

# LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA\*

VÍCTOR L. URQUIDI

EN LOS ÚLTIMOS diez años, América Latina ha alcanzado una impresionante tasa de crecimiento en relación con otras zonas del Tercer Mundo y con los países industriales avanzados. Entre los años 1971 y 1980, el PIB total del mundo se incrementó a una tasa anual del 4.3%;<sup>1</sup> el PIB de los países en desarrollo, incluidas las naciones productoras de petróleo, creció a una tasa del 5.7% pero, dentro de este agregado, el PIB de América Latina creció un 6.1%, cifra ligeramente menor a la tasa de los países del occidente de Asia. En el período 1976-78, el crecimiento se redujo al 5% anual, en contraste con la más dinámica primera mitad del decenio, mientras que el PIB de los países en desarrollo en general ascendió un 5.3%, a la vez que el de los países más industrializados, cuyo promedio alcanzó sólo un 3.5% durante todo el decenio, ascendió hasta un 4.4% en el período de tres años recién mencionado. En 1979, y aun más en 1980, el PIB mundial descendió al 3.8 y al 2.2%, respectivamente, mientras que el de los países en desarrollo en su conjunto se desaceleró al 4.8 y al 3.9%. Los países industriales avanzados apenas lograron una tasa general del 2.2%. El desarrollo latinoamericano no se desaceleró en 1979 y 1980, sino más bien lo contrario: el PIB aumentó un 6.4% el primer año y un 5.8% el segundo, lo que arroja un promedio de aproximadamente 6.2% para el bienio. El crecimiento demográfico descendió del 2.8 al 2.6% durante el período 1971-1980. Así, el crecimiento per cápita estimado del PIB anduvo cerca de un 3.3% en promedio, aunque en algunos años ascendió a más del 4.0%.

En consecuencia, los años setenta fueron un período durante el cual se expandieron de manera considerable las economías de las naciones latinoamericanas. Esto se muestra claramente en otros índices. Por ejem-

\* Trabajo presentado al Seminario África-América Latina, El Cairo, 25-29 de enero de 1982. Traducción del inglés de Alejandro Licono y Galdi.

<sup>1</sup> La información citada en éste y los siguientes párrafos procede por lo general de fuentes de la CEPAL. Las cifras recientes se encuentran en el Doc. E/CEPAL/L.250. que es la introducción al *Estudio económico anual de América Latina* correspondiente a 1980.

plo, la producción manufacturera tuvo un incremento medio anual del 6.5%; la construcción, del 7.9%; la minería y la extracción del petróleo acusaron un aumento de aproximadamente un 7% (1978-1980). La agricultura, sujeta al clima y a limitaciones institucionales, sólo elevó su producción un 3.5% durante el decenio. Los servicios básicos, esencialmente la electricidad, el transporte y las comunicaciones, tuvieron un crecimiento bastante importante del 5.8% durante el mismo período.

Las exportaciones latinoamericanas globales se duplicaron en términos reales (es decir, en términos de poder de compra corregido por la relación de precios del intercambio); no obstante, las exportaciones de los países exportadores de petróleo de la región aumentaron mucho más, el 164%, aunque las exportaciones de las naciones latinoamericanas no exportadoras de petróleo alcanzaron un notable 90% durante el decenio. Así, las exportaciones fueron un importante aliciente al crecimiento general. Las importaciones también se incrementaron a una tasa alta, un 120% en términos reales durante el decenio. Tan sólo en el período 1978 a 1980 aumentaron de 56 000 millones de dólares corrientes a 92 000 millones (mientras que, de manera similar, las exportaciones subieron de 53 000 millones de dólares corrientes a 91 000 millones). En el caso de 17 países latinoamericanos importadores de petróleo, el gasto en ese producto, que había sido de sólo 650 millones de dólares en 1970, aumentó espectacularmente a 15 700 millones en 1980 (la porción del Brasil fue de 10 400). Las exportaciones petroleras de los seis países exportadores de dicho producto de América Latina alcanzaron la magnitud de aproximadamente 28 000 millones de dólares en 1980.

Pese a esta prosperidad —o debido a ella— América Latina ha incrementado sus préstamos del extranjero a una tasa muy elevada durante los años 70, en parte para pagar sus importaciones de bienes de capital para el desarrollo, en parte para pagar el petróleo y, en algunos países, para salvar el déficit alimentario. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, una característica casi normal en los países en desarrollo, alcanzó en 1970 la moderada cantidad de 3 300 millones de dólares; sin embargo, ascendió a casi 17 000 millones de dólares en 1978 y, de nuevo, a 27 700 millones en 1980. Este último déficit fue ocasionado sobre todo por los países importadores de petróleo, a razón de 11 000 millones de dólares en 1978 y unos asombrosos 23 000 millones en 1980, correspondiendo a Brasil y Argentina las tres cuartas partes del monto total. Debe notarse, sin embargo, que los países exportadores de petróleo de América Latina también tuvieron déficit de 9 600 millones de dólares en 1978 y 4 300 en 1980. Este año Venezuela fue el único país con excedente en cuenta corriente de la balanza de pagos, de unos 2 600 millones (después de un gran déficit sin precedente de 5 700 millones en 1978). La deuda externa neta (préstamos

externos desembolsados menos reservas internacionales brutas) de América Latina, que fue de 51 000 millones de dólares en 1975, se triplicó con creces en 1980, cuando la cifra fue de 173 000 millones. En términos brutos, si se incluyen tanto la deuda externa del sector público y la deuda privada oficialmente garantizada y algunas deudas no garantizadas de las que existen datos, la deuda pendiente aumentó de 68 500 millones de dólares norteamericanos a 211 700 millones a fines de 1980, un incremento del 209%. A fines de ese año, Argentina, Brasil, México y Venezuela eran deudores por 162 000 millones de dólares norteamericanos (76% del total). Cualesquiera sean los criterios, éstos son niveles de endeudamiento externo muy elevados.

