

El desarrollo de América Latina en el último decenio

CEPAL

NOTICIA

Del 18 al 26 de abril del corriente año tuvo lugar en La Paz, Bolivia, el decimoctavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Uno de los principales materiales que se analizaron en esa reunión fue el Informe de la Cuarta Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, que se había congregado en Quito, Ecuador, del 12 al 16 de marzo de este mismo año.

A continuación se reproduce el primer capítulo de la segunda parte de dicho informe, denominado "Desarrollo económico y social". El título con que se presenta es de la Redacción, así como algunas pequeñas modificaciones editoriales.

TEXTO

A. PREAMBULO

7. El desarrollo debe ser concebido como un proceso integral caracterizado por la consecución de metas económicas en función de los cambios que requieran las estructuras económicas concomitantes con los cambios sociales que aseguren una mayor participación de la población en el proceso de desarrollo y en sus beneficios. Ambos aspectos son partes indisolubles de un todo, se condicionan mutuamente y difícilmente puede concebirse una estrategia efectiva que no los considere en forma simultánea y no los pondere en su justa dimensión. Con fines de presentación y en aras de la claridad, ambas esferas aparecen separadas, pero, por

cierto, la interpretación de los procesos reales y la formulación de estrategias deben considerarlos en conjunto.

2. Se observa con preocupación que este enfoque integrado no siempre ha tenido expresión real en la región, que el énfasis ha sido más decidido en la consecución de objetivos vinculados directamente al crecimiento económico, y que los objetivos de orden social, cuando no han sido abiertamente relegados, no han merecido la prioridad adecuada.

3. Por estas consideraciones, algunos conceptos fundamentales de las evaluaciones regionales anteriores¹ adquieren hoy aún mayor vigencia:

"Un fenómeno de crecimiento económico no es equivalente al desarrollo propiamente dicho, aunque el crecimiento económico acelerado y autónomo es un requisito del desarrollo integrado. El crecimiento, en sí mismo, frecuentemente no ha dado lugar a cambios cualitativos que incidan de manera determinante en el bienestar humano y la justicia social... , pues el sistema productivo se ha seguido mostrando incapaz de dar respuesta y solución a acuciantes problemas, como los de la pobreza masiva, el creciente desempleo, la insuficiencia de servicios sociales básicos y la escasa participación de los estratos mayoritarios de la población en la vida económica y social de sus países.

"El desarrollo integral no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del

1. Evaluación de Quito (1973), de Chaguaramas (1975) y de Guatemala (1977).

sistema social, sino a través de un avance conjunto de todos los aspectos.

"Las estructuras tradicionales, en la medida en que oponen obstáculos al cambio, dificultan el progreso social y el desarrollo económico. En esas condiciones, es necesario desplegar esfuerzos aún más intensos para operar los cambios cualitativos y estructurales... que son indispensables para crear los fundamentos que permitirán la consecución de sus metas socioeconómicas."

4. Los planteos anteriores constituyen un desafío de grandes proporciones para los países de la región, máxime si se considera que el desarrollo pretende realizarse en el marco de severas restricciones externas y enfrentando obstáculos internos, tanto de coyuntura como estructurales. En efecto, si bien algunos países han logrado avances en la exportación de manufacturas, la de productos primarios representa todavía las cuatro quintas partes de las exportaciones de la región, con todas las perniciosas secuelas que acarrea esa fragilidad de la base exportadora. De más está recalcar que los países latinoamericanos, debido a esa circunstancia, han sufrido los efectos de dificultades crónicas en sus sectores externos, en las que el efecto negativo de la relación de intercambio ha desempeñado un papel primordial.

5. La vulnerabilidad del sector externo, unida a la insuficiente capacidad de generar ahorros, así como la necesidad de mantener un determinado ritmo de crecimiento económico para evitar el desempleo, entre otros motivos, han determinado un abrupto crecimiento de la deuda externa, cuyo servicio constituye una carga cada vez más pesada de sobrellevar y que limita significativamente la capacidad para atender las apremiantes necesidades sociales de la región.

6. En el terreno de las restricciones internas, el balance entre necesidades y disponibilidades arroja déficit alarmantes que configuran un panorama de pobreza extrema para cerca de la mitad de la población latinoamericana. La magnitud de la desocupación, tanto abierta como disfrazada, que sufre la región, señala la insuficiencia de la estructura productiva para generar empleo y demuestra que si no se encara con decisión ese problema, su acumulación, además del elevado costo social que ya implica, impondrá esfuerzos que se tornarán inatendibles con el correr del tiempo.

7. Los países miembros del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), sin rehuir la responsabilidad del desarrollo, que recae primordialmente sobre ellos mismos, ni ceder el derecho soberano que tienen de controlar y desarrollar sus propios recursos naturales y sus actividades económicas en la forma que estimen adecuada, están conscientes de que requieren la cooperación internacional, además de sus propios esfuerzos, para alcanzar con la rapidez necesaria las metas de desarrollo integral deseadas. Para ello será necesario que se realice una transferencia masiva de recursos en términos reales y se obtenga un trato justo y equitativo en sus relaciones económicas y comerciales con los países desarrollados, dentro del espíritu del Nuevo Orden Económico Internacional y en forma que respete y refuerce los principios y orientaciones que cada país imprime a su desarrollo.

B. EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

8. Esta es la cuarta oportunidad en que la CEPAL evalúa las tendencias económicas y sociales que se identifican en la región y las políticas que se han estado aplicando para orientar esas tendencias en un sentido que se ajuste a los objetivos, metas y prioridades establecidos por la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) y por las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El presente decenio, ya próximo a concluir, ha sido un período de grandes fluctuaciones y contrastes, de rápido crecimiento económico al comienzo y sensible debilitamiento al final. En el largo plazo, y no obstante el significativo crecimiento económico medio de los tres últimos decenios, se ha mantenido un persistente desajuste entre el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad. Estos rasgos han contribuido a crear expectativas insatisfechas en vastos sectores sociales, que han agudizado las tensiones inherentes al desarrollo. "Es evidente que la América Latina en su conjunto no ha podido transformar su crecimiento económico en el desarrollo integral que se ha previsto."²

9. En una evaluación como ésta, que se lleva a cabo en las vísperas del decenio de 1980, se hace necesario un balance de los mayores problemas que confronta el presente desarrollo de la región, sobre todo por los efectos ulteriores que esos problemas tendrán en el futuro inmediato. De ahí que parezca justificado poner el énfasis en un enfoque problemático que destaque los desafíos que habrá que afrontar en los años que se avecinan. Así lo requiere la preparación de la estrategia que regirá durante el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que ya está en marcha.

10. Esta nueva evaluación del desarrollo, no obstante las importantes diferencias que se presentan en América Latina, confirma las conclusiones que en aspectos sustanciales ya se han establecido en las evaluaciones anteriores realizadas por la CEPAL. La obstinada permanencia de serios problemas en aspectos fundamentales de la organización económica y social acrecienta en forma multiplicada su magnitud, hace más compleja su naturaleza y más dificultosa una solución adecuada y duradera. Esto se aprecia especialmente en aspectos como la concentración del ingreso, la polarización del consumo, la subutilización de la fuerza de trabajo y las situaciones de pobreza.

11. Los recursos y posibilidades de operación ahora disponibles ponen a muchos gobiernos de América Latina en una posición más favorable que en el pasado para conseguir un desarrollo integrado, conforme a los postulados de la EID. Empero, para hacer realidad estas posibilidades con alcances efectivos será necesario ir más allá de la reiteración y agregación de objetivos deseables y del mero diagnóstico e

2. *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Tercera evaluación regional*, (Guatemala, 1977), Serie Cuadernos de la CEPAL, núm. 17, Santiago de Chile, 1977, p. 4, párrafo 3.

identificación de los problemas más acuciantes, para avanzar hacia la formulación de estrategias de política y hacia la planificación concreta de su realización. Todo esto requerirá una dosis considerable de innovación en materia de medidas de política y, sobre todo, un compromiso político mucho más fuerte con los objetivos sociales y humanos del desarrollo.

72. Las persistentes tendencias económicas recesivas o el lento ritmo de crecimiento de los países desarrollados en los últimos años, asociados con sus procesos inflacionarios, han tenido repercusiones negativas en los ritmos y modalidades de la actividad económica en la mayoría de los países de la región. La perspectiva de que estas tendencias continúen y de que se acrecienten las medidas proteccionistas, agravando las consecuencias lesivas para las relaciones económicas internacionales de los países de América Latina orientados hacia una creciente inserción en la economía internacional, hacen que el futuro inmediato aparezca más incierto y que puedan acentuarse los efectos adversos sobre la situación económica y social interna de los países afectados.

73. El menor ritmo de crecimiento de la producción se da en circunstancias en que los niveles de producción y de consumo y el grado de modernización de la economía nacional y de su inserción en la economía mundial son más elevados que en el pasado. También son mayores la capacidad y las posibilidades del Estado para reorientar sus estrategias y corregir las tendencias y consecuencias sociales y políticas desfavorables de la presente crisis de la economía internacional. Sin embargo, ciertos rasgos de la situación global presentan acentuaciones y deformaciones estructurales que dificultan el logro de un desarrollo integrado. Entre ellos es necesario mencionar:

a] En numerosos países, el mantenimiento de determinados ritmos de crecimiento económico se ha logrado al costo de un creciente endeudamiento externo, en condiciones menos favorables que en el pasado, puesto que ahora el financiamiento está principalmente constituido por préstamos de corto plazo que provienen de fuentes privadas. Algunos países se encuentran en una situación extremadamente difícil, en la que acompañan al endeudamiento externo creciente un descenso de la producción, una inflación acelerada y una declinación del empleo. El peso de estos servicios financieros externos y las exigencias internas y externas que lleva consigo la administración de tan alto grado de endeudamiento contribuyen a reducir el margen de libertad de acción para orientar las estrategias económicas en un sentido que haga compatibles el mantenimiento de un elevado crecimiento, la autonomía de la economía nacional y el logro de los objetivos sociales del desarrollo.

b] La continua expansión de las aspiraciones de consumo, generalmente superiores a la capacidad de las economías para satisfacerlas, así como las crecientes presiones redistributivas en uno y otro sentido, avivan las resistencias de importantes sectores sociales para aceptar sacrificios en interés del futuro desarrollo. En estas circunstancias, los estancamientos transitorios y las elevadas tasas de inflación agudizan las luchas distributivas y aumentan las tensiones sociales, cuestionando la continuidad del estilo de desarrollo prevaeciente o la posibilidad de mejorar la situación de las masas.

c] Frecuentemente el peso mayor de las medidas y estrategias de recuperación económica recae más sobre los estratos más pobres e impotentes de la población nacional, sea mediante salarios reales declinantes, pérdidas relativas de ingreso, disminución en la calidad y cantidad de sus consumos, creciente desempleo y subempleo, o una reducción marcada en el gasto público dedicado a educación, salud y otros servicios sociales populares. De continuar así, las contradicciones de las limitaciones participatorias y distributivas que caracterizan el proceso de desarrollo con las prioridades y objetivos de la EID, seguirán siendo tan efectivas y reales —o aún más— que las señaladas en anteriores evaluaciones.

