

La necesidad de cambios estructurales en Nuestra América

La vasta América nuestra es sin duda una región de contrastes. A la diversidad de su ingente geografía se agrega la variedad polícroma de sus pueblos y culturas y la rica trama de su historia aleccionadora. Junto a las más altas manifestaciones del espíritu y las más exquisitas creaciones culturales, junto a algunos sucesos políticos ejemplares, en nuestro ámbito americano se han dado —y se dan— la injusticia y la desigualdad, el dominio prepotente de pocos sobre muchos y una violencia represora contra la cual se rebelan la cordura y el humanitarismo más elementales.

Por vocación manifiesta y por derecho ganado a lo largo de casi tres decenios, *Comercio Exterior* es un órgano latinoamericano de difusión y análisis. En sus páginas ha estado siempre vivo el propósito de contribuir a las mejores causas comunes, con base en la convicción irrenunciable de que la mejor forma de servir a México es servir a Latinoamérica, como mantuvo sin declinación uno de los más ilustres economistas nuestros.¹ Es ese mismo espíritu que permitió, por ejemplo, que el venezolano Andrés Bello hiciera señaladas aportaciones al desarrollo de la cultura y la sociedad en Chile, que un mexicano fuera embajador de Colombia o que, sin hacer caso de sus distintos orígenes “provinciales”, los latinoamericanos libertarios participaran en las luchas emancipadoras de países diferentes del suyo inmediato. Y es el mismo espíritu que alienta en la solidaridad con los perseguidos en varios rincones de Nuestra América, el mismo que permite a éstos acogerse al abrigo de naciones hermanas y participar a menudo, con preparación y voluntad, en el esfuerzo general en favor de mejores niveles de vida y de cultura.

Hace escasos seis meses examinamos aquí la evolución del conjunto de las economías regionales durante 1977, con base en las evaluaciones preliminares de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).² Destacamos entonces, como lo más importante del acontecer latinoamericano en el curso de ese año, cuatro grupos de hechos: “elevación sensible del ritmo de crecimiento económico regional; disminución notable de las presiones inflacionarias de conjunto; evolución favorable del sector externo y, por último, algunos avances en el campo de la cooperación y la integración”.

1. Juan F. Noyola, “Carta a Raúl Prebisch”, octubre de 1960, en *La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos*, Siglo XXI Editores, México, 1978, pp. 10-12.

2. Véase el editorial “América Latina: una marcha larga y difícil”, en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 2, México, febrero de 1978, pp. 131-134.

Al referirnos al último grupo, escribimos:

“Sin duda de mayor trascendencia, sobre todo a mediano y largo plazos, es el avance de las ideas y no sólo en materia de integración. Con referencia a este último tema, cabe decir desde luego que el concepto mismo ha evolucionado, ampliándose y matizándose, abriendo con ello la puerta para que el campo de aplicación se haga más vasto, con posibilidad de formas más ricas y flexibles, y para que tome parte mayor número de países. Señalado ejemplo de ello es la participación, en el bloque de América Latina, de las naciones del Caribe de origen distinto al iberoamericano, que está llevando ya a la necesidad de revisar la concepción de lo que es la América nuestra. Más significativa todavía es la presencia de un pensamiento específicamente latinoamericano que, aunque carente de pleno vigor, quizá en gestación apenas en algunos casos, representa la posibilidad de encontrar soluciones *ad hoc*, que no ignoren ni contraríen las realidades concretas del ámbito regional, con toda su diversidad y su profusión de vetas que aprovechar, como lo hacen las más de las veces los modelos trasplantados. Así se acataría el postulado de Martí: ‘Injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser de nuestras repúblicas’.”

Con especial referencia al desarrollo de “un pensamiento específicamente latinoamericano”, es imprescindible resaltar —como acto de justicia elemental— la importante contribución de la CEPAL a ese proceso. Dicho organismo regional conmemora en el presente año el trigésimo aniversario de su primer período de sesiones, celebrado en Santiago de Chile en junio de 1948. A lo largo de su existencia ha contribuido con estudios y análisis al mejor conocimiento de nuestras realidades económicas y sociales. Ha constituido un foro en el que se han podido comparar las distintas experiencias nacionales, con el propósito de encontrar los rasgos comunes que permitan elaborar una interpretación propia de nuestra problemática socioeconómica. Y tampoco es posible olvidar sus aportes en la tarea de capacitar a profesionales de todos los países latinoamericanos para enfrentarse a los complejos trabajos vinculados con el desarrollo económico y social.

