

Situación y perspectivas de América Latina *

I. LAS GRANDES TAREAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Son dos las grandes preocupaciones del presente económico-social latinoamericano:

— Satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa excluida de los frutos del desarrollo de las últimas décadas.

— Encontrar un distinto y más favorable modo de inserción en la economía internacional.

En la última cita de esta Comisión. (en Trinidad-Tobago, en 1975), en varios otros foros y recientemente en diciembre del año pasado, al anticipar los resultados globales de la evolución regional en 1976, he tenido oportunidad de exponer algunas proposiciones básicas sobre esas materias.

De un lado, en lo que se relaciona con la primera cuestión, he tratado de poner de manifiesto que el sistema productivo latinoamericano ha experimentado una transformación profunda en el período de postguerra, tanto desde el ángulo de su magnitud como respecto a aspectos cualitativos. De allí se desprende que América Latina se encuentra en situación de abordar tareas que en el pasado podían parecer demasiado ambiciosas pero que hoy se han tornado objetivamente posibles. La principal de ellas, sin duda, es el alivio sustancial cuando no la erradicación de la llamada "pobreza crítica", que afecta con distinta intensidad y contrastes nacionales a, por lo menos, un tercio de la población regional.

Del otro lado, en lo que se refiere a la colocación externa de América Latina, hemos querido acentuar la mayor capacidad de la región para resistir y adaptarse a las consecuencias de la turbulencia internacional de los últimos años, que todavía perdura. Esta reali-

*Trabajo basado en la exposición presentada en el XVII Período de Sesiones de la CEPAL, Guatemala, abril-mayo de 1977.

dad envuelve problemas y oportunidades que deben apreciarse con ojos abiertos hacia el cambio y la novedad —y no como si se tratara de simple repetición de viejos escenarios. En términos generales, ello supone imaginar la clase de nuevo orden económico internacional que interesa a América Latina y la forma en que la región debe asentarse en ese contexto.

Nuestros planteamientos sobre estos asuntos vitales podrían ser interpretados —en una aproximación superficial— como imbuidos de un injustificado optimismo frente a los graves problemas que afrontan nuestros países.

Que se me excuse, entonces, si entro a considerar los dos temas con alguna detención y en forma separada, aunque sea obvia la relación entre la transformación y potencialidad socio-económica del sistema productivo y las características de su encuadramiento exterior.

A. EL DESARROLLO DEL POTENCIAL PRODUCTIVO

La expansión económica: realidad y perspectivas

No creo necesario recordar los antecedentes presentados en Trinidad-Tobago respecto a las transformaciones cuantitativas y cualitativas de la economía latinoamericana a partir de 1950¹. Basta que reitere algunos hechos primordiales. Como ser que el producto regional casi se cuadruplicó entre ese año y 1974 y que llegó a una dimensión comparable a la de Europa en 1950 “cuando aquella región era ya una de las áreas más industrializadas del mundo y algunos de sus países figuraban entre las principales potencias económicas”². Desde un ángulo más concreto y con referencia a un sector estratégico para el desarrollo, vengo a llamar la atención sobre el hecho de que en ese mismo lapso la producción de maquinarias y equipos se multiplicó nueve veces. Así, en tanto en 1950 alrededor de las tres quintas partes de la demanda por esos bienes se cubría con importaciones, en 1974 las proporciones habían mudado sustancialmente y unas tres cuartas partes de esas necesidades fueron satisfechas con las producciones nacionales.

¹Véase *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial, Cuaderno de la CEPAL*, N° 1, 1975.

²*Idem*, p. 18.

Estos hechos, con otros bien conocidos de parecido tenor, son testimonio macizo del desenvolvimiento de las fuerzas productivas en América Latina. Y con la debida prudencia puede suponerse que la expansión continuará en el próximo futuro y que llevará a la región a niveles mucho más altos que los actuales, a lo que se sumarán modificaciones significativas de la estructura económica.

Veamos algunas perspectivas al respecto.

Si se toman, por ejemplo, como base de referencia las tasas medias de crecimiento en un período tan amplio y variado como el que se extiende entre 1960 y 1974 y se supone que ellas se repetirán en lo que va desde ese año hasta 1990, vislumbramos algunos cambios de magnitud sustanciales. Ellos, para su mejor apreciación, pueden compararse con las situaciones respectivas de la Comunidad Económica Europea en 1970 (excluida Gran Bretaña).

— El producto interno regional en 1990 alcanzaría a poco más de 560 mil millones de dólares, esto, sería superior al de la CEE en 1970, que fue de 500 mil millones, en cifras redondas³.

— La producción industrial latinoamericana llegaría a unos 165 mil millones de dólares, cifra que sólo es un 10 % inferior a la de la CEE en 1970, que fue de 184 mil millones de dólares. Así y todo, el nuevo nivel latinoamericano implicaría más que triplicar el valor de la producción manufacturera en 1974⁴.

— La oferta de energía eléctrica estaría en 1990 muy cerca de los 800.000 KWH, cantidad muy superior a la disponibilidad de la CEE en 1970; que fue de 606 mil millones de KWH⁵.

— El valor bruto de la producción de maquinarias y equipos alcanzaría en 1990 a unos 138 mil millones de dólares, cifra mayor que la registrada en 1970 en la CEE, donde llegó a 126.000 millones de dólares⁶.

Me anticipo a reconocer que estas comparaciones están expuestas a toda clase de reservas. Una principal, sin duda, es que estamos

³Dólares de 1970, como en todas las otras estimaciones. La tasa de crecimiento supuesta fue de 6 % anual, o sea, la efectivamente alcanzada entre 1960-1974 y que se presupone para el período posterior como promedio. El PBI de América Latina llegó a 222 mil millones en 1974.

⁴La tasa de crecimiento industrial del período 1960-1974 alcanzó a 7,3 % y es la supuesta para 1974-1990.

⁵La tasa respectiva de expansión fue de 8,6 para 1960-1974 y se supone la misma para 1974-1990.

⁶La tasa de crecimiento del período 1960-1974 fue de 11,2 %, que también se supone para 1974-1990.

cotejando a América Latina con un conjunto de países que tienen una masa de población menor y un ingreso por persona mucho mayor⁷.

De todos modos, esas reservas no invalidan mi intención básica, que es evidenciar el gran cambio que ha tenido lugar en las magnitudes y en la composición del sistema económico regional.

El poner de manifiesto estos hechos ¿significa que se pasan por alto o se subestiman las excepciones de todo orden que se han levantado frente a las modalidades del desarrollo latinoamericano y particularmente a su proceso de industrialización?

¡Mi respuesta es un enfático ¡no!

¡Más aún. Podría decir que compartimos la mayor parte de las observaciones críticas sobre el esquema regional y sus características económicas y sociales.

Recapitulación crítica de la experiencia latinoamericana

La verdad es que la CEPAL, desde antiguo, como lo demuestran numerosos documentos⁸, estuvo llamando la atención sobre los peligros, fallas y vacíos del proceso de cambios que se inicia o activa después de la gran depresión y especialmente después de la segunda guerra mundial, en América Latina. Lo que no fue óbice para que la institución se comprometiera con ese proceso y apoyara su sentido fundamental.

Fue aquí, en estos foros, donde primero se acentuaron las limitaciones y encrucijadas de la industrialización sustitutiva y se insistió en la necesidad de rebalsar los "compartimentos estancos" de los mercados nacionales para proyectar la transformación en el ámbito regional y en el mundial.

Fue asimismo en ellos donde se recogieron los empeños por ampliar y diversificar la base de exportación, liderando la acción del Tercer Mundo en pos del tratamiento equitativo y del acceso franco de las producciones exportables a las economías centrales.

Aquí también se enfatizó la necesidad de la cooperación y el financiamiento exterior para obtener un flujo adecuado de recursos extranjeros y acrecentar la inversión y la captación tecnológica, ha-

⁷Hacia 1974 la población de la CEE era de poco más de 200 millones; la de América Latina, de unos 315 millones. Por su lado, el ingreso por persona de la CEE se estimaba en unos 2.800 dólares y el de América Latina en 750 dólares (dólares de 1970).

⁸Entre los últimos, véase *Problemas de la industrialización substitutiva*, que recoge una selección de los criterios de la CEPAL sobre el asunto a través de los últimos 25 años. *Cuadernos de la CEPAL*, N° 14.

ciendo presente a la vez los riesgos del endeudamiento excesivo o estéril y del control foráneo de los activos y las decisiones nacionales.

Tampoco los latinoamericanos fuimos indiferentes a las pruebas evidentes de la ineficiencia y el desperdicio que puede involucrar una industrialización desordenada, parroquial y sobreprotegida. Frente a esto no planteamos la mítica reconstitución de un mercado perfectamente competitivo como supremo rector de la asignación de los recursos sino que patrocinamos la disciplina y orientación de las fuerzas del mercado por la vía de una planificación racional. Que se me permita recordar que esta alternativa ha pasado a constituir uno de los temas recurrentes en la discusión actual sobre políticas económicas en los países capitalistas industrializados, aparte de que en varios de ellos ya constituye una práctica de muchos años.

Por último —y ciertamente lo primordial— no hemos olvidado que el desarrollo, en definitiva, sólo puede evaluarse por el grado y forma en que se satisfacen las necesidades esenciales de la población; y que si es importante apreciar con realismo los grupos sociales que se incorporan y participan del crecimiento, jamás puede dejarse de lado a los que se excluyen, los cuales, por desgracia, son tan numerosos. A ello han apuntado los trabajos que la CEPAL ha venido realizando en materia de investigación, diagnóstico y proposiciones sobre la distribución del ingreso.

En resumen, frente a la interrogación que propuse poco antes se justifica mi respuesta negativa. El reconocimiento objetivo del potencial productivo acumulado en estas décadas por el desarrollo regional no se contradice ni pretende esconder las grandes manchas y frustraciones que lo han acompañado o que son herencia del pasado.

Muy por el contrario. Nuestra intención al destacar la magnitud y naturaleza de ese potencial, lejos de ser apologética, es crítica y positiva.

Por una parte, porque el reconocimiento de esa realidad tiene meridiana importancia en relación con una polémica que ha recrudecido en el último tiempo y que gira en torno a la industrialización latinoamericana. Sin abundar en sus términos, es oportuno recordar que algunas opiniones han ido mucho más allá del análisis y verificación de los rasgos negativos del proceso para, en definitiva, cuestionar su propia razón de ser. En este sentido no han faltado quienes lamentan que se haya abandonado el patrón abierto y liberal de la economía primario-exportadora de antaño o quienes censuran que América Latina haya seguido este camino en vez de haber optado por modalidades que se han dado en otras regiones.

Estas corrientes de opinión parecen descuidar la colocación histórica y espacial del asunto.

Por otra parte, a pesar de frustraciones y desencantos y de proteccionismos a veces excesivos, la industrialización de América Latina es hoy una realidad. Y es una realidad sobre la cual se asienta un progreso que ha llegado a múltiples sectores sociales. Desconocer ese hecho sería ignorar el curso irreversible de la historia.

*La erradicación de la pobreza crítica:
tarea ahora posible y prioritaria*

Pero nuestra intención crítica y positiva apunta, sobre todo, en otra y más decisiva dirección, que se desprende naturalmente de aquella verificación del potencial productivo construido con el esfuerzo regional.

Si hemos insistido en esa realidad, repito, no es por afán apolo-gético o por una inclinación al optimismo... Lo hemos hecho porque ella me permite reafirmar una tesis que ya acentué en Trinidad-Tobago.

Ella es que ese potencial productivo es la condición que permite y exige el cumplimiento de propósitos que pudieron ser difíciles o imposibles en el pasado pero que hoy día no lo son. Esto es, son objetiva y materialmente alcanzables.

