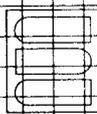


92

Necesidades esenciales y políticas de empleo en América latina



Programa
Mundial
del Empleo



OFICINA
DEL
TRABAJO
D. L. T.
BIBLIOTECA
P. R. E. A. L. C.

(18-6)
301.441



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

92

Necesidades esenciales y políticas de empleo en América latina

Un estudio del Programa Regional del Empleo
en América Latina y el Caribe

OFICINA INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

PROGRAMA REGIONAL DEL
EMPLEO PARA AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE

O. I. T.

P. R. E. A. L. C.

BIBLIOTECA

Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1980

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre el Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Edición y Traducción, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-302417-X

Primera edición 1980

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y en forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Impreso en Suiza

PREFACIO

El objetivo del estudio¹ es analizar las relaciones entre el empleo, la distribución del ingreso y el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de la población en América latina.

En el capítulo I se establecen los parámetros fundamentales que caracterizan la situación de empleo y satisfacción de necesidades esenciales en la región. Se intenta asimismo, analizar la evolución experimentada en los años más recientes. El análisis permite detectar con claridad la vinculación entre los problemas de empleo, distribución del ingreso e insatisfacción de necesidades esenciales. Aquellos grupos de población más afectados por el último problema, sufren las consecuencias de estar insertados de manera precaria en la estructura productiva, lo que refleja una situación de subempleo caracterizada por la baja productividad de sus ocupaciones, los bajos ingresos percibidos y, por ende, una escasa participación en el ingreso generado. De hecho, la insatisfacción de necesidades esenciales se liga, entonces, a los problemas estructurales señalados en trabajos anteriores efectuados en la región y, en definitiva, a los síntomas evidentes que caracterizan la situación de los países en vías de desarrollo.

El análisis permite observar con claridad que la región se ha caracterizado por un alto dinamismo de su producto, y quizá, alguna mejora de los grupos más desfavorecidos pero, sin duda, la conclusión fundamental es que es claramente insuficiente el ritmo al cual decrecen los problemas de empleo, se mejora la distribución del ingreso y, por ende, se disminuye la importancia de los grupos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades esenciales. Se argumenta, en consecuencia, que la satisfacción de las necesidades esenciales debe vincularse al reexamen de las estrategias de desarrollo con especial atención al efecto de éstas sobre la situación del empleo y particularmente sobre el subempleo.

En el capítulo II se destaca la necesidad de solucionar los problemas mencionados anteriormente en calidad de objetivos prioritarios de las estrategias de desarrollo. Si bien dichos objetivos representarían un cambio en las ponderaciones de las prioridades de las estrategias de desarrollo, éstas, de una manera u otra, han aspirado a superar las realidades que las motivan y por ello, a partir de las experiencias de desarrollo de algunos países de la región, se analiza el grado de alcance de las medidas aplicadas. A este respecto, se han escogido como ejemplos cuatro estrategias

¹ Una versión anterior de este documento fue preparada por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), como contribución a la Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo presentada a la Undécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Medellín, Colombia, septiembre-octubre de 1979).

claramente diferentes en cuanto a su definición y con diversos resultados en materia de crecimiento, pero que en definitiva, tienen como característica común la insuficiencia en el ritmo de reducción de los problemas de empleo y de satisfacción de necesidades esenciales. De ese examen resulta evidente que en América latina se observan diversas realidades nacionales y que, por lo tanto, no puede pensarse en estrategias de desarrollo para la región en su conjunto. Son distintos los grados en que afectan los problemas a cada uno de los países así como son también distintas las capacidades que existen en ellos para solucionarlos. No obstante, existen rasgos comunes que aun con diferentes magnitudes nacionales, determinan también la necesidad de introducir componentes básicos comunes en las diversas estrategias.

América latina es una región semi industrializada y por ello, el análisis que se hace del proceso de industrialización, con mayor detenimiento, trata de destacar algunos lineamientos generales de una estrategia de industrialización que pueda desempeñar un papel fundamental en la creación de empleos productivos, disminución en las disparidades de ingreso y satisfacción de las necesidades esenciales de la población. Se intenta asimismo, aunque de manera muy preliminar, estimar el monto de los recursos que sería necesario reorientar para que hacia fines del siglo se superaran los problemas de subempleo e insatisfacción de las necesidades esenciales en la región.

Dado que el diagnóstico permite identificar que los grupos más afectados por problemas de bajos ingresos son aquéllos que presentan características de inserción ocupacional más precaria, en el capítulo III se los analiza con mayor detenimiento y se trata de identificar las posibles vías directas para elevar su productividad y nivel de ingresos. Dichos grupos están compuestos por campesinos - principalmente minifundistas y trabajadores sin tierra -, trabajadores ocupados en el sector informal y urbano (tanto en la industria como en el comercio y en los servicios), así como grupos significativos de asalariados pobres y una alta concentración de mujeres. Como parece imprescindible mejorar la situación ocupacional de estos grupos de modo que lleguen a contar de manera permanente con mayores ingresos, tengan una mayor participación en el ingreso total y se logren mayores posibilidades de satisfacer las necesidades esenciales de todas las familias de la región, se exploran algunas líneas de acción con miras principalmente a facilitar el acceso restringido que hoy día tienen estos grupos a los recursos productivos complementarios, especialmente la tierra - en el caso rural - el capital y la tecnología.