A la luz de análisis más completos y de cifras definitivas sobre la economía regional durante 1977, en esta oportunidad conviene abordar de nuevo los aspectos más destacados de su evolución reciente.³ En primer lugar, cabe rectificar la información referente al crecimiento del producto en ese año. El producto interno bruto de la región creció el año pasado 4.4%, tasa ligeramente menor a la de 1976 (4.5%), pero mayor a la de 1975 (3.1%).⁴ El dinamismo del producto en el lapso 1975-1977 fue inferior al de años anteriores: de 1970 a 1974 creció a un ritmo anual de 7.2% y de 1965 a 1970 la tasa media anual fue de 5.8 por ciento.

La disminución en el ritmo de crecimiento de Brasil (que genera casi la tercera parte del producto regional), Bolivia y Ecuador, la débil recuperación de México y Panamá y la tasa negativa del producto de Perú, determinaron el lento crecimiento de la economía latinoamericana en 1977. En cambio, los países del Mercado Común Centroamericano, así como Paraguay y en menor proporción Argentina, Chile y Uruguay, aceleraron sus ritmos de aumento del producto. En Venezuela continuó el fuerte y sostenido proceso de crecimiento.

Desde el punto de vista sectorial, las tasas de aumento de la agricultura (5.3%), la minería (5.5%), la construcción (5.7%) y los servicios básicos (6.6%), fueron superiores a la del producto regional. La industria manufacturera (3.5%) y los otros servicios (3.7%) crecieron menos que el promedio.

La evolución del sector externo resultó menos desfavorable que en años anteriores. El valor de las exportaciones de mercancías se elevó 17.5%. Esto obedeció principalmente al

3. Véase “La evolución de la economía de América Latina en 1977”, documento de la CEPAL que se reproduce en este número.

4. Estos datos corrigen los incluidos en el editorial de febrero, *op. cit.*, que fueron como sigue: 1977, 5.2%; 1976, 4.4% y 1975, 3.2 por ciento.

crecimiento del valor unitario (12.4%) y en menor grado al del volumen (4.5%). El valor de las importaciones de mercancías se incrementó 11.1%. Su valor unitario creció 7.5%, mientras que su volumen aumentó 3.4%. Como consecuencia de la evolución de los valores unitarios de ventas y compras, el índice de la relación de precios de intercambio (1970=100) fue de 122.5, superior en 4.5% al del año anterior.

El saldo de la balanza de mercancías mejoró considerablemente. Pasó de un superávit de 183 millones de dólares en 1976 a otro de 2 941 millones en 1977. Sin embargo, esta mejoría se vio parcialmente compensada por el saldo negativo de los servicios no procedentes de factores (incremento de 3%) y por el crecimiento de 11.6% (812 millones de dólares) en los pagos netos de utilidades e intereses. El déficit de la cuenta corriente fue de 8 296 millones de dólares en 1977, cifra inferior a la de 1976 (10 054 millones de dólares).

El movimiento de capitales, estimado en 13 308 millones de dólares, resultó suficiente para compensar el déficit en cuenta corriente y elevar las reservas en 5 012 millones de dólares. Estas últimas llegaron a un nivel de 28 000 millones de dólares.

Lo característico de la evolución del sector externo en 1977 fue el fortalecimiento del comercio exterior de mercancías de los países no exportadores de petróleo, que por tanto requirieron menores ingresos de capital. En comparación, en los países exportadores de petróleo (Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela) el saldo favorable de la balanza de mercancías disminuyó de 3 642 millones de dólares en 1976 a cerca de la mitad (1 854 millones de dólares) en 1977. Ello provocó que su saldo conjunto en cuenta corriente se volviera deficitario en 815 millones, mientras que en 1976 fue superavitario en 1 481 millones de dólares. Consecuentemente, los países exportadores de petróleo tuvieron un ingreso neto de capitales de 1 393 millones de dólares, en tanto que en el año anterior el movimiento de capitales fue de signo contrario (909 millones de dólares). La evolución de Venezuela fue determinante en el comportamiento de la balanza de pagos de los países exportadores de petróleo.