A la cabeza de todos ellos figura, como ya señalé, el alivio sustancial o la eliminación en un plazo razonable de la pobreza crítica en que vive todavía una parte considerable de la población latinoamericana.

La nueva realidad económica regional, la "masa crítica" acumulada, permiten, como pasará a fundamentar, emprender esa batalla. Y ella misma lo exige por razones meridianas de justicia: sobre las espaldas de los postergados ha caído gran parte del sacrificado esfuerzo colectivo para establecer aquel potencial productivo.

La preocupación por el problema, por otro lado, constituye hoy el trasfondo ético o moral de un diálogo conflictivo mucho más amplio: el que tiene lugar entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo. Lo que se discute en ese ámbito y en el regional es el *si y cómo* es posible elevar las condiciones de vida de la humanidad marginada de los progresos y frutos de la revolución del progreso técnico.

Conviene tener a la vista algunas magnitudes del asunto a nivel mundial para apreciar mejor la situación particular de América Latina en este primordial asunto.

El Banco Mundial se ha venido ocupando insistentemente de esta materia, sumando así su labor a los esfuerzos por desentrañar y abordar concretamente las situaciones de pobreza crítica de la humanidad.

Algunas estimaciones no oficiales se han dado a conocer sobre la inversión que podría ser necesaria para mejorar sensiblemente y en el plazo de una década la situación de los 750 millones de habitantes (650 millones, rurales, el resto, urbanos) que hoy tendrían un ingreso por persona inferior a 200 dólares al año.⁹

Como es fácil anticipar, son inmensas las inversiones que se requieren para dar un mínimo aceptable a esa gran masa en materia de alimentación, agua potable, educación, salud pública y viviendas urbanas.

Ellas se calculan entre 110 y 125 mil millones de dólares, o sea entre 11 y 13 mil millones de dólares por año en el curso de un decenio.

Nótese bien que se trata del objetivo limitado y parcial —aunque no por eso menos ambicioso— de crear una infraestructura material y humana (caso del personal para la educación) para asentar y poner en movimiento un programa. No considera, pues, los apreciables gastos de operación y mantención que derivan de esas inversiones.

Sin embargo, esas sumas ingentes se evalúan con otra perspectiva cuando se tiene en cuenta, por ejemplo, que el gasto mundial en armamentos, *solamente en un año, 1975*, llegó a unos 300 mil millones de dólares. Se pueden ensayar muchas otras relaciones —con el producto total de los países desarrollados, con el monto actual de las inversiones o de determinados consumos, masivos, pero no esenciales, etc. En todos los casos se llega a la conclusión de que aquellas exigencias, aunque considerables, están dentro del reino de la realidad y no de la utopía. Esto, claro está, desde el ángulo estricto de la posibilidad económica y sin considerar obstáculos políticos que, sin duda, pueden constituir una limitación primordial. Pero ello, insisto, no contradice la importancia histórica de la verificación: *desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad humana, en su conjunto y más allá de las compuertas entre naciones y entre clases, parece haber traspuesto potencialmente el umbral del que se ha llamado reino de la necesidad.*

Ese presupuesto global tiene un fundamento mucho mayor en una región del Tercer Mundo como América Latina, cuyo potencial

⁹Véase Yahabub Úl Haq, *The Third and the International Economic Order* (Conferencias pronunciadas en Georgetown, Guyana, noviembre, 1975), Georgetown, Ministerio de Relaciones Exteriores.

productivo e ingresos por persona son considerablemente más altos que en Asia o África.

Redistribución de ingreso y estilo de desarrollo

Para cimentar esa tesis vale la pena recordar las conclusiones de un trabajo reciente.¹⁰

De mantenerse la tasa histórica de crecimiento —alrededor del 6 % anual— la mitad más pobre de la población regional, podría llegar a satisfacer sus necesidades elementales de alimentación y vestuario en el plazo de un decenio si vía aumento de ingresos o/y prestaciones sociales su participación en la renta total subiera de aproximadamente el 14 % a un 20 %.

¿Cuál sería el requisito primordial para alcanzar ese objetivo, modesto pero trascendental?

Que la cuota correspondiente al 10 % de ingresos más altos se redujera de un 44 % del total a un 41 %. Ello, téngase en cuenta, no impediría que las rentas absolutas de ese grupo se elevaran alrededor de un 20 % en ese plazo.

Estas y otras estimaciones del mismo tenor, ¿no padecen de cierta ingenuidad? ¿No dan, acaso, una impresión engañosa del porte y complejidad de la empresa?

Existen, sin duda, esas posibilidades y peligros. Por eso debemos combinar la apreciación realista sobre lo que el presente torna objetiva o materialmente alcanzable y la conciencia más clara y fría respecto a los grandes escollos que se oponen al cumplimiento de los objetivos que se consideran viables. Pero este ejercicio no puede realizarse si no lo acompaña un apasionado compromiso con la tarea propuesta.

Cavilando sobre estos temas, encontré unas reflexiones oportunas de una autoridad en las cuestiones del desarrollo internacional, el señor Maurice Williams, director del Comité de Cooperación para el Desarrollo de la OECD. Decía lo que sigue en un artículo reciente:

“Después de haber trabajado durante años en problemas de desarrollo, he llegado a la conclusión de que se necesita un optimismo cauteloso y una enorme impaciencia. El optimismo, en cuanto creencia en las posibilidades de progreso humano y social, es parte esencial del desarrollo. Sin embargo, tanto

está mal y son tan grandes las necesidades de los pueblos, que los avances dependen de un esfuerzo constante. En consecuencia, frente a la lentitud con que se hacen realidad las expectativas de progreso, para trabajar en pro del desarrollo se necesita también una creciente impaciencia¹¹."

Cauteloso optimismo. Creciente impaciencia. He ahí dos ingredientes para enfrentar el asunto que estamos examinando.

Deseo reiterar, pues, que seríamos los últimos en subestimar las enormes dificultades y de muy variada naturaleza que se interponen entre la posibilidad objetiva de reducir o eliminar la pobreza crítica en la región y una política que traduzca ese hecho potencial en una realidad efectiva.

No queremos incurrir en ingenuidades.

No podríamos hacerlo porque, además de las incógnitas de naturaleza política que inciden en el asunto —y que no me corresponde analizar—, comprendemos que la empresa envuelve mucho más que una operación redistributiva de viejo cuño, al estilo del llamado populismo.

Como lo señalaba hace tiempo el recordado Jorge Ahumada, no se trata meramente de construir algunas viviendas más, algunas escuelas más, algunos hospitales más o de traspasar por medios asistenciales una parte de los ingresos a quienes tienen necesidades vitales insatisfechas.

Todo lo que se haga por esas vías es respetable y útil, pero aun en el mejor de los casos resulta insuficiente, sobre todo en una visión de largo plazo y que se proponga efectos *duraderos, irreversibles y acumulativos*.

Esos empeños tienen que ir acompañados de otros no menores y más complejos para transformar la modalidad de desarrollo prevaliente, de manera que el sistema productivo se oriente en mayor proporción a resolver las carencias básicas de la gran mayoría. La opción alternativa —ciertamente indeseable— sería que él continúe atendiendo con abrumadora prioridad los reclamos cada vez más variados de una minoría que pugna por reproducir los patrones de consumo de las economías de elevado ingreso medio.

Pecaría de miopía quien negara que en la última década, en no pocos países se ha elevado el número y la proporción de quienes se han incorporado a ese proceso. Pero no puede olvidarse que ello se ha realizado en base a la exceptuación inevitable de una parte

¹¹Véase Maurice Williams, *The emerging new realism in North-South cooperation*, OECD Observer, N° 84, noviembre-diciembre, 1976.

mayoritaria de la población. Y que aún en el caso de algunos grupos aparentemente favorecidos, ello ha tenido lugar al precio del deterioro de consumos y servicios esenciales, públicos y privados.

Se precisa, pues, un cambio sustancial en el modo y forma en que se utiliza el excedente económico, ya considerable en la región, como lo demuestran las tasas de inversión alcanzadas y como lo sugiere la representación del consumo conspicuo y del desperdicio consumista.

Esa reasignación de recursos implica ante todo la mudanza radical de las condiciones de trabajo y productividad de la población que vegeta en actividades donde el progreso técnico no se difundió o lo hizo en mínima escala. En muchos casos el proceso implicará el desplazamiento de la fuerza de trabajo desde áreas donde no se justifica su retención a otras donde tendrán que abrirse oportunidades de empleo mejor remuneradas y ciertamente más productivas.

Por otro lado, sería bien difícil que ese proceso tuviera lugar y se asentara si paralelamente no es apoyado y reforzado por transformaciones progresivas en la estructura de la distribución del ingreso. Sobre todo en una economía de mercado —pero no solamente en ellas— este cambio es una condición *sine qua non* para obtener la nueva asignación de recursos que se propugna.

La responsabilidad del Estado y el rol de la planificación

La dimensión y complejidad de estas tareas —que sólo esbozo del modo más sumario— despejan de cualquier cariz ideológico la deducción elemental de que ellas no pueden abordarse sin una decisiva y esclarecida participación y hasta liderazgo de la política pública, esto es, del Estado. Más aún, de que esta presencia tiene necesariamente que ejercerse recurriendo a alguna modalidad de programación global.

No son pruritos doctrinarios los que fundamentan esa conclusión sino que la naturaleza misma de los problemas de la sociedad moderna, más aún cuando ellos tienen el carácter de los que encara nuestra región. Esta afirmación, claro está, no contradice y, por el contrario, refuerza la preocupación que se manifiesta en muchas partes en torno a la definición de las responsabilidades del Estado, de las relaciones con la empresa privada nacional y extranjera, de las modalidades adecuadas de planificación y otros temas afines.

No cabe duda de que falta mucho para dilucidarlos adecuadamente. Y en la medida que los propósitos son más comprensivos y exigentes, más importancia reviste todo esfuerzo en ese sentido.

Para cerrar esta parte de mi discusión —y al margen de reservas y excepciones legítimas a mis apreciaciones sobre la materia analizada— quisiera reiterar mi tesis inicial de que la expansión del potencial productivo de la región hace posible e imperativa la acción destinada a reducir drásticamente esa realidad de la pobreza crítica que ofende la conciencia moral de América Latina.

Asimismo puede resultar oportuno en este momento recordar un pensamiento de Alexis de Tocqueville, escrito a propósito de la Revolución Francesa, y que resume brillantemente lo que muchos pensamos sobre la cuestión en debate:

“Soportado con paciencia mientras parece inevitable, un sufrimiento comienza a resultar intolerable una vez que atraviesa por la mente de los hombres la posibilidad de eliminarlo”.

En efecto, ya ha penetrado, con justa razón, en la mente de los postergados, que su condición no sólo debe sino que *puede* ser cambiada. No es justo soslayar ese hecho. Y no es prudente desestimar la fuerza implícita en esa comprensión.

B. PROBLEMAS QUE PLANTEA EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y DE LA FUERZA DE TRABAJO

No solamente son razones éticas las que inducen a patrocinar una política de desarrollo que tenga como eje central a las necesidades básicas de la gran mayoría y por ende a sus condiciones de empleo y remuneración.

Los hechos y las previsiones nos están diciendo con toda claridad que si no procedemos de esa manera nos enfrentaremos con problemas cada vez más graves y conflictivos.

Ello resulta evidente al considerar un tema que está estrechamente ligado al que acabamos de considerar, cual es, el de los desafíos y problemas que se derivan del crecimiento de la población y la fuerza de trabajo.

