

# América Latina: crecimiento económico y desigualdad social

Los distintos documentos elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el XVII período de sesiones, celebrado hace dos meses en la ciudad de Guatemala, así como las conclusiones de la mencionada asamblea, permiten caracterizar con bastante precisión los problemas a que se enfrenta la economía latinoamericana en su actual etapa de crecimiento y distinguir aquellos otros que, por su persistencia, parecen propios de su estilo de desarrollo.

La conclusión más grave que se desprende de esos documentos, para un análisis a largo plazo, es que —indudablemente— el desarrollo económico latinoamericano no se tradujo en un progreso social de similar intensidad en la región. De esa manera, no sólo se mantuvieron las deficiencias existentes, sino que muchas de ellas se han acentuado a lo largo del tiempo, a pesar del marcado crecimiento económico del continente y de la capacidad que han demostrado las distintas economías nacionales para afrontar las cambiantes condiciones del mercado internacional.

La estructura agraria no se ha modificado en la medida necesaria, por lo que no brinda suficientes oportunidades para el desarrollo de la fuerza de trabajo, ni puede solucionar los problemas de alimentación que se derivan del alto crecimiento demográfico de la región. Por su parte, la concentración industrial no responde en forma adecuada a los requerimientos de una más racional distribución geográfica de la riqueza y las tendencias prevalecientes en el consumo tampoco parecen ser las más indicadas para afianzar la evolución progresista de la sociedad latinoamericana.

Los problemas más lacerantes se expresan en la subutilización de la fuerza de trabajo, en la persistencia de un bajo índice de empleo y en la subsistencia de la pobreza y la marginación. Aunque esta realidad es menos impresionante que en otros continentes del subdesarrollo, el deterioro social latinoamericano se proyecta como una verdadera sombra sobre el porvenir y disminuye las posibilidades de que se cumplan las proyecciones relativas al crecimiento económico.

La tasa media anual de crecimiento económico en América Latina fue mejorando perceptiblemente a lo largo del último cuarto de siglo, y si se efectúa un balance ceñido a la expresión cuantitativa de ese desarrollo, el saldo no puede menos que ser ampliamente satisfactorio. En el decenio de los cincuenta, la tasa global media de crecimiento para la región fue de 5%, pero en el decenio siguiente se elevó a 5.5%. En la primera mitad de los setenta, la tasa media volvió a aumentar y se situó en 6.3%. De tal manera, durante ese lapso ha habido en la región una verdadera intensificación del crecimiento económico que podría calificarse de satisfactoria de acuerdo con las proyecciones estadísticas más exigentes.

Empero, no hay que olvidar que en América Latina la tasa de crecimiento demográfico es de alrededor de 3% anual, y esto ha impedido mejorar su posición con respecto al producto *per capita*, en comparación con las naciones industrializadas.

Si bien cada país tiene características bastante diferenciadas, y las dificultades del ritmo de crecimiento sólo afectan a un grupo relativamente reducido de países de la región, también es cierto que la disparidad tiende a acentuarse y que aun las naciones que han logrado tasas de expansión considerables presentan graves contradicciones en lo relativo a la generalización geográfica y sectorial del progreso económico y a las desigualdades sociales.

Tomando un período de 25 años, se observa que las bajas tasas de crecimiento con respecto al promedio general corresponden a siete países: Uruguay y Haití, muy abajo del promedio, y Bolivia, Argentina, Chile, Honduras y Paraguay, no tan lejos. La mayoría de los países de la región se encuentra, en cambio, cerca del promedio general o por encima del mismo, como sucede con Brasil, México, Venezuela, Panamá, Costa Rica y Nicaragua. A pesar de que la tendencia general del ritmo de crecimiento económico ha sido ascendente, se puede apreciar que el desvío con respecto al promedio general se ha acentuado y, en los últimos años, ya es mucho menor el número de países que están en el mismo nivel de crecimiento que el promedio o por encima de él. El crecimiento se está tornando más desigual entre los países latinoamericanos, lo cual debe tenerse en cuenta al formular conclusiones para la última etapa del período analizado. Naturalmente, cuando se agrupan las tasas del ingreso *per capita*, el cuadro es mucho menos optimista.