La acción directa dirigida a elevar la productividad de los grupos más afectados debería ser complementada con la ampliación del alcance de las políticas públicas, principalmente las de la inversión y del gasto público, y de las políticas crediticias y financieras. Estas se han caracterizado en el pasado por tener un efecto redistributivo restringido y en la mayoría de los casos han tendido a reforzar la inequitativa distribución del ingreso vigente y por lo tanto, han servido en medida escasa para mejorar la distribución primaria del ingreso que se origina en un cuadro de inserción caracterizado por una alta desigualdad. Es evidente que la provisión, por parte del sector público, de algunos servicios básicos que constituyen elementos fundamentales de la canasta de satisfacción de necesidades esenciales como la salud, la educación y la vivienda, son un aporte directo al consumo de los grupos

afectados y también constituyen en sí mismos insumos necesarios para que los grupos puedan desarrollar su fuerza productiva en igualdad de condiciones e incorporarse plenamente a una sociedad que permita alcanzar niveles de ingreso satisfactorios. Estos temas se tratan en el capítulo IV.

Es evidente, por otro lado, que dadas las condiciones de inserción externa en las economías latinoamericanas, el abordar estrategias tendientes a resolver los problemas de empleo y de satisfacción de necesidades esenciales a nivel nacional, tiene claras implicaciones en cuanto a sus relaciones internacionales. Por ello, el capítulo V dedica gran parte del análisis a tratar de esclarecer las vinculaciones entre los cambios estratégicos a nivel nacional y los cambios que se están discutiendo en el orden económico internacional. Se sostiene que si bien las negociaciones internacionales influyen sobre la viabilidad de las estrategias nacionales, éstas no debieran condicionarse mutuamente. Por el contrario, América latina, especialmente los países más avanzados de la región, de hecho está ya determinando un cambio en el orden económico internacional prevaleciente mediante la exportación de productos manufacturados que, sin duda, benefician la creación de empleo y generan un excedente que, de ser aprovechado a nivel nacional, permitiría alcanzar logros mayores que los registrados en el pasado en materia de necesidades esenciales. Es evidente que la exportación de productos manufacturados comienza a enfrentar problemas de acceso a mercados internacionales y a despertar tendencias proteccionistas que sólo pueden resultar en una disminución de la capacidad de los países en desarrollo para resolver sus propios problemas nacionales. Por ello se argumenta que, muy ligado al problema de satisfacción de necesidades esenciales en los países en vías de desarrollo, está también la necesidad de reestructurar las economías de los países centrales, la que necesariamente implicaría alterar la situación de empleo prevaleciente en éstos.

Este documento fue originalmente preparado para el Seminario sobre planificación para las necesidades esenciales en América latina, organizado por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya y el PREALC (Bogotá, 5 a 10 de marzo de 1979), y constituye una revisión del Documento de trabajo núm. 148 del PREALC, de junio de 1978. El estudio fue escrito bajo la supervisión del Director del PREALC, quien en colaboración con el Sr. Jaime Mezzera elaboró el capítulo I. El Sr. Norberto García redactó el capítulo II; el Sr. Emilio Klein preparó los capítulos III y IV, a partir de insumos de todos los miembros del equipo del PREALC. El capítulo V fue elaborado en su primera versión por los señores Ricardo Lagos y Jaime Mezzera y en la definitiva por el Sr. Ricardo Lagos. No obstante, el documento trata de recoger los avances realizados por el PREALC en su conjunto y son el fruto de la discusión permanente de los problemas de empleo, distribución del ingreso y satisfacción de las necesidades esenciales.

Víctor E. Tokman,
Director del Programa Regional
del Empleo para América Latina
y el Caribe.

INDICE

	<u>Páginas</u>
Prefacio	v
Capítulo I. <u>Empleo, ingresos y necesidades esenciales</u> ..	1
Capítulo II. <u>Estrategias de desarrollo, empleo y necesidades esenciales</u>	24
Capítulo III. <u>Políticas de empleo e ingresos para los grupos socioeconómicos más afectados</u>	67
Capítulo IV. <u>Instrumentos de políticas públicas y empleo: acceso a los servicios distribuidos</u>	96
Capítulo V. <u>Inserción de América latina en una nueva división internacional del trabajo</u>	114

CAPITULO V

Inserción de América latina en una nueva división
internacional del trabajo

Necesidades esenciales y nuevo orden
económico internacional

El análisis de la estrategia de necesidades esenciales, que se ha hecho hasta ahora, se ha centrado fundamentalmente en las variables internas de dicha estrategia. Vale decir en aquellas relacionadas con las medidas que deben adoptarse y las consecuencias políticas que de ellas se derivan al interior de cada país. Sin embargo, como las diferentes sociedades viven en un mundo interrelacionado, es fundamental analizar también la forma en que tal estrategia afecta o puede afectar la inserción de las sociedades nacionales dentro del campo internacional. En este sentido, puede vincularse la discusión de la estrategia de necesidades esenciales con esa otra discusión acerca del nuevo orden económico internacional (NOEI).