Población y fuerza de trabajo: algunas previsiones

Algunos estudios recientes de la institución, que se derivan del programa sobre estilos de desarrollo han estimado las tendencias pro-

bables en materia de población y de fuerza de trabajo en las próximas décadas.

Se trata, como todos saben, de una cuestión con carga polémica que, además, difiere sensiblemente según las condiciones particulares de los países.

No entraremos a examinar los puntos de vista controvertidos en la materia, pero sí queremos partir de una realidad objetiva ajena a los mismos y de vital importancia para el asunto que nos interesa.

Ella es muy simple: *cualesquiera sean las políticas que se adopten en el futuro sobre el crecimiento poblacional en América Latina, la masa de habitantes de la región continuará aumentando con rapidez hasta fines del siglo y más allá de ese plazo.*

Aun si se supone una caída drástica en la tasa de crecimiento de la población, a saber, que entre 1970 y fines del siglo ésta disminuye a la mitad (de 2,9% a 1,4%), de todos modos el número de la latinoamericana excedería de 500 millones hacia el año 2.000. Dicho sea de paso, de mantenerse la cadencia de aumento de 1970 —lo que no es probable, dada la inclinación al descenso moderado de la tasa de crecimiento demográfico— la población total alcanzaría alrededor de 720 millones el año 2000.

Cualquiera que sea la situación definitiva —y esto dependerá de una serie de factores que no es posible examinar ahora— lo cierto es que la evolución cuestionará en alguna medida el concepto corriente de América Latina como una región subpoblada y de abundantes recursos *vis-à-vis* la población, aunque seguirá teniendo una posición relativamente favorable si se le compara con áreas de gran densidad, como la India, Japón o la propia Europa Occidental.¹²

Por otro lado, es cierto, un volumen poblacional como el señalado importaría un mercado potencial que, en su conjunto, podría servir de base amplia incluso para las industrias modernas con grandes economías de escala.

Las perspectivas son aún más llamativas en lo que se relaciona con la fuerza de trabajo. Debido a varios elementos —como las altas tasas de crecimiento en las décadas pasadas y la estructura por edades de la población— las personas en busca de empleo se acrecentarán a una tasa anual de 3% o poco más altas a lo largo de varias décadas. En este respecto, nótese bien, las diferencias entre países son menores que en el caso de toda la población. Tomada gran parte de la región (20 países), las estimaciones realizadas señalan

¹²La densidad por kilómetro cuadrado en 1970 llegaba a unos 30 habitantes en América Latina, frente a 180 en India, 290 en Japón, 155 en Europa Occidental, 22 en Estados Unidos y 11 en la Unión Soviética.

que los habitantes económicamente activos deberán pasar de unos 97 millones en 1975 a unos 252 millones en el año 2000.¹³

Para tener una idea comparativa, puede recordarse que la expansión de la fuerza de trabajo en los países europeos, entre 1950 y 1970, fue muy inferior al 1 % anual y que aquella llegó incluso a reducirse en términos absolutos en algunos casos. En Japón y Estados Unidos se registraron crecimientos más altos (2 % y 1,6 %, respectivamente) pero bastante inferiores a los de América Latina.¹⁴

El reto del empleo productivo

Las magnitudes expuestas demuestran más allá de cualquier duda de que en el futuro previsible nuestra región no sólo tendrá que acrecentar su producto significativa y persistentemente para satisfacer las necesidades de una población creciente sino que también deberá crear oportunidades de trabajo para una masa que aumenta con aún mayor rapidez. Lo segundo —cabe subrayarlo— será una de las condiciones esenciales para satisfacer la primera exigencia.

Sobra destacar la magnitud del desafío. Si hemos mencionado algunos antecedentes relativos al aumento de la fuerza de trabajo en algunos grandes países industrializados es, precisamente, para que se aprecie la diferencia en las situaciones históricas en esta materia y, por lo tanto, cuánto más difícil se plantea el problema de la absorción productiva de los incrementos de la población en nuestros países. Como se ha dicho más de una vez, los problemas de la creación de empleo —de suyo difíciles en las economías industrializadas— habrían sido sustancialmente mayores si hubieran tenido que encarar tasas de expansión de la fuerza de trabajo como las de América Latina, varias veces mayores.

Esta realidad explica en buena parte la que se ha llamado insuficiencia del sistema regional para generar las necesarias oportunidades de empleo y no puede desconsiderarse en cualquier análisis del asunto.

Frente a ella, como sabemos, se perfilan dos requisitos primordiales y asociados, cuales son la aceleración del ritmo de crecimiento y la elevación de las cuotas de inversión.

¹³Véase, CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, E/CEPAL/1027, marzo, 1977.

¹⁴En el período señalado, los países que se mencionan tuvieron los siguientes incrementos anuales de su fuerza de trabajo: Austria, —0,4 %; Alemania Federal, 0,9 %; Noruega, 0,5 %; Francia, 0,4 %; Reino Unido, 0,5 %; España, 0,5 %; Italia, —0,2 %. Fuente: *Anuarios de la OIT*, datos censales.

En ambos aspectos no ha sido insatisfactorio el desempeño regional sobre todo entre fines del decenio de los años 60 y comienzos del actualmente en curso. Tasas sostenidas de crecimiento sobre el 6% anual y coeficientes de inversión que llegaron por encima del 20% lo demuestran plenamente¹⁵. Mantener, y, en lo posible, intensificar esa evolución resulta imprescindible.

Sin embargo, no todo es problema de ritmos y tasas. Los medios, por legítimos y necesarios que sean, no pueden confundirse con los fines.

Esa es la crítica medular al "desarrollismo espúreo". Y son pocos hoy día los que no la comparten, sea en los países centrales, sea, y con mayor razón, en los de la periferia.

La primera objeción tiene que ver con una cuestión ya examinada y que hemos reiterado con porfía: no basta crecer —por indispensable que ello sea—; tanto o más decisivo es determinar *para quiénes se crece*.

No insistiremos sobre este aspecto, pero sí les recordaremos que él está indisolublemente asociado con otro de la misma entidad: el de *cómo se crece*, esto es, la modalidad de desarrollo que se adopta.

Si tomamos como referencia aquel difícil reto del aumento de la fuerza de trabajo, fácil es convenir en que su solución no sólo depende de que se logren tasas satisfactorias de crecimiento y niveles adecuados de capitalización. Se requiere, también, que esos esfuerzos lleven a una asignación de recursos que involucre el acceso y el mejoramiento de las condiciones de ingreso y productividad de *toda* la población activa — sin perjuicio, claro está, de las diferenciaciones a que obligue la naturaleza del progreso técnico o la estrategia global de desarrollo.

Por el contrario, si el proceso no se orienta de ese modo, apoyado por las políticas de redistribución del ingreso, la tendencia espontánea irá en el sentido de una triple concentración ya conocida: al nivel del sector moderno, esto es, de las grandes empresas (privadas, extranjeras y públicas); al nivel de los grupos sociales afiliados a ese estrato; y al nivel de las regiones y ciudades que son asiento de ese poderoso impulso centrípeto.

Reiteramos que esta modalidad de crecimiento ha significado cambios profundos y avances significativos en muchos casos, sobre todo en el sentido de establecer un potencial productivo no despreciable. Pero parece igualmente claro que difícilmente podrá llenar en un plazo razonable las exigencias en cuanto a necesidades básicas de la

¹⁵Véase, CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, op. cit.

mayoría y en lo que se refiere a la absorción productiva de la fuerza de trabajo.

Dónde y cómo absorber la fuerza de trabajo

Todas las previsiones llevan a suponer que continuarían en el futuro las tendencias al desplazamiento de la población activa hacia las actividades industriales —en el sentido más amplio— y hacia los servicios. La experiencia latinoamericana, al respecto, no contradice la evolución que se registra *urbi et orbi*, cualquiera sea el sistema institucional que se adopte.

Pero nuestra experiencia del pasado como otras ajenas —positivas o frustradas— nos señalan con claridad los peligros que se enfrentan y las condiciones que deben llenarse.

El primer aspecto a tener en cuenta es que la disminución relativa o absoluta de la fuerza de trabajo radicada en el sector primario debe ir de la mano con una intensa difusión del progreso técnico en esas actividades y particularmente de aquellas modalidades dirigidas a acrecentar la productividad de la tierra. De otro modo, se mantiene o agudiza la pobreza del campo, aumentan las carencias de la oferta agropecuaria y puede acelerarse en demasía el éxodo o expulsión de campesinos hacia la urbe. Las transformaciones progresivas de la estructura de propiedad parecen ser el complemento indispensable de esa política en la mayoría de los países.

En la medida que se cumplan los objetivos señalados, las tendencias hacia la transferencia de fuerza de trabajo a otros sectores será moderada, aunque no restringida. Esa retención relativa significará también incrementos de la productividad y la oferta agrícolas y elevación de los ingresos de quienes trabajan en la actividad extractiva y en la agro-industria.

El segundo elemento se relaciona con la estrategia de la industrialización, teniendo presente que corresponderá a las actividades ligadas a ella el papel primordial en la creación de oportunidades de trabajo.

En este campo, los objetivos principales parecen ser el desarrollo preferente —en cantidad y productividad— de aquellas ramas vinculadas a la satisfacción de las necesidades esenciales; la ampliación de la plataforma de sustentación que representan las industrias básicas, de bienes de capital e insumos; y la proyección de esas actividades hacia el ámbito regional y mundial. Naturalmente, estos objetivos se presentan y combinan de modo particular en cada país.

Metropolización y desarrollo regional

Por otra parte —y para señalar solamente lo que creemos principal está el gran reto de urbanización, del crecimiento de las ciudades, adónde irá o seguirá radicada una parte creciente de la población—, querámoslo o no.

Sin pretender cubrir el campo tan amplio y complejo de esta materia, me limitaré a destacar dos materias que preocupan especialmente a nuestros países.

Una de ellas es lo que podríamos llamar el espectro de la metropolización o de la megalópolis. En distinto grado y con variadas características, buen número de países encaran esta realidad, con todas sus graves y conocidas consecuencias.

Si bien es probable que las tendencias hacia la sobre-concentración urbana se moderen en el futuro, tal como ocurrió con otras megalópolis de la sociedad industrial —llámense Nueva York, Londres o París—, ello no puede significar un consuelo o una justificación de pasividad frente al fenómeno.

La primera y más general razón es que ya son demasiado agudas y negativas las consecuencias del proceso en términos de contaminación, congestión y deterioro urbanos en múltiples dimensiones, que por sabidas no es preciso recordar.

La segunda es que el desarrollo de la metropolización represente un verdadero tonel sin fondo en cuanto a la absorción de recursos cada vez más cuantiosos, cuyo crecimiento exponencial, en vez de resolver los problemas que se tienen en vista, los reproduce en escala cada vez mayor. No cabe duda de que el costo de oportunidad social de esas inversiones es inmenso. Esas demandas acumulativas reducen substancialmente el margen de recursos que podría aplicarse con alta productividad social y económica en otros destinos.

No cabe aquí el pasar revista a las políticas encaminadas a lidiar directamente con el gigantismo urbano. Ellas forman parte y van dando cuerpo a disciplinas específicas sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos, que ya son practicadas por numerosos países y se han incorporado al quehacer de las Naciones Unidas.

En cambio, quisiera llamar la atención sobre la importancia fundamental que tiene en la materia una aproximación si se quiere indirecta pero de enorme eficacia en el mediano y largo plazo, cual es la *prosecución enérgica y perseverante de las políticas de desarrollo o reequilibrio regionales*.

La experiencia ajena y la latinoamericana son elocuentes. En aquellos países nuestros donde la formación histórica o/y políticas

deliberadas significaron la multiplicación de centros urbanos dinámicos, ha sido más viable contrarrestar los impulsos hacia un exagerado mono-centrismo. A la vez, ello ha permitido absorber de un modo más balanceado y con costos menores las demandas de ocupación.

