

El desarrollo latinoamericano: problemas viejos y nuevos

CARLOS QUINTANA

LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA
ECONOMÍA LATINOAMERICANA

Como es usual, me corresponde informar al Comité Plenario sobre la evolución reciente de la economía latinoamericana, con el doble propósito de entregar el resultado de las apreciaciones que anualmente elabora la secretaría sobre esta materia y de exponer ante ustedes las preocupaciones que condicionan nuestro programa de trabajo.

En este orden de ideas cabe destacar ante todo la mayor lentitud e inestabilidad del ritmo de crecimiento económico que se advierte, en los dos últimos años. Para América Latina considerada en conjunto, el aumento del producto bruto por habitante sólo fue de 1.5% en 1967 y todavía menos en 1966. De ello resulta que en lo que va corrido de la presente década el promedio de incremento anual del producto por persona apenas llega al 1.6 por ciento.

Otro aspecto depresivo se refiere a los efectos limitantes del sector externo. En 1967 se interrumpió la tendencia ascendente que venían siguiendo las exportaciones y su valor se mantuvo prácticamente al mismo nivel que el año anterior. Ello se debió principalmente a que descendieron en el mercado mundial los precios de la mayoría de los productos básicos que exporta América Latina. Las importaciones, en cambio, registraron un nuevo incremento, sobrepasando en 4% los niveles de 1966. Esa coincidencia entre el aumento de las importaciones y el estancamiento de los ingresos corrientes de exportación significó una reducción del excedente comercial y un mayor desequilibrio en la cuenta corriente del balance de pagos, cuyo déficit aumentó desde 1 080 millones de dólares en 1966 a 1 600 millones en 1967.

NOTA: Texto de la exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas, en el Duodécimo Período de Sesiones de su Comité Plenario (Santiago, 23 de abril de 1968).

La evolución desfavorable de las exportaciones responde en cierta medida al menor dinamismo que se observa en la economía mundial. Como el comercio mundial continuó ascendiendo, aunque a ritmo inferior al de años anteriores, lo ocurrido en América Latina quiere decir que ésta ha sufrido un nuevo deterioro en su posición relativa al no participar de aquel aumento.

Los factores adversos que pesaron sobre las exportaciones latinoamericanas en 1967 no se vieron suficientemente atenuados esta vez por la expansión del comercio entre los países de la región, el que también mostró un relativo estancamiento en 1967 y ello por primera vez en el presente decenio. El nuevo aumento del comercio dentro del mercado común centroamericano se vio contrarrestado por la disminución del comercio regional de otros países latinoamericanos, inclusive dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

El sostenimiento de un nivel mayor de importaciones sin el aumento correlativo en las exportaciones significó en 1967 un aumento importante del financiamiento neto externo. A ello contribuyó particularmente una corriente muy acentuada de inversiones extranjeras directas, canalizada en parte hacia la participación o compra de empresas latinoamericanas ya establecidas. Menos positivo sigue siendo el aporte neto de los préstamos externos, sobre todo los de mediano y largo plazo, como consecuencia del rápido crecimiento de los pagos por el servicio de la deuda pública externa. Conviene detenerse en este último aspecto, en vista de que sus efectos serán todavía mayores en el futuro próximo.

En el servicio de la deuda externa inciden dos factores principales: el excesivo endeudamiento a mediano plazo y el continuo incremento de la tasa de interés y otros costos inherentes a la contratación de créditos. Lo primero se vincula estrechamente con la composición de la deuda pública externa según acreedores. A fines de 1966, la deuda con el sector privado externo, que sólo representaba el 38% del total (excluidos los

montos por desembolsar), ocasionaba el 73% de los pagos por servicio. De ahí el empeño latinoamericano por convertir la deuda de esa índole en otra a más largo plazo, como la que suelen ofrecer las fuentes oficiales externas y de ahí también la preocupación por la insuficiencia de recursos de estas últimas, que limitan las posibilidades de sustitución. El segundo factor que acrecienta los pagos por servicios es el creciente costo de contratación de los créditos obtenidos en el exterior, ya provengan del sector privado o del oficial. En efecto, las tasas básicas de interés en el mercado internacional de capitales privados están sujetas desde 1965 a presiones que les han impreso un curso pronunciadamente ascendente; de ahí que los créditos contratados por América Latina con el sector bancario externo devengaran a comienzos de la década un interés efectivo de 6.5%, mientras que en las operaciones más recientes llega al 8%. También han aumentado las tasas de interés que cobran el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Exportaciones e Importaciones [de Washington] y la Agencia para el Desarrollo Internacional.