No es necesario hacer referencia a algunos malentendidos que se habrían producido en la vinculación de ambos fenómenos. Para algunos, definiendo de un modo errado la estrategia de la satisfacción de las necesidades esenciales, ésta no sería sino una concepción ingeniosa de los países desarrollados. El objetivo sería eludir el debate central sobre la división internacional del trabajo como asimismo poner el acento en la necesidad de cambios internos en cada una de las sociedades de los llamados países del Tercer Mundo. Para otros - fundamentalmente los países desarrollados - la discusión del nuevo orden económico internacional no es sino una forma, por parte de los países en desarrollo, de eludir - ellos a su vez - las responsabilidades que tienen de modificar la estrategia de desarrollo interno de sus sociedades y centrar el grueso de los problemas que están enfrentando en una suerte de queja frente a lo que es su inserción en la actual división internacional del trabajo. En esta versión casi caricaturizada de unos y otros, parecería entonces que la estrategia de necesidades esenciales es propiciada por los países desarrollados para desviar el debate sobre los problemas internacionales, centrando el énfasis fundamentalmente en el análisis de los problemas internos de cada una de las sociedades. Por otra parte, los países del Tercer Mundo pondrían énfasis en la necesidad de discutir el nuevo orden económico internacional como una manera elegante de sortear lo que sería la discusión de los problemas internos en sus sociedades.

Resulta evidente que un enfoque de estas características difícilmente puede llevar a una discusión coherente y adecuada del problema. No parece que exista un conflicto entre ambos conceptos, sino que entendidos éstos en su perspectiva correcta, uno llega a ser complemento del otro. Efectivamente, esta estrategia de necesidades esenciales que se ha discutido en los cuatro capítulos anteriores, es mucho más viable si se inserta dentro de una división internacional del trabajo más funcionalmente adecuada a las exigencias del desarrollo que la existente hasta el presente, como se podrá ver más adelante. Por otra parte, los frutos a que pueden tener acceso los países como resultado de la nueva división internacional del trabajo, no se van a repartir adecuadamente al interior de cada una de las sociedades de los países más atrasados si no existe una estrategia de

satisfacción de necesidades esenciales que se esté implementando. Esto es, la estrategia de satisfacción de necesidades básicas es más factible a través de un nuevo orden económico internacional; pero la existencia de un nuevo orden económico internacional que permita alcanzar mejores logros del comercio internacional a los países atrasados que los obtenidos hasta el presente no es garantía de que esos frutos van a llegar a los sectores rezagados de sus sociedades. Si nada se hace, ellos seguirán fluyendo hacia los sectores que hasta ahora se han beneficiado del proceso de crecimiento.

La importancia que las relaciones económicas internacionales tienen sobre los países latinoamericanos es evidente que varía de país a país. Como se desprende del cuadro 1, la relación entre exportaciones y producto nacional bruto es muy diferente dentro de la región. Indudablemente que aquellos cuya participación de exportaciones en el total del producto es mayor, tendrán que mirar con particular atención la nueva división internacional del trabajo que está emergiendo. Es sabido que, a nivel mundial, la participación de las exportaciones en el producto nacional bruto de los países en desarrollo es de alrededor de 20 por ciento. Respecto de América latina, la situación es bastante diversa como se aprecia en el cuadro 1. Se desprenden de dichas cifras dos hechos significativos: de una parte, las exportaciones han aumentado a un ritmo menor que el crecimiento del producto¹ y de la otra, la participación de ellas en el producto es inversa al tamaño de los países. Si bien la clasificación entre países grandes, medianos y pequeños puede ser arbitraria, es notable cómo las exportaciones juegan un rol mucho más importante en los países pequeños, donde su participación es similar a la que existe a nivel mundial. En cambio, respecto de los países grandes, ésta es menos de la mitad. Tales cifras indicarían que - como es obvio - el tamaño de los mercados hace que el motor del crecimiento provenga más de elementos internos del sistema que de la vinculación de éste con el exterior, cuando se trata de espacios económicos mayores.

¹ En efecto, éstas han sido:

<u>Período</u>	<u>Crecimiento PIB</u>	<u>Crecimiento exportaciones de bienes y servicios</u>
1950-1960	5,4	3,1
1960-1965	5,3	4,2
1965-1974	7,5	6,2
1974-1976	4,2	1,8

Fuente: CEPAL: Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América latina (Santiago, CEPAL, 1979).

CUADRO 1

América latina: Producto interno bruto, en exportaciones y relación
entre las exportaciones y el PIB

(En millones de dólares de los Estados Unidos de cada año)

	PIB a)		Exportaciones		Relación entre Export. y PIB	
	1970	1978	1970	1978	1970	1978
Argentina	25 024,7	64 548,2	1 773,2	6 476,0	7,1	10,0
Bolivia	1 052,6	4 181,7	187,9	670,9	17,9	16,0
Brasil	45 992,7	190 893,5	2 738,9	12 346,9	6,0	6,5
Colombia	7 110,4	23 470,0	731,6	2 875,5	10,3	12,3
Costa Rica	984,8	3 473,0	231,2	854,9	23,5	24,6
Chile	8 506,2	15 436,0	1 248,6	2 458,4	14,7	15,9
Ecuador	1 791,2	7 215,2	234,3	1 650,0	13,1	22,9
El Salvador	1 028,6	3 071,6	228,3	1 144,7	22,2	37,3
Guatemala	1 904,0	6 169,4	290,2	1 146,0	15,2	18,6
Haití	455,6	1 287,0	40,3	158,4	8,8	12,3
Honduras	714,8	1 770,5	173,7	569,2	24,3	32,1
México	33 496,0	92 438,6	1 401,3	5 450,0	4,2	5,9
Nicaragua	777,7	2 173,5	178,6	634,1	23,0	29,2
Panamá	1 045,8	2 306,1	107,3	257,6	10,3	11,2
Paraguay	596,0	2 559,9	64,1	258,2	10,8	10,1
Perú	6 902,4	11 161,0	1 045,6	1 900,0	15,1	17,0
Rep. Dominicana	1 485,5	4 695,0	213,6	702,5	14,4	15,0
Uruguay	2 509,1	4 949,2	232,7	675,0	9,3	13,6
Venezuela	11 431,8	39 679,2	2 647,0	9 216,9	23,2	32,2
<u>Totales</u>			<u>15 793,6</u>	<u>52 602,8</u>		