También en este aspecto me atrevo a recordar que tanto la CEPAL como el ILPES han contribuido en medida importante al conocimiento de las materias relacionadas con la diversificación regional,

Las oportunidades en el sector servicios

Por último, quisiera referirme a otro tema debatido y de evidente significación para la cuestión del empleo, cual es el papel del sector de servicios.

Por diversas y variadas causas, ya muy analizadas, las actividades respectivas han tenido, como se señaló hace tiempo en trabajos de la CEPAL, una expansión considerable y prematura. A la inversa de lo ocurrido en las economías industrializadas, el fenómeno no se presentó como consecuencia natural de la difusión e intensidad del progreso técnico en los sectores productores de bienes sino que, por el contrario, por la insuficiencia de ese mismo proceso. Como se dijo alguna vez, más que síntoma del desarrollo aparece entre nosotros como indicador del subdesarrollo.

Sea como sea, se trata de una formación histórica, difícil de modificar radicalmente aunque un crecimiento más vigoroso y mejor orientado puede alterar en el futuro la distribución de la fuerza de trabajo.

Aun con esas restricciones, no cabe duda de que existe un ancho campo de acción para transformar internamente la ocupación en el área de servicios, en el sentido de acrecentar los más calificados o de significación social en desmedro de los que sólo representan modalidades de desempleo disfrazado.

El propio desarrollo urbano, como bien se sabe, exige una multiplicación de funciones tanto en el área pública como en la privada que pueden ser satisfechas con esa transformación cualitativa de la estructura de servicios. De este modo, lo que hoy puede aparecer como un lastre, mañana puede constituir un acervo de indudable importancia.

Partiendo de la base de que las inversiones por persona ocupada son mucho menores que en otros sectores, aquel proceso depende en medida primordial de un esfuerzo sistemático y masivo de educación y capacitación.

Conviene advertir una vez más que esta perspectiva nada tiene de utópica. En el hecho corresponde a lo efectivamente ocurrido, tanto en los países desarrollados como en algunos en desarrollo. Entre estos últimos hay ejemplos llamativos de lo que puede lograrse —tanto para los grandes objetivos de la comunidad como para el específico de la absorción ocupacional— con la expansión sostenida y preferente de los servicios educacionales, sanitarios, de recreación, de deporte y cultura, de conservación y seguridad y muchos otros de parecida utilidad.

En resumen, siendo enorme el reto del problema del empleo, parece haber posibilidades ciertas de encararlo si él se coloca en el escenario de un estilo de desarrollo que tenga como meta la satisfacción preferente de las necesidades cardinales de la sociedad.

II. EL RELACIONAMIENTO EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

Señalé antes que una segunda gran cuestión que plantea la realidad económica latinoamericana estriba en la naturaleza de sus vínculos y de su inserción en la economía internacional. Deseo, pues, analizar brevemente los problemas que se enfrentan en el presente y los objetivos y tareas en relación al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Mundial.

La mayor capacidad de defensa de la economía latinoamericana

Quiero referirme, en primer lugar, a la afirmación que hice inicialmente de que América Latina ha mostrado en años recientes una mayor capacidad que en el pasado para enfrentar una crisis externa de la intensidad y duración de la que aún perdura, amortiguada pero todavía incierta.

Los hechos ciertos y registrados son que en 1974 América Latina continuó creciendo vigorosamente en tanto que las economías centrales se deslizaban hacia la recesión más profunda y prolongada desde la Gran Depresión de los años 30; que en 1975 el producto total de la región volvió a aumentar —aunque a un ritmo bastante más bajo— mientras que en los países industrializados el producto disminuyó ese año en términos absolutos; y que en 1976 en la gran mayoría de los países latinoamericanos la actividad económica se expandió una vez más en forma intensa.

Esto no significa, por cierto, que la evolución económica de nuestros países se haya desligado de la de las economías centrales, cuya contracción en la reciente coyuntura recesiva se debió en parte a una decisión deliberada de política económica tendiente a restablecer el equilibrio externo y a reducir el ritmo de sus procesos inflacionarios.

Pero tampoco cabe duda que el comportamiento reciente de las economías de la región contrastó marcadamente con la evolución mucho más desfavorables que ellas tuvieron en el pasado con ocasión de crisis de la economía mundial bastante menos intensas y prolongadas que la de 1974-1976.

Quiero, con todo, insistir en el carácter limitado de mi proposición. Ella, por un lado, descansa en una comparación irrefutable entre la crítica vulnerabilidad del pasado y la claramente menor del presente. Por otro, se refiere a una experiencia limitada y concreta: lo ocurrido entre 1974 y 1976 y en relación a un determinado trastorno exterior. Ella no envuelve, por ende, ninguna previsión o anticipo de lo que podría ocurrir en otro momento y circunstancia.

Esta puntualización no disminuye, empero, la importancia del hecho destacado, que es considerable, a nuestro juicio.

¿A qué elementos podemos atribuir esa mayor capacidad de adaptación y defensa frente a los retos del exterior?

En mi conferencia de prensa de diciembre último mencioné los que me parecían principales y voy a resumirlos. Ellos son:

— La mayor solidez estructural de las economías del área, que se debe básicamente a la diversificación de sus aparatos productivos por obra y gracia de la industrialización;

— La composición más diversificada de las exportaciones y, en especial, el incremento de las manufactureras;

— La potencialidad interna para producir bienes intermedios y de capital que antes sólo podían obtenerse a través de importaciones;

— El mayor acceso al financiamiento internacional, sobre todo privado, incluso en momentos de agudo desequilibrio del balance de pagos en algunos países.

— La transformación limitada, pero significativa, de la agricultura y particularmente de un sector modernizado de apreciable dinamismo.

Por otra parte, está la circunstancia —de tanta significación como los aspectos destacados— de que las políticas económicas latinoamericanas se esforzaron, en la mayoría de los casos, por conciliar el reajuste de las cuentas externas con los objetivos de defensa del ritmo de crecimiento, mantención del nivel del empleo, y control de la inflación. Naturalmente, no siempre se alcanzaron todas estas metas en forma simultánea o en la medida deseada, pero rara vez hubo desbordes que comprometieran el esquema general de política. No cabe duda de que ello representa una comprobación de la mayor madurez alcanzada por los grupos dirigentes y técnicos en la concepción global de la tarea que implica la política económica y en el manejo de sus distintos instrumentos.

¿Implica lo señalado que América Latina ha superado sus principales problemas relativos al sector exterior?

De ninguna manera. Esa realidad indiscutible no se contradice con la circunstancia de que sobreviven viejas debilidades, han aparecido otras nuevas y se abren interrogaciones muy serias respecto a la inserción regional en el escenario externo que va emergiendo.

Para examinar estas cuestiones es útil tener presentes algunos aspectos generales de indudable trascendencia.

Uno de ellos tiene que ver con lo que se ha llamado “internacionalización” de la economía latinoamericana.

Intentaré, pues, presentar, en primer lugar y en forma sucinta, algunos antecedentes principales que deben tenerse en cuenta en el análisis de ese proceso para luego examinar, también con brevedad, los problemas y tareas que de él se derivan.

La internacionalización de la economía latinoamericana

A raíz de la rápida expansión de las transacciones comerciales y financieras a partir de los últimos años del decenio anterior, se ha identificado ese fenómeno con una creciente apertura de nuestras economías. Esto es, con un desarrollo de la división internacional del trabajo en las relaciones entre América Latina y el resto del mundo, tal como ha ocurrido en otras áreas y especialmente en la evolución de las economías centrales y de las socialistas.

Siendo efectiva aquella dilatación comercial y financiera del pasado reciente, no es menos cierto que ella pierde relieve y tiene contornos distintos si se adopta una perspectiva de más largo plazo y si se examina la internacionalización desde el ángulo del comercio exterior, primero, del financiamiento externo, luego, y del rol de las empresas transnacionales, por último.

La internacionalización desde el ángulo del comercio externo

Partamos de una realidad: América Latina ha realizado en años recientes una encomiable apertura externa que ha determinado que haya abordado, finalmente, el camino de las exportaciones industriales, en el cual, en algunos casos, ha obtenido un éxito notorio.

Sin embargo, al tomar en consideración los coeficientes de exportación e importación respecto al producto total de la región que existían al comienzo de la década de los 50, o sea, hace más de 25 años, se llega a la conclusión un tanto sorprendente de que ellos eran más elevados en ese entonces que en 1972-1974, la fase reciente de máxima expansión importadora-exportadora. El coeficiente conjunto de esas transacciones alcanzó a 13,3 % del producto regional en 1950-1952, y sólo a 10,3 en 1972-1974. Sin embargo, esta baja del coeficiente de apertura externa no derivó de una disminución persistente entre los dos períodos considerados sino que refleja el efecto de dos fases claramente diferenciadas. En la primera de ellas —que duró hasta alrededor de 1967-1968— la participación del intercambio externo en el producto se redujo de manera más o menos continua. Con posterioridad, se invirtió esta tendencia declinante, pero esta recuperación no fue suficiente para volver a los niveles de los primeros años del decenio de los 50.

Dicho sea de paso, dicha tendencia se repitió en la mayoría de los países grandes y medianos, con mayor o menor fuerza, pero abarcando tanto a Brasil —de dinámica apertura al exterior en lo que va corrido de esta década— como a Argentina y México; a Colombia como al Perú. En cambio, quedaron al margen de ella, aparte de algunas pocas economías sudamericanas, los países centroamericanos en su conjunto, donde los coeficientes de exportación o importación en los años 70 fueron más altos que al comienzo de los años 50.

En una palabra, la denominada "internacionalización" de la economía latinoamericana no se manifiesta desde el ángulo de las transacciones comerciales en toda la región.

Ese fenómeno puede atribuirse a varias causas:

La primera y más visible es que las exportaciones latinoamericanas no acompañaron al crecimiento de la demanda mundial por materias primas y alimentos. Mientras ésta se acrecentó en poco más de 4 % anual entre comienzos de los años 50 y mediados de los años 70, el volumen de las exportaciones latinoamericanas de productos básicos lo hizo a una tasa de 3,8 por año. Contribuyeron a este resultado la mayor absorción de dichos productos por la demanda interna, el regreso al mercado internacional después de la segunda guerra mun-

dial de antiguos proveedores y la aparición en él de oferentes nuevos y, por último, aunque no lo menos importantes, el escaso énfasis otorgado, en general, por las políticas económicas en los años 50 y parte de los 60 a la dilatación de las exportaciones de materias primas y alimentos.

Por otro lado, está el hecho obvio de que hasta más o menos 1965 el producto interno de la región creció con más rapidez que el volumen del intercambio. Si bien, como ya se mencionó, éste acrecentó su ritmo de expansión con posterioridad, también se elevó, aunque en menor medida, la tasa de crecimiento del producto.

Con todo, la evolución descrita tuvo su origen primordial en el profundo cambio de estructura del comercio mundial. En efecto, la participación de las manufacturas aumentó de 44 % del total, en 1950, a más de 63 % en 1973 (esto es, antes del alza sustancial del precio del petróleo), en tanto que la fracción de las exportaciones mundiales correspondientes a los alimentos y materias primas bajó de 46 a 24 % entre los mismos años.¹⁶

Se trata, sin duda, de modificaciones radicales que, al mismo tiempo que explican el aumento de la representación de los países industrializados en el intercambio mundial, constituyen la causa fundamental de la disminución de la cuota de las regiones y países que, por distintas razones, no pudieron acompañar ese proceso en la misma medida.