Es necesario tener en cuenta que la mayor parte de los pagos de intereses efectuados en 1966 y 1967 corresponde a créditos contratados algunos años antes, cuando las tasas aludidas eran bajas o habían descendido. De ello resulta que, desde el punto de vista de la incidencia de los servicios de la deuda externa sobre el balance de pagos y la capacidad para importar, ese fenómeno se reflejará con mayor amplitud en los próximos años, en cuanto se inicie el servicio de los créditos pactados desde 1965. Sumados esos efectos a los niveles crecientes de la deuda, se debilitan considerablemente las posibilidades de que el financiamiento externo pueda sostener una importancia relativa mayor en el esfuerzo latinoamericano de acumulación de capital, aun dejando de lado las dificultades que vienen poniéndose de manifiesto para sostener los niveles de la corriente bruta de créditos oficiales.

ALGUNOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN EL PLANO INTERNACIONAL Y SUS REPERCUSIONES SOBRE AMÉRICA LATINA

Durante 1967 y en los primeros meses del presente año tuvieron lugar en el plano internacional acontecimientos muy importantes, que directa o indirectamente repercutirán en las economías de la región. Sobre algunos de ellos, América Latina tiene una posición propia que resguarda sus intereses y la ha expuesto con franqueza en los ámbitos correspondientes; sobre otros no parece haber todavía una posición clara y es urgente definirla antes que cristalicen en soluciones que no tengan debidamente en cuenta la conveniencia de los países poco desarrollados en general y de los latinoamericanos en particular. De estos últimos, los que participaron en la Rueda Kennedy no obtuvieron solución satisfactoria a sus requerimientos sobre liberalización total al comercio de productos tropicales, sobre reducción de las barreras arancelarias para los productos agrícolas de zona templada, sobre reducciones arancelarias para productos manufacturados ni sobre eliminación de las preferencias especiales que otorgan el Reino Unido y la Comunidad Económica Europea a determinados grupos de países. Puede decirse, pues, que los resultados de esas negociaciones han favorecido principalmente a los propios países desarrollados, al concentrar las reducciones arancelarias en productos de tecnología avanzada y de alta intensidad de capital cuya exportación competitiva no es accesible a los países en desarrollo.

La Comunidad Económica Europea, como parte de su programa de liberalización del intercambio intrarregional, ha persistido en la política de autoabastecerse en productos agrícolas de zona templada y de garantizar la exportación de sus excedentes agrícolas.

La posición de Estados Unidos en la reunión de los Presidentes de América fue alentadora en cuanto a las perspectivas de reducir o eliminar los derechos aduaneros y otras restricciones que dificultan el acceso de los países latinoamericanos a los mercados mundiales, y en lo que se refiere al cumplimiento de los compromisos internacionales de mantener el *statu quo*; aún más, anticiparon su apoyo a sistemas de trato preferencial y general no recíproco para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Ensombrecieron esa posición alentadora determinadas decisiones o propuestas de política comercial y financiera planteadas en el curso del año, como la oposición a exportaciones crecientes de café soluble brasileño y los numerosos proyectos proteccionistas presentados en el Senado estadounidense en el último trimestre de 1967. Aunque estos últimos no obtuvieron apoyo gubernativo, motivaron serias preocupaciones por la actitud restrictiva que ponen de manifiesto. También el programa económico de Estados Unidos para reducir su desequilibrio exterior incluye medidas orientadas a la reducción de inversiones y reinversiones en el exterior, a la restricción de préstamos externos, a la repatriación de utilidades de empresas norteamericanas que operan en el extranjero, a la promoción de exportaciones y a la restricción de importaciones, todas las cuales pueden tener severos efectos sobre sus relaciones comerciales y financieras con América Latina. En sentido contrario cabe destacar la actitud muy positiva del presidente Johnson, al proponer aumentos en los fondos destinados a la Alianza para el Progreso, que en 1969 llegarían a 650 millones de dólares en la parte que corresponde a asignaciones presupuestarias del Gobierno de Estados Unidos.

