modo que ellas promuevan las transformaciones del aparato productivo necesarias para lograr una inserción dinámica de las economías de América Latina y el Caribe en la economía mundial.

En este sentido, cabe recordar que las ventajas comparativas de la región en procesos productivos intensivos en mano de obra y en recursos naturales, están siendo erosionadas por la introducción de nuevas tecnologías en los países desarrollados. Estas nuevas tecnologías disminuyen en muchos casos las ventajas de contar con mano de obra de menor costo. Para identificar los sectores y procesos en que la región podrá seguir creando ventajas, es indispensable interpretar correctamente la dirección e intensidad de tales transformaciones tecnológicas, con miras a concentrar los esfuerzos de producción y exportación en las actividades con mejores posibilidades y perspectivas y también a definir las acciones necesarias para apoyar las actividades internas, a fin de que puedan responder adecuadamente a la nueva situación y dar lugar a una estructura de exportaciones más diversificada y dinámica.

En un mundo más interdependiente y más competitivo, como es el actual, la capacidad de innovación es un requisito esencial para competir. Nuestra región tiene en esto un largo camino por recorrer, pues en el pasado, sin perjuicio de esfuerzos específicos muy loables, la dependencia tecnológica del exterior ha sido predominante. La innovación, por cierto, no es un asunto que compete sólo a las empresas interesadas en exportar. Ella depende, más bien, de una actitud generalizada de la sociedad, y para que se le asigne un alto valor es de gran importancia el contenido cualitativo de la educación. Para promover las innovaciones y la eficiencia, también son esenciales la articulación más explícita entre las políticas tecnológicas y las productivas y la generación de arreglos institucionales adecuados, que permitan concentrar el esfuerzo en materia de tecnología en objetivos vinculados con la competitividad externa, tanto de las exportaciones como de las actividades que sustituyen importaciones.

Otro tema fundamental es el del empleo. Como ya señalé, el comportamiento de los sectores productivos con respecto a la ocupación productiva de mano de obra ha sido poco eficaz.

En cuanto a la industria, un mayor apoyo a la pequeña y mediana empresa y la identificación y generalización de modalidades adecuadas de subcontratación para que se fortalezca su articulación con la gran empresa, permitiría dar mayor impulso a su desarrollo y con ello crear más empleo en actividades competitivas. Esta es la experiencia de algunos países de otras regiones y también es lo que revelan las nuevas tendencias tecnológicas en los países desarrollados, que en no pocas actividades favorecen la producción en empresas de menor tamaño.

Con respecto a la agricultura, deseo destacar dos temas: el enfoque de la tecnología para el desarrollo del sector y los problemas propios de la agricultura campesina. En cuanto al primero, el enfoque aplicado hasta ahora ha favorecido en muchos casos el empleo de tecnologías que hacen uso intensivo de capital y ahorran mano de obra, por sobre otras que permiten un aumento del rendimiento por hectárea. La mecanización en la agricultura moderna es un fenómeno irreversible y también necesario para aumentar la producción agropecuaria; sin embargo, una mayor atención al uso creciente de insumos agropecuarios que requieren escaso uso de capital, como los insumos biológicos y químicos, y los métodos más avanzados de cultivo permitirían aumentar la producción total, tanto para el consumo interno como para la exportación. En cuanto al segundo, estimo de gran importancia prestar una mayor atención a los problemas específicos de la agricultura campesina, donde se ubica una parte muy importante de la subocupación, la marginalidad rural y la pobreza. Por otra parte, la relación entre el desarrollo manufacturero y el de la agricultura y la minería necesita reforzarse. En efecto, en la mayor industrialización de los productos básicos hay una potencialidad de dinamismo interno y de generación de empleos que es preciso aprovechar. Además, una mayor elaboración permitiría diversificar las exportaciones y adquirir la flexibilidad exigida por un mundo en que es poco dinámica la demanda de productos básicos sin elaboración y en que predominan las corrientes proteccionistas en no pocas de las economías industrializadas.

c) *Estado y mercado*

Frecuentemente se plantean los papeles del mercado y del Estado como antagónicos. A mi juicio, estos planteamientos están innecesariamente simplificados y pueden conducir a conclusiones y políticas equivocadas.

No cabe duda de que el mercado tiene que cumplir un papel de enorme importancia. El vigor de la iniciativa privada y su búsqueda de la eficiencia y de nuevas oportunidades de crecimiento tienen que aprovecharse en forma más amplia, para lo cual deben evitarse las trabas innecesarias que en algunos casos han limitado su acción. Sin embargo, es igualmente claro que el Estado y las empresas públicas tendrán que desempeñar una función sumamente importante en los próximos años. Estamos en un período de transición, tanto de la economía mundial como de la de América Latina y el Caribe, y es preciso introducir una serie de reformas estructurales en nuestro sistema productivo. Esto exige que el Estado apoye al aparato productivo y, en una acción conjunta con el sector privado, oriente los esfuerzos necesarios para aumentar la eficiencia y la capacidad de innovación y para facilitar la conquista de nuevos mercados externos. Es evidente, asimismo, que el Estado tiene una función importante que cumplir en el desarrollo social, y en general, en promover una distribución equitativa de los frutos del crecimiento económico. A él le corresponde un papel decisivo en la búsqueda de una adecuada complementación entre valoraciones sociales y privadas.