A la luz de su desempeño pasado —y debe recordarse que también durante 1950 a 1970 América Latina en su conjunto acusó una tasa de crecimiento bastante elevada— de manera natural surge la siguiente pregunta: ¿podrá América Latina seguir creciendo durante los años ochenta de manera más o menos similar a las tasas pasadas? ¿Cuáles son las limitaciones externas —por ejemplo, la recesión mundial y los límites a los empréstitos extranjeros, el alto costo del petróleo, etc., y cuáles son las limitaciones estructurales internas? Entre las últimas, parecen ser importantes las rigideces institucionales, sobre todo en cuanto a la tenencia de la tierra y la expansión agrícola, así como la falta de infraestructura para el desarrollo. También podría sostenerse que la estabilidad política, tan ausente en algunos de los países, pudiera ser un factor positivo; pero la inestabilidad política no necesariamente ha sido incompatible con el desarrollo.

El año 1981 ha sido ya decepcionante. Conforme a información preliminar,<sup>2</sup> el crecimiento del PIB de América Latina en su conjunto fue sólo del 1.2%, cifra que parece ser la más baja alcanzada desde 1945. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó a 33 700 millones de dólares, es decir, un incremento del 22% respecto a 1980, y la deuda externa se elevó a 240 000 millones, o sea un 13.4%. Si corregimos estas cifras más o menos en un 10% para compensar la inflación media de los países industriales avanzados, es preocupante el empeoramiento de las deudas externas, aunque el incremento "real" de la deuda sea pequeño. La relación de precios del intercambio, que se había elevado un 30% entre 1970 y 1974 para la región en su conjunto,<sup>3</sup> descendió subsecuentemente un 11% para 1980, y decayó más en 1981. Sólo dos países mostraron un incremento significativo del PIB durante 1981: México, un 8%, y Paraguay, un 8.5%; en la mayoría de los países latinoamericanos el PIB no creció, y en varios tuvo lugar un descenso real del producto agregado (por ejemplo, Argentina y

<sup>2</sup> Tal y como lo informaron los servicios noticiosos el 22 de diciembre de 1981, basados en información de la CEPAL. Véase *Uno Más Uno*, 23 de diciembre de 1981, p. 12.

<sup>3</sup> CEPAL, *Estudio económico anual de América Latina*, 1980.

Brasil). La inflación ha continuado en la mayoría de los países de la región a tasas de 3 a 15 veces las tasas de inflación de las economías de mercado industrialmente avanzadas.

La perspectiva para 1982 no parece ser mucho mejor, con la excepción de México y Paraguay. Por razones diferentes, tanto los países exportadores de petróleo como los que lo importan se ven frente a un estancamiento relativo de las inversiones agregadas, y a una perspectiva difícil para las exportaciones, sean de petróleo, minerales, productos agrícolas o manufacturas. El servicio de la deuda ha comenzado a pesar fuertemente en algunos de los países más endeudados, como Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú. Para los países con muchas deudas a corto y mediano plazo con bancos privados, las altas tasas de interés han significado que se han dedicado miles de millones de dólares, procedentes de las exportaciones, tan sólo al pago de intereses de la deuda externa. El estancamiento combinado con inflación en algunos países y las elevadas —en algunos casos crecientes— tasas de desempleo (que combinadas con un alto crecimiento demográfico y migración interna del campo a la ciudad deben considerarse también como relacionadas con altas tasas de subempleo) significan que la débil perspectiva económica para 1982 llevará probablemente a aumentar el descontento social.

Sin embargo, parecería que las perspectivas a mediano plazo de América Latina, siempre y cuando cambien ciertas condiciones en la perspectiva económica global, fueran más prometedoras. Las siguientes páginas intentan evaluarlas.

Para hacerlo, es necesario y sin duda útil preguntarse primero cuál es el significado actual del concepto "América Latina". ¿Es válido hablar de América Latina como un conjunto, como si fuese una unidad geográfica significativa? Es obvio que existe una cultura subyacente de origen mediterráneo, cuyas lenguas principales son el español y el portugués. Pero también se habla el francés, pues Haití, parte del Caribe y la costa noratlántica y las antiguas colonias angloparlantes de la Gran Bretaña —siendo Belice y Santa Lucía las últimas naciones independientes— son consideradas oficialmente, al menos por las Naciones Unidas, como parte de América "Latina". Hay también algunas ex-colonias holandesas y una diversidad de idiomas y dialectos en esa región. En las estadísticas sobre el desarrollo económico y la actual situación económica, la CEPAL a veces excluye a Cuba (debido a la falta de información o de comparabilidad). En el pasado, con frecuencia se utilizaba una distinción de estructura económica para separar a Venezuela del resto de los países. Ahora es común diferenciar a los países exportadores de petróleo de los países latinoamericanos "no exportadores de petróleo", pero esta distinción se ha visto oscurecida por el hecho de que México y Trinidad y Tabago han tenido que añadirse a la primera categoría y restarse a la segunda.