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

a) A precios de mercado.

Pero no sólo la relación entre satisfacción de necesidades básicas y nuevo orden económico internacional debe verse a nivel de relación al interior de países. También es importante que los flujos del comercio y las mayores ventajas que puedan obtener los países en desarrollo, como resultado del nuevo orden económico internacional, se reparta equitativamente entre los diversos países en desarrollo. Es decir, es necesario que se adopten medidas para que esta estrategia en el NOEI pueda alcanzar por igual a los diferentes países y no se produzcan concentraciones de los frutos en uno respecto de otros. Esto es particularmente importante cuando se piensa en el tipo de negociaciones que se están realizando y el hecho de que los intereses de los países en desarrollo no siempre son homogéneos.

Países que se encuentran en una etapa de desarrollo más avanzado y que están teniendo acceso al comercio de productos manufacturados pueden tener intereses o prioridades diferentes en la estrategia de aquellos otros que se encuentran en estadios de desarrollo menor. De ahí que es menester analizar medidas o preferencias especiales a aquellos países que, dentro del mundo en desarrollo, tienen un menor grado de desarrollo relativo.

Esta experiencia que existe a nivel mundial se ha adoptado dentro de variados esquemas de integración en la región, y es así como por ejemplo, los países que integran el Acuerdo del Pacto Andino tienen normas especiales para favorecer a los países de menor desarrollo relativo dentro de ese esquema de integración. En otras palabras, el estudio del nuevo orden económico internacional debe hacerse pensando (1) la forma en que los frutos alcancen a los sectores rezagados dentro de los países y (2) la forma en que estos frutos alcancen de un modo equitativo y equilibrado a la totalidad de los países en desarrollo y no a aquellos que por su dimensión, grado de desarrollo, recursos naturales, puedan encontrarse en mejor condición que otros para beneficiarse de los mismos, no obstante que - a veces - la participación porcentual de sus exportaciones en el producto pueda aparecer poco significativa.

De este modo, tanto la estrategia de satisfacción de necesidades básicas como las discusiones sobre el nuevo orden económico internacional, están necesariamente interrelacionadas si se persigue mejorar los niveles de empleo e ingresos de los grupos más afectados, tanto respecto de países como los distintos grupos de trabajadores dentro de ellos. Por esta razón, el objetivo central debería consistir en asegurar que los esfuerzos nacionales se dirijan a satisfacer las necesidades esenciales de toda la población y a la vez que, en tanto ello sea posible, la reestructuración de la economía internacional conlleve no sólo a beneficiar a determinado número de países, sino a todos los países en desarrollo, de suerte que los frutos de esta estrategia a través de la satisfacción de necesidades esenciales alcance a todos los estratos de la población.

Cambios en el comercio mundial

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial los cambios que se han generado en los flujos del comercio mundial han sido fundamentales respecto a América latina y el Caribe. Como puede observarse en el cuadro 2, ha habido un declinar importante en la participación de América latina dentro de lo que era el comercio entre 1950 y 1977. En efecto, la participación de las exportaciones de América latina

CUADRO 2

Evolución del comercio mundial por regiones principales

	Exportaciones			Importaciones		
	Porcentajes del total		Tasa anual de crecimiento	Porcentajes del total		Tasa anual de crecimiento
	1950	1977		1950	1977	
A. Países desarrollados con economía de mercado	60,2	64,7	10,9	65,0	67,8	10,4
1. Estados Unidos	16,6	10,6	8,8	14,6	12,9	9,7
2. Canadá	4,7	3,7	9,6	4,6	3,4	8,9
3. MCE (9 países)	26,5	33,5	11,6	31,7	33,4	10,5
4. AELI (8 países)	5,6	5,8	10,7	6,1	6,9	10,7
5. Japón	1,3	7,1	17,8	1,6	5,7	15,5
6. Otros	5,6	4,0	9,2	5,9	5,5	10,
B. Países centralmente planificados	8,1	9,5	11,3	7,9	9,3	10,9
1. Europa oriental	6,8	8,7	11,6	6,3	8,6	11,5
2. Asia	1,3	0,8	8,5	1,6	0,7	7,2
C. Países en desarrollo	31,7	25,8	9,8	27,1	22,9	9,6
1. Exportadores de petróleo	7,3	13,6	13,2	4,2	8,3	13,0
América latina	0,7	1,2	12,9	0,9	1,2	11,5
2. No exportadores de petróleo	24,4	12,2	7,8	22,9	14,6	8,4
América latina	10,1	4,4	7,2	8,2	4,9	8,2
África	4,0	1,6	7,0	4,4	2,6	8,0
Asia	9,5	5,9	8,7	8,3	6,2	10,3
Medio Oriente	0,8	0,3	6,7	1,0	0,9	10,4
<u>Totales</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>10,6</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>10,2</u>