En lo que respecta a América Latina, el incremento de las exportaciones industriales (que llevó su participación en el total exportado de alrededor de un 3 % a comienzos de los años 50 a un 15 % en los últimos años) no fue suficiente para evitar la reducción de su parte en el comercio internacional.

La otra y más problemática internacionalización

Si bien, el desarrollo de las transacciones comerciales no confirma algunas suposiciones extendidas sobre la internacionalización de la economía latinoamericana, no es menos cierto que el término puede aplicarse con justeza en otros aspectos. Y al hacerlo encontramos un campo más pedregoso y conflictivo.

En efecto, no cabe duda de que América Latina se ha "internacionalizado" en lo que respecta a sus nexos financieros y a la presencia extranjera en la propiedad y en la gestión de una parte importante y de las más dinámicas de sus activos económicos.

¹⁶Véase, CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024.

Un signo claro del primer fenómeno son las variaciones considerables en los déficits de cuenta corriente y en los montos de la deuda exterior regional, que corresponden casi exclusivamente a lo ocurrido en los países no exportadores de petróleo. En el hecho, el déficit medio de la balanza de pagos en cuenta corriente de la región subió de poco más de 1.500 millones de dólares anuales en el período 1965-1970 a poco más de 4.000 millones de dólares anuales en el período 1971-1973 y saltó luego a casi 11.000 millones en 1974-1976.

En lo que se refiere a la deuda exterior, la que tiene garantía pública (y que no incluye los compromisos con el Fondo Monetario ni los créditos a menos de un año de plazo) se elevó desde 8.700 millones de dólares en 1965 a 42.000 millones en 1975. Por su parte, los créditos otorgados por la banca privada internacional crecieron desde unos 2.500 millones de dólares en 1965 a unos 25.000 millones en 1975 y continuaron elevándose rápidamente en 1976 hasta sobrepasar los 30.000 millones de dólares a mediados del año.

En resumen, sumados unos y otros, hacia 1976 el monto total de deuda externa de la región estaría por encima de los 70.000 millones de dólares. Vale la pena tener en cuenta que hacia 1969-1970 la cifra respectiva era poco superior a los 23.000 millones.¹⁷

Las magnitudes y los cambios que envuelven estas cifras con respecto a situaciones no muy distantes son por demás elocuentes. Y con razón han suscitado inquietudes en el ámbito latinoamericano y en el extranjero.

Sin embargo, una evaluación apropiada requiere ponderar varias circunstancias importantes.

Una de ellas es la diferente situación particular de los países, sobre todo en lo que se refiere a la de los países exportadores de petróleo, por una parte, y a los que no lo son, por otra. Entre estos últimos también hay diferencias substanciales de modo que los promedios que resumen su situación conjunta tienen una validez muy relativa. Así y todo, es útil recordar que ni la relación entre el monto de la deuda externa y el producto total ni el coeficiente que relaciona los pagos de intereses y amortizaciones con el valor de las exportaciones se han elevado desmesuradamente en los últimos años.¹⁸

Un segundo elemento a considerar es que en varios países y sobre todo en algunos de gran peso en el área, donde el endeudamiento se acrecentó con mayor rapidez, la evolución se debió en gran parte

¹⁷Véase, CEPAL, *El desarrollo económico y social...*, op. cit.

¹⁸El primero de esos coeficientes fue de alrededor de 18 % en 1974-1975 tal como a comienzos de este decenio, en tanto que el segundo subió de aproximadamente 23 % en el período 1965-1973 a 28 % en 1975. Véase, CEPAL, *El desarrollo económico y social...*, op. cit. Cuadros 19 y 20.

al empeño por sostener los niveles de importación e incluso acumular stocks en la coyuntura turbulenta de los años 1973-1975. Por lo general, ello se tradujo en incrementos de la tasa de inversión y de la cuota de ahorro externo y sin duda contribuyó a limitar los efectos de la caída de la demanda externa sobre las tasas de crecimiento. En otras palabras, el mayor endeudamiento fue un camino alternativo a la prescripción ortodoxa de buscar el equilibrio exterior vía la restricción del desarrollo interno.

En relación a este mismo punto, tampoco puede menospreciarse el hecho de que ese mayor flujo de créditos significó, por un lado, una instancia del "reciclaje" de excedentes petroleros hacia la región y, por otro, un estímulo significativo para las exportaciones de las economías industrializadas y para el reequilibrio de sus balances de pagos.

La internacionalización y las empresas transnacionales

Otra de las manifestaciones inequívocas de la internacionalización en América Latina es la presencia y crecimiento de las empresas transnacionales. Entre otras cosas, ese fenómeno significa una ampliación sustancial del área de propiedad extranjera en los sistemas nacionales y la vinculación dependiente de una parte importante de la actividad productiva, comercial y financiera de los países a una matriz de grandes corporaciones con una estrategia mundial de comportamiento.

Bastan unos pocos antecedentes para tener una visión aproximada de su representación actual en la economía regional.

Según un estudio reciente, el valor total de las ventas en América Latina por parte de filiales norteamericanas llegó en 1975 a 57.000 millones de dólares¹⁹. Si se tienen en cuenta las de filiales europeas y japonesas —cuya participación se ha elevado apreciablemente en los últimos años— es posible que el total haya alcanzado unos 80.000 millones de dólares en ese año. Esta suma casi duplica el valor de las exportaciones latinoamericanas en 1975.

Incógnitas y tareas del nuevo relacionamiento externo de América Latina

Teniendo en cuenta estas realidades del llamado proceso de internacionalización, cabe preguntarse acerca de lo que podemos y debemos

¹⁹Véase, *Survey of Current Business*, febrero 1977.

hacer frente a ellas. Este examen está, por otra parte, íntimamente relacionado con las posiciones que América Latina ha de adoptar con respecto a las características del emergente Nuevo Orden Económico Internacional.

Analicemos, pues, en primer lugar, algunos aspectos vinculados con las políticas de comercio exterior y veamos, luego, otros que dicen relación con ciertas interrogantes que suscitan el financiamiento externo, por una parte, y las empresas transnacionales, por otra.

Problemas y objetivos de las políticas

Como ya señalé, a pesar del auge del comercio exterior de América Latina que se inició en la segunda mitad de la década pasada y que culminó en el período 1972-1974, la participación del intercambio externo en el producto global de la región fue durante ese último lapso menor que a comienzos de los años 50.

Esta relativa estabilidad del coeficiente de apertura hacia el exterior en un plazo tan largo transparenta una de las asimetrías o contradicciones sobresalientes del desarrollo regional. Ella se desprende del contraste que presentan los cambios en la *estructura global de la producción* y los relativos a la *estructura del comercio exterior* y particularmente de las exportaciones. Mientras en el primer caso esas transformaciones han sido profundas y acusan una modificación sustancial de la "división interna" del trabajo social por obra de la industrialización, en la segunda todavía se mantienen en lo principal los perfiles de la economía primario-exportadora, o sea, de lo que el doctor Prebisch llamara en otro tiempo el "esquema pretérito" de la división internacional del trabajo.

Desde un ángulo general, esa asimetría involucra que la economía latinoamericana aún no aprovecha todas las ventajas inherentes al progreso y mudanzas de esa división internacional, como lo han hecho las economías dinámicas de la esfera capitalista y de la socialista.

Desde otro punto de vista, más concreto e incidente en la marcha corriente, ella se reproduce en otra bien conocida, que es la asimetría entre la dinámica de las exportaciones y la de las importaciones, aspecto destacado por la CEPAL desde sus primeros estudios.

En efecto, sobre la primera influyen una serie de factores —que van desde la menor elasticidad— ingreso de la demanda por buena parte de los productos básicos hasta las limitaciones que entran su acceso a las economías centrales. La demanda de importaciones,

en cambio, es acicateada por otros elementos, entre ellos la propia naturaleza del desarrollo latinoamericano y la mayor elasticidad-ingreso de la demanda por bienes que incorporan las tecnologías de punta o están asociados a los gastos de los grupos de mayor ingreso.

En la práctica, este desajuste —que tiene como trasfondo aquella asimetría estructural a la que nos referimos antes— se manifiesta en la tendencia histórica persistente a que la demanda por importaciones —en condiciones normales y no auto-estranguladas de desarrollo— aventaje a la correspondiente a las exportaciones. Así se afectan negativamente las balanzas comerciales y, por derivación conocida, aparecen o se agravan los desequilibrios en cuenta corriente y los problemas de endeudamiento.

Estos aspectos evidencian las serias deficiencias que en su dinámica y estructura afligen el esquema de intercambio latinoamericano. Pero ellas sugieren también las tareas centrales que debe cumplir la política de comercio exterior en nuestros países.

Naturalmente, en esta oportunidad sólo me es posible formular algunas ideas básicas al respecto. Sin embargo, antes de plantear esas proposiciones sobre política comercial, deseo subrayar que el éxito que puedan lograr los países latinoamericanos en superar las limitaciones que afectan a su intercambio externo dependerá no sólo de la racionalidad y coherencia de su política económica sino que estará condicionado decisivamente también por la velocidad con que se avance hacia la constitución de un nuevo orden económico internacional y por las modalidades concretas que éste adopte.

Dejando de lado por un instante estos aspectos, quiero considerar, en primer término, algunas cuestiones principales ligadas al desarrollo de las exportaciones.

Desde luego parece meridiano que las posibilidades efectivas de una verdadera "internacionalización" de las transacciones comerciales —en el sentido de un mayor aprovechamiento de los beneficios de la división internacional del trabajo— dependerán, en medida cada vez mayor, del dinamismo que pueda imprimirse a las exportaciones industriales. En efecto, todo hace suponer que el comercio de esos productos continuará creciendo con más rapidez que el del conjunto de los bienes primarios. Desarrollar la "apertura al exterior" y mantener o elevar la participación de América Latina en el comercio mundial es, pues, hasta cierto punto, sinónimo y consecuencia de lo que se logre por ese camino.

En este campo, América Latina ha avanzado de manera firme y sostenida durante la última década y, como resultado de ello, en la

mayoría de los países se han multiplicado y diversificado notablemente las exportaciones de manufacturas.

Con todo, este notable incremento de las exportaciones de bienes industriales de los últimos años no puede hacernos olvidar que las ventas de productos primarios representan aún alrededor de un 85 % del total de nuestras exportaciones latinoamericanas. Además la gama de productos primarios que hoy exporta la región es mucho más amplia y diversificada que en el pasado.

Estas son circunstancias fundamentales y decisivas. En efecto, es indiscutible que, a causa de esta alta ponderación en el conjunto, la trayectoria de las exportaciones totales de América Latina seguirá dependiendo por un tiempo bastante prolongado de la evolución de las ventas de materias primas y alimentos. La mantención de políticas internas que no discriminen contra la producción y/o exportación de bienes primarios y que por el contrario, promueven su aumento y diversificación es, en consecuencia, una condición fundamental para el éxito de un programa orientado a superar las restricciones externas en la gran mayoría de nuestras economías.

Pero junto con estos requisitos de orden interno, hay otros igualmente importantes y que sólo se pueden cumplir en la medida en que los países de América Latina actúen coordinadamente y exista un decidido ánimo de cooperación en la comunidad económica internacional.

Esta última es, por ejemplo indispensable para lograr acuerdos que moderen la notoria y persistente inestabilidad de las cotizaciones internacionales de los productos primarios.

A su vez, la acción mancomunada de los países latinoamericanos es esencial para asegurar que sus exportaciones de materias primas y alimentos no sean objeto de tratamientos discriminatorios en los grandes mercados de los países centrales.