Hoy día, el concepto de "América Latina" resulta ser distinto a lo que era hace treinta años. Un escritor peruano que hizo un examen de la historia latinoamericana —pese a Simón Bolívar— y tomó en cuenta las diferentes influencias culturales de Europa, Asia y América del Norte, así como de los mismos pueblos indígenas, se aventuró a presentar un libro, de título provocador, en el cual ponía el concepto en tela de juicio.<sup>4</sup> Pero, mito o realidad, ahora se acepta de manera convencional que una gran parte del mundo, al sur de Estados Unidos y Canadá, debe considerarse como América Latina. La definición de las Naciones Unidas, reflejada en los datos compilados regularmente por la CEPAL, es una que depende, en última instancia, de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la misma CEPAL.

Según mi opinión personal y pese al alegato hecho por ciertos habitantes de América del Sur de considerarse como parte de la civilización occidental europea, y fuera del Tercer Mundo, es muy útil, sobre todo a la luz de las características económicas y socioculturales dominantes, considerar a América Latina —con uno o dos territorios de más o de menos— como un concepto global y que toda la región es parte del Tercer Mundo. Se trata de un grupo bastante grande de países de distinta dimensión, que comprenden un territorio muy amplio y muchas islas con, al menos, ciertas similitudes en el campo económico y alguna diferenciación entre los países respecto a la cultura, la estructura social, el desarrollo político y sus tendencias.

Veamos ahora algunas de las similitudes principales. Con obvias excepciones, aún sigue habiendo una proporción considerable de mano de obra empleada en actividades rurales, que llega a un 80% en Haití y en algunos de los países de América Central y el Caribe, pero que es del 20 al 30% en Argentina o Chile —por ciento aún elevado si se compara con los niveles de las naciones industriales avanzadas. Este por ciento está descendiendo en muchos de los países de la región, tales como Brasil e incluso México. Si se hace una definición precisa de zonas urbanas y rurales, México sigue siendo rural en un 45%. (Aunque en los censos se establezca una cifra tan baja como de 2 500 habitantes para considerar un lugar como urbano, las ocupaciones predominantes, hasta el nivel de 15 000 habitantes, son en efecto rurales.)

Otra similitud es la etapa de industrialización relativamente baja de América Latina pese a la impresión que a menudo tienen los observadores en los países desarrollados que ponen como ejemplo las modernas industrias de Argentina, Brasil o México. En el último país, tan sólo el 34% de la fuerza de trabajo está empleada en la manufactura, y una parte considerable de este sector consiste en pe-

<sup>4</sup> Luis Alberto Sánchez, *¿Existe América Latina?*, México, Fondo de Cultura, 1945. Una edición ampliada, *Examen espectral de América Latina*, fue publicada por el mismo autor en 1962 (Buenos Aires, Editorial Losada).

queños talleres, panaderías (incluyendo las tortillerías) y pequeñas empresas artesanales. El nivel de industrialización en la mayoría de los países latinoamericanos varía de una etapa semiindustrializada (los más avanzados) a una de desarrollo incipiente de la industria, pese a las elevadas tasas de crecimiento del pasado decenio. América Latina no es parte del mundo industrializado, menos aún si se toma en cuenta la variable tecnológica. Con las excepciones de rigor, la industria manufacturera latinoamericana y la mayor parte de sus actividades petroleras y mineras dependen de tecnología comprada a los países altamente industrializados. En los últimos cien años, los esfuerzos científicos y de investigación y desarrollo experimental latinoamericanos han sido bastante débiles.

Un tercer punto de comparación es la cuestión de los recursos. Sin duda alguna, América Latina es una región de recursos naturales abundantes: minerales y petróleo, tierra cultivable, praderas, bosques, zonas pesqueras, vías acuáticas interiores y recursos hidráulicos. Pero su distribución es desigual y hay mucha tierra semiárida y desiertos. Asimismo, las selvas tropicales de fuerte régimen pluviométrico no son fácilmente asequibles ni una base segura para el desarrollo agrícola. Pero los recursos están allí, en gran parte subutilizados, a la vez sujetos a altas tasas de destrucción debido a políticas equivocadas o a mero descuido.

En lo referente a los recursos humanos, también hay similitudes básicas. Con la excepción de tres o cuatro países, el crecimiento demográfico es bastante elevado. Pese a descensos en algunos países, el promedio regional del 2.6% al año sobrepasa al del Tercer Mundo en general, y es dos y media veces más elevado de lo que era al principio de este siglo. El incremento a lo largo de los últimos setenta años se ha debido al descenso de la mortalidad, mientras la tasa de natalidad se ha mantenido en un alto nivel y en algunos casos se ha incrementado. La migración internacional desempeñó un papel importante a principios del desarrollo demográfico de Argentina, Uruguay, Chile y partes del Brasil, pero los dos primeros países alcanzaron hace tiempo patrones europeos de crecimiento demográfico y en la actualidad están en el nivel inferior de la escala, es decir, crecimiento cero en Uruguay y un poco más de uno por ciento en Argentina. Hay tasas de crecimiento moderadas en Cuba y Chile. El patrón, sin embargo (incluyendo a los dos países más grandes, Brasil y México) es de un crecimiento del 2.5 al 2.8% anual, y muchos de los países más pequeños (exceptuando a las islas del Caribe) crecen a una tasa superior al 3.0% anual. La población total se acerca a los 360 millones de habitantes y bien puede alcanzar los 600 millones a fines de siglo. En varios países ha descendido la tasa de crecimiento, inclusive en Brasil, que no ha establecido aún un programa oficial de planificación familiar. En México ha tenido lugar un descenso espectacular, apoyado

por amplios programas oficiales de planificación de la familia, y la tasa de crecimiento se ha abatido del 3.6% en 1973 a más o menos 2.5% en la actualidad. Costa Rica, Colombia y las islas del Caribe, Cuba inclusive, acusan ahora bajas tasas de crecimiento demográfico. Pero en general, la población latinoamericana está creciendo rápidamente. Además, hay una tasa creciente de migración entre los países latinoamericanos, así como de migración interna del campo a la ciudad. El número de ingresantes de escaso nivel educativo a la fuerza de trabajo urbana tiende a exceder con mucho la demanda de absorción del trabajo en la mayor parte de las economías, sobre todo en la industria moderna y los servicios.