En 1977 persistió el crecimiento de la tasa de inflación en América Latina (41.8% de aumento del índice de precios al consumidor), aunque fue considerablemente menor al de años anteriores. Sin embargo, casi 80% de la población latinoamericana sufrió tasas de crecimiento de los precios superiores a 20%. La CEPAL agrupa a los países de la región en tres categorías: los de inflación alta (Argentina, Chile y Uruguay), cuyas tasas extremas fueron de 57.3 y de 159.9 por ciento en 1977; los de inflación intermedia (Brasil, Colombia, México y Perú), con tasas de 20.7 a 43.1 por ciento, y los de inflación baja (el resto de América Latina), con tasas inferiores a 15 por ciento.

“En general —dice la CEPAL—, la inflación cobró fuertes impulsos en los países más industrializados, con amplios mercados internos y grados relativamente avanzados de integración intersectorial. Por el contrario, en general, las presiones inflacionarias no se exacerbaban, o fueron controladas a su tiempo, en los países de economías y mercados de dimensión reducida, de industrialización incipiente o en proceso de consolidación y, por lo común, de actividades sectoriales poco integradas.”

Entre los factores coyunturales que influyeron en el comportamiento de la inflación, el propio organismo indica que destacan la evolución de los precios de las mercancías de importación y exportación, el aumento del volumen de importaciones, el crecimiento del producto agrícola y la variación del tipo de cambio y de la liquidez.

La evolución de la economía de América Latina en los tres últimos años, y en particular en 1977, se ha caracterizado por la mayor dependencia respecto a los países desarrollados, por la agudización de las deficiencias estructurales y por una política económica que privilegia el crecimiento de la producción, a costa de las reformas que pudieran atenuar algunos de los problemas más graves.

Según la CEPAL, el moderado ritmo de crecimiento, la reducción del desequilibrio externo y la inflación relativamente alta “son parte del proceso de ajuste gradual y aún inconcluso de las economías latinoamericanas, y en especial de las no exportadoras de petróleo, a los profundos cambios que causaron en el escenario económico mundial la recesión de los países industrializados, la aceleración en ellos de los procesos inflacionarios y la cuadruplicación del precio internacional del petróleo acordado por la OPEP a fines de 1973”.

En última instancia, las deficiencias estructurales son la causa de la situación crítica de la economía de la región. Ellas coadyuvan a la transmisión de las crisis de los países capitalistas desarrollados y refuerzan el carácter injusto del orden económico internacional imperante.

Los defectos estructurales de la economía de América Latina se han acentuado en los últimos años, en un proceso acumulativo en el que la agricultura es cada vez más incapaz de satisfacer las necesidades de la población; la industria depende en forma creciente del exterior y se orienta en mayor medida a satisfacer la demanda de bienes de consumo suntuario; los salarios reales decrecen o aumentan muy lentamente mientras que, en contrapartida, las utilidades se expanden con rapidez, lo que aunado a un desempleo creciente provoca una concentración cada vez mayor del ingreso; las exportaciones continúan dependiendo de un reducido número de productos y las importaciones son fundamentales para el mantenimiento y ampliación de la actividad económica; la deuda externa crece y la inversión extranjera directa controla una proporción importante de las ramas básicas de la industria manufacturera.

Al dar preferencia al esfuerzo estabilizador, en la mayor parte de los países de la región se han acentuado los defectos estructurales de la economía. Salvo contadas excepciones, los pueblos no han recibido los beneficios de las etapas de recuperación y expansión; tampoco se ha generado un crecimiento sostenido.

Tal vez el sector agropecuario es el más afectado por ese tipo de desarrollo. En efecto, durante el período 1970-1976 la producción agrícola creció a una tasa media de 2.9%, mientras que la población lo hizo en 2.8%. En consecuencia, la producción agrícola por persona se mantuvo prácticamente estancada. Lo anterior haría suponer que el nivel de vida no se modificó de un modo significativo. Sin embargo, hay datos que permiten afirmar que en realidad se produjo un deterioro: buena parte de las cosechas de cereales se destinó, en forma creciente, a producir piensos para el ganado. Así, en el lapso 1972-1974, América Latina utilizó un promedio anual de 26.1 millones de toneladas de cereales para alimentar ganado (40% de sus disponibilidades de granos, contra 32% en el período 1961-1963). De este modo, disminuye la disponibilidad de alimentos accesibles a la mayoría de la población. Por otro lado, los productos pecuarios son consumidos principalmente por las capas sociales de altos ingresos, con lo cual se acentúa, por estos dos caminos, la desnutrición de los estratos pobres.