Si transitoriamente no se tomara en consideración la presión demográfica y el examen se restringiera a la tasa de crecimiento global, habría que concluir que ha sido satisfactoria la evolución regional en los últimos 25 años, con un ritmo promedio de aumento del producto de 5.5%. Semejante dinamismo, sobre todo si se tienen en cuenta las dificultades afrontadas por los países industrializados para mantener tasas de crecimiento relativamente moderadas, indica que se ha acrecentado la capacidad de adaptación de la economía latinoamericana a las condiciones del mercado mundial. Asimismo, que se ha producido una considerable transformación del aparato productivo, pues de otra manera hubiera sido imposible sostener un ritmo relativamente alto de desarrollo económico.

Sin duda, las transformaciones más importantes tuvieron lugar en la industria. En 1950, las manufacturas reunían 17.9% del producto global latinoamericano, pero en 1975 esa participación se había elevado a 23.9%, mientras que el sector agropecuario descendía de 20.1 a 13.2 por ciento. El mero enunciado de estas cifras señala el paso de una sociedad todavía predominantemente agraria a una estructura económica basada en el desarrollo industrial, aunque es imprescindible recordar que la metodología de las cuentas nacionales en América Latina propicia que se registre más la apropiación del producto que su generación.

El crecimiento de las manufacturas modificó sustancialmente la oferta, provocó un fenómeno generalizado de sustitución de importaciones, incrementó el grado relativo de autonomía de cada nación en particular con respecto a los suministros de fuera del área, varió las pautas de consumo y fomentó el desenvolvimiento de las industrias intermedias y de bienes de capital. La necesidad de contar con escalas más amplias de producción para estos últimos sectores alentó, también, los esfuerzos tendientes a lograr un mayor grado de integración entre los países de la región.

Finalmente, la industrialización provocó otros fenómenos contradictorios. La dependencia tecnológica, la falta de capitales y el atractivo de los nuevos mercados colocaron a las empresas transnacionales en el primer plano de la evolución de las industrias dinámicas. A la

vez, su acción trajo una gran concentración de la actividad económica, con enorme subutilización de mano de obra, intensidad mayor de las diferencias regionales y transferencia de pautas de consumo y de moldes tecnológicos desde los países industrializados, que no siempre constituyen el modelo más conveniente para los requerimientos latinoamericanos. La presencia de empresas extranjeras fomentó, como contrapartida, el desarrollo de empresas estatales, arraigadas en numerosas industrias dinámicas de muchos países de la región, para asegurar una mayor autonomía en ciertas áreas críticas.

La industrialización y el desarrollo de los sectores más dinámicos provocaron un considerable aumento del ritmo de la acumulación del capital. De 1950 a 1965 la inversión regional creció 5.7% al año, pero el promedio de los ocho años posteriores se elevó a 8.5%. El impulso de la inversión se mantuvo aun con posterioridad, cuando se desató la crisis económica en los países industrializados.

El principal esfuerzo de inversión está localizado en las manufacturas, ya que la evolución del sector agrario es muy poco satisfactoria. Según la CEPAL, la agricultura latinoamericana "se prestaba para ensayos de formas cooperativas de producción y propiedad. Sin embargo . . . ni la reforma agraria ni otras medidas ensayadas en este sentido lograron avances de importancia. Muy por lo contrario, parece haber aumentado la cantidad de asalariados rurales que no tienen acceso a la propiedad o uso de la tierra, ni siquiera a predios pequeños dedicados al sustento familiar".<sup>1</sup> Paralelamente, se formó una nueva clase de empresario rural que creció en función de los estímulos gubernamentales y de las inversiones públicas en la infraestructura. La nueva empresa agraria contribuyó a expulsar mano de obra campesina y, aunque ha resuelto algunos problemas de oferta agrícola, también "desestimula en la práctica las decisiones y la aplicación de programas de reforma agraria".<sup>2</sup>

La menor participación de la agricultura en el producto parece una consecuencia lógica de la paralización de las reformas y del peculiar y parcial desarrollo económico del sector, pero esa evolución contradice la creciente necesidad de contar con una fuerte expansión de la producción agraria en América Latina.

Tanto el desarrollo agrario parcializado cuanto la industrialización sobre la base de las grandes empresas extranjeras coartan el desarrollo del mercado de trabajo. La subutilización de la mano de obra se expresa en el desempleo estructural o en el desempleo disfrazado y ambos, a su vez, desembocan en la generalización de la pobreza y la marginación. En 1972, con una población de 274 millones de habitantes, América Latina contaba con 118 millones de personas (43% del total) en estado de "grave pobreza" y otros 73 millones (27%) en condiciones de indigencia. En 1970, 35% de la población latinoamericana carecía de ingresos suficientes para pagar el costo de una alimentación mínima equilibrada.<sup>3</sup>

Estas difíciles condiciones han coexistido con un tipo de crecimiento que, en términos cuantitativos, se considera "satisfactorio" y, además, con cambios relativamente profundos en la estructura productiva y en el grado de interrelación con la economía mundial.