Debo confesar, sin embargo, que en esto último no podemos hablar con toda soltura. Reclamamos de los centros la eliminación de trabas, pero, salvo excepciones, no hemos sabido hacerlo con amplitud y decisión en el intercambio recíproco de nuestros países. El crecimiento extraordinario de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas a los centros durante los años finales del dilatado período de prosperidad de que éstos han gozado, en la postguerra, ha dado acaso la ilusión de que allí se encontraba la única y verdadera solución a las restricciones externas de nuestras economías.

Nada estaría más lejos de mi intención que subestimar la importancia decisiva que ha tenido ese aumento de las ventas latinoamericanas de productos industriales a los países centrales. Pero, al evaluar sus perspectivas, es preciso recordar que hay grandes inte-

rogantes con respecto al crecimiento de éstos en los próximos años y también en un futuro más distante.

Este es uno de los motivos por los cuales no deberíamos seguir descuidando el gran potencial del comercio intrarregional, que tanta importancia tendría para resolver el problema siempre latente del estrangulamiento externo. Ese potencial es sobre todo importante en aquellas industrias dinámicas que son indispensables para conseguir un desarrollo vigoroso y más autónomo. Por otra parte, la acentuación del comercio recíproco, lejos de ir en desmedro de una mayor apertura hacia el mercado mundial tendería a facilitar la al cabo de un tiempo. En efecto, él proporcionaría inicialmente un mercado más amplio que el nacional, permitiendo así el establecimiento o la ampliación de industrias que requieren escalas más amplias de producción para ser competitivas internacionalmente.

Por otra parte, no cabe duda que otro objetivo prioritario es la diversificación de nuestros mercados. Ello, en efecto, sería un elemento adicional que contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa de las economías de la región.

Son conocidos y es necesario reforzar los tradicionales vínculos comerciales, financieros y de inversión con Estados Unidos y los países de la Comunidad Europea.

También es importante que la región prosiga su política de ampliar e intensificar relaciones con el área socialista. Y hacia ello apuntan programas en marcha de la Secretaría con los organismos de cooperación del área socialista.

Hemos venido insistiendo, asimismo, en la necesidad de incrementar nuestras vinculaciones con el Japón.

Por último, debemos profundizar y extender los lazos entre América Latina y Canadá. Este país forma parte de nuestra comunidad regional y ha venido desarrollando, con decisión y visión histórica ejemplares, ambiciosos programas de intercambio y cooperación regionales.

Resguardos frente a la apertura externa.

Deseo formular, por último, dos consideraciones adicionales sobre la política de exportaciones. La primera dice relación con la necesidad de evaluar adecuadamente los costos y beneficios de la expansión de las exportaciones a fin de asegurar que ella sea eficiente. Sería deseable que en este campo no se repitieran excesos similares a los que antaño ocurrieron en el proceso de sustitución de importaciones. Como se sabe, una de las críticas legítimas a éste es que

él se llevó a cabo en ciertos sectores y períodos bajo el amparo de una protección exagerada, la cual condujo, en algunos casos, a una asignación ineficiente de los recursos. La aceptación de esta justificada reserva a ese aspecto de la industrialización sustitutiva no debe, sin embargo, conducirnos a pasar pendularmente de la sustitución de importaciones a cualquier costo a la promoción de exportaciones a cualquier costo. Dicho en otros términos, el argumento relativo al efecto distorsionador de una estructura de tarifas exageradamente altas y heterogéneas es aplicable simétricamente a un sistema de subsidios a la exportación desiguales y excesivos.

Mi segunda consideración se relaciona con otro aspecto vinculado al crecimiento de las exportaciones y, más generalmente, a la mayor apertura de la economía. En efecto, es evidente que en la medida que aquéllas se expandan con rapidez y que se eleve el coeficiente de exportación, también tenderán a incrementarse las importaciones de bienes y servicios y el coeficiente de importación.

Sin embargo, tanto para el ritmo de crecimiento económico como, sobre todo, para el estilo o modalidad de desarrollo, es decisiva la *estructura* o composición de las nuevas importaciones. Planteado en términos extremos: la mayor capacidad para importar se puede utilizar en adquirir maquinaria y equipos necesarios para ampliar la base productiva y el nivel de empleo de la economía o en importaciones de bienes de consumo conspicuo que sólo están al alcance de grupos muy reducidos de la población.

Naturalmente, la significación económica, y especialmente ética y social, de estas dos opciones es muy distinta. Y ciertamente también se dan en la práctica situaciones intermedias. Sin embargo, parece legítimo y necesario que nos preguntemos si en algunos de nuestros países donde se ha obtenido éxito en incrementar marcadamente las exportaciones se han aprovechado suficientemente las posibilidades que ello abre para reforzar y diversificar la capacidad productiva de la economía y para satisfacer las necesidades de los sectores mayoritarios.

Me temo que en no pocas de estas experiencias éste no haya sido el caso y que, por el contrario, el avance en la apertura hacia el exterior haya sido vinculado en la realidad y sea asociado en la conciencia de grupos importantes a la acentuación de las diferencias ya muy notorias existentes en las formas de consumo y estilos de vida de los estratos de ingresos altos y de los sectores más postergados de la población.

Es cierto que ha habido excepciones y, lo que es más importante, que ésta no es, de modo alguno, una consecuencia inevitable de un proceso de creciente apertura hacia el exterior. Como es bien sabido,

que la mayor capacidad para importar se utilice en favor del desarrollo y la equidad o para consumos prescindibles que benefician a muy pocos depende, en último término, de la mayor o menor capacidad de ahorro interno y de la distribución más o menos igualitaria del ingreso. De allí que para que las oportunidades que brinda el crecimiento de las exportaciones sean plenamente aprovechadas para el desarrollo económico y social sea imprescindible incrementar también el nivel del ahorro interno y hacer menos desigual el reparto del ingreso.

Entiéndaseme bien. Estas observaciones sobre algunas consecuencias desfavorables que a veces puede tener la expansión de las exportaciones no constituyen razones para desviarse de esa senda. Muy por el contrario. Estoy firmemente convencido que a menos que América Latina logre incrementar sostenida e intensamente sus exportaciones, le será difícil alcanzar un crecimiento económico rápido y persistente. Y también tengo la convicción que este último es un requisito indispensable —aunque, por cierto, no único ni suficiente— para aumentar significativamente el bienestar de los grupos que hasta ahora no han participado equitativamente de los frutos del desarrollo.

Mi propósito al plantear estos juicios es llamar la atención, una vez más, sobre el *cómo* se crece y, sobre todo, *para quién* se crece, dos aspectos que, como ya señalé están íntima e indisolublemente unidos al estilo o modalidad del desarrollo y que deben ser permanentemente tenidos en cuenta si se desea que el crecimiento económico vaya acompañado de una mayor justicia social.

Financiamiento externo y las empresas transnacionales: interrogaciones y sugerencias

Expusimos antes la naturaleza y la magnitud de la realidad establecida por las nuevas formas de financiamiento exterior y por la presencia de las empresas transnacionales, que constituyen la forma más patente de la "internacionalización" de nuestras economías. Aunque ambos fenómenos están estrechamente relacionados, los consideraré por separado para el mejor orden de la exposición.

Respecto a la primera cuestión, es evidente que la evolución futura dependerá principalmente del grado y forma en que se modifiquen la estructura y la dinámica de las corrientes de exportación e importación dentro de las líneas que acabamos de esbozar.

Los problemas del financiamiento y de la deuda exterior no pueden ser considerados estáticamente sino en un contexto dinámico

junto con la evolución futura del comercio exterior de los países de la región. Si las exportaciones crecen dinámicamente y se aplican políticas prudentes en cuanto al crecimiento de las importaciones, el significado de una deuda externa relativamente alta y las necesidades de cooperación internacional en el campo del financiamiento y la deuda serán distintos que en caso de que los países latinoamericanos tropiecen con dificultades para lograr un comportamiento favorable de su comercio. En cualquier caso, sin embargo, la cooperación internacional en el campo financiero es indispensable.

Cabe, por otra parte, hacer algunas reflexiones sobre aspectos específicos importantes de la experiencia reciente.

Desde luego, si bien no debe subestimarse el papel cumplido por el crédito privado internacional para superar las aflicciones de los balances de pago en el último tiempo, no es menos cierto que sus características y elevada participación actual plantean interrogaciones que merecen reflexión.

La principal tiene que ver con la congruencia entre las prácticas corrientemente aceptadas por la banca privada y las necesidades que debe satisfacer el financiamiento externo desde el punto de vista de las políticas de desarrollo.

Se trata de un tema amplio y complejo, que no podemos tratar debidamente en este trabajo. Cabe preguntar, sin embargo, si no es necesario y posible lograr una adecuada armonización entre estas dos perspectivas.

Parece abrirse, pues, un campo muy delicado y potencialmente conflictivo si no se encara oportunamente la búsqueda de fórmulas adecuadas de compromiso que acojan y concilien los intereses legítimos de las partes envueltas.

Más allá de esta cuestión se perfila el aspecto general —sobre el cual venimos llamando la atención desde hace tiempo— de la marginación relativa de los países o áreas que se consideran como de "ingreso medio" respecto a las fuentes de crédito multilateral y que se torna casi absoluta en lo que se refiere a los tratamientos concesionales.

Me referiré más adelante a esta materia, pero desde ya deseo formular dos consideraciones. La primera es que éste es uno de los puntos que interesan vitalmente a América Latina en la reorganización de instituciones y prácticas que debe involucrar el Nuevo Orden Económico Internacional.

La segunda es insistir sobre la necesidad que América Latina sigue teniendo de contar con financiamiento de fuentes oficiales, nacionales o internacionales.

Esto no implica, por cierto, desconocer el principio de justicia

que subyace en la nueva orientación de las instituciones financieras oficiales tendiente a asignar una mayor proporción de sus recursos a otras naciones del Tercer Mundo que tienen un nivel de desarrollo menor que el de América Latina. Y tampoco significa ello desconocer la contribución que han realizado y que deben seguir efectuando el crédito y la inversión privados.

Pero es indudable que la región no puede pasar a depender para su financiamiento externo exclusivamente de estas fuentes. Ello es aún más evidente en el caso de los países latinoamericanos más pequeños y de desarrollo económico más incipiente, para los cuales el acceso a las fuentes oficiales de financiamiento y a los créditos de carácter concesional continúa constituyendo un elemento que condiciona decisivamente sus posibilidades de lograr un ritmo de crecimiento más alto y sostenido.

Quiero, finalmente, reiterar un aspecto relacionado con el tema del endeudamiento externo que me parece fundamental. El se refiere al equilibrio que debe guardar el monto y el crecimiento de la deuda externa con el valor y ritmo de expansión de las exportaciones.

Como ya tuve oportunidad de mencionar, la magnitud global de la deuda externa en América Latina ha venido subiendo últimamente con rapidez. Aunque este incremento ha reflejado en apreciable medida el efecto de la inflación mundial en los últimos años, es evidente que él ha alcanzado un ritmo que difícilmente se podría mantener y que, probablemente, sería prudente tratar de reducir.

Es evidente, sin embargo, que la urgencia y prioridad de esta tarea están íntimamente vinculadas a la intensidad con que se aumenten las exportaciones y la eficiencia con que se sustituyan las importaciones. Estos serán factores de los cuales dependerá, en definitiva, la posibilidad de cubrir regular y oportunamente el servicio de la deuda sin que para ello sea necesario restringir en forma deliberada el ritmo de crecimiento. Esta es, por ende, otra y muy principal razón de la alta prioridad que, a mi juicio, los países de la región deben asignar en el futuro inmediato a una estrategia orientada, por una parte, a aumentar y diversificar sistemáticamente las exportaciones y, por otra, a reemplazar importaciones en forma eficiente.