74. Sin duda se han logrado progresos significativos en algunos sectores sociales. Aquí, dados los propósitos de esta evaluación, se tratará destacar los problemas más relevantes que requieren una solución urgente en el sentido dado por las metas y objetivos de la EID y las anteriores evaluaciones regionales.

i] Varios programas públicos en sectores sociales como educación, salud, vivienda y seguridad social exigen, para cumplirse adecuadamente, una cantidad considerable de recursos fiscales. Sólo así se podrá dar satisfacción a las expectativas de vida deseables por amplios segmentos de la población. Estos programas están siendo ahora sometidos a procesos de reforma, tratando de dar acogida a esas mayores aspiraciones, aunque difícilmente éstas puedan ser satisfechas bajo las presentes condiciones de financiamiento y restricciones a que son sometidos los programas sociales de la mayoría de los países. El problema consiste, más precisamente, en que los propósitos redistributivistas de estos programas resultan contradictorios con las tendencias que se manifiestan en la realidad, sobre todo por lo que atañe a las fuerzas concentradoras de los ingresos personales y a otros aspectos ya indicados, lo que hace que los objetivos profesados de corrección de las crecientes desigualdades sociales existentes resulten ineficaces o pobremente realizados. El desafío resultante es qué hacer para ampliar la comprensión pública y la posibilidad política y práctica de los programas que están dirigidos a mitigar y superar las desventajas de aquellos sectores sociales que están prácticamente excluidos o marginados de la participación activa en el esfuerzo de desarrollo y en el goce de sus frutos.

ii] La acción combinada de crecimiento poblacional, concentración urbana, deterioro de la calidad del ambiente humano, desperdicio de los recursos naturales y altos precios de ciertos productos importados, reclama cambios profundos y de largo alcance en las presentes pautas de consumo y en el control sobre el uso de ciertos recursos. La creciente presión de grupos sociales más amplios para alcanzar determinados estilos de vida con posibles amenazas ambientales y el agotamiento de fuentes de riquezas naturales, hacen más necesaria que nunca una vigorosa acción del Estado para proteger las relaciones con el medio natural a través de más adecuadas normas de consumo, uso apropiado de los recursos naturales y de mejores tipos de asentamientos humanos. El desafío radica, aquí también, en cómo hacer uso de estos procesos, a menudo críticos, para generar consenso en torno a posibilidades de acción que incluyan objetivos viables y metas razonables, que ubiquen y ordenen el complejo de

problemas aislados bajo un común marco de referencia que los integre, dándoles un sentido compatible con los fines humanos que fluyen de las recomendaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

iii] En la perspectiva de un desarrollo integral, tal como se lo ha definido en anteriores evaluaciones regionales (Quito, puntos 1-7 y 12), el más importante desafío está constituido por un conjunto de problemas sociales que afectan a considerables sectores de la población nacional—grandes minorías en algunos países y la mayoría en otros—, como son la inequitativa distribución del ingreso, la pobreza crítica, el subempleo y las malas condiciones laborales, la baja productividad de una parte considerable de la fuerza de trabajo, el retraso y la marginación de vastos sectores urbanos y rurales, el analfabetismo y el semialfabetismo generalizado que influyen negativamente en la capacidad de la fuerza de trabajo, así como la limitada participación de las masas en el proceso de desarrollo económico, social y humano.

15. La situación presente de la educación latinoamericana puede caracterizarse como expansiva en términos cuantitativos, al tiempo que exhibe tendencias contradictorias y graves desequilibrios en su manera de crecer y en el efecto social que produce. Cabe señalar que el vigoroso crecimiento del sistema educativo en su conjunto ha tendido a concentrarse en los niveles medio y superior, en tanto que el ritmo de crecimiento de la educación primaria ha sido, entre 1970 y 1975, de 3.9%, apenas superior al crecimiento demográfico. La escolaridad media de la fuerza de trabajo de los países de la región oscilaba en 1970 en alrededor de cuatro años de estudio, lo que pone de relieve una situación de semialfabetismo y analfabetismo generalizados. Las tasas de analfabetismo varían de 5 a 40 por ciento de la fuerza de trabajo.

16. Los datos estadísticos disponibles revelan que el grado de concentración de los ingresos no ha disminuido y, además, que la desaceleración del crecimiento económico de los años recientes, con sus efectos y repercusiones ulteriores, con frecuencia han traído consigo un deterioro adicional de las desigualdades de ingreso. Muestras realizadas para un conjunto de países de América Latina, que cubren 90% de la población, indican que hacia 1970 la participación del decil superior oscilaba aproximadamente de más de un tercio a cerca de 60% del ingreso, mientras que los perceptores ubicados en el 40% inferior de la distribución recibieron una proporción que variaba de 6 a 14 por ciento.