En el decenio de los cincuenta y la primera mitad de los años sesenta, América Latina debió hacer frente a un debilitamiento de sus mercados externos, por lo que sus exportaciones crecieron con lentitud y se deterioró la relación de precios del intercambio. Sin embargo, después sobrevino una sensible mejora en las condiciones externas, a raíz de la

1. ONU-CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, Guatemala, 1977, p. 5.

2. *Ibid.*

3. ONU-CEPAL, *op. cit.*, pp. 16 y 17, y OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales*, Ginebra, 1976, p. 23.

expansión en los países capitalistas centrales. Dicha situación alcanzó su auge en 1972-1973. También en ese momento se empezaron a revisar ciertos criterios con respecto a la actuación del capital extranjero.

Empero, la economía de los países capitalistas industrializados no pudo soportar el alto costo de las materias primas en los años de auge, ni la pequeña redistribución de la riqueza que se tradujo en una rápida mejora de la situación en las naciones en vías de desarrollo. Sobrevino la crisis de 1974-1975 y, después, la penosa recuperación, gran parte de cuyo peso se descargó sobre los países subdesarrollados.

El informe elaborado por la CEPAL muestra la magnitud de esos efectos en las economías latinoamericanas. En los primeros años del decenio de los setenta, la tasa de crecimiento promedio de la región era superior a 6%. En 1975, la expansión se desaceleró, reduciéndose a 2.6%; en 1976, una vez iniciada la recuperación, la tasa de crecimiento alcanzó 4.2%. Desde el punto de vista del producto por habitante, en 1975 hubo estancamiento, y en 1976 se alcanzó una tasa de expansión de apenas 1.3 por ciento.

¿Cómo salió América Latina del estancamiento de 1975? La recuperación de la demanda de los países industrializados permitió aumentar el valor de las exportaciones, debido a un alza de los precios y a un incremento de los volúmenes de ventas. No obstante, la situación de la balanza de pagos y el enorme peso de los compromisos externos obligaron a mantener reducido el volumen de las importaciones. Ese hecho, unido a la lucha contra la inflación, deprimió la demanda, y el continente salió de la crisis con un deterioro social considerable.

El análisis de la CEPAL muestra la exacerbación de la tasa inflacionaria en 1976, año en que los precios aumentaron, en promedio, 64%. El informe destaca que el crecimiento de los precios en los años inmediatos anteriores se debía preferentemente a la inflación importada, pero en 1976 hubo menos influencia externa que en aquellos años. De ahí debe deducirse que el agravamiento de las tensiones inflacionarias se debió al reordenamiento interno de los ingresos de los distintos sectores sociales, producido como consecuencia de la crisis y de las políticas de estabilización aplicadas para corregir los problemas de la balanza de pagos. Estas políticas, casi invariablemente, deprimieron el nivel de los salarios reales, pero no por ello tuvieron éxito en el objetivo de combatir la inflación. En la etapa en que mejoraba considerablemente la relación de precios del intercambio, en pleno auge de la economía mundial, los ingresos crecían con mayor velocidad que el producto. Aunque esa situación no alcanzó a modificar sustancialmente el panorama social de América Latina, por lo menos tuvo un sentido que favorecía la resolución parcial de esos problemas. Por lo contrario, la evolución posterior a la crisis indica que el ingreso aumentará con mayor lentitud, mientras subsista la alta tasa demográfica y se acentúe, por vía de la política de estabilización, la distribución regresiva de los ingresos.

Si el análisis de la evolución a largo plazo muestra que el desarrollo económico latinoamericano no fue capaz de afianzar el progreso social, el transcurso de los dos últimos años señala un empeoramiento de la situación, en el sentido de que el crecimiento económico se ha tornado más lento y se realiza sobre la base de un mayor sacrificio social. Si esa situación se prolongara, el futuro crecimiento económico sería aún más incapaz de hacer frente a los requerimientos sociales del continente que el de los años de auge en la economía mundial y de persistente desarrollo en América Latina.