Fuente: CEPAL: América latina en el umbral de los años 80 (Santiago, 1979), cuadro 8, pág. 21.

en el total de las exportaciones cae de 10,8 a 6,6 por ciento en aquellos años y la participación de las importaciones cae de 9,1 a 6,1 por ciento¹. Esta disminución en la participación del comercio mundial por parte de América latina refleja obviamente una tasa de crecimiento medio anual del período que es la más baja respecto de cualquier otra región del planeta. No sólo respecto del mundo desarrollado, sino que también respecto de otras regiones de los países en desarrollo. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones para América latina en estos 27 años es de 7,2 por ciento que se compara muy desfavorablemente con las tasas de casi 11 por ciento para los países desarrollados con economía de mercado y levemente mayor para los países de economía centralmente planificada. Respecto de los países en desarrollo, el promedio es del diez por ciento. Similares consideraciones pueden hacerse respecto de las importaciones como se observa también en el mencionado cuadro. Esta situación de deterioro en la participación de América latina en el comercio mundial, no refleja por otra parte lo que ha sido el esfuerzo en términos de crecimiento que ha venido desarrollando la región, sea respecto de su producto interno bruto, sea respecto de su producto industrial. En efecto, el índice de expansión de las exportaciones de América latina fue de 195 en 1970 (sobre la base de 1950 = 100), en tanto que el producto industrial sobre la misma base alcanza un índice de 300 y el producto interno bruto un índice de 250. Respecto a exportaciones, esto se compara muy desfavorablemente con Norteamérica, Europa, la URSS, Asia y África.² Ciertamente que el crecimiento es mayor que el de los Estados Unidos.² Ciertamente que esta baja participación de América latina se explica en gran medida como resultado del extraordinario incremento que tienen los flujos del comercio mundial entre los países desarrollados. En este sentido, el gran cambio que se genera en estos 30 años es el aumento del comercio entre los países desarrollados y la concentración de este comercio fundamentalmente en torno a manufacturas. No obstante, como ya se indicó, aun si a América latina se la compara con otras regiones del Tercer Mundo, se puede comprobar el deterioro de su participación en el comercio mundial.

Pero hay otras explicaciones respecto de esta disminución de la presencia latinoamericana en el comercio mundial. Ello no obstante las tasas satisfactorias de crecimiento que la economía latinoamericana en su conjunto experimentó en este período y al cual se ha hecho referencia en páginas anteriores. Una de estas explicaciones es apuntar a lo que en el lenguaje de CEPAL se ha denominado "crecimiento hacia adentro", esto es, la industrialización fundada en la sustitución de importaciones. Basado en la necesidad de industrializar - lo cual requeriría un fuerte aumento de la capacidad de importar para hacer frente a la importación de equipos productivos - y en la tendencia a la baja secular de los términos de intercambio de los países exportadores de materias primas y alimentos primarios, el modelo ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones), plantea la necesidad de la baja en el coeficiente de apertura de la economía, es decir, de la relación entre importaciones (y consecuentemente, exportaciones) y producto, de manera de permitir que el sector industrial crezca más rápidamente que el producto,

¹ Tomando a América latina en su conjunto, o sea, sin distinguir entre países exportadores y no exportadores de petróleo.

² CEPAL: Estudio económico de América latina, 1971 (Santiago, CEPAL).

las exportaciones y el sector primario de donde ellas provienen. Si bien esta explicación puede satisfacer, se halla muy lejos de ser la única. Lo que está en el trasfondo es que los cambios que se generaron en el comercio mundial excedieron por mucho la capacidad de respuesta que podía tener América latina para insertarse dentro del proceso que llevaba a dichos cambios. Este proceso es el que se ha caracterizado recientemente como una internacionalización a través del comercio externo, el cual se industrializa por un parte y se centraliza por la otra¹. Se industrializa en tanto, como ya se señaló, el grueso del crecimiento es en torno al aumento del comercio de manufacturas y se centraliza en tanto el crecimiento más rápido tiene lugar en el flujo comercial entre los países desarrollados o centrales. En efecto, como se puede apreciar en el ya mencionado cuadro 2, en 1975 los países desarrollados participaban en 66 por ciento del total de las exportaciones mundiales. Es interesante de paso subrayar la pérdida en la importancia relativa de los Estados Unidos de un 16,6 a 12,2 entre 1950 y 1975, comparado con el aumento en la importancia que experimentan los países de la Comunidad Económica Europea, Japón y los de la Asociación Europea de Libre Comercio, todos los cuales incrementan sus porcentajes de participación de un modo significativo.

Tan importante como la disminución de la participación de América latina en el comercio mundial es la modificación que se ha producido en el origen y destino de los flujos. Lo grueso y característico ha sido la mayor diversificación en lo que a exportaciones e importaciones se refiere (cuadro 3).