Con excepción de Cuba, la economía predominante es la de tipo liberal, la llamada sociedad de economía mixta, a la cual —sobre una base constitucional europeo-norteamericana— se ha añadido una dosis diversa de participación y responsabilidad estatales desde la propiedad estatal de ciertas ramas industriales o de grandes empresas, tales como las siderúrgicas y las petroquímicas, la industria petrolera, en ocasiones la minería y la generación y distribución de energía eléctrica, los ferrocarriles, las líneas aéreas, bancos y compañías de seguros, las comunicaciones y muchas otras. En Chile, Perú y en cierta medida en Argentina, hay una tendencia en la dirección opuesta pero, en general, la política gubernamental no sólo es cuestión de reglamentación sino de participación en las inversiones y en la determinación del curso de las inversiones privadas. En la mayoría de los países, en grados variables, existe un tipo de planificación o programación vagamente definido. El caso extremo es el de Cuba, país que ha adoptado un sistema de planificación central basado principalmente en el sistema soviético. Asimismo, en la mayor parte de los casos, las inversiones extranjeras se regulan o limitan en ciertos ramos, o se les alienta a participar conjuntamente con capital local privado o público. Las inversiones extranjeras directas, en otros tiempos dominantes en las actividades de recursos naturales (petróleo y extracción de minerales), servicios y agricultura, están concentradas actualmente en las manufacturas beneficiando de las políticas de sustitución de importaciones y de fuerte proteccionismo. Las inversiones directas norteamericanas dominan en México, mientras que en Brasil es más común el capital europeo.

Estas son algunas de las principales semejanzas, al menos en el campo económico y en parte en las estructuras sociales. Pero inmediatamente debe recordarse que hay grandes diferencias entre los países latinoamericanos. El nivel de desarrollo de Haití no se compara de lejos con el de Brasil, y tampoco puede compararse estrictamente Bolivia con Venezuela o México. La estructura demográfica también muestra diferencias: en Argentina, Uruguay, Chile y Cuba prevalecen bajas tasas de natalidad y, en consecuencia, una estructura de edades más vieja. En México, Venezuela, Colombia y los países de América Cen-

tral, la proporción de la población total menor de quince años va del 44 al 48%. La cifra menor corresponde a los países en los cuales ya se ha iniciado un descenso de la natalidad. La mortalidad también difiere entre los países, de 20 a 22 por millar de mortalidad infantil en Panamá y Cuba, hasta 60 por cada mil nacimientos en México, y más de 100 en los países menos desarrollados. México y otros países han reducido la mortalidad general de manera considerable, a más o menos siete u ocho por millar, y han alcanzado una esperanza de vida de 63 años. En Brasil hay diferencias: los 30 millones de habitantes del nordeste (26% de la población total) tienen una esperanza de vida de 42 años, mientras que los habitantes de Rio de Janeiro, Sao Paulo y las zonas meridionales tienen una esperanza de 63 a 64 años.

Algunos países latinoamericanos tienen pocos recursos, o combinan la riqueza mineral con tierras áridas o exuberantes selvas tropicales. El Salvador, país del que se escribe mucho en la actualidad, tiene una superficie de apenas 21 000 kilómetros cuadrados, de los cuales sólo la mitad son cultivables. Además de las graves desigualdades sociales que se han desarrollado en ese país, sus 5 millones de habitantes representan claramente un factor que hace presión sobre los escasos recursos. Dicha razón población/recursos ayuda a explicar lo que está sucediendo en la región.

La riqueza energética parece estar distribuida de manera desigual. México ha calculado que está en el tercer o cuarto lugar de las mayores reservas de petróleo y gas natural del mundo. Venezuela, a pesar de haber vivido del petróleo durante los últimos sesenta años, y de que comienza a agotar sus reservas probadas, tiene un vasto potencial en la zona del Orinoco. Argentina, Perú, Bolivia y Colombia tienen petróleo y gas. Es posible que Brasil, el máximo consumidor de productos del petróleo, tenga grandes recursos aún no descubiertos, mientras que Trinidad y Tabago tiene algo. Pero hay poco petróleo y gas en el resto de la región. En vista de la importancia del abastecimiento energético para la producción agrícola e industrial, es fácil ver que no todos los países latinoamericanos están en situación favorable a este respecto.

Para resumir, hay tres amplias categorías en las economías de América Latina:

1) Los países semiindustrializados, en vía de modernización y desarrollo de industria y servicios eficientes, a saber: Argentina, Brasil, México y, en cierto grado, Colombia y Venezuela. Los tres primeros en especial, pero en particular México y Brasil, han llevado a cabo amplios programas de industrialización durante los dos últimos decenios, incluido el acero, la industria metalmeccánica y los bienes de capital, automóviles y otros equipos para el transporte, productos petroquímicos y productos químicos de otra índole, aparatos domésticos y



productos electrónicos, celulosa y papel e industrias básicas similares. Quedan muchas lagunas en la estructura industrial y existe gran dependencia respecto a importaciones de ciertos bienes intermedios, y sin duda existe dependencia tecnológica. Este desarrollo ha sido posible gracias a las inversiones del sector público y a poderosos incentivos fiscales y financieros para inversión privada, incluida la inversión extranjera directa. Con frecuencia esta última se asocia con capital público o privado local. Además, se han puesto en marcha programas educativos y de capacitación y, en general, los recursos humanos han sido mejorados. Asimismo, Brasil destaca por su exportación de manufacturas a los mercados mundiales en mayor proporción que México, y se distingue por una mayor integración de su estructura industrial. Sin embargo, en vista de la naturaleza y composición de los mercados internos, los procesos de industrialización basados sobre todo en la sustitución de importaciones han alcanzado sus límites. El sobreproteccionismo ha creado ineficiencia y costos elevados, lo que a su vez obstaculiza las exportaciones. Igualmente, la distribución muy desigual del ingreso acaba por limitar el crecimiento mismo y por obstaculizar la industrialización futura.