17. La existencia de la pobreza es una realidad permanente y ampliamente reconocida de la región. El notable crecimiento económico logrado en los últimos decenios no ha tenido repercusiones equivalentes en los ingresos de los pobres, que representan una considerable proporción de la población regional. Se han acentuado los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos sectores y estratos de la población y se ha hecho más visible, y también más reprobable, la existencia de la pobreza.

18. Esta experiencia ha dado origen a cierto escepticismo respecto a las convicciones tradicionales de que el crecimiento económico por sí solo traería aparejada la solución de los graves y difundidos problemas de pobreza, desigual distribu-

ción del ingreso, desempleo y subempleo, que han existido y persisten pese al considerable desarrollo de las fuerzas productivas. En efecto, según las últimas estimaciones de que se dispone, cerca de 40% de la población de América Latina seguía viviendo en condiciones de pobreza hacia 1970, siendo esta proporción de 62% en lo que se refiere a la población rural. En otras palabras, los frutos del crecimiento económico no han llegado en forma equitativa a los distintos grupos de la población. Más aún, de mantenerse las condiciones actuales se puede anticipar, con un alto grado de certidumbre, que la participación de los estratos pobres en los frutos del crecimiento futuro tenderá a permanecer en niveles absolutamente inadecuados.

19. La combinación de algunas de las medidas paliativas de la pobreza—distribución gratuita de alimentos, empleo en obras públicas con salarios de subsistencia, promoción y otorgamiento de facilidades para la construcción de viviendas en barrios segregados y con el sistema de autoayuda, servicios públicos que tienden a diferenciarse en cuanto a su calidad y accesibilidad— es necesaria en el corto plazo, pero por sí solas tienen el riesgo de convertir la presente situación de los pobres en una segregación sistemática y permanente, con diferentes niveles de servicios, calidades habitacionales y posibilidades educacionales.

20. Más enérgicas y novedosas medidas deberán ser puestas en práctica para que los grandes sectores marginados puedan contribuir al esfuerzo productivo, satisfacer sus necesidades básicas y organizarse para la defensa de sus propios intereses. Tales medidas deberían asegurar una diferente orientación de las inversiones, de la producción y de los servicios provistos por el Estado, para que éstos beneficien realmente a los pobres y necesitados. Esto deberá promoverse, claro está, dentro de un contexto de dinamismo económico y social que garantice fuentes de trabajo e ingresos reales más elevados para los pobres, así como un adecuado crecimiento de la economía.

21. El crecimiento de las tasas de desempleo abierto y el mantenimiento de altos niveles de subempleo generalizado, que en su conjunto dan una elevada proporción de subutilización de la fuerza de trabajo en la región, constituye uno de los más serios problemas, por la baja capacidad de absorción de personal ocupado por el sector moderno y dinámico de la economía y por la pérdida de potencial productivo que ello supone. El desempleo abierto y el subempleo habrían representado, hacia 1970, el equivalente a 28% de la fuerza laboral, es decir, que no se habría utilizado el potencial productivo de una de cada cuatro personas activas. Aunque el denominado sector informal ha puesto de relieve una flexibilidad inesperada para ofrecer oportunidades de subsistencia a los pobres urbanos—que en alguna medida son paliativos a la falta de empleos productivos— ello se ha logrado al costo inaceptable de muy bajos ingresos y de una gran inseguridad de las fuentes de actividad que los generan.

22. Existen serias dudas de que el sector informal pueda seguir cumpliendo las mismas funciones que con relativo éxito realizó hasta ahora. La creciente demanda de empleo de sectores de jóvenes urbanos cada vez más educados que

afrontan dificultades crecientes para encontrar ocupaciones apropiadas, difícilmente podrá canalizarse a través del subsector informal, donde predominan las ocupaciones de muy baja calificación, transitorias y mal remuneradas. Algo semejante deberá esperarse de la mayor afluencia de mujeres educadas que buscan incorporarse al mercado ocupacional. Esta es una fuente de tensiones que tenderá a acentuarse con el rápido crecimiento de estos sectores poblacionales, particularmente de las nuevas generaciones de hombres y mujeres que egresan de la educación media y superior y para los cuales el sector informal no tiene soluciones que ofrecer.

23. Los avances logrados en la producción rural no han dado los resultados esperados, porque persisten las necesidades insatisfechas de grandes sectores de la población rural que permanecen al margen o han sido perjudicados por los procesos de modernización agraria. Tampoco se han contrarrestado las fuerzas que impulsan las migraciones a las ciudades (ni los procesos desintegradores de formas arcaicas, pero todavía eficaces, de producción para la propia subsistencia y de seguridad social en el medio rural). Las diferencias urbano-rurales se continúan acentuando, en muchos casos en desmedro de los grupos que habitan en el medio rural y que no se benefician con los procesos modernizadores del agro.

24. Las situaciones en que viven las mujeres de la región varían según el estrato socioeconómico al que pertenecen. Con ello también varían sus modos de participación en la vida económica, política, social y cultural, así como las fuentes y manifestaciones de las discriminaciones de que son objeto. Estas diferencias deben tenerse en cuenta al adoptar medidas tendientes a garantizar la igualdad de hombres y mujeres y a promover el desarrollo económico y social de los respectivos países. Dado que las situaciones más alarmantes se encuentran entre las mujeres que pertenecen a los grupos pobres y en especial entre las mujeres pobres rurales, es necesario acordar prioridad a éstas en las estrategias de desarrollo que se elaboren y, en particular, en las acciones encaminadas a aliviar la carga del trabajo doméstico y mejorar las condiciones de vivienda, infraestructura, salud, empleo, educación y otros aspectos sociales. Además, corresponde prestar especial atención a la revalorización del aporte de la mujer a la sociedad y esforzarse para mejorar su imagen social, que se encuentra ahora deformada por los medios de comunicación masiva y las pautas culturales vigentes.