La conclusión apunta, indudablemente, a poner en duda la calidad del crecimiento económico. Alguna vez se dijo que era baja la tasa de expansión de las economías latinoamericanas y que la cuota de formación de capital resultaba insuficiente. El análisis de

la CEPAL muestra que ambas variables evolucionaron favorablemente hasta 1973, pero ello no se tradujo en una disminución de las graves rémoras sociales que afronta el continente y que afectan a la *mayoría* de su población. ¿Qué sucederá en el futuro, si la tasa de crecimiento se hace efectivamente más lenta y el desarrollo exige un mayor sacrificio a la población? En ese caso, habrá llegado el momento inevitable de pasar revista a los fundamentos del sistema económico, para ver cuáles aspectos deben modificarse a fin de que la población latinoamericana se convierta en protagonista de su esfuerzo productivo, y no en víctima de su propia mecánica social. De lo contrario, ni siquiera la expansión cuantitativamente satisfactoria podrá asegurar el consenso necesario para mantener un sistema político que permita una convivencia civilizada. Tal es la grave advertencia que surge del análisis de los trabajos presentados por la CEPAL en su último período de sesiones.□

## Peligros para el Tercer Mundo en las negociaciones sobre transferencia de tecnología

Durante el último decenio muchos países, especialmente los subdesarrollados, tomaron conciencia de la necesidad de regular el comercio de tecnología y, de acuerdo con ello, decretaron leyes sobre la materia. En 1974 esa conciencia se había generalizado y, por decisión de la XXIII Conferencia Pugwash sobre Ciencia y Asuntos Internacionales, un grupo de expertos elaboró un primer Anteproyecto de Código de Conducta sobre Transferencia de Tecnología.<sup>1</sup>

La primera reacción de los países proveedores de tecnología fue negar la necesidad del código. Existía en escala mundial, argumentaron algunas naciones desarrolladas, una corriente libre de conocimientos tecnológicos; otras arguyeron que se carecía de información

1. Véase "Hacia un código internacional de conducta para el comercio de tecnología" y "Anteproyecto de Código de Conducta sobre Transferencia de Tecnología", en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 5, México, mayo de 1974, pp. 420-421 y 430-434.

completa y pormenorizada acerca de las modalidades del correspondiente comercio internacional, por lo cual era imposible elaborar un código regulador. Pese a la oposición de los principales países exportadores de tecnología, los representantes de los países del Tercer Mundo ante el Grupo Intergubernamental de Transmisión de Tecnología de la UNCTAD lograron conseguir el apoyo de los países socialistas y de la mayoría de los países industriales menores, como Canadá, Australia, Dinamarca, Suecia, Bélgica y Holanda, entre otros. Por el hecho de encontrarse en franca minoría, los principales vendedores aceptaron la elaboración de un código, siempre y cuando no fuese obligatorio. Quedó abierta, así, la posibilidad de establecer reglas de juego en esta materia. Sin embargo, la diferencia de enfoque entre unos y otros países era patente, sobre todo en lo relativo a la obligatoriedad de la aplicación del código.<sup>2</sup>

En 1975 un equipo de expertos del Grupo de los 77 preparó un nuevo anteproyecto de código internacional de conducta para la transferencia de tecnología, que se discutió en la correspondiente Comisión de la UNCTAD, en Ginebra, en noviembre del propio año.<sup>3</sup> Es importante señalar que todas las discusiones celebradas hasta ese momento estaban inmersas en el clima establecido, por un lado, por la discusión y aprobación, en las Naciones Unidas, de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y, por otro, por las controversias relativas a la elaboración de un código de conducta que regulara la acción de las empresas transnacionales. En este último caso, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que agrupa a los países más industrializados, se había mostrado particularmente preocupada y elaboró un documento que contiene algunas normas de aplicación voluntaria para las empresas transnacionales.<sup>4</sup> Asimismo, cabe destacar que la mayor parte de los flujos tecnológicos dirigidos a los países en desarrollo corresponden a transacciones internas de las propias transnacionales.

Como respuesta al anteproyecto del Grupo de los 77, los países industrializados de economía de mercado y los países socialistas elaboraron y presentaron a discusión sus propios anteproyectos. Así, apenas 18 meses después de haberse dado el primer paso, en noviembre de 1976 se iniciaron las negociaciones para elaborar un proyecto único de código internacional de conducta en materia de transferencia de tecnología. En las sesiones iniciales de esa fase, los "países en desarrollo dieron a entender con toda claridad que considera[ban] las negociaciones de un código de conducta en materia de transferencia de tecnología como una parte del diálogo Norte-Sur sobre el nuevo orden económico internacional".<sup>5</sup>

Desafortunadamente, el resultado de los debates de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, más conocida como Conferencia Norte-Sur, no representó un avance apreciable en la materia. En efecto, tanto las delegaciones del Grupo de los Ocho (países industrializados) cuanto las del Grupo de los Diecinueve (países subdesarrollados) mantuvieron las mismas posiciones adoptadas en la UNCTAD, en noviembre de 1976. Ambos grupos aceptan la conveniencia de un código en la materia, pero mientras los subdesarrollados lo desean obligatorio y con mecanismos legales que permitan su implantación, los industrializados rechazan cualquier idea en ese sentido.