2) La segunda categoría consta de países con incipiente industrialización pero que descansan sobre todo en industrias basadas en recursos o en la agricultura, por ejemplo, Colombia, Perú y Chile y, en cierta medida, Ecuador y Uruguay. Recientemente, con excepción de Ecuador, el balance energético de estos países ha sido un obstáculo y en algunos, como Chile y Perú, se ha llevado a cabo una política deliberada que abre la economía a la competencia libre con las importaciones, ocasionando así la clausura de fábricas, un desempleo mayor y el desaliento a nuevas inversiones. Las perspectivas para estos países son menos favorables y seguirán tendiendo a quedar atrás de la primera categoría.

3) La tercera categoría incluye a las economías agrícolas menos desarrolladas, como las de América Central y las Antillas, o las economías monoexportadoras como Bolivia, Guyana y Trinidad. Entre estos países se encuentra Haití, el único país latinoamericano clasificado por las Naciones Unidas como "de menor desarrollo" (*least developed*). Cualquiera que sea el mejoramiento que pueda tener su agricultura, la falta de energéticos (excepto Bolivia y Trinidad y Tabago) es un grave obstáculo y la pequeña escala de sus mercados internos ofrece pocas esperanzas de una industrialización significativa.

Hay, quizá, dos casos especiales de economías que deben mencionarse. Uno es el de Cuba, con agricultura de monocultivo para la exportación (azúcar), con industrialización incipiente, bajo un sistema de planificación socialista y que carece de fuentes energéticas propias. Cuba se asemeja al estado de desarrollo de la categoría (2) antes mencionada pero, claro está, con otras características, y con sistemas avan-

zados de educación y de salud.<sup>5</sup> El otro tipo es aquel de la pequeña economía isleña tropical (entre el que debe incluirse a Belice), con poblaciones escasas, recursos limitados, pero con “mucho sol”. Esto es todo lo que puede decirse de estas últimas micro naciones-estado de perspectiva incierta.

En vista de la diversidad de las economías latinoamericanas y, a la vez, de los muchos elementos básicos comunes así como de las posibilidades de utilización de recursos —y siempre que se establezcan objetivos a largo plazo y que las políticas y programas para alcanzarlos sean congruentes— las perspectivas de desarrollo de América Latina, al menos las de los países más industrializados —y esto se evidenciará en las estadísticas globales— son bastante buenas. No obstante, deberá abordarse un número de problemas fundamentales. Los principales parecen ser el suministro de energía y la producción alimentaria. El consumo interno de energía sin duda crecerá muy rápidamente e incluso a los dos grandes países exportadores de petróleo de América Latina, es decir, México y Venezuela les puede ser difícil sostener el ritmo de sus exportaciones, que es lo que usan para financiar importaciones de equipo para el desarrollo. Los importadores de petróleo —Brasil por un lado y Centroamérica y los países antillanos por otro— afrontan un problema muy grave de suministro energético debido al alto costo del petróleo, los costos crecientes de la energía nuclear y el retraso tecnológico en el desarrollo de alternativas; la energía de origen hidráulico es una solución parcial de cierta importancia para algunos países de la región del Río de la Plata. La falta de un suministro seguro de energía proporcionada a un costo razonable, sin duda frenará el crecimiento económico de los países importadores de petróleo, o éstos se verán obligados a asignar inversiones a la búsqueda de petróleo y gas en detrimento de otros campos de inversión. Las enormes consecuencias de la nueva situación energética apenas han sido exploradas en América Latina, e incluso Brasil no ha logrado definir una estrategia a largo plazo. México posee grandes reservas probadas de petróleo y gas para su propio uso, pero no está dispuesto a convertirse en un gran exportador de petróleo; por otra parte, ha iniciado un programa de desarrollo de la energía nuclear, y posee considerables fuentes hidráulicas y geotérmicas, además de carbón.

La producción alimentaria es otro problema complejo en América Latina. Tan sólo tres países —Argentina, Brasil y Uruguay— son sustancialmente autosuficientes en alimentos básicos (productos agrícolas y ganadería) y disponen de excedentes para la exportación. Todos los demás países de la región, incluidos México y Venezuela, son impor-

<sup>5</sup> Dos referencias útiles sobre la economía de Cuba se encuentran en CEPAL, *Cuba; estilo de desarrollo y políticas sociales* (México, Editorial Siglo XXI, 1980) y C. Mesa-Lago *The Economy of Socialist Cuba: A Two-Decade Appraisal*, Alburquerque, The University of New Mexico Press, 1981.