25. Dado que la casi totalidad de las mujeres adultas de la región son responsables y ejecutoras de los trabajos domésticos y un considerable porcentaje de las mujeres de los estratos pobres son jefes de hogar, esta vinculación con las unidades familiares debe tenerse en cuenta, tanto en sus consecuencias sobre las situaciones de las mujeres como en sus efectos en la infancia, es decir, la población del futuro. Será necesario, en consecuencia, prestar especial atención al mejoramiento de las condiciones de vida de las unidades familiares, lo que, además de aliviar el peso del trabajo femenino y abrir nuevas probabilidades de participación social de las mujeres, permitirá mejorar la calidad de la vida de la población. Debe reconocerse que algunos países ya han creado instituciones especiales para facilitar la plena participación de la mujer en el desarrollo económico y social de sus respectivos países.

26. Las políticas relativas a los asentamientos humanos deben considerar la gran variedad de problemas relacionados con el hábitat, sea en la cantidad, densidad y distribución de la población, sea en las disparidades regionales y rural-urbanas, o en la distribución y asignación de recursos productivos, de manera de establecer un satisfactorio equilibrio ambiental y cultural, para elevar el bienestar humano y asegurar un correcto uso de los recursos naturales.

C. LA EVOLUCION ECONOMICA DURANTE EL DECENIO DE 1970 Y LAS METAS DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

27. El ritmo y la estructura del crecimiento económico experimentaron cambios de gran significación durante esta década en América Latina. Si se considera la región en su conjunto pueden identificarse claramente tres fases: durante los primeros cuatro años, la región mantuvo y aceleró el crecimiento económico que venía experimentando desde fines del decenio de 1960; en 1975 el ritmo de crecimiento disminuyó radicalmente y, a partir de 1976, se inició en la mayoría de los países una fase de recuperación extremadamente lenta, pues, en promedio, el incremento del producto interno ha sido notablemente inferior al que registra la tendencia histórica y al de los períodos precedentes.

28. En esta evolución, de fuertes contrastes, influyeron particularmente las estrategias y políticas económicas gubernamentales, la capacidad potencial y efectiva de desarrollo económico de que dispone la región, y el curso del comercio internacional y de la economía de los países industriales que se manifestó, sucesivamente, en fases de auge, de crisis y de recesos económicos con tendencias recientes a cierta recuperación en un medio dominado por factores de inestabilidad e incertidumbre.

29. En el plano interno, los países consiguieron en la mayoría de los casos ciertos progresos en la movilización de recursos y en los esfuerzos de financiamiento, aunque lo variable de las condiciones externas impidió que se lograra un aprovechamiento pleno y continuado de dichos progresos. Los períodos en que las condiciones externas fueron favorables sirvieron para demostrar el alto potencial del crecimiento económico de la región, y los períodos adversos vinieron a confirmar la vulnerabilidad del ritmo de crecimiento ante los factores externos.

30. Durante los años setenta se iniciaron o se continuaron promoviendo en muchas de las economías latinoamericanas importantes modificaciones de carácter institucional y se avanzó en la programación de actividades públicas y privadas, introduciendo mayor coherencia en la definición de las políticas económicas. Se mejoró la organización de los mercados financieros, impulsándose la formación del ahorro y el acrecentamiento de las inversiones. Se aplicaron medidas de política económica destinadas al control de la inflación y a la formación de niveles y estructuras de precios más acordes con las pautas internacionales, y medidas de política comercial vinculadas con la organización de los mercados cambiarios y la reducción de los aranceles y los controles de importación destinados a liberalizar el comercio; se aplicaron también diversas medidas de promoción y estímulo directo para expandir y diversificar las exportaciones, particular-

mente con la introducción de corrientes de productos industriales y de otros rubros no tradicionales.

37. Esta acción de los países latinoamericanos destinada a ampliar y diversificar su inserción en la economía mundial para impulsar el crecimiento económico en adecuadas condiciones de eficiencia, se ha visto obstaculizada cada vez más por las diversas medidas de carácter proteccionista que se están difundiendo en los países industriales.

32. El dinamismo de la inversión se vio acompañado por una expansión del ahorro interno. La región, que tuvo por largos períodos coeficientes de ahorro cercanos a 18%, los elevó a más de 20% en varios años de la década. De esta forma el ahorro nacional pudo mantener una proporción relativamente elevada con respecto a la inversión interna, siendo en la mayoría de los años superior a 90%, y cercana a 95% en 1973. Sin embargo, en los períodos en que las relaciones externas crearon un fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, fue necesario recurrir a fuertes montos de endeudamiento externo que hicieron bajar el financiamiento interno de la inversión a porcentajes próximos a 85%. Ha quedado demostrado así el alto potencial de ahorro interno de la región y las limitaciones para su uso que se gestan en los períodos de estrangulamiento externo. En este campo la disparidad entre países es muy apreciable y existe un considerable número de ellos que sigue sin alcanzar el 20% del ahorro interno y que financian menos de 80% de la inversión con recursos propios.

33. Durante los tres primeros años de la década se aceleró el crecimiento económico de la región; en el dinamismo económico influyeron particularmente la evolución de las exportaciones, su diversificación y el mejoramiento de la relación de precios del intercambio. Sin embargo, la evolución favorable de esta relación fue corta y se concentró particularmente en el bienio 1972-1973; tampoco se extendió a todos los países, pues muchos de ellos vieron perjudicado el poder de compra de sus exportaciones. La expansión de la capacidad de compra externa fue reforzada en alguna medida por la mayor utilización de financiamiento externo, y todo esto facilitó una rápida corriente de importaciones que contribuyó a impulsar el dinamismo del crecimiento económico. Fue así como durante este período la economía latinoamericana tendió a funcionar liberada del estrangulamiento externo que había sufrido en períodos anteriores y puso de manifiesto potencialidades relativamente grandes de crecimiento, susceptibles de materializarse cuando se liberara de los efectos nocivos de ese estrangulamiento externo.

34. En 1974 el panorama económico latinoamericano comenzó a modificarse radicalmente: los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un nuevo aumento de precios y para ellos mejoró apreciablemente la relación de precios del intercambio.

35. La mayoría de los países latinoamericanos se enfrentó con un debilitamiento de la demanda externa debido a la contracción económica de los países industriales, al generalizado descenso de las cotizaciones de los productos primarios y al incremento de los precios de las importaciones procedentes de los países desarrollados, lo que se acentuó por el alza de los valores de las importaciones de combustibles.

36. Durante ese año el volumen de las importaciones continuó acrecentándose, al tiempo que se registraba la contracción o el estancamiento de los ingresos reales de las exportaciones. Esto provocó un grave problema de balanza de pagos, que exigió un intenso uso tanto del financiamiento externo como de las reservas monetarias. Los países de la región consiguieron mantener todavía el dinamismo económico impulsado por la inversión y la demanda interna, pero tuvieron que incurrir en un gran endeudamiento externo que tuvo efectos ulteriores en las políticas adoptadas por los países.

37. En 1975 se agudizaron las tendencias desfavorables del sector externo. Declinaron las exportaciones y se generalizó el deterioro de la relación de precios con el exterior. Los países más afectados tuvieron que adoptar medidas restrictivas de control de las importaciones y de contención de la demanda interna y, en consecuencia, el ritmo de crecimiento del producto interno se contrajo drásticamente, pues se registró una tasa de crecimiento prácticamente igual al aumento de la población; ello no obstante, volvió a aumentar el déficit de balanza de pagos y se acrecentó el endeudamiento externo, aunque concentrándose la mayor parte de su cuantía en un reducido número de países.

38. En las naciones exportadoras de petróleo, el valor real de sus exportaciones disminuyó con respecto al alto nivel que habían logrado en el año anterior, pero éstas mantuvieron su ritmo de crecimiento económico.

39. El período 1976-1978 se caracterizó por una lenta recuperación del crecimiento económico. El ritmo de expansión del producto bruto en los últimos cuatro años (1975-1978) fue solamente de 4% anual, configurando el período de menor crecimiento de la región en las últimas tres décadas. Esta recuperación se consiguió gracias a grandes esfuerzos de los países latinoamericanos, especialmente de los no exportadores de petróleo, que incluso redujeron el valor absoluto de sus importaciones.

40. Una intensa política de promoción de las exportaciones, a la que se agregó cierta recuperación de la demanda externa, las hizo aumentar en magnitud significativa. Este notable esfuerzo no fue suficiente para contrarrestar los servicios del fuerte endeudamiento anterior, y el déficit de balanza de pagos en cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo sólo se pudo reducir a 9 000 millones de dólares en 1978.

41. La evolución económica del grupo de países exportadores de petróleo también experimentó cambios importantes durante estos últimos años. En estos países el crecimiento económico tendió a elevarse y las importaciones continuaron creciendo, pero dejaron de acumularse excedentes en las cuentas externas, y hacia los dos últimos años registraron déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

42. Acontecimientos inesperados y a menudo incontrolables, de carácter transitorio, acaecidos en algunos de los años antes mencionados, dieron por resultado ingresos provenientes de exportaciones de algunos productos primarios significativamente mejores que los que hubiesen obtenido normalmente, lo que influyó en la situación general de las econo-

mías. Las fluctuaciones masivas de sus ingresos en moneda extranjera y sus repercusiones en otros sectores obligaron a los países afectados de hacer ajustes costosos en sus políticas económicas.

43. En la década de 1970 se acentuó la heterogeneidad productiva, tecnológica y social de las agriculturas latinoamericanas. En el plano nacional la clara incorporación de la empresa moderna imprimió gran dinamismo a numerosos rubros, y gestó a la vez profundas transformaciones en los grupos sociales rurales, en la participaciones de los distintos productores en los mercados agrícolas nacionales y en la estructura de las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, en este proceso de cambios persistieron los problemas sociales, e incluso en ciertos casos al parecer se agudizaron.

44. Se intensificaron las relaciones entre el sector agrícola y la situación económica general de los países. Al diversificarse las actividades y vinculaciones del sector con las actividades urbanas e industriales, la agricultura estuvo cada vez más influida por lo ocurrido en los mercados de bienes y servicios y de factores de producción, por las políticas y mecanismos financieros y por el accionar de las instituciones públicas y fuerzas sociales urbanas. Así, las diferencias en los niveles de ingreso, el grado de urbanización, industrialización y desarrollo tecnológico, y de otra serie de factores globales y urbanos, causaron importantes diferencias en el desarrollo agrícola de los países de la región.