Destaca la pérdida relativa de la importancia de los Estados Unidos y Europa occidental, que recibían 78 por ciento de las exportaciones hacia 1950, cifra que cae a 61 por ciento en 1975, en tanto que han aumentado las exportaciones intralatinoamericanas y la importancia de los países socialistas (básicamente como resultado del comercio de Cuba).

Dentro de los cambios en el comercio mundial, y aunque sea de paso, es importante consignar lo acaecido con los movimientos de capitales. De una parte, en América latina se han mantenido tasas de crecimiento de la inversión extranjera a un ritmo de 12 por ciento anual y a la vez que se ha producido un extraordinario incremento de la deuda externa. Respecto de lo primero, no puede desconocerse la importancia creciente de las empresas transnacionales. En cuanto a lo segundo, el cuadro 4 es ilustrativo, tanto del ritmo acelerado (en especial de los últimos años) y el cambio en la composición. Es cierto que la mayor importancia de los acreedores privados ha sido señalada por muchos como una demostración de un independencia de la región frente a los centros financieros tradicionales en tanto los países tienen ahora mayores alternativas para el crédito externo.

¹ PINTO, A.: "La internacionalización de la economía mundial y la periferia", en Revista de la CEPAL, (Santiago, CEPAL), núm. 9 diciembre de 1979.

² Otros autores, por el contrario, señalan que ciertas características de los préstamos banqueros no son adecuadas para los intereses de los países en desarrollo, v.gr. Devlin, R.: "Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto", en Revista de la CEPAL, núm. 9, diciembre de 1979.

CUADRO 3

América latina: Regiones de destino de las exportaciones y origen de las importaciones 1950-1975

(En porcentajes)

Regiones	1950		1960		1970		1975	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Estados Unidos y Canadá	50,3	53,8	42,1	41,1	35,7	38,4	38,7	32,3
Europa Occidental	28,1	27,9	32,8	32,7	32,1	29,5	22,5	24,7
Japón	1,0	0,8	2,6	3,1	5,7	5,9	3,8	8,2
Otros países desarrollados	0,4	0,5	0,8	1,2	0,4	0,6	0,3	0,7
URSS. y Europa oriental	0,8	1,0	2,6	2,3	5,7	5,0	7,9	4,5
China y otros	0,1	0,1	0,4	0,1	0,6	0,5	0,5	0,3
América latina y el Caribe	17,3	12,7	16,5	16,7	18,0	16,7	19,7	16,9
Países de África en desarrollo	-	-	1,0	0,4	0,7	1,3	2,6	2,8
Países de Asia en desarrollo	1,7	3,1	0,7	2,3	1,2	2,0	2,5	19,6

Fuente: CEPAL: América latina en el umbral de los años 80, op. cit.
 CEPAL: Tendencias históricas y proyecciones de comercio latinoamericano en el ámbito mundial (Santiago, noviembre de 1978)

CUADRO 4

América latina: Composición de la Deuda Pública externa^{a)}
por tipo de acreedor 1961-1967

(En porcentajes)

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976	1977
<u>Total privado</u>	<u>46,8</u>	<u>41,2</u>	<u>50,6</u>	<u>58,2</u>	<u>61,2</u>
Proveedores	26,0	18,2	14,1	8,6	8,7
Bancos	12,3	13,8	29,5	43,2	45,7
Bonos	7,7	6,5	4,8	3,6	5,3
Otros	0,8	2,7	2,2	2,8	1,5
<u>Total oficial</u>	<u>53,2</u>	<u>58,8</u>	<u>49,4</u>	<u>41,8</u>	<u>38,8</u>
Multilateral	18,7	22,9	22,7	20,4	20,1
Bilateral	34,5	35,9	26,7	21,4	18,7

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo: Progreso económico y social en América latina, informe 1978 (BID, Washington, D. C., s/f.)

a) Incluye el saldo no desembolsado a fines de cada año.

CUADRO 5

América latina: Relaciones entre el servicio de la Deuda
Pública externa y el valor de las exportaciones
de bienes y servicios, 1961-1977

(En porcentajes)

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976	1977
1. <u>Principales países deudores</u>	<u>15,3</u>	<u>15,6</u>	<u>15,0</u>	<u>17,1</u>	<u>23,5</u>
Argentina	21,1	25,3	19,5	18,4	15,3
Brasil	29,4	17,8	14,8	15,1	25,8
Chile	17,9	15,7	16,5	32,4	32,6
Colombia	13,6	13,2	13,6	9,8	8,9
México	19,3	22,8	23,0	32,9	48,5
Perú	6,6	12,4	22,1	26,0	30,5
Venezuela	3,1	2,2	5,2	4,1	8,1
2. <u>Resto de América latina</u>	<u>4,9</u>	<u>6,1</u>	<u>8,5</u>	<u>6,8</u>	<u>7,8</u>
3. <u>América latina</u>	<u>13,4</u>	<u>13,4</u>	<u>13,5</u>	<u>14,1</u>	<u>19,0</u>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo: Op. cit.

Es útil recordar que este fenómeno se halla estrechamente ligado a la mayor liquidez internacional, la cual, en buena medida, es resultado del mecanismo de reciclaje de las divisas provenientes de países de la OPEP.