tadores de granos, productos lácteos y otros alimentos básicos. Aunque es una simplificación, se dice que México y Venezuela están cambiando petróleo por alimentos. El hecho es que estos dos países, y muchos otros, no han podido desarrollar sus sectores agrícolas en la medida requerida por las necesidades crecientes ocasionadas por la industrialización, la urbanización y el fuerte incremento demográfico. En algunos países, los factores estructurales son responsables de la insuficiencia de la producción de alimentos básicos. Las consecuencias de la reforma agraria o, paradójicamente, la falta de reforma agraria, son factores causales: en el primer caso, el reparto agrario cuando no ha sido complementado por la organización de los campesinos, por crédito rural adecuado y por programas de cooperación técnica, no ha dado por resultado un incremento suficiente del producto; en el segundo, la concentración de la propiedad de la tierra, según la experiencia histórica, no ha llevado a la introducción de la agricultura moderna, ni a aumentar la productividad, especialmente entre las poblaciones campesinas. Por otra parte, a medida que el ingreso urbano real se ha incrementado por el desarrollo, el patrón de consumo ha cambiado, con elevada demanda de proteína de origen animal en forma de carne y leche. El consumo de estos dos productos sigue siendo muy bajo, y sólo comienza a compensarse con la producción de huevo y aves. Los alimentos del mar tienen una oferta limitada, excepto en Chile y Cuba, pese a amplias zonas costeras y pesqueras. Los planificadores rara vez han tenido en cuenta las necesidades alimentarias a largo plazo o la diversidad de los factores que determinan un sector agrícola eficiente. La agricultura moderna existe en ciertos lugares, pero con frecuencia se dedica a cultivos para la exportación como resultado de políticas internas desfavorables de precios relativos. México, por ejemplo, exporta fruta y legumbres, mientras que está obligado a importar una proporción importante de sus productos básicos, a saber: maíz, frijol y trigo, así como grandes cantidades de leche en polvo, oleaginosas, forraje y alimentos para animales y, desde hace poco, azúcar, producto que México exportaba anteriormente. Queda por verse si el actual programa del Sistema Alimentario Mexicano se sostendrá con éxito. Venezuela, Perú y otros están relativamente más atrasados. Los países centroamericanos tienen déficit alimentario, aunque es probable que la situación mejore en el futuro. Los niveles de nutrición en la mayoría de los países latinoamericanos, en especial entre los sectores urbanos y rurales de bajo ingreso, son notablemente reducidos. Ello se relaciona en parte con la distribución del ingreso y con la débil productividad agrícola. Por cierto, los niños desnutridos tienen su contrapartida en la ganadería subalimentada. Para obtener ciertos niveles adecuados de nutrición, el esfuerzo futuro para incrementar el suministro alimentario, eliminando las pérdidas y el desperdicio y estableciendo industrias de procesamiento de alimentos, tendrá que ser hercúleo. Además,

hay poca o ninguna cooperación entre los países latinoamericanos que tienen excedentes de alimentos y los que carecen de los mismos dentro de la región, pese al gran potencial argentino y brasileño.

Con pocas excepciones, entre los problemas básicos del desarrollo de los países latinoamericanos está el bajo nivel educativo que se ha alcanzado hasta ahora. Aunque no puede demostrarse que en los países en desarrollo una tasa elevada de expansión educativa dé lugar a una alta tasa de crecimiento económico, ya que lo segundo obviamente ha tenido lugar en muchos lugares sin lo primero, no hay duda alguna de que la educación es a largo plazo un elemento importante del desarrollo. Argentina puede ser un caso específico, aunque la inmigración de personas capacitadas de origen europeo a principios del siglo y otros factores pudieran tenerse en cuenta. Por desgracia, el esfuerzo educativo en los países latinoamericanos no ha sido significativo. Sobresalen Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Venezuela, Costa Rica y México. Pero en México, por ejemplo, y también en Brasil, existen diferencias considerables entre el número de niños y jóvenes oficialmente inscritos en el sistema escolar y los que en realidad van a la escuela y terminan los cursos. La tasa de deserción escolar es alta en la escuela primaria, sobre todo en las áreas rurales, y se extiende a lo largo de todo el sistema hasta producir un gran despilfarro en la educación superior. Apenas ahora comienza a expandirse la educación técnica. Las universidades, con un incremento anual de matrícula del 12 al 14%, no están lo suficientemente armonizadas a las necesidades de industrialización y de modernización, y la calidad ha descendido de manera constante. Pocos países han logrado el objetivo, patrocinado por la UNESCO, de dedicar el 4% del PIB a la educación. Hay muchos obstáculos y dificultades. Por ejemplo, Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y México tienen que tratar con lenguas indígenas, además del español.

La expansión de la radio y la tv ha tenido algunos efectos negativos sobre la educación, aunque estos medios comienzan a usarse para propósitos educativos y para elevar los niveles culturales. Pocos países publican amplias ediciones de libros de texto para su distribución gratuita a los niños en edad escolar. Con frecuencia, los libros de texto se publican privadamente y son costosos. La industria editorial, excepto en Argentina, Brasil y México, tiene base muy estrecha y los libros son costosos, en parte debido a que el papel es caro, ya que se produce con elevada protección arancelaria. No hay muchas librerías. México, por ejemplo, un país de 72 millones de habitantes, cuenta con sólo unas 300 librerías regulares, la mayor parte de las cuales se centra en la ciudad de México. En este país, se calcula que hay siete habitantes por libro en biblioteca (no, como pudiera suponerse, siete libros por habitante). En Centroamérica una botella de whisky cuesta

menos que un libro promedio. No obstante, Argentina y Brasil tienen grandes empresas editoras y distribuidoras. Es claro que Cuba ha dado la máxima prioridad a la educación y a la publicación de grandes ediciones baratas o gratuitas, sobre una variada gama temática. Puede decirse que, en general, América Latina tiene un retraso de más o menos 30 a 50 años respecto a los países industriales avanzados en cuestiones educativas en general; las altas tasas de natalidad agravan las dificultades.