La necesidad de un código de conducta

En lo que respecta a las empresas transnacionales, bien se sabe que su propio dinamismo e influencia considerable en el funcionamiento y estructura de los sistemas productivos han tornado imprescin-

dible el esclarecimiento de las relaciones entre ellas y los países huéspedes.

Con el tiempo se ha ido plasmando un consenso general sobre la materia, en el que también participan autoridades oficiales de los países-sede, dada la repercusión manifiesta que tienen las actividades de aquellas empresas sobre variables tan principales como los balances de pago, los flujos monetarios externos, la situación del empleo y otras de la misma entidad.

El abordamiento de este asunto se realiza hoy con una gran ventaja, cual es el indudable progreso que ha tenido lugar en muchos países latinoamericanos en lo que se refiere a su capacidad de negociación con las empresas transnacionales. La mayor integración de éstas en las economías nacionales —dado que el grueso de sus operaciones se realiza con vistas al mercado nacional— coloca a la mayoría de ellas en una posición bastante distinta a las grandes empresas de la exportación primaria, que dominaban el escenario en el pasado.

De todos modos, pocos discuten la necesidad de ir más allá, hacia la definición a nivel nacional, regional y mundial de códigos de conducta operativos que guíen y armonicen los intereses legítimos de los gobiernos y de las empresas transnacionales.

Aquí aflora naturalmente, una vez más, otro tema y objetivo propio de la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto, es indudable que en la medida que se tenga éxito en el propósito enumerado, disminuirán las desventajas y riesgos de esta contemporánea modalidad de "internacionalización" y se desarrollará el potencial positivo que las empresas transnacionales pueden tener.

Pasemos, pues, a ocuparnos por unos momentos de los problemas del Nuevo Orden Económico Internacional y del interés especial de la región en sus objetivos y modalidades.

III. EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

Los años 70 nos dieron una clara demostración de que el sistema económico internacional construido sobre los pilares de Bretton Woods, luego de la segunda guerra mundial, había hecho crisis. Del orden entre unos pocos, pasamos progresivamente al desorden de muchos. No es el caso de entrar aquí a considerar los factores de naturaleza tanto política como económica que explican el fe-

nómeno, ni volver a reiterar cómo aquel orden, que dio marco a una de las etapas más dinámicas del desarrollo económico de los países industriales, llevó también a que se acentuaran las disparidades entre los países del mundo y a que, lejos de reducirse, la brecha existente entre las naciones ricas y pobres se ensanchara.

Importa, en cambio, poner de manifiesto cómo el colapso del sistema económico internacional suscitó reacciones y actividades desconocidas hasta entonces.

Por una parte, el recuerdo de los días penosos de la crisis mundial del año 30, así como una mayor sensibilidad respecto de los problemas sociales, llevaron en los grandes centros a la adopción de medidas económicas tendientes a minimizar los costos sociales y evitar depresiones agudas, cuyos incontenibles impactos de tipo económico y político habrían afectado a buena parte del mundo.

Por otra, la comunidad internacional tomó conciencia de las nuevas formas de interdependencia entre las naciones. Como consecuencia, se inició un proceso lento aún pero promisorio hacia la construcción de un nuevo orden económico internacional. Las Asambleas Extraordinarias de las Naciones Unidas, el Diálogo de París, la Conferencia de Nairobi y muchos otros foros mundiales que tuvieron lugar durante este último quinquenio y en que se analizaron los grandes temas que preocupan a la humanidad confirman esa mayor conciencia crítica y una sensibilidad más receptiva de la urgencia de establecer un sistema de relaciones internacionales basado en nuevos principios, instituciones y prácticas.

No somos de los que creen que todos los males del subdesarrollo provienen del esquema de relaciones internacionales entre países ricos y pobres. Quien así pensara desconocería las profundas injusticias que aún persisten en nuestras naciones y cuyas raíces se asientan en nuestro propio medio. Pero tampoco se debería ignorar que las relaciones internacionales se desarrollaron habitualmente en función de los intereses de los países más poderosos y en beneficio de sus propios nacionales.

La conciencia crítica del momento histórico que vive la comunidad internacional tiene su origen precisamente en esa realidad y de ella deriva el creciente reclamo para que se establezcan principios que conformen otros sistemas de relaciones internacionales más conducente a una mayor igualdad de oportunidades entre todas las naciones.

Dos hechos nos hacen ver ese movimiento hacia un nuevo orden económico internacional con mejores expectativas:

Está, en primer lugar, la reiterada unidad del mundo en desarrollo en torno a planteos integrales y responsables. A pesar de mu-

chas diferencias de todo tipo, de la forma dispar como la coyuntura económica internacional afectó a los países en desarrollo y de sus distintos grados de evolución económica, las naciones del Tercer Mundo han mantenido una necesaria y encomiable unidad.

Esta circunstancia fundamental no debe pasar desapercibida ni tampoco ser subestimada. En efecto, sin esa unidad, las negociaciones internacionales entre países de tan desigual poder económico y político estarían condenados al fracaso y a la frustración de las legítimas expectativas de los más débiles.

Pero hay también otro factor que alienta nuevas esperanzas y al cual es justo referirse. Son las nuevas actitudes que comienzan a gestarse y aun a predominar en ciertos países industrializados, en algunos de sus grupos de opinión, y en sus gobiernos. Ellos procuran, en efecto, comprender la problemática de los países en desarrollo y adoptan posturas más comprensivas y, por tanto, más conducentes a un mejor entendimiento. Estas actitudes son lo que ha dado en llamarse en las naciones industrializadas "un nuevo realismo".

¿Son acaso estas actitudes producto de una mayor conciencia sobre la más estrecha interdependencia que hoy existe entre las naciones y que emergió con patente claridad en la última crisis económica? ¿O se trata quizás de la comprensión esclarecida de que en el mundo no habrá una paz duradera si persisten las enormes diferencias de oportunidades que hoy caracterizan las relaciones económicas internacionales?

Cualesquiera sean las razones que explican esta nueva disposición hacia el diálogo internacional, ella debe ser bienvenida. Como un anticipo de esa actitud deben valorarse las medidas adoptadas por la comunidad internacional —limitadas pero útiles— para paliar con recursos y acciones internacionales la situación de los países más afectados por la reciente crisis económica mundial.

Objetivos prioritarios del Nuevo Orden Económico Internacional

¿Qué esperan las naciones del Nuevo Orden Económico Internacional?

En la búsqueda de un nuevo orden hay varios planos y más de una etapa.

La Séptima Asamblea General de las Naciones Unidas nos dio el marco en ambos sentidos. Ese nuevo orden requiere una serie de acciones y acuerdos de la comunidad mundial que permiten realizar cambios estructurales en las relaciones económicas internacio-

nales y lograr una mayor justicia distributiva y una mayor igualdad de oportunidades de todos los países del mundo.

En la etapa final de este proceso deberán cristalizarse cambios radicales. Ellos deben ir desde una mejor distribución de las ganancias del comercio, del crédito y de la liquidez internacional y la disciplina del poder de las empresas transnacionales hasta el control internacional de los bienes comunes de la humanidad. Estos últimos forman el patrimonio colectivo de la civilización y el acceso a ellos representa una esperanza legítima de los más necesitados.

Un proceso continuado de negociaciones que se vayan traduciendo en avances concretos y efectivos es una condición esencial para lograr ese nuevo sistema de relaciones internacionales. La actitud de los países desarrollados es fundamental para el buen éxito de esa marcha.

Pero también es imprescindible la participación plena de los países en desarrollo. Ello requiere la democratización de los mecanismos de negociación para lo cual las Naciones Unidas, como foro político máximo del mundo, debe cumplir un rol esencial.

En los próximos meses tendrán lugar instancias decisivas para hacer del movimiento hacia un nuevo orden económico una realidad cierta. Las negociaciones de París y las que tienen lugar en el seno de la UNCTAD deben alcanzar puntos de acuerdo sustantivos.

Si esos foros tienen éxito, como todos lo deseamos, se ensancharán las puertas para el proceso negociador en el seno de las Naciones Unidas y otros encuentros internacionales. A la inversa, si no se aprovecharan estas oportunidades, podría cundir la frustración e inaugurarse un período de confrontaciones estériles que nadie desea y a nadie favorece.

Sobra decir que las posibilidades de progreso en esta materia dependen primordialmente de una voluntad política, de decisiones políticas. Estas deben tener, además, un carácter general; ellas no pueden ser parciales sino que, por el contrario, deben abarcar todos los temas básicos de la agenda de negociación.

Dichas decisiones no deberían supeditarse ni postergarse hasta la completa recuperación económica del mundo industrializado. Esta última es un objetivo necesario y principal, pero no es menos cierto que los progresos que se consiguieron en el avance hacia un orden económico internacional más justo y dinámico contribuirían a promover y asentar sobre bases más sólidas el crecimiento de las economías industrializadas.

*El interés de América Latina en un
nuevo orden económico internacional*

Ya he tenido ocasión de referirme a la íntima relación entre el desarrollo económico de América Latina y sus relaciones externas. Sin embargo, quiero insistir en un punto estrechamente vinculado con la problemática del Nuevo Orden Económico Internacional.

Me refiero a la proposición de que América Latina, por encontrarse en una etapa más avanzada de desarrollo industrial y de diversificación de su aparato productivo que otras áreas del Tercer Mundo, ha pasado a ser calificada como un grupo intermedio o como la clase media de la comunidad internacional.

¿Significa esto que la región se encuentra en condiciones de prescindir de la cooperación internacional? Por otra parte, ese progreso relativo alcanzado por la región en algunos de sus objetivos de desarrollo, ¿implica que ella no participa de las reivindicaciones comunes del Tercer Mundo frente a los países centrales?

Permítaseme ser bien claro al respecto y formular algunas consideraciones principales sobre el tema.

La primera es que la condición de región intermedia o clase media del mundo constituye una gruesa abstracción. Es cierto que, como señalé al comienzo, América Latina ha logrado avances significativos en el proceso de desarrollo económico y, particularmente, industrial. Sin embargo, no es menos cierto que tanto a nivel de países como de grandes grupos sociales, aún se encuentran realidades similares a las que caracterizan a otras naciones del Tercer Mundo. Debido a ello, cualquier generalización puede incurrir en graves errores.

La segunda es que si bien en razón del grado de desarrollo alcanzado, América Latina presenta algunos aspectos particulares en sus relaciones externas, el abordamiento cabal de sus problemas sólo podrá fructificar a través de planteos de tipo global en que participen y se asocien todas las regiones del Tercer Mundo.

Un ejemplo claro y significativo de esta comunidad de intereses se presenta en el campo de las materias primas. Como ya lo señaláramos, a pesar de los avances realizados en el campo de las ventas industriales, el 85 % de nuestras exportaciones está constituido por productos básicos. De este modo, existen claros vínculos de solidaridad con las demás naciones del Tercer Mundo en la defensa del comercio y de los precios de los productos primarios. Es por ello que América Latina debe continuar prestando un decidido apoyo a

las labores de la UNCTAD y, en particular, a su Programa Integrado de Productos Básicos.

¿Cuáles son otros aspectos que hoy concitan la atención particular de la región en la discusión de los grandes problemas del Nuevo Orden Económico Internacional?