La devaluación de la libra esterlina no parece haber tenido hasta ahora efectos directos muy apreciables y generalizados sobre las economías latinoamericanas, con la probable excepción de las exportaciones de carnes y lanas argentinas y uruguayas al mercado inglés y en vista de la devaluación consecutiva decidida por Nueva Zelandia. Sin embargo, pueden ser importantes los efectos indirectos, derivados de programas de austeridad interna y externa en países que influyen notablemente sobre el comercio de las economías en desarrollo. Así, por ejemplo, el programa británico, además del congelamiento de la ayuda externa, propone lograr ahorros en el gasto público del orden de los 1 700 millones de dólares en 1968-70 y hacer un mayor esfuerzo de autoabastecimiento agropecuario que afectará su demanda de importaciones.

Es urgente que América Latina dé pasos positivos que reflejen apropiadamente sus intereses ante el mecanismo de los "derechos especiales de giro" aprobado por los gobernadores del Fondo Monetario Internacional en la reunión de Río de Janeiro. Las fórmulas adoptadas harían que las adiciones anuales a la capacidad de pagos de toda la región sólo representarían entre 87 y 175 millones de dólares, cifras muy exigüas en comparación con importaciones del orden de los 10 000 millones de dólares y reservas de oro y divisas superiores a los 3 000 millones de dólares. En un sentido más general, es probable que se esté perdiendo la oportunidad de convertir este meca-

nismo —mediante una distribución diferente de los derechos— en un medio que simultáneamente contribuya al financiamiento de los países en desarrollo y al alivio de los problemas de liquidez en los países desarrollados.

El último acontecimiento que deseo comentar, aunque sea muy brevemente, es el segundo período de sesiones de la ... UNCTAD, que acaba de terminar sus labores en Nueva Delhi. En él se avanzó algo más en el convencimiento de que la reducción de las diferencias entre los países centrales y los de la periferia será benéfica para todos, y se comprometieron más declaraciones políticas que pueden terminar en negociaciones favorables a América Latina. El hecho de no haber llegado a acuerdos específicos es motivo de gran preocupación para los países latinoamericanos y está demostrando cuán difícil es un proceso de esta naturaleza. La CEPAL, que desde hace años está esforzándose por mejorar las relaciones con el exterior en materia de comercio, transporte, financiamiento y transferencia de la técnica, se ve ante una nueva manifestación de un viejo problema, y habrá de buscar otros elementos estratégicos para recomenzar la lucha. La próxima convocatoria de su Comité de Comercio le permitirá hacerlo.

LOS PROBLEMAS DE LARGO PLAZO DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

El panorama que ofrece la evolución reciente, del que se han mencionado algunos aspectos sobresalientes y respecto del cual se informa detalladamente en la documentación presentada a este Comité Plenario, muestra la complejidad de los problemas que se alzan ante América Latina. Interpretarlos adecuadamente y definir líneas eficaces de acción requiere ubicarlos en una perspectiva de mayor alcance —que responda a la dilatada experiencia en afrontar obstáculos tradicionales a nuestro desarrollo económico— y examinar detenidamente los nuevos problemas que han venido surgiendo o la nueva dimensión de otros que se hallan en germen desde muchos años.

Para la CEPAL, esa mirada retrospectiva y esa proyección a lo que serán las preocupaciones dominantes del futuro próximo adquieren especial significado institucional cuando la Comisión cumple veinte años de existencia. Quien recorra las páginas del documento intitulado *La CEPAL y el análisis del desarrollo latinoamericano* y compare lo planteado a lo largo de todos estos años con la reseña de la situación actual que acabo de describir, observará cómo persisten problemas sobre los que esta secretaría ha venido ocupándose desde hace mucho. Cabe recordar especialmente que en 1963, en nuestra conferencia de Mar del Plata, el doctor Prebisch presentó un documento singularmente significativo en la evolución del pensamiento de la secretaría de la CEPAL. El Dr. Prebisch hacía en él un completo examen de los problemas que obstaculizan nuestro desarrollo y elaboraba las proposiciones fundamentales de la estrategia que los países latinoamericanos debieran seguir para resolver esos problemas.