En la Decimoquinta Conferencia Regional de la FAO para América Latina, celebrada en el presente mes en Montevideo, el Director General de ese organismo recalcó la necesidad de contar con un “sistema de seguridad alimentaria mundial para hacer frente a situaciones de malas cosechas”, que necesariamente debe formar parte del Programa Integrado de Productos Básicos y del Nuevo Orden Económico Internacional. En relación con ello, el mismo funcionario dijo que en América Latina “la proporción de la población que disponía de una ración alimentaria inferior al límite crítico mínimo era de 15%”, lo cual significa que la desnutrición afecta a más de 46 millones de personas.

La misma organización internacional afirma que la desnutrición proteínico-energética en niños de 0 a 4 años es de 32.1% en Guyana, de 26% en El Salvador, de 32.4% en Gua-

temala y de 25.2% en Brasil.⁵ Es obvio señalar que casi todos esos niños pertenecen a la población de bajos ingresos, viven en condiciones de miseria extrema y por el resto de sus vidas —si es que sobreviven— arrastrarán el lastre de un muy escaso desarrollo físico y mental. En toda América Latina la desnutrición es un problema inocultable. Si bien los casos extremos corresponden a los países señalados, así como a Haití, Bolivia y Colombia, según estimaciones recientes “40% de los mexicanos tiene una deficiente alimentación que, la mayoría de las veces, ni siquiera satisface las necesidades calóricas”.⁶

Es evidente que la realidad ha cancelado las esperanzas concebidas en el período inicial de la “revolución verde”: bien porque los suelos y los climas no son los requeridos por las variedades mejoradas, bien porque los sistemas de organización de la producción y de cultivo no son los adecuados. Lo cierto es que se ha registrado una sensible disminución de las tasas de crecimiento de la producción agrícola. En la mencionada conferencia regional de la FAO se afirmó que “la situación rural y de su principal componente —la agricultura— presenta en muchos países signos críticos y contradictorios. Por un lado se produce la expansión económica de una pequeña fracción de la población que ha logrado significativos avances en el acceso a recursos naturales y financieros, en su capacidad empresarial, en la adopción de innovaciones tecnológicas y en el eventual beneficio de las oportunidades del mercado externo. Por el otro se mantienen o profundizan los viejos problemas de marginación caracterizados, entre otras cosas, por la falta de acceso de una gran parte de la población a los recursos productivos, principalmente tierra, agua, crédito y servicios; lo cual, a su vez, mantiene o agudiza los problemas de subsistencia, de desempleo, la subocupación y la emigración, la desigual distribución del ingreso y el consecuente deterioro de las condiciones generales de vida de la mayoría de la población rural y de algunos sectores de la población urbana”.⁷

Esta situación condujo a la FAO a convocar a una Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. En ésta se postulará “que reforma agraria y reforma de la tenencia de la tierra no son sinónimos”.⁸ En efecto, mientras la última se limita a un cambio de la propiedad, la primera abarca, además, las transformaciones de las estructuras de producción y de las instituciones.

Hay un reconocimiento general de que en América Latina, “con pocas excepciones, no se han llevado verdaderos programas de reforma agraria hasta su plena culminación”.⁹ Ello ha determinado que el sector agropecuario tenga una decreciente capacidad de generación de empleo. Asimismo, el deterioro de las condiciones de vida del campo es continuo en relación con las prevalecientes en las zonas urbanas.

Los problemas rurales tienen un carácter global. Su solución exige revisar el estilo de desarrollo, modificar sus bases y adecuar sus medios al logro de un propósito fundamental: que todos los latinoamericanos satisfagan cuando menos sus necesidades mínimas vitales.

En esta perspectiva, la acción del Estado adquiere una importancia creciente. En la mayoría de los casos, regula las modalidades del crédito agrícola, fija los precios de garantía de los productos del campo, orienta la producción y el consumo, fortalece ciertos tipos de organización y desalienta otros, etc. Frente a él, sólo las empresas transnacionales y los grupos oligárquicos internos poseen la fuerza y organización suficientes para obligarlo a una acción definida que los favorezca.