Como lo hemos reiterado, América Latina tiene un interés vital en asegurar mercados crecientes para su exportación de manufacturas. Esto supone persistir tenazmente en los esfuerzos —a veces decepcionantes— orientados a lograr la eliminación o reducción de las barreras arancelarias y, sobre todo, de las no arancelarias. Hay sectores en el mundo desarrollado que son conscientes de la importancia que tiene el avance en estos campos para los países del Tercer Mundo y, en especial, para los latinoamericanos. Pero no podemos ver sino con desencanto el resurgimiento —sistemático algunas veces, esporádico otras— de tendencias proteccionistas. A medida que se consoliden y aumenten las exportaciones industriales de la región y ésta tenga un peso creciente en el comercio mundial de estos productos, esas tendencias podrían reaparecer. Por ello, es imperativo que los países de América Latina apelen a las instancias políticas de más alto nivel para asegurar un progreso continuo hacia la mayor apertura de los mercados y hacia el establecimiento de un código de conducta que regule la fijación de barreras no arancelarias.

Hemos mencionado antes la necesidad de recursos externos de la región. Y como ya señalé también, América Latina, sin desconocer las necesidades de otras áreas económicamente más deprimidas, debe continuar recibiendo un volumen de recursos públicos en condiciones de plazo y de intereses que sólo esas fuentes pueden asegurar. El cumplimiento de las metas de asistencia externa oficial es fundamental. Y asimismo es vital que se garantice que una proporción adecuada de la misma fluya hacia la región y, en particular, hacia los países latinoamericanos menos desarrollados. Por eso es que otorgamos una alta prioridad al fortalecimiento de instituciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo así como al mantenimiento de la acción del Banco Mundial en la región. Tenemos que ser enfáticos en este punto: América Latina necesita del capital público y seguirá necesitando de él. La acción de estas instituciones y de las que cumplen funciones al nivel subregional debe merecer todo el apoyo de nuestros países y la comunidad internacional.

También mencioné antes que el papel del crédito privado ha ido creciendo en la región y reconoció la importancia de esos recursos. Sin embargo, es necesario diseñar y establecer mecanismos de seguridad que permitan a nuestros países hacer frente a las crisis de

balance de pagos sin tener que depender sólo o predominantemente de las fuentes privadas de capital. Es por ello que en otras ocasiones, y en especial en la reunión de Trinidad y Tobago, he hecho mención a la conveniencia que revestiría la creación de mecanismos de seguridad financiera que permitan enfrentar en mejor forma las presiones sobre los balances de pago que derivan de los bruscos cambios de la coyuntura económica internacional. Esos mecanismos deberían ser estimulados por los bancos centrales de la región y contar con el apoyo de recursos provenientes desde fuera de la región. En igual sentido nos parece de importancia que América Latina apoye los arbitrios a nivel internacional tendientes a crear nuevas ventanillas financieras que tomen especialmente en cuenta la situación especial de los países de desarrollo intermedio, los cuales dependen en la actualidad tan estrechamente de los mercados privados de capital.

La incorporación de nuevas tecnologías ha jugado un papel fundamental en el desarrollo del potencial productivo de la región y este proceso tendrá en el futuro una importancia cada vez mayor. Por ello, los países latinoamericanos deberían promover todas las formas de cooperación internacional que faciliten la transferencia e incorporación de tecnología apropiadas.

Por último, otra de las tareas fundamentales de la región es apoyar el establecimiento de códigos de conducta que regulen la acción de las empresas transnacionales para asegurar que su acción sea compatible con los legítimos intereses de los países y con el respeto por sus políticas internas.

Mencionar estos puntos no quiere significar, por supuesto, que hemos restado importancia a otras acciones primordiales del movimiento hacia el Nuevo Orden Económico Internacional, como es el caso de los acuerdos tendientes a fijar las bases de un nuevo Sistema Monetario Internacional. Pero si los hemos subrayado es por que ellos son los que suscitan mayor interés en la región.

En la medida en que los países desarrollados incorporen en su cooperación internacional los elementos generales que más directamente favorecen a los intereses del Tercer Mundo, las aspiraciones latinoamericanas serán satisfechas en una gran proporción, sin necesidad de recurrir a enfoques verticales o geográficos que podrían ir en detrimento de las relaciones generales de la región tanto con los demás países en desarrollo como con el conjunto del mundo industrializado. Este último podría generar, además, complejos problemas políticos con toda suerte de implicaciones.

Cooperación regional y con el Tercer Mundo

La cooperación regional y la cooperación internacional son imperativos ineludibles para América Latina. Deben practicarse simultáneamente y con el mismo afán porque ninguna de ellas, por separado podría satisfacer las aspiraciones que animan a nuestros países.

En materia de cooperación regional, es evidente que existen en la actualidad posibilidades amplias y variadas para aprovechar el nuevo y considerable potencial productivo, tecnológico y, sobre todo, organizativo con que ahora cuenta América Latina. En este sentido es útil y aleccionador recordar que en el último tiempo se ha repetido el caso de que firmas latinoamericanas han obtenido en varios países de la región las licitaciones de proyectos de gran envergadura y complejidad en abierta competencia con empresas internacionales.

En esta materia no debe menospreciarse que en muchos países latinoamericanos se ha acumulado una valiosa experiencia en actividades básicas para el desarrollo como la explotación petrolera, la minería, la siderurgia, la pesca, algunas ramas de la agricultura y las obras públicas.

Estas circunstancias hacen viables nuevas formas de cooperación regional a través de proyectos y acciones específicas, terreno en el cual SELA tiene un gran papel que cumplir.

Es indispensable también que, paralelamente con el progreso en ese campo, se avance en los procesos de integración mediante iniciativas multilaterales que provean un marco en el cual se inserten aquellas acciones y proyectos específicos. Todo ello permitirá también progresar hacia las metas de integración y cooperación latinoamericana que los países de la región necesitan.

Por otro lado, quiero reiterar que atribuimos una enorme importancia a las múltiples formas de cooperación con los otros países en desarrollo. Existe aquí, a nuestro juicio, otro potencial que apenas se ha vislumbrado. De ello dan prueba objetiva los contactos y relaciones establecidos por algunos países latinoamericanos con otros de África y el ánimo recíproco de ampliar sustancialmente esas vinculaciones.

He querido traer una vez más a este plenario el fruto de mis reflexiones personales y las ideas básicas que nuestra Secretaría viene elaborando a partir de invalorable experiencias que surgen del contacto con todos y cada uno de nuestros países.

No hay en esto ningún afán de hacer juicios individuales sobre situaciones concretas ni excedernos en lo que debe ser nuestra obligación al servicio de claras competencias secretariales. Veán ustedes en este esfuerzo el cumplimiento de lo que entendemos es nuestra responsabilidad intelectual, en un ejercicio de reflexión orientado a llamar la atención sobre lo que honestamente consideramos son los grandes problemas de la región.

Corresponde a los gobiernos, en ejercicio de su soberanía irrestricta, acogerlas o no y definir las soluciones para lo que consideran son sus problemas prioritarios, en el contexto de los patrones culturales y los valores históricos que definen sus particulares sistemas económicos, sociales y políticos.

Hemos traído ante ustedes cinco reflexiones que consideramos fundamentales.

La primera ha sido un llamado a la construcción de un nuevo orden económico y social interno, que desde la partida tenga debidamente en cuenta que la capacidad productiva actual y potencial de la región permite proponerse hoy objetivos mucho más ambiciosos en materia social que en el pasado.

Esas metas debieran acelerar el proceso que permita resolver en plazos mucho más breves los ingentes problemas sociales de grandes sectores postergados de la población latinoamericana. Para ello es imprescindible revisar nuestros estilos de desarrollo y hacer de la política social el eje central de nuestras preocupaciones. Ella debe, en particular, orientarse hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población. No basta con ser eficiente en lo económico. Es importante, también, saber para qué y para quién se es eficiente.

La segunda es un llamado a renovar una vez más el compromiso de la región con la construcción de un nuevo orden económico internacional, basado en principios de justicia distributiva y de igualdad de oportunidades a nivel mundial. Tal como en el pasado, América Latina tiene una gran tarea que cumplir en el diálogo norte-sur. Ella debe asumir asimismo, con gran coraje, la tarea de colaborar intensamente en todas las formas de cooperación posible con las otras áreas en vías de desarrollo. Este compromiso es un imperativo de orden moral, tanto por nuestro avance relativo en los caminos del desarrollo como por el interés que revista para el mundo el fortalecimiento de los esfuerzos conducentes a la autosuficiencia colectiva.

En esta tarea la Organización de las Naciones Unidas deberá centralizar, en definitiva, los grandes esfuerzos del diálogo y el compromiso. Se necesita contar con una acendrada voluntad política

a todos los niveles y muy particularmente de los países que tienen una mayor responsabilidad para el éxito del proceso. Se necesita apelar a la conciencia moral de la humanidad y a la visión esclarecida de los dirigentes y los gobiernos para avanzar en las negociaciones de un nuevo orden económico y evitar caer en un período de estériles y desgastantes confrontaciones.

Hay una tercera reflexión que se desprende de las anteriores.

Para llevar a cabo estas grandes tareas es imprescindible: modernizar el Estado para prepararlo para las grandes responsabilidades tanto en lo interno como en lo externo y dentro de las funciones que cada país y cada sistema económico le tenga reservadas.

Para afrontar estos y otros problemas del nuevo orden económico internacional y también los de un nuevo orden interno en lo económico y en lo social, hay que analizar objetivamente el pasado para aprender sus enseñanzas y proyectar el futuro. Esto último es imperioso. Me inclino a creer que la creencia inveterada en el juego regulador del mercado, tanto internamente como en el plano internacional, ha contribuido a sofocar el sentido de previsión y desconocer la necesidad de discurrir hacia dónde vamos, de fijar objetivos accesibles, de escoger los medios más racionales para lograrlos. El mercado tiene gran importancia y significación. Pero no se espere de él lo que él no puede dar. Carece de horizonte social y también de horizonte de tiempo. Estas carencias sólo pueden resolverse por una acción deliberada y bien concertada, de medidas convergentes, de conjugación de esfuerzos nacionales e internacionales. Esa es otra de las grandes tareas que tiene por delante el Estado latinoamericano.

Un cuarto pensamiento debe estar dirigido hacia la región como fuente de apoyo de la construcción de nuestro futuro. Es fundamental vigorizar la voluntad cooperadora regional con un nuevo sentido que parta de una premisa primordial afrontando conjuntamente nuestros problemas, al final del proceso todos estaremos mejor que a su comienzo. Nos une una historia común, una geografía común, y un conjunto de intereses que, por ser complementarios, son también comunes. Hay que reforzar las nuevas formas de cooperación que ha puesto recientemente en marcha América Latina conjugando esfuerzos bilaterales, multilaterales o por grupos de países. Hay también que repensar con objetividad y desapasionamiento nuestros esquemas de integración para fortalecerlos recogiendo las lecciones de la historia pasada. En este campo es preciso superar los desencantos pasajeros y tener convicción y visión política en la formulación de nuevas soluciones.

Por último, para alcanzar objetivos en lo interno, en lo

regional y en lo internacional, es fundamental apelar a la unidad latinoamericana. América Latina ha sido pionera en el campo mundial tomando iniciativas en el plano del desarrollo y de la cooperación que hoy nos son reconocidos en los foros mundiales. Igualmente pioneros fueron los esfuerzos de la América Latina para innovar y avanzar en el campo de la cooperación regional. En todo ello hubo un común denominador sin el cual todo propósito se hace más difícil: la unidad de la región.

Tenemos la impresión que en ciertos momentos esa voluntad se debilita, al influjo de crisis pasajeras o de la forma dispar como nos golpea la coyuntura mundial. Pero es bueno recordar, una vez más, que la tentación de la soledad no es buena consejera de ningún país, grande o pequeño. Esa es la lección que nos muestra día a día la creciente interdependencia de las naciones.

La diversidad de los problemas y la complejidad que encierran no es incompatible con la acción conjunta de los países en desarrollo, así en el plano regional como en el plano mundial.