Involucra cierto riesgo predecir que estas tendencias hacia la mayor importancia de los acreedores privados en materia de financiamiento internacional puedan continuar con el ritmo de expansión que han tenido en la última década. El otro elemento capaz de frenar este crecimiento de la deuda, lo constituye el peso creciente que el servicio de la misma está teniendo sobre la balanza de pagos de los países de la región. En efecto, como lo indica el cuadro 5, en algunos países el porcentaje de las exportaciones que debe destinarse al servicio de la deuda, se ha venido elevando paulatinamente. Si bien no existen límites definidos para este proceso, es claro que cifras cercanas al 50 por ciento del valor de las exportaciones colocan a los países en una situación difícil. Debe señalarse que las cifras serían más elevadas si se considera el total de la deuda externa y no sólo la deuda pública, en tanto la deuda privada ha aumentado en varios países (los más grandes) a tasas iguales o superiores a la deuda pública.

Nuevo orden económico internacional,
cambios y desarrollo nacional

Estos cambios en la economía internacional no han modificado ciertas características de la misma, que han sido perjudiciales para los países en desarrollo. De ahí que diferentes y variados foros internacionales han puesto el acento en la necesidad de tomar medidas para:

- mejorar los términos de intercambio de los países en desarrollo no exportadores de petróleo;
- estabilizar precios de materias primas;
- aliviar el servicio de la deuda externa;
- facilitar acceso a los mercados de países desarrollados para las exportaciones manufactureras;
- disminuir las crecientes medidas proteccionistas;
- vincular cambios en el sistema monetario a mecanismos de ayuda financiera;
- aumentar los recursos que los países ricos destinan a ayuda financiera - la escurridiza meta del uno por ciento de su producto;
- modificar los sistemas de transferencia tecnológica y de cooperación económica, etc.

Todos estos temas son de gran complejidad y requieren, para ser abordados, de ópticas muy diferentes. Algunos de ellos tocan de una manera más directa la estrategia de satisfacción de necesidades esenciales diseñada en los capítulos anteriores. Otros, de un modo

tangencial, en tanto son elementos importantes para facilitar el crecimiento económico y esto es condición necesaria (aunque no suficiente) para implementar dicha estrategia.

Tal vez sea útil referirse a dos o tres elementos que entran en el debate sobre el nuevo orden económico internacional, y que afectan directamente a la satisfacción de necesidades básicas en la región. Se mencionarán, solamente, ante la complejidad del tema del nuevo orden económico internacional y su vinculación con las estrategias para satisfacer necesidades esenciales, algunos de los elementos que aparecen como más relevantes.

El primero dice relación con los problemas de comercio y crecimiento económico. En tanto los sistemas económicos no son autárquicos ni pueden serlo, un elemento importante para que los sistemas puedan crecer se refiere a la vinculación de éstos con otros sistemas económicos; de ahí la influencia del comercio internacional. El comercio internacional pasa a ser una variable importante para poder acelerar el crecimiento de los países. Se ha visto en este capítulo (cuadro 1) lo que ha sido la evolución de dicho comercio y cómo América latina en su conjunto ha perdido participación en él. También se ha señalado la importancia que el comercio tiene respecto de países grandes y pequeños. No es casualidad el que el porcentaje de las exportaciones dentro del producto nacional, en muchos casos, sea inverso al tamaño de los países. En este sentido, los países pequeños de la región pasan a ser mucho más dependientes del comercio internacional, el que se constituye en una fuerza generadora de su crecimiento interno. Cuando el 20, 25 o 30 por ciento de su producto tiene que exportarse, la demanda que estos bienes tengan en los mercados internacionales llega a ser un elemento fundamental en su desarrollo.

Diverso es el caso de otros países, como por ejemplo México, en que sólo un 5 por ciento de su producto está destinado a exportarse. Allí existen mercados internos desarrollados y poderosos que vienen a tener, en términos relativos, una importancia mayor que la del comercio internacional respecto de los países pequeños. En éste un primer elemento que conviene tener presente cuando se piensa en el tipo de negociaciones que América latina debe afrontar en la discusión del nuevo orden económico internacional: los países pequeños, si bien en la estructura del comercio mundial tienen cifras prácticamente insignificantes, son a su vez los que al interior de sus economías, pueden ser afectados de un modo más directo por el resultado de dichas negociaciones. Y, por otra parte, son los países "grandes" los que pueden tener un mayor poder de negociación en la mesa de debates sobre el nuevo orden económico internacional. Se da aquí, en consecuencia, una situación un tanto paradójica; el comercio internacional es más importante para países pequeños que para los países grandes, pero son precisamente estos países pequeños los que aparecen con menor poder de negociación en el debate internacional. De ahí entonces que sea aconsejable y, acaso, fundamental que las estrategias negociadoras de los países de la región se presenten como una sola gran estrategia y es necesario, en consecuencia, compatibilizar los intereses de países grandes y pequeños, de manera que la región pueda presentarse con una sola voz.

Directamente vinculado con lo anterior se encuentra el hecho del aumento de las exportaciones de los países "grandes" de América latina, que en este momento inquieta mayormente a los países industrializados. En efecto, dado el volumen de sus exportaciones, éstas

aparecen como competitivas con la producción interna de los países desarrollados, lo que explica la tendencia creciente hacia el proteccionismo que se avizora con fuerza cada vez mayor en los países desarrollados (producto sea de circunstancias coyunturales como puede ser la recesión por la que éstos han pasado recientemente, o resultado de políticas de estabilización para hacer frente a las presiones inflacionarias que se están generando como resultado de los fenómenos energéticos).