Muchos de esos planteamientos son válidos hoy y hasta puede decirse que cada vez es más urgente ponerlos en práctica o intensificar los esfuerzos que han venido desplegándose para conseguirlo. No es que se desconozcan los importantes cambios acaecidos durante los últimos años en el mundo, en

el ámbito latinoamericano y dentro de muchos países de la región. Es dable comprobar que han ido tomando cuerpo nuevas situaciones que tienen raíces distantes y que de una u otra manera fueron consideradas en las investigaciones de la CEPAL, pero que han adquirido mayor significación y se han llegado a constituir en aspectos matrices de la problemática actual.

Parece legítimo hablar, en este sentido, de los viejos problemas todavía presentes y de los nuevos problemas que enfrenta el desarrollo latinoamericano. Entre los primeros, destaca por su carácter general el de la lentitud e irregularidad del proceso de desarrollo. Los hechos, en efecto, no han justificado las expectativas de quienes por algún momento creyeron que los países latinoamericanos en su conjunto o buena parte de ellos habían entrado en una etapa de aceleración clara y sostenida de su ritmo de expansión económica. Aunque no se registran retrocesos de importancia, no es menos cierto que la tasa global de crecimiento ha tendido a debilitarse, no a tomar una cadencia más rápida. A ello se debe que la región latinoamericana no esté alcanzando las metas que se consideraron mínimas y que se está lejos de atender en proporción significativa las legítimas aspiraciones de mejoramiento en sus condiciones de vida que abriga la población latinoamericana. Por otra parte, un ritmo tan débil de expansión económica acentúa desequilibrios y genera nuevos factores de tensión, lo que a su vez obstaculizan más aún los esfuerzos inmediatos y van comprometiendo las posibilidades de desarrollo futuro.

Desde un ángulo más particular pero íntimamente relacionado con el aspecto anterior, podemos señalar otro "viejo problema": el de la insuficiencia dinámica del comercio exterior. Sus manifestaciones más expresivas son la evolución de las exportaciones, el continuo deterioro de la relación de precios del intercambio y la incidencia de los servicios financieros.

Aunque los años transcurridos del presente decenio han sido relativamente favorables para las transacciones externas, las exportaciones de bienes y servicios sólo aumentaron desde 47 dólares por persona en 1960-61 a 54 dólares en 1966-67; su crecimiento en volumen físico corresponde en los últimos quince años a una tasa anual de 5%, pero el poder de compra que generan —esto es, la capacidad efectiva para adquirir importaciones— sólo aumentó a un 3.6% como consecuencia de la evolución adversa de los precios. En cuanto a los servicios financieros, baste recordar que mientras el total de pagos al exterior —ganancias, intereses y amortizaciones— absorbía alrededor del 26% de los ingresos corrientes de exportación de bienes y servicios al comenzar la década, en 1966 representa más del 30 por ciento.

Yendo al fondo de estas cuestiones del comercio exterior, es fácil comprobar la justeza de algunas postulaciones que la CEPAL viene sosteniendo desde sus comienzos, a saber: que el comercio de productos primarios no logra compartir proporcionalmente la considerable expansión del intercambio mundial y que este fenómeno, de orden estructural, se ve agravado por las distintas políticas y expedientes que de un modo u otro entran en el acceso de los productos básicos a los mercados "centrales".

Ya en 1954, en un documento de la secretaría que examinaba integralmente los diversos aspectos del financiamiento externo para el desarrollo latinoamericano, se delinearon las con-

diciones necesarias para una cooperación por esa vía. Entonces se afirmó que los resultados dependerían de que el apoyo exterior fuera suficiente, estable, a costos adecuados y dirigido hacia actividades de evidente prioridad para el desarrollo, y donde fuera más importante la transferencia de la técnica extranjera por lo que hace a las inversiones directas.

Sin negar o subestimar los progresos alcanzados en esta materia, tampoco cabe desconocer que, en conjunto, no se han cumplido satisfactoriamente esos requisitos. Tal situación, aparte de persistir la urgencia de recursos foráneos que complementan el esfuerzo interno, produce nuevos problemas derivados del creciente endeudamiento de los países latinoamericanos.

La inflación es otra característica anómala que continúa acompañando y lastimando el desarrollo de varios países de considerable representación en el área latinoamericana. Huelga recordar ahora lo mucho que se ha dicho y discutido sobre sus orígenes y efectos, pero sí parece pertinente comprobar cómo ha venido acentuándose la preocupación en torno a las consecuencias lesivas que la aplicación de cierta modalidad de política antiinflacionaria puede tener sobre la dinámica del crecimiento. Las autoridades suelen encontrarse así entre dos fuegos: el de las siempre vivas amenazas de las fuerzas inflacionarias y el de temor de que, por intervenir con energía y rapidez sobre los focos más activos y visibles del desequilibrio, se lastimen condiciones económicas y situaciones sociales indispensables para asegurar la prosecución del desarrollo.

Es un signo altamente positivo que la política económica del último tiempo haya mostrado conciencia de esa contradicción y de la necesidad de superarla. Con ello se han dejado atrás simlismos alternativos como el de quienes creían que el desarrollo podía continuar a despecho de una inflación activa y hasta en hombros de ésta o el de quienes postulaban que bastaba establecer condiciones de estabilidad para que el desarrollo se generara y mantuviera. Nos parece, lejos aún, sin embargo, la ecuación interna y externa necesaria para combinar el objetivo primordial del crecimiento con uno de sus requisitos evidentes cual es la consecución de un grado de estabilidad que permita y facilite el logro de ese objetivo.

Las cuestiones relativas a la distribución del ingreso no solían figurar en lugar predominante entre las preocupaciones del pasado, aunque había conciencia cabal de su importancia como factor social y económico. Diversas razones explican esa menor atención, la principal de las cuales nos parece ser que estaba latente la presunción de que el proceso del desarrollo iría aminorando las desigualdades sociales en la medida en que una parte creciente de la población se incorporaba a las áreas "modernizadas" del sistema económico. Ya a fines de los años 50 comenzó a extenderse la duda a ese respecto y a revisarse más o menos sistemáticamente la experiencia vivida y sus perspectivas futuras. En el documento del Dr. Prebisch antes aludido culmina ese examen crítico y se da la debida importancia tanto a la distribución social de los frutos del desarrollo como a la potencialidad de aumento del ahorro interno que encierra los módulos prevalecientes de distribución del ingreso nacional. Después no ha hecho más que acrecentarse la significación del asunto y el análisis de la distribución del ingreso ha venido a constituir una especie de puente entre los "viejos" y los "nuevos" problemas de la realidad latinoamericana.

OTRAS PREOCUPACIONES DOMINANTES EN EL MOMENTO ACTUAL

Los aspectos mencionados siguen presentes en la problemática actual del desarrollo, pero otros han surgido o han ido tomando relieve. Nos enfrentamos así con lo que pudiera llamarse una "nueva" problemática y por consiguiente, con materias que se están tomando en cuenta en la formulación de los programas de trabajo de la CEPAL.

Entre esos nuevos aspectos destaca el debilitamiento que viene observándose en el ritmo de expansión de la actividad industrial. El fenómeno tiene lugar de preferencia en algunos países que fueron pioneros en ese campo y que cabía suponer ya en un proceso sostenido de ampliación y diversificación de su estructura fabril. Se trata de un asunto que debe preocupar no sólo por la situación y perspectivas de esas economías, sino porque augura nuevas dificultades a los países que se encuentran en etapas más incipientes del progreso fabril.

En algunos países es evidente que las restricciones de la capacidad para importar constituyen un elemento esencial para explicar esas tendencias, pero tanto en ellos como en los demás parecen obrar otros elementos de índole interna que también tienen particular importancia. En este momento, sólo querríamos llamar la atención sobre un aspecto de la cuestión: en casi todos los países, el dinamismo industrial de los últimos años se apoyaba en la sustitución de importaciones, fenómeno que ha implicado elevadas tasas de expansión para atender una demanda que hasta entonces se satisfacía con productos importados. El proceso tiende a debilitarse en cuanto se llena la oportunidad inicial y se pasa a depender del aumento del ingreso y la incorporación de nuevas capas sociales como consumidores efectivos de manufacturas. Se trata, pues, de un tema de obvias vinculaciones con el ritmo global de crecimiento y con la distribución del ingreso.

Lo anterior lleva a considerar otro aspecto de gran significación para el dinamismo del crecimiento industrial y el desarrollo de nuestros países y que se ve hoy día con cierta inquietud. Nos referimos al proceso de integración regional y al progreso relativamente escaso logrado en esta materia en el último tiempo. A nadie escapan las dificultades de la empresa y la longitud y escollo del camino por recorrer, por lo que expresar inquietud ante la lentitud de avance no encierra pesimismo alguno respecto a la necesidad y viabilidad de la tarea. Más aún: conviene anotar que aunque muchos llamen la atención sobre los obstáculos al progreso de la integración, hoy muy pocos ponen en duda que América Latina no tiene otra alternativa que integrarse, en este mundo actual de grandes polarizaciones multinacionales y de enormes oportunidades y desafíos, para aprovechar al formidable venero del avance tecnológico.

Es legítimo reconocer que muchos factores, incluida la pérdida de dinamismo que acusa en años recientes el comercio intralatinoamericano, acentúan la urgencia de perfeccionar los esfuerzos en marcha. En el año último, por fortuna, se produjeron varios acontecimientos alentadores, sobre todo en el plano institucional. Entre ellos destaca la Reunión de Jefes de Estado Americanos, de la que derivó el compromiso de constituir en forma progresiva a partir de 1970 y en un plazo no mayor de quince años el mercado común latinoamericano, apo-

yándose en el perfeccionamiento de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, en un proceso de convergencia de ambos sistemas y en la incorporación de países que no son miembros de ninguno de ellos.

Son también significativos los avances logrados en materia de arreglos subregionales, particularmente al formularse las bases para el acuerdo subregional andino y al crear la Corporación Andina de Fomento, así como los primeros esfuerzos para la formación de una zona de libre comercio en los países del Caribe de habla inglesa, y un pequeño mercado común, dentro de la misma, constituido por los Estados Asociados de las Indias Occidentales.

Como se ve, son diversas las vías por las que América Latina va aproximándose al objetivo común de la integración regional, y variados los problemas que se presentan en cada esquema y en los propósitos de su convergencia ulterior.

Entre los problemas que caracterizan la fase actual de la evolución latinoamericana están las relaciones económicas de la región con la economía mundial y la acentuación de su posición dependiente. En efecto, además de los problemas tradicionales del comercio, en el último tiempo ha tendido a cobrar mayor relieve la situación de crónico y creciente endeudamiento externo que afecta no pocos países latinoamericanos. Podría decirse que en ellos el desequilibrio exterior casi secular puede llegar al extremo de que las nuevas obligaciones contraídas no supongan ninguna contribución neta a la capacidad para importar, sino que apenas alcancen a cubrir los servicios de los compromisos pendientes.

Otro elemento de naturaleza similar es el que podría llamarse la "extranjerización" de muchas actividades económicas importantes, sobre todo en el campo industrial. No se trata de un hecho inusitado en América Latina ni podríamos censurarlo sin examen, menos aun cuando, como ahora, se está insistiendo en la utilidad del aporte exterior en formas de capitales y tecnología. Lo que sí preocupa es que en años recientes el fenómeno esté extendiéndose a empresas latinoamericanas ya establecidas, muchas de las cuales corresponden a industrias tradicionales. El fenómeno significa que, al menos en estos casos, la inversión extranjera deja de representar una adición neta a nuestra capacidad productiva o nuevos aportes tecnológicos, y puede limitar sensiblemente las posibilidades de formación y ampliación de una clase empresarial latinoamericana.

Quiero referirme, por último, a tres aspectos íntimamente vinculados que han sido y en la actualidad son materia de inquietud, análisis y controversias: la población, el empleo y la marginalidad.

A ritmo del crecimiento demográfico no se daba mayor importancia, décadas atrás, en el examen de las perspectivas y políticas de desarrollo. Con el pasar del tiempo, al adquirir mayor ponderación, para algunos ha llegado a representar el elemento clave de la estrategia de crecimiento. Creemos que el aumento acelerado de la población latinoamericana, excepcional en comparación con otras, disminuye la significación de muchos indicadores que podrían ser relativamente satisfactorios si fueran apreciados en su magnitud absoluta. De ahí que pueda decirse que la alta tasa con que crece la población nos obliga a un desarrollo mucho más rápido que en el pasado. No parece razonable, sin embargo, derivar de esa consideración posiciones extremas que limitan el problema a un aspecto espe-

cífico y parcial, tanto menos cuanto que esta cuestión se plantea para el conjunto de América Latina de modo bastante diferente que en otras regiones. La verdad es que en nuestro subcontinente es relativamente favorable la relación hombres-recursos y dilatada la capacidad potencial de absorción de mayor población y fuerza de trabajo. No paso por alto ni subestimo los desequilibrios y exigencias que involucra una estructura por edades tan inclinada hacia la representación de la población económicamente no activa. Es ésta una realidad que debemos enfrentar estudiando y meditando el problema y evitando considerar que decisiones improvisadas y demasiado simplistas hayan de constituir la solución de los males que nos aquejan. Antes al contrario, lo que se requiere es llegar a una política de población entendida en toda su amplitud. Sólo así podrá atenderse debidamente a aspectos cruciales como el de la relación entre crecimiento demográfico y el empleo.

Llegó así al segundo aspecto, que bien podría ponerse en términos de la interrogación que hoy aflige a muchos en América Latina. ¿En qué medida el sistema económico ha estado creando y va a ser capaz de crear en el próximo futuro oportunidades suficientes y adecuadas de trabajo para la juventud que va creciendo? Los antecedentes y tendencias de que disponemos no son tranquilizadoras al respecto. Sucede que el sector primario, que ocupa todavía a más del 50% de la población activa, seguramente continuará liberando a parte de la misma. No es menos notorio que lo que hemos llamado en algunos estudios de la CEPAL el "sector moderno" de nuestras economías va tornándose muy mezquino en cuanto a la absorción de la fuerza de trabajo y se hace más exigente en cuanto a la capacitación por el desarrollo de actividades de compleja tecnología. De ello resulta que en la estructura ocupacional latinoamericana es relativamente bajo el porcentaje de la población activa ocupada en el sector industrial y parece no haber crecido significativamente.

Del juego de estas circunstancias —crecimiento acelerado de la población y oportunidades limitadas de empleo productivo y adecuadamente remunerado— ha surgido ese fenómeno más o menos característico de muchos países de América Latina que se ha denominado la "marginalidad". En último término y con respecto a la representación urbana del fenómeno no cabe duda que esos sectores marginales constituyen una prueba lacerante de la incapacidad de los sectores urbano y moderno para acogerlos productivamente. La situación se agrava por la baja productividad de la economía rural.

En el reconocimiento de estos problemas —en los de ayer que todavía persisten, en aquellos cuya importancia viene adquiriendo nuevas dimensiones y en los que sólo recientemente están haciéndose presentes en la realidad latinoamericana— están centradas las preocupaciones de la CEPAL. Esos mismos problemas requieren con urgencia, de ustedes y de nosotros, nuevos esfuerzos y nuevas contribuciones. Y, al hablar de la CEPAL, me estoy refiriendo también al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ya que estas dos instituciones constituyen de hecho una sola en su acción diaria, en su espíritu y en su preocupación por los problemas de nuestros países. El Instituto, que con clarividencia y apreciación certera del futuro se originó en el seno mismo de la CEPAL, ha enfocado principalmente los problemas de la planificación y el adiestramiento para la planificación, como instrumento de desarrollo, pionero dentro de las Naciones Unidas, complementario de la investigación y la promoción de la acción, que son tareas características de la CEPAL.