5. Véase *La cuarta encuesta alimentaria mundial de la FAO*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, 1977, p. 32.

6. Véase el editorial “Reflexiones sobre la desnutrición en México”, en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 2, México, febrero de 1978, pp. 127-131.

7. Véase el *Proyecto de Informe de la Decimoquinta Conferencia Regional de la FAO para América Latina*, documento LARC/78REP/1, p. 17.

8. *Ibid.*, p. 12.

9. Véase “El desarrollo social en las áreas rurales de América Latina”, en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, núm. 276, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1978.

El desarrollo capitalista en América Latina ha producido, en general, un debilitamiento progresivo de los movimientos agraristas. Al contrario de lo acontecido en los años cincuenta y sesenta, ahora “la movilización campesina se centra en los trabajadores temporales e inestables, los llamados semiproletarios”. Sin embargo, la acción del Estado, que podría contrarrestar los peores efectos de la tendencia que las más de las veces él mismo alienta, se traduce sólo en “el establecimiento de grandes aparatos burocráticos, . . . sin un correlativo aumento de la capacidad de participación efectiva de los estratos mayoritarios de la población rural”.¹⁰

La problemática socioeconómica latinoamericana es ya demasiado compleja como para pensar que pueden encontrarse soluciones simples. Tal complejidad caracteriza a la región en su conjunto y, en especial, a ciertos países que, o bien no pueden romper las cadenas que los sujetan al atraso, a la dependencia y a situaciones internas de oprobio e injusticia para la mayoría de sus pobladores —inmersos, como están, en un proceso negativo que se autorrefuerza—, o bien, en el otro extremo, parecen encontrarse en una etapa de “aterrizaje forzoso en condiciones de desastre”, más que de “despegue” o de “crecimiento sostenido”, para imitar la curiosa terminología de un economista que estuvo muy en boga en el decenio de los sesenta. Por tanto, los instrumentos tradicionales de política económica son insuficientes para dar adecuada respuesta al gran reto de América Latina. Piénsese, a guisa de ilustración, en lo siguiente:

- ¿Qué pasaría con el nivel de vida de la población si se elevasen los salarios y no pudiera evitarse que, simultáneamente, crecieran los precios de los bienes-salario, muy a menudo en mayor proporción que las remuneraciones de los trabajadores?

- Y si se elevasen dichas remuneraciones y se implantara el control de precios, ¿cómo lograr que los empresarios productores de aquellos bienes, cuyo móvil es la búsqueda de ganancias, no disminuyan simplemente la producción, anulando así los propósitos de la política salarial y de precios?

- En condiciones excepcionalmente favorables, como las de Venezuela —o las del inmediato futuro de México—, en que se dispone de un cuantioso excedente financiero proveniente del petróleo, ¿cómo garantizar el óptimo uso, conforme a los intereses del conjunto de la sociedad, de esos vastísimos recursos? ¿Cómo impedir que, destinándose a la importación de bienes de consumo, repercutan de manera muy desfavorable en los desempleados, los pequeños agricultores, los industriales nacionales? ¿Cómo lograr que no se refuercen los procesos de concentración del ingreso y de acentuamiento de las desigualdades sociales y los desequilibrios económicos, como ya está ocurriendo en algunos países de la OPEP que disfrutaban de esas condiciones de excepción?

Los anteriores son meros ejemplos que de ninguna manera intentan agotar un tema de suyo difícil. No obstante, cumplen una finalidad: mostrar que los problemas de Nuestra América deben abordarse no sólo con mirada fresca y voluntad tenaz, sino también —y sobre todo— con el propósito indeclinable de trascender soluciones y enfoques cuyo fracaso muestra la historia, realizando para ello las grandes transformaciones estructurales que la realidad exige en lo social y lo económico. Sólo así podrán cumplirse las más caras esperanzas de nuestros próceres.

La transformación estructural de América Latina debe orientarse fundamentalmente a cambiar las pautas y condiciones de la producción: los tipos de bienes que se producen, cómo se producen y quién los produce, a fin de aplicar una política económica consecuente que beneficie a la mayoría de la población. Es claro que tales cambios económicos deben ir acompañados, o incluso precedidos, por cambios políticos que den una mayor base popular a los gobiernos de la región. □

10. *Ibid.*