No obstante, aunque en la conferencia de París no hubo progresos aparentes, en la UNCTAD se observan ciertos avances limitados. Tal es, al menos, la opinión de los expertos

2. Véase "Progresó la idea de un código de conducta para el comercio de tecnología", en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 9, México, septiembre de 1974, pp. 885-887.

3. Véase "Código internacional de conducta para la transferencia de tecnología. Anteproyecto", en *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 8, México, agosto de 1975, pp. 851-856.

4. Véase "La OCDE y las transnacionales: tendencia ominosa", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 6, México, junio de 1976, pp. 629-631.

5. "Nuevo avance hacia la regulación de la transferencia de tecnología", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 11, México, noviembre de 1976, p. 1271.

que participan en reuniones cuyo objetivo es llegar, en este mismo año, a la elaboración de un anteproyecto común, basado en los tres anteproyectos que por separado elaboraron el Grupo de los 77, los países capitalistas desarrollados y el bloque socialista.

En efecto, han ocurrido varios hechos significativos. En primer término, los países socialistas presentaron un nuevo anteproyecto de código, de carácter técnico y jurídico, que cubre todos los aspectos de los anteriores anteproyectos. Esto indica que dichos países tienen gran interés en negociar un código de conducta de aplicación universal.

En segundo lugar, hay noticias de que los países que integran la OCDE procuran unificar sus posiciones sobre todos los aspectos sustantivos del código. Los trabajos relativos a esta coordinación se celebran en París y participan en ellos los mejores expertos que en la materia tiene este grupo de países. Paralelamente, también ha mejorado el nivel de los especialistas de los países capitalistas desarrollados que asisten a las reuniones sobre el código en la UNCTAD.

Frente a estos dos hechos positivos, es decepcionante que el Grupo de los 77, que tanto impulsó el código, no demuestre ahora el mismo interés en las negociaciones. En efecto, su posición común dista de ser satisfactoria y muchos de los países están representados en las deliberaciones por diplomáticos tradicionales, con un conocimiento superficial del tema. De continuar en esta línea, los países subdesarrollados corren el riesgo de perder la iniciativa y el control, sobre todo en las etapas finales del largo y complicado proceso de negociaciones.

Por desgracia, esta última situación no se limita al ámbito de las discusiones sobre el código internacional de conducta de transferencia de tecnología. También ha sido patente en algunas de las deliberaciones de la Conferencia Norte-Sur. La comprobación de este hecho ha llevado a muchos observadores de la escena internacional, especialmente a los que proceden del Tercer Mundo, a insistir en la urgencia de establecer un mecanismo de coordinación permanente de los países en desarrollo. Este mecanismo —se arguye— debe ser una contraparte de la OCDE, cuyo papel en la coordinación de los países industrializados, frente a las demandas del resto del mundo, es de importancia fundamental.

Aunque nadie parece tener por ahora una idea precisa sobre la fecha y el lugar en que se reanuda la Conferencia Norte-Sur, es evidente que los principales temas que la ocuparon (energéticos, materias primas, industrialización del Tercer Mundo y financiamiento del desarrollo) serán objeto de nuevas negociaciones en distintos foros del gran mecanismo institucional que es la ONU. Frente a la perspectiva de “continuar el diálogo Norte-Sur” en forma casi simultánea en muchos lugares, la idea de construir un organismo permanente que coordine y armonice la posición común de los países subdesarrollados debe considerarse con toda la seriedad que merece. Cabe recordar que este asunto fue discutido y aprobado en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en la ciudad de México en septiembre de 1976.<sup>6</sup>

El progreso que se logró en las primeras etapas de la discusión sobre el código internacional de conducta para la transferencia de tecnología fue, en parte, resultado de una posición unitaria del Tercer Mundo. La situación actual obliga a reflexionar al respecto y a realizar esfuerzos que tiendan a unificar los criterios de los países subdesarrollados. De no ser así, crecerá el peligro de que el código de conducta ate las manos de los países en desarrollo, en vez de ser una herramienta de su progreso. □

6. Véase “Cooperación para la autodeterminación en el Tercer Mundo”, en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 10, México, octubre de 1976, pp. 1139-1142.