45. El sector público intensificó su actividad agrícola e incrementó su acción en el financiamiento del sector y en la orientación de las inversiones agropecuarias. Esta mayor preocupación gubernamental se tradujo en varios países en el suministro de más fondos para el crédito agrícola y pecuario, en incrementos de las inversiones en infraestructura de comercialización, en la creación de agroindustrias, en el aprovechamiento de recursos naturales inexplorados y en una notoria ampliación del área regada.

46. Los procesos de reforma agraria sufrieron numerosos tropiezos. Los altos costos de estas reformas y su lenta maduración en la mayoría de los países hacen que gran parte de los beneficiarios potenciales del proceso queden al margen de ella. Así, la capacidad de utilización de la tierra y de los recursos humanos en el sector rural sigue siendo baja, y gran parte de los aumentos de producción en él se consigue gracias al sector de las empresas agrícolas modernas.

47. El crecimiento medio de la producción agropecuaria puede considerarse relativamente bajo. En efecto, si se comparan los niveles de producción de la región en su conjunto en los dos años extremos de esta década se obtiene una tasa acumulativa anual de menos de 3.5%, notoriamente inferior a la meta de 4% establecida en la EID. Sólo menos de la mitad de los países considerados logró alcanzar o superar tal meta. Es sabido que la producción agrícola está sujeta a fluctuaciones de corto plazo por los cambios en las condiciones climáticas pero, con todo, aquel ritmo de crecimiento corresponde con la tendencia histórica de lenta evolución. Esto contrasta, por un lado, con el mayor potencial productivo de que dispone la región y, por el otro, con las necesidades de una mayor producción para satisfacer los requerimientos nutricionales de una gran masa de la pobla-

ción latinoamericana que vive en condiciones de extrema pobreza, así como los requerimientos adicionales para acrecentar las exportaciones de productos primarios y elaborados provenientes del sector agropecuario, a fin de obtener la capacidad de compra externa apropiada para abastecerse de productos esenciales importados o evitar un mayor endeudamiento externo.

48. Durante el decenio de 1970 continuó el proceso de industrialización de América Latina. La producción industrial ha tendido a diversificarse al irse desarrollando las industrias productivas de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital. Este proceso ha tenido características y magnitudes muy dispares en los diversos países de la región y se han venido ahondando las diferencias en las estructuras productivas industriales. Por otra parte, es evidente que, no obstante los avances que se han realizado, existe cierto retraso en el desarrollo de la producción de bienes intermedios industriales (y particularmente en el de bienes de capital) con respecto a lo que se ha logrado en las demás actividades manufactureras, lo que conforma notorias características de un desarrollo industrial disparado. A este respecto cabe señalar que en la actualidad un grupo de gobiernos latinoamericanos realiza esfuerzos por acelerar el desarrollo de las ramas que muestran un mayor retraso.

49. La protección, en muchos casos excesiva e indiscriminada, que en general ha caracterizado la promoción industrial, sumada a la existencia de mercados nacionales estrechos y reducidos aún más por la vigencia de patrones de distribución altamente concentrada del ingreso, contribuyeron a conformar, en no pocos casos, estructuras productivas con escalas por debajo de los niveles económicos mínimos, con grados de especialización insuficientes y, por ende, con costos elevados.

50. Los avances logrados en distintos campos del proceso de industrialización no fueron, en general, acompañados en la medida deseable por un claro incremento de la capacidad local para seleccionar y adaptar la tecnología foránea y, menos aún, para generar innovaciones tecnológicas. La región ha tenido una actitud relativamente pasiva en materia tecnológica, aunque también en ello se registran diferencias notables según los países.

51. La creciente importancia que va adquiriendo la exportación de manufacturas como vía de desarrollo industrial hace resaltar aún más la ya mencionada necesidad de incrementar la capacidad local de generar en alguna medida tecnología propia, y de seleccionar y adaptar la foránea, de manera tal que, atendiendo también a otros requisitos igualmente importantes, la región pueda participar en forma creciente y significativa en el comercio manufacturero dentro de la región y en el plano mundial.

52. Las exportaciones regionales de manufacturas han experimentado un crecimiento relativamente acelerado, hasta llegar a representar casi 20% de las exportaciones totales. No obstante, pese a los avances efectuados en cuanto a diversificación de los productos que se exportan, todavía predominan las manufacturas livianas. Si bien una alta proporción de las exportaciones manufactureras tiene como destino países situados fuera de la región, el mercado regional ocupa

también un lugar importante, habiendo absorbido en los últimos años cerca de 40% de estas exportaciones, anotándose en ellas una proporción relativamente alta de productos mecánicos.

53. La participación de las empresas transnacionales en la corriente de exportaciones manufactureras y, de modo más general, en el proceso de industrialización, es especialmente importante en las áreas más dinámicas y avanzadas del sector manufacturero, a veces en detrimento de las empresas nacionales. Su potencialidad económica, comercial y financiera, así como su superioridad tecnológica, tienden a conferir a sus actividades una proyección y alcances tales, que se hace imprescindible hacerlas compatibles con la orientación del proceso de industrialización y, en un sentido más amplio, con las pautas y directivas que conforman el desarrollo económico general de cada país.