d) *Desarrollo social en el marco de sociedades participativas y democráticas*

A pesar de las transformaciones sociales que han acompañado al desarrollo económico, subsisten rezagos sumamente importantes que han hecho que —en reuniones anteriores de la CEPAL— los gobiernos de América Latina y el Caribe calificaran a las sociedades de nuestra región como sociedades inequitativas. En ellas existen, en efecto, grandes diferencias de ingresos, de niveles de vida y de oportunidades. Dos manifestaciones muy claras de este fenómeno son la subocupación de la mano de

obra y la pobreza crítica que afecta a más de un tercio de la población. En tales circunstancias, la continua búsqueda de la equidad es un objetivo indispensable.

En cuanto a los procesos de ajuste y de estabilización, una distribución más justa de los esfuerzos y beneficios no sólo es importante por razones éticas, sino que también es esencial para crear los consensos requeridos para que estos esfuerzos puedan mantenerse durante un lapso prolongado. La propia capacidad de los gobiernos para conducir a los países a través de estos períodos de incertidumbre y de transformación depende, en gran medida, de mantener estos consensos. En este sentido, cabe señalar que la recuperación democrática es compatible con un crecimiento económico moderado —como el que, por las razones ya señaladas, es previsible tenga la región en los próximos años— en la medida en que los agentes políticos representativos de las mayorías sociales participen de un compromiso nacional sólido y prolongado. Las estrategias de desarrollo, por su parte, tienen que procurar que el logro de una mayor equidad esté indisolublemente incorporado al funcionamiento de la estructura del sistema productivo y del sistema social.

En estas condiciones, la consolidación de los procesos democráticos en la región y el avance hacia una mayor participación económica, social y política podrán contribuir decisivamente a lograr un desarrollo más dinámico y más justo.

El futuro de nuestra región depende de que seamos capaces de realizar un considerable esfuerzo interno y de concentrarlo y organizarlo, de modo de hacer factible el logro de los grandes objetivos del desarrollo económico y social. La imaginación y el realismo tendrán que combinarse si es que queremos que los desafíos que genera la crisis se vayan transformando en oportunidades, y para ir sentando también las bases para una nueva etapa de desarrollo dinámico y justo. Sin embargo, —como lo he recalcado— este esfuerzo interno no será suficiente si no va acompañado de una adecuada cooperación internacional y de un impulso a la cooperación regional.

En 1988 se cumplirán cuarenta años de la creación de la CEPAL. Más que un motivo de celebración, estimo que tenemos que ver ese aniversario como una oportunidad para la reflexión. Nuestra institución tiene una larga tradición de pensamiento ligado a la acción. Estamos al servicio de los gobiernos de la región, para el examen de los problemas y la evaluación de las mejores políticas para resolverlos. Para cumplir esta tarea con seriedad y objetividad, tenemos que realizar estudios que nos permitan interpretar correctamente la realidad y examinar de acuerdo con ella los méritos y limitaciones de políticas alternativas. Como ya he dicho, esta tarea tiene que cumplirse en muy estrecha relación con los gobiernos, con los principales protagonistas de la sociedad, con los sectores privado y laboral, y con los ámbitos académicos que han ido ganando fuerza en todos los países. Como secretaria, podemos cumplir un papel útil en el intercambio de experiencia entre países de la región, así como en un examen crítico de los planteamientos e ideas que vienen de fuera de ella, a fin de tomar de ellos lo que tienen de útil, sin incurrir en el error de aplicarlos mecánicamente.

Durante el año pasado, realizamos un ejercicio de reflexión, en el cual tratamos de analizar la crisis actual en una perspectiva de más largo plazo, y de identificar tanto las formas más eficaces para superarla como las estrategias más adecuadas para responder a los desafíos del futuro. Los resultados de esta reflexión fueron considerados por los gobiernos miembros en el Comité Plenario de la CEPAL, celebrado en la ciudad de Buenos Aires, en agosto de 1985.

Seguiremos comprometiendo nuestros mayores esfuerzos al servicio de todos los países de la región a través de esta labor de identificación, análisis y evaluación de los problemas que obstaculizan nuestro desarrollo económico y social. Estos problemas se presentan hoy en el contexto de una realidad que se ha tornado más compleja y vulnerable, y en que la selección de estrategias y la aplicación de políticas eficaces adquieren extrema urgencia, habida cuenta del deterioro y la gravedad de las condiciones económicas y sociales que afectan a vastos sectores de la población de nuestros países. En esta empresa persistiremos con tesón, intensificando a la vez nuestros contactos con los gobiernos de la región y con los diversos sectores económicos y sociales que participan en el proceso de desarrollo.