Se ha hecho referencia al descenso de la mortalidad y también a los altos niveles prevalecientes de mortalidad infantil en algunos países. La mortalidad de niños —de uno a diez años— es también elevada debido a las enfermedades intestinales endémicas resultantes de la contaminación del agua, la falta de sistemas adecuados de desagüe (aun en las grandes ciudades), la calidad y deterioro de los alimentos, los bajos niveles educativos e higiénicos y la mala organización de los servicios de salud (con las excepciones usuales). El desarrollo de los servicios de salud se ha realizado cada vez más a través de los sistemas de seguridad social, pero los servicios modernos cubren por lo general sólo a una parte pequeña de la población. Los latinoamericanos están mal alimentados, mal vestidos, tienen mala salud y viven en malas viviendas. La educación, la salud y la vivienda son parte de un problema complejo para el cual no se han dedicado recursos y esfuerzos con objetivos bien definidos (Cuba es la excepción).

Si la industrialización, en donde ha prosperado en cierto grado, ha seguido los patrones de la estructura del mercado —y, efectivamente, colaborado a crear dicha estructura— también ha seguido las tendencias tecnológicas que se derivan de los avances en los países más desarrollados. Pues es un hecho que el esfuerzo científico y tecnológico ha sido bastante pequeño. La tecnología se ha incorporado principalmente mediante el establecimiento de empresas subsidiarias y afiliadas de las transnacionales y mediante los contratos de licencia para la generación de energía, la producción mineral, la manufactura y los servicios. Incluso las empresas estatales, por ejemplo siderúrgicas, de productos químicos o de transporte, han adoptado o arrendado en su mayor parte las tecnologías de los países desarrollados del Norte. Se han realizado algunas innovaciones, aunque de consecuencias menores. En la agricultura, las técnicas de base científica se han limitado a un número pequeño de cultivos. Así, en gran medida, América Latina está sujeta a dependencia tecnológica. La investigación y el desarrollo experimental locales, que pueden alcanzar un promedio global del 0.5% del PIB para la región como un todo, y que en Brasil puede ser hasta del 1%, es en México de un 0.6% y en muchos de los países menores menos del 0.2%. La investigación y el desarrollo experimental han padecido las consecuencias de un esfuerzo científico mínimo a largo

plazo, y de insuficiente asignación de recursos por parte de los gobiernos centrales. La falta de desarrollo científico debe relacionarse necesariamente con la poca expansión de la educación universitaria a nivel de posgrado, resultado de las actitudes negativas frente a la ciencia en todo el sistema educativo, y de que las prioridades educativas se han limitado casi exclusivamente a lograr la enseñanza primaria (objetivo que no se ha logrado en su totalidad). La inversión en educación, ciencia y tecnología ha debido competir con la inversión en la agricultura, la electricidad, las carreteras y otras cuestiones esenciales. Los préstamos del extranjero no han bastado para complementar la falta de ahorro interno.

Debe observarse que apenas se ha prestado atención a los problemas ambientales en el desarrollo latinoamericano, pese al entusiasmo inicial que surgió a raíz de la conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo en 1972. Existen pruebas de los graves efectos de la contaminación atmosférica y del agua en muchos países, y los amplios desiderata ecológicos normalmente se hacen a un lado (la cuenca del Amazonas es una de las regiones más desatendidas). Las consideraciones ambientales adquirirán cada vez mayor importancia en la región y requerirán grandes inversiones de recursos humanos y materiales.

Esta larga lista de problemas y limitaciones —que se aplican de manera diferente a los diversos países de la región— debiera, de cualquier manera, indicar que las perspectivas de desarrollo serían menos favorables de lo que podría pensarse a partir de una simple consideración del pasado o de la existencia de recursos naturales, incluidas la energía y la tierra. A ello debe añadirse la inexorable migración a las zonas urbanas, el rápido crecimiento de las ciudades, por encima de las tendencias mundiales, que excede sin duda la capacidad de las comunidades urbanas para absorber a los inmigrantes y proporcionarles los servicios necesarios. Las tendencias demográficas, que prevén más de 600 millones de habitantes para fines de siglo, y que comprenden datos tan alarmantes como 40 o más millones sólo en Centroamérica, de 100 a 110 en México y unos 210 o más en Brasil, debieran ponernos a pensar profundamente acerca de las perspectivas.

En la actualidad, el pensamiento económico en América Latina está dividido entre las estrategias de los últimos treinta años, que implicaban cierto grado de programación o planificación, en esencia el reconocimiento de que los problemas estructurales no pueden resolverse mediante el simple mecanismo del mercado, y las nuevas políticas basadas en la libertad de mercado y la asignación de recursos inducida por los precios. Los experimentos con la orientación de mercado en Argentina, Uruguay, Chile y Perú en los últimos años han ocasionado el desmantelamiento de la industria manufacturera protegida y elevadas tasas de desempleo; también se ha llevado a la práctica una política

monetaria que ha generado tasas reales de interés extremadamente elevadas, con frecuencia acompañadas por sobrevaluación de la moneda, lo que a su vez frena las nuevas inversiones internas y origina gran déficit de balanza de pagos. Los países que tradicionalmente han mantenido un alto grado de intervención estatal, como Brasil, México y Venezuela, también se encuentran en dificultades debido a la mala asignación de los recursos, la inflación y la sobrevaluación (además de la corrupción). Con todo, el empleo en los últimos países se ha incrementado considerablemente y sigue teniendo lugar el cambio estructural, con expansión económica y crecimiento de los servicios. Un fuerte impulso al sector agrícola —y en Brasil un avance importante en cuanto a fuentes energéticas— mejoraría grandemente las perspectivas.