54. La contribución directa del sector manufacturero a la solución del grave problema ocupacional de la región ha sido inferior a lo que se esperaba. Sólo durante los períodos de auge del proceso, la generación de empleos industriales alcanzó niveles relativamente altos. Ello indica que la aceleración del ritmo de crecimiento muy por encima de las tasas medias alcanzadas en los últimos decenios permitiría ampliar el papel de la industria en la solución del grave problema ocupacional de la región, no sólo por el aporte directo del sector sino también por su repercusión en otras actividades económicas.

55. El producto del sector representa porcentajes cada vez más elevados del producto global, y se han incrementado tanto los vínculos intrasectoriales como intersectoriales. En estas circunstancias no resulta sorprendente que el dinamismo del sector haya mostrado un marcado paralelismo con los períodos de auge, declinación y lenta recuperación de la economía en su conjunto. El ritmo de crecimiento industrial, que alcanzó tasas cercanas a 10% en el bienio 1972-1973, apenas superó el 1% en 1975 y sólo alcanzó a 4% en el bienio 1977-1978. Estas oscilaciones, que alcanzaron en diferente grado a la mayoría de los países, hicieron que para el conjunto de la región la tasa media de crecimiento de 1970 a 1978 fuera apenas superior a 6% anual. Tan sólo tres países consiguieron alcanzar o sobrepasar la meta de crecimiento de 8% fijada por la EID, por lo que el resultado industrial fue en este sentido indudablemente insatisfactorio.

56. En los años setenta, los países de América Latina acrecentaron sus esfuerzos por transformar sus sistemas productivos, lo que se tradujo en la expansión y diversificación de las empresas industriales, en algunos avances en la modernización de la agricultura y en una creciente vinculación entre los diferentes sectores de la economía. La profundidad y el dinamismo de este proceso variaron de un país a otro y de un sector a otro. En algunos países y sectores se logró un alto grado de modernización, basado principalmente en la incorporación directa de tecnología importada de costo elevado. Se realizaron algunos esfuerzos por adaptar la tecnología importada a las condiciones locales, pero habrá que empeñarse más en este sentido. El desarrollo de tecnologías autóctonas para mejorar las técnicas de producción en la agricultura de subsistencia y en las industrias tradicionales no

ha avanzado al ritmo previsto; por lo tanto, suelen coexistir sectores de alto grado de modernización y productividad con otros que utilizan sistemas de producción ineficientes y caracterizados por su baja productividad.

57. Como resultado de las fluctuaciones del crecimiento económico antes descritas, si se comparan los niveles del producto interno de 1978 con los de 1970 se comprueba que el crecimiento del actual decenio sólo alcanza un ritmo medio anual de 5.7%, inferior a la meta de 6% de la EID. Sólo cinco países alcanzaron o superaron dicha meta. La gran mayoría no la alcanzó y, más aún, diez países no llegaron a 4% anual, dándose incluso el caso de países que mostraron en 1978 niveles similares a los de 1970. Así, para la región en su conjunto y para un número significativo de países, el actual decenio ha resultado contradictorio, pues de un lado ha quedado demostrado el potencial de crecimiento y, de otro, los resultados han terminado por alejarse notoriamente de dicho potencial.

58. El debilitamiento del ritmo de crecimiento de la mayoría de los países que se registró en la segunda mitad de los años setenta ha tenido, indudablemente, serias repercusiones de carácter social. Ha limitado severamente la capacidad de absorción en ocupaciones productivas, llegando en algunos casos a aumentar la desocupación abierta y mucho más la subocupación, y ha acentuado los efectos adversos de la extrema concentración que se registra en la distribución del ingreso, avivando de esta manera la lucha distributiva con sus ulteriores consecuencias sobre las presiones inflacionarias. De esto se desprende con claridad que uno de los objetivos básicos que deben perseguir los países es el de recuperar y acelerar el ritmo del crecimiento para los próximos años y especialmente en los años ochenta, pues se crearía así una mayor base material para establecer objetivos claros y bien definidos en relación con el desarrollo social y humano que debe acompañar al proceso de crecimiento económico.

59. El ingreso real per cápita que se obtiene agregando al producto interno los efectos de la relación externa de precios refleja en 1978, en comparación con 1970, una tasa media de aumento de alrededor de 3% por año, ligeramente superior a la del producto interno (2.8%). En ello ha influido particularmente la relación relativamente más favorable de precios del intercambio de algunos países, como los exportadores de petróleo, si bien en otro grupo numeroso la evolución de esa relación perjudicó la elevación del ingreso real. De mantenerse estas tendencias América Latina demoraría aproximadamente un cuarto de siglo en duplicar su ingreso per cápita. La evolución del ingreso real, tal como ocurre con la del producto interno, ha sido muy dispareja entre los países latinoamericanos. Entre los 23 países considerados sólo nueve registraron una tasa superior a aquel promedio de 3%, y entre los 14 restantes la inmensa mayoría mostró un ritmo de crecimiento muy inferior a él, siendo frecuentes las situaciones en que el ingreso per cápita de 1978 resultó prácticamente igual o escasamente superior al de 1970. De esta manera la región en su conjunto, y un gran número de los países que la componen, registraron un aumento del ingreso per cápita significativamente inferior a la tasa de 3.5% que estableció la EID como base de referencia para el conjunto de los países en desarrollo. □