Lo paradójico es que, desde el punto de vista de estos países, el peso relativo que tiene el éxito de su política de exportación es menor que la que puede presentarse respecto de los países pequeños por las razones dadas anteriormente. De ahí entonces que es fundamental explorar el impacto que tiene el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo respecto de los niveles de empleo en los países desarrollados. Estudios recientes demuestran que si estos países desarrollados con economías de mercado suprimieran las barreras aduaneras y redujeran en promedio en 50 por ciento las barreras arancelarias, el efecto que esto tendría sobre la pérdida de empleo en dichos países como resultado de las disminuciones proteccionistas sería prácticamente insignificante. Es interesante subrayar que la mayor parte de las pérdidas en el empleo serían consecuencia del mayor comercio que se generaría entre los propios países desarrollados¹.

El otro elemento que debe tenerse presente en la estrategia de satisfacción de necesidades esenciales, se refiere al grado de homogenización que ésta puede tener respecto de un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para la implementación de dicha estrategia. Es evidente que si los países de la región adoptan alguna de las señaladas anteriormente, será necesario tender a la producción en gran escala de un conjunto de productos esenciales. Respecto de éstos, las posibilidades de comercio entre los países en vías de desarrollo que adopten dicha estrategia y de complementación de unos en función de las ventajas comparativas que tengan otros, hará posible un intercambio del comercio en cifras superiores a las actuales. Simultáneamente, como resultado de la especialidad de los países en algunos productos básicos podría generarse una disminución en los costos de producción de los mismos. Es obvio que el actual patrón de comercio internacional que existe en la región es resultado y reflejo del tipo de desarrollo que ésta ha venido teniendo. En tanto la estrategia de satisfacción de necesidades esenciales apunta a un estilo de desarrollo distinto y a la satisfacción de demandas esenciales, el perfil productivo que se genera al interior de los países habrá de tener modificaciones radicales. Ese nuevo perfil productivo que emerge puede dar origen, a través de una política de complementación entre los países que sigan esta estrategia, a una especialización de unos y otros en determinadas líneas de productos, de tal manera que el intercambio de los mismos no sólo

¹ UNCTAD: Impacto sobre el empleo de las medidas de política internacional en materia de comercio y desarrollo (Ginebra, 1975); véase, además, OIT: Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial, Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia Mundial del Empleo, (Ginebra, 1976), y Lydall, H. F.; Comercio internacional y empleo (Ginebra, OIT, 1975).

pueda significar una disminución de costos sino además un incremento en los volúmenes de comercio entre dichos países. Este es un elemento que requiere de un mayor estudio y profundización. Sin embargo, la visualización que se pueda tener de un conjunto importante de países de la región apuntando hacia esta estrategia, permite predecir un proceso de integración de las economías latinoamericanas mayor que el actual. A la vez, permite obtener ventajas comparativas superiores a las que puedan haber hoy por el tipo de comercio que existe en que la diversidad de productos es mayor, más sofisticada y tendiendo a satisfacer necesidades de grupos de ingresos elevados.

Vinculado a lo anterior, se encuentra el problema de la tecnología. Se ha sostenido en algunas publicaciones que las tecnologías necesarias para producir bienes que generen una oferta compatible con la satisfacción de necesidades esenciales serían tecnologías de una simplicidad mayor que la que se requiere para producir bienes con un grado de sofisticación que hoy caracteriza el perfil productivo de muchos de nuestros países como resultado de patrones de demanda diferentes. Si esto fuera así, querría decir entonces que muchas de las complejidades que presenta el problema de las transferencias tecnológicas para adoptar tecnologías de países avanzados a países en desarrollo se reducirían grandemente, en tanto las características de los productos a ser ofrecidos para satisfacer esta nueva estrategia, tenderían a ser mucho más simples. Este es otro elemento positivo que haría entonces que las negociaciones sobre el NOEI respecto a transferencias tecnológicas tuvieran características diversas de las actuales. Si se está pensando en sociedades que tendrían patrones productivos y estilos de desarrollo diferentes y simplificados, probablemente las negociaciones en transferencia tecnológica debieran concentrarse en algunos productos esenciales que son claves para la implementación de la estrategia y en consecuencia, el resto de las tecnologías para otros bienes podría quedar dejado a la libre negociación.

Muy vinculado al punto anterior puede considerarse el papel de las empresas multinacionales. Estas, en cierto modo, junto con difundir las tecnologías que desarrollan en los países avanzados, suelen transmitir hábitos de consumo, conductas y valores propios de sociedades con un alto grado de satisfacción de sus necesidades no sólo esenciales, sino casi superfluas o de lujo, como así también están en condiciones de poder transmitir necesidades "ficticias" en relación con lo que son las realidades de América latina. Es importante tener presente que aproximadamente el 25 por ciento del comercio mundial de los países de economía de mercado es realizado directamente por las empresas multinacionales, sea entre las subsidiarias y sus casas matrices, sea entre las subsidiarias entre sí¹. Gran parte de este comercio entre empresas multinacionales es resultado del grado de sofisticación del consumo que existe en algunas regiones avanzadas y de la transmisión de éste al Tercer Mundo.

Es relativamente sencillo lo que se está planteando tanto respecto de las tecnologías como de las empresas transnacionales y las discusiