

La evolución económica y social de América Latina durante 1977: logros y preocupaciones

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA

NOTICIA

A fines de diciembre de 1977, como en años anteriores, el secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Enrique V. Iglesias, hizo un balance preliminar de la evolución de la economía latinoamericana durante el año.

En seguida se reproduce la primera parte del texto publicado por los Servicios de Información de la CEPAL en Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina, núm. 262, Santiago de Chile, diciembre de 1977.

TEXTO

El balance de la evolución económica y social de la región durante el año que está por finalizar muestra diversos contrastes. Junto con pasar revista a los indiscutibles logros alcanzados por diversas economías latinoamericanas que influyeron marcadamente en los promedios totales, es imprescindible destacar que ellos tuvieron su contrapartida en países que experimentaron dificultades de distinta naturaleza en los procesos de ajustes económicos internos que es necesario sopesar.

El *quid pro quo* de los progresos emerge nítidamente cuando se intenta evaluar el desempeño de la economía de la región.

1. LOS LOGROS EN ALGUNOS INDICADORES GLOBALES BASICOS DE LA EVOLUCION ECONOMICA

Aunque con las limitaciones propias de las cifras disponibles a esta altura del año, es posible extraer de ellas algunos indicadores relativos al frente económico interno, al externo y al regional.

a] *El producto interno habría subido en promedio 5.2%, cifra apreciablemente superior a las de 4.4% y 3.2% de los años 1976 y 1975, respectivamente.*

La recuperación por segundo año consecutivo del ritmo de crecimiento del producto constituye, sin duda, uno de los rasgos más destacados de la evolución reciente. Aun cuando

la cifra dista mucho de los altos niveles observados a principios de la década y de la que debería ser una meta adecuada para el desarrollo regional, tiene cierta significación, especialmente si se considera que el ritmo de crecimiento de las economías industriales en 1977 fue menor que el esperado, e inferior al de 1976. Una vez más, debemos señalar la mayor capacidad de defensa de las economías de la región frente a coyunturas internacionales difíciles, lo que contrasta fuertemente con otras experiencias del pasado.

El dinamismo, especialmente de la industria, el crecimiento del agro y la nueva capacidad exportadora de la región con su mayor diversificación, siguen otorgando al proceso de desarrollo regional una solidez nueva.

b] *Se registró una desaceleración inflacionaria frente al año precedente, pasando el índice promedio de 64% en 1976 a 45% en 1977.*

La lucha contra la inflación, si bien la situación varía mucho de un país a otro, muestra en general un resultado positivo. Por un lado, se ha observado una drástica desaceleración de algunos de los procesos inflacionarios más agudos y, por otro, un grupo importante de países ha logrado mantener bajo control presiones inflacionarias que se han visto exacerbadas por el recrudecimiento de la inflación internacional. El significativo encarecimiento de las importaciones no se ha repetido en el interior de las economías con la virulencia inflacionaria de períodos anteriores. Ello también refleja una mayor capacidad de defensa y de manejo de políticas internas ante coyunturas internacionales particularmente inestables como las actuales.

c] *El frente externo presenta cinco magnitudes que caracterizan una evolución favorable:*

■ *El balance comercial evolucionó de un déficit de 3 500 millones de dólares en 1976 a un superávit de 950 millones en 1977.*

■ *El déficit de la cuenta corriente regional habría bajado de 10 100 millones en 1976 a 7 600 millones en 1977.*

■ *La entrada neta de capitales habría mantenido su ritmo, alcanzando una cifra cercana a 13 700 millones de dólares.*

■ Como resultado de lo anterior, el balance de pagos (después de tomar en cuenta los movimientos de capitales) pudo generar un superávit de 6 000 millones de dólares.

■ Las reservas internacionales brutas habrían mejorado en unos 2 000 millones de dólares.

Este progreso en el sector externo, tradicionalmente uno de los campos críticos, constituye otro de los aspectos favorables para el conjunto de la región en el año que termina.

El persistente aumento de los ingresos de exportación (22% para el año 1977) y la participación creciente dentro de los mismos de las no tradicionales, ha determinado una apreciable disminución de los déficit del balance de pagos señalados.

d] Se observaron avances favorables en el campo de cooperación regional.

En forma especial, cabría poner de relieve algunos acontecimientos importantes, tales como:

■ La firma del acuerdo automotriz en el Grupo Andino, que significará una producción del orden de 2 300 millones de dólares en 1985. Ello no sólo consolida y amplía las posibilidades de que se suscriban otros acuerdos en el campo de la programación industrial andina, sino que sirve de aliciente para el esfuerzo de cooperación mutua en América Latina.

■ La ratificación reciente del tratado de mediación, suscrito por El Salvador y Honduras, abre el camino para una pronta solución al diferendo entre ambos países, con lo cual se eliminaría el principal obstáculo para dar nuevo impulso al proceso de integración en Centroamérica. En ese sentido, las autoridades de los gobiernos centroamericanos ya tienen ante sí un conjunto de propuestas que viabilizarían la pronta reactivación de este importante proceso.

■ El esfuerzo financiero puesto en marcha en el Caribe por un grupo de países y de instituciones dio un renovado impulso político a la cooperación internacional y regional con esa subregión. No sólo significará mayores recursos hacia países que se encuentran en situaciones coyunturales difíciles, sino que deberá contribuir a fortalecer el proceso de integración en el área, y facilitará nuevos puentes de coordinación con el resto de América Latina. Esto es necesario en una subregión unida por vínculos económicos tradicionales con otras regiones y países, a la cual debe facilitársele al máximo la efectiva participación en el esfuerzo de cooperación latinoamericana.

■ Avanzaron las iniciativas subregionales, tales como la de la Cuenca del Plata, y surgieron otras, como el Pacto Amazónico. Los Comités de Acción del SELA iniciaron su labor en distintos países de la región.

2. HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES Y AMBIVALENCIAS DE LA RECUPERACION

El examen realizado de la evolución coyuntural no pretende emitir juicios sobre los problemas de fondo de la región que han sido considerados en otras ocasiones por esta secretaría.

Pero tampoco puede ignorarse que los grandes agregados esconden situaciones particulares muy diversas y que, aun en

su perspectiva de corto plazo, no siempre reflejan los costos tanto sociales como económicos de las políticas adoptadas para llegar a ellos.

a] En efecto, si la evolución de la coyuntura regional se analiza sobre la base de determinados países, se observarán situaciones muy disímiles. En forma especial, se pondrá de manifiesto una vez más la extraordinaria vulnerabilidad de las economías más pequeñas y menos diversificadas, que son las que más acusan los efectos de la economía internacional.

Dicho de otro modo, la capacidad de defensa de los países de la región frente a la coyuntura externa es por cierto bien variada. La diversidad de tamaño de los países y de sus estructuras productivas, su ritmo de crecimiento, la estructura del comercio exterior, su capacidad de vinculación financiera externa, configuran situaciones heterogéneas que desafían los promedios estadísticos.

En forma especial, todos los países han tenido que aplicar políticas de ajuste interno ante la evolución de los precios externos y de la coyuntura internacional. En la adopción de esas políticas han debido encarar difíciles opciones entre ritmo de crecimiento interno, nivel de endeudamiento y presiones inflacionarias, con costos sociales en cuanto al nivel de actividad y empleo igualmente dispares.

En ese juego de opciones la situación de los países pequeños y de economías menos diversificadas siempre ha sido la más conflictiva. Los casos más graves se producen ante situaciones dramáticas en la evolución de los precios de productos básicos, como ha ocurrido en el último año con el azúcar.

b] Las consideraciones anteriores abren el campo a otro tipo de reflexiones. La menguada capacidad tradicional de vastos sectores de la población latinoamericana para captar los beneficios de la expansión económica, nos inclina a mirar con preocupación el viejo problema de los costos sociales de las políticas económicas y su efecto sobre la distribución del ingreso y la riqueza.

Los países se han visto obligados a adoptar políticas tendientes a equilibrar el balance de pagos a expensas del ritmo de actividad interna, mermando en muchos casos la disponibilidad interna de bienes, o afectando el ritmo de ocupación. En otros casos la convivencia con procesos inflacionarios activos, de suyo, lesiona el poder adquisitivo y el empleo de los grupos más postergados. Por último, las políticas de estabilización de precios se han basado en general en un riguroso control de las remuneraciones que han repercutido sobre el salario real en muchos países de la región.

En términos generales, la absorción de los efectos de la coyuntura internacional y las políticas de ajuste interno han tenido en la mayoría de los países efectos sociales considerables que inevitablemente han afectado a los grupos más desposeídos de la sociedad latinoamericana. Estos costos no siempre se reflejan en las estadísticas mencionadas.

c] Por último, cabe recordar que el nivel del endeudamiento externo, ya significativo, continuó creciendo aunque a ritmo más pausado. En forma particular, las situaciones más delicadas en el corto plazo parecen haberse superado a través de políticas internas adecuadas, de un esfuerzo renova-

do de aumento de las exportaciones y de una conducta prudente de la comunidad financiera internacional.

Pero persiste el fenómeno del fuerte endeudamiento, que ha sido y continúa siendo la válvula de escape para poder mantener ritmos mínimos de crecimiento del nivel de ingreso interno. Por ese motivo, las amortizaciones y los intereses siguen gravitando pesadamente sobre los balances de pagos presentes y futuros. Por ello es tan importante mantener economías dinámicas, con altos niveles de exportaciones y en un contexto internacional de crecimiento generalizado.

El problema del endeudamiento sólo puede ser manejado dentro de un conjunto de medidas que abarquen tanto políticas internas como un clima internacional de cooperación frente a las necesidades de capital de países como los nuestros.

3. LA COYUNTURA INTERNACIONAL: PREOCUPACIONES PRESENTES Y FUTURAS

Los análisis precedentes muestran que América Latina ha logrado desarrollar una importante capacidad de reacción ante los acontecimientos y tendencias manifestados en la economía mundial y, asimismo, que ha podido aminorar en cierta medida los efectos de éstos sobre el ritmo de crecimiento.

Sin embargo, algunos rasgos de la actual coyuntura internacional y, más particularmente, algunas tendencias que podrían mantenerse o intensificarse, nos crean preocupaciones de variada índole que deseamos expresar en esta ocasión. Estas ciertamente no son nuevas, y ya han sido expuestas en distintos foros y en diversos niveles por los propios gobiernos de la región.

a] Nuestra primera inquietud se refiere a las dificultades que han encontrado los países industriales para volver a alcanzar ritmos de crecimiento suficientemente dinámicos y sostenidos. A pesar de las políticas adoptadas, no han logrado aún conciliar el objetivo de la expansión económica persistente con las restricciones que les plantean las tensiones inflacionarias, las altas tasas de desempleo y los desequilibrios financieros de distinto orden. De mantenerse esta situación, tendría evidentemente efectos muy negativos sobre las posibilidades de desarrollo de toda la economía mundial y, en particular, de los países de la periferia como los nuestros, cuyos patrones de desarrollo han ido abriéndose cada vez más a la economía mundial.

Por este motivo, nos parecen urgentes y necesarias las medidas que las naciones de la OCDE están aplicando con el fin de reiniciar y consolidar sus procesos de crecimiento, sobre todo cuando se canalizan por la vía de una solución conjunta y armónica para ellos y para el Tercer Mundo.

Como complemento de su esfuerzo intenso, América Latina necesita de un proceso económico mundial de crecimiento sostenido y abierto que permita su inserción en las corrientes comerciales y financieras del mundo industrializado.

b] Otra preocupación, vinculada a la anterior, la constituyen las persistentes inestabilidades de todo orden de la economía mundial, cuya constante reaparición y virulencia afectan negativamente la capacidad de acción y, sobre todo, de programación hacia el futuro de nuestras economías.

Nos referimos en forma especial a las bruscas fluctuaciones en los precios de algunas materias primas, a la persistencia del fenómeno de inflación mundial que se proyecta en todas sus formas sobre nuestros precios internos, y a las fluctuaciones de las monedas fuertes, que crean alteraciones profundas en nuestra relación de precios del intercambio y que, en muchos casos, promueven corrientes de transferencia de ingresos reales inesperadas o imposibles de prever.

No es esta la ocasión propicia para profundizar en estos aspectos o para proponer soluciones que actualmente están en discusión en los foros internacionales. Sin embargo, son evidentes los efectos desfavorables de estas inestabilidades sobre nuestra capacidad de desarrollo, sobre todo porque ellos son mucho más graves para las economías débiles o en proceso de desarrollo que para las economías industriales.

c] Otro hecho igualmente inquietante por lo que ya significa y por lo que podría significar, está constituido por las crecientes inclinaciones de las economías industrializadas hacia medidas de carácter proteccionista que inciden especialmente sobre las mayores potencialidades exportadoras de la economía latinoamericana. Ante la persistencia de los problemas que afectan a la economía mundial y la ansiedad que les suscita el futuro curso de los acontecimientos, los países desarrollados se encuentran ante presiones cada vez mayores en favor de la opción proteccionista, lo que produce un vuelco en la anterior tendencia progresiva hacia el libre comercio.

Resulta aún más significativo que en muchos casos esas tendencias proteccionistas se inician y se aceleran debido a problemas comerciales entre los propios países desarrollados o entre sus empresas transnacionales. Por extensión, se proyectan sobre la periferia, la que se ve afectada por dichos conflictos de intereses entre los países industriales tanto en el plano comercial como en el financiero. Los costos de estas pugnas se hacen sentir en todo el mundo, pero son mucho más onerosos, por cierto, para los países débiles de la periferia.

A este respecto, puede anotarse que el Director General del GATT ha anunciado recientemente que, según cálculos de esa institución, las medidas aprobadas en los últimos dos años por los países desarrollados para restringir importaciones de un grupo de productos tienen efectos negativos cuyo monto fluctúa entre 30 000 y 50 000 millones de dólares. Entre las categorías de productos afectados por estas medidas están los de la carne, textiles, vestuario, calzado, acero, material de transporte, automóviles y un conjunto de artículos eléctricos y electrónicos.

Para varios países de nuestra región, las disposiciones proteccionistas sobre estos rubros tienen una importancia relativamente alta, y comprometen las posibilidades de desarrollo de varias actividades particularmente dinámicas y con una gran potencialidad de expansión.

Así, por ejemplo, se ha calculado que en 1975 las exportaciones de vestuario, calzado, acero, material de transporte y artículos eléctricos efectuadas por el Brasil y México a los países industrializados ascendían a alrededor de 600 millones de dólares, o sea, constituían más de 5% del total de sus exportaciones de bienes en ese año.

Además, las medidas proteccionistas se han extendido a otras aéreas particularmente conflictivas y de mucha trascendencia, como es el caso de las exportaciones agropecuarias. En este sentido, cabe mencionar el aumento de 50% acordado recientemente por los Estados Unidos para los derechos aduaneros sobre sus importaciones de azúcar.

Si se agregan estas exportaciones a las mencionadas en párrafos anteriores, se podrá comprobar que el monto de exportaciones afectadas por el proteccionismo alcanza a cifras verdaderamente considerables.

No se puede pedir a los países en desarrollo que continúen comprando maquinaria si no pueden exportar los productos elaborados con esas maquinarias.

Por este motivo, la realización de reformas estructurales dentro de las economías industrializadas es en el momento actual más importante que nunca, ya que éstas les permitirán adaptarse eficazmente a las condiciones y cumplir con los requisitos de una genuina cooperación internacional, en lugar de apelar a la aplicación de medidas proteccionistas y de cierre de mercados.

Solamente en este nuevo contexto la economía de los países del Tercer Mundo, especialmente la de América Latina, puede seguir desempeñando el activo papel que le ha cabido en la recuperación de la economía internacional.

Estas preocupaciones son todavía mucho más pertinentes dado que en varios países de la región han comenzado a aplicarse políticas muy activas de liberalización y de reducción arancelaria, en tanto que han vuelto a introducirse barreras y obstáculos al comercio en los países industrializados que contribuyen a aumentar los costos económicos y sociales de aquellas políticas.

d) Otro problema de la economía internacional es la creciente exclusión de los países de la región de las fuentes internacionales de préstamos oficiales. Se ofrece como razón para ello que nuestros países forman parte de una clase intermedia de naciones con posibilidades de acceso a los mercados de capital y a los mercados financieros del mundo.

Este criterio implica una simplificación en tres sentidos.

Primero, se olvida que tanto los mercados financieros como de capitales distan mucho de ser totalmente abiertos, ya que existen limitaciones que impiden o dificultan el acceso a ellos por parte de los países en desarrollo. Segundo, no todos los países de la región, y menos aún los más pequeños, cuentan con la experiencia o los mecanismos idóneos para poder concurrir a los mercados financieros internacionales. Tercero, se olvida que en muchos casos los recursos externos oficiales son importantes para el financiamiento de las necesidades del desarrollo a largo plazo y para crear y consolidar precisamente aquella capacidad autónoma de gestión que permita recurrir en el futuro a los mercados financieros internacionales.

Esto no significa desconocer que muchos países de la región, por su nivel de ingreso, no cumplen con los requisitos para recibir ayuda en condiciones concesionarias, pero sí se quiere subrayar que es necesario seguir contando con recursos oficiales ordinarios que sirvan para complementar el esfuerzo interno y los aportes internacionales de otras fuentes.

Esta es la razón por la cual adquieren relevancia especial los organismos regionales o subregionales de financiamiento, como el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo papel en las presentes circunstancias es más importante que nunca en una región que viene quedando progresivamente excluida de las corrientes de asistencia financiera oficial. Algunos problemas relativos al financiamiento de esa institución durante el año que se cierra no son por cierto alentadores, y deben llamar a la reflexión de todos sus países miembros.

En suma:

Aun cuando los índices muestran una recuperación saludable de ciertos indicadores fundamentales del proceso de desarrollo regional, no debemos dejarnos confundir por los promedios, ni tampoco ignorar los costos que han significado y siguen significando para la región las políticas de ajuste a las profundas mutaciones de la economía internacional.

Frente a esto, la región debe actuar con vigor en varias líneas:

En el plano mundial, y a pesar de los aún magros y a veces decepcionantes resultados del diálogo Norte-Sur, debe seguir bregando por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y una reiniciación de los diálogos interrumpidos, especialmente en la discusión del problema de las materias primas. Esto implica comprender que ese orden no puede sustentarse sólo en principios éticos o de justicia distributiva, sino en una cooperación económica auténtica basada en el interés común de todos y cada uno de los países. El nuevo año debería ser propicio para comprobar la vocación política de hacer efectivo el diálogo, los buenos propósitos y los grandes objetivos del llamado Nuevo Orden Económico Internacional.

En el plano regional, se agranda en la presente coyuntura el papel de la cooperación regional en todos los planos y en todas sus formas. Si en el pasado se pedía a la integración que ampliara los mercados, hoy ésta tiene la tarea adicional de servir de elemento de defensa frente a las fluctuaciones del comercio mundial. No podemos desconocer la importancia de que, a pesar de la crisis de integración, en 1975 el comercio intrarregional representó entre 16 y 18 por ciento del comercio total de América Latina, la más alta cifra de su historia, y que ese índice se sostuvo en momentos en que el comercio mundial de la región se estancaba o decrecía.

Nos parece por ello de la mayor importancia que se revitalicen todos los esquemas de integración, en particular los de la ALALC, y los mecanismos tanto subregionales como sectoriales que existen en la región.

En el plano nacional, se hace más imperiosa que nunca la aplicación de políticas económicas coherentes dentro de programas de desarrollo económico y social que tengan una visión de largo plazo de las economías nacionales y que permitan, en lo posible, pronosticar el curso, a veces errático, de los acontecimientos mundiales. De esta manera, será factible reducir la vulnerabilidad y las improvisaciones frente a una coyuntura internacional inestable como la que hemos enfrentado. Asimismo, los encomiables esfuerzos realizados para generar recursos reales y financieros internos deberían intensificarse, pues será imprescindible orientarlos hacia las áreas económica y socialmente más comprometidas. □