Uno de los aspectos del desarrollo latinoamericano que llaman la atención en los últimos treinta años es cuán poco se ha fomentado la cooperación económica en la región. Cuando la CEPAL comenzó sus estudios sobre la integración económica de América Latina en los años cincuenta, el comercio entre los países de la región no pasaba del 1% del comercio total. Desde entonces se ha creado la ALALC (1960), que comprendía a 14 países, entre ellos los más grandes. A la vez, se estableció el Mercado Común Centroamericano (1958-1960). En los años sesenta surgió una Asociación Caribeña de Libre Comercio. El Pacto Andino, de naturaleza más cohesiva, surgió a fines de los años sesenta (debilitando de paso a la ALALC). En los últimos años todos estos proyectos han declinado o casi se han desplomado. La ALALC ha sido sucedida por una asociación de "débil comercio" (ALADI), que no tiene gran importancia. No obstante, el comercio intra-latinoamericano sigue teniendo alguna importancia, alrededor del 15% del total del comercio regional. Sin embargo, los grandes países, Argentina, Brasil y México, en esencia no han contribuido con liderazgo y suficiente espíritu de empresa al logro de una mayor zona de libre comercio; los países más débiles, estén dentro de la ALALC, el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano, han terminado por retirarse *de jure* o *de facto* de dichas organizaciones. Una organización *ad hoc*, el SELA, Sistema Económico Latinoamericano, trata de coordinar el desarrollo y la política comercial en algunos aspectos, con resultados limitados y flojo respaldo político. Una organización reciente, la OLADE, trata de lograr algo similar en el campo de la energía. Y hay otras organizaciones y agencias que no son muy importantes. El autovalimiento colectivo en América Latina, en consecuencia, no es muy significativo, y la cooperación sur-sur entre América Latina y otras regiones del Tercer Mundo es esporádica y sobre base *ad hoc*.

Con todo, frente a las perspectivas externas, ¿no debiera darse al autovalimiento colectivo latinoamericano una mayor prioridad? En primer lugar, hay en América Latina mucha experiencia desaprovechada.

En segundo lugar, los excedentes energéticos y alimentarios de ciertos países podrían ser la base de políticas a largo plazo y acuerdos específicos. En tercer lugar, no hay escasez de recursos financieros en la región, y los mecanismos financieros necesarios no son desconocidos. En cuarto lugar, hay una abundante experiencia en todos los grandes aspectos del desarrollo, es decir, la reforma agraria, la industrialización, el desarrollo regional, el crecimiento urbano, la modernización agrícola, la educación, la ciencia y la tecnología y el cambio social.

Por desgracia, muchos países latinoamericanos siguen esperando soluciones externas a sus problemas. Nadie puede negar el efecto negativo de la inestabilidad de los precios en el mercado internacional de los productos básicos: cobre, estaño, café, azúcar, etc. El relativo agotamiento de las fuentes de crédito concesional o subsidiado —proveniente de organizaciones internacionales y de países industrialmente avanzados— es motivo de grave preocupación, en especial entre los países pequeños menos desarrollados de la región y los importadores de petróleo. El endeudamiento excesivo de ciertos países, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú y México, es sin duda un factor que enturbia las perspectivas en cuanto a que el pago del servicio de la deuda se ha convertido en una componente importante del déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente. Y las elevadas tasas de inflación en muchos países indican la probabilidad de un constante deterioro de los tipos de cambio. La actual recesión económica internacional y la limitada perspectiva durante los dos o tres años por venir contribuyen sin duda a las escasas posibilidades de exportar a Estados Unidos, Europa o Japón. Es claro que debe hacerse un gran esfuerzo para incrementar las exportaciones y para negociar condiciones favorables para el financiamiento del desarrollo a mediano y a largo plazo. Asimismo, América Latina deberá enfocar su potencial de exportación a otras partes del mundo, en especial los países con rápido desarrollo y autofinanciamiento en África y el Medio Oriente. Pero, en lo fundamental, el esfuerzo debe ser interno, dentro y entre los países de la región. Una simple invocación del Nuevo Orden Económico Internacional no resolverá sus problemas, aunque un mejor orden internacional es una condición complementaria necesaria.

Las perspectivas de desarrollo de América Latina no son, claro está, cuestión puramente económica. Los factores sociales y políticos están muy entrelazados con los factores económicos básicos. Pero, en los últimos años, ha habido tendencia a subestimar los elementos económicos de la situación y sus perspectivas, principalmente por situaciones y presiones políticas y sociales de corto plazo, así como también las ideologías de más largo plazo han pasado a ocupar el primer lugar. Sin embargo, debe darse su lugar correcto al aspecto económico de la estrategia del desarrollo; de lo contrario, es posible que no se alcancen



las otras metas, como lo demuestra la experiencia de tantas otras regiones del mundo. El desafío básico de nuestra época es cómo diseñar una estrategia de desarrollo que incorpore factores económicos de largo alcance, políticas a corto y a mediano plazo, consideraciones ambientales, la necesidad del cambio social, la estabilidad política y la afirmación de los valores culturales locales y regionales.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Un tratamiento más amplio desde este punto de vista puede encontrarse en Víctor L. Urquidí, Vicente Sánchez y Eduardo Terrazas, "Perspectivas y alternativas de América Latina ante los problemas mundiales", *Estudios Internacionales*, Año XIV, núm. 56, octubre-diciembre de 1981, pp. 447-473. Esta ponencia fue presentada originalmente a la reunión del Club de Roma, "Alternativas para la humanidad: el papel de América Latina", organizada por Orinoquia, A.C., Caracas, 16 a 19 de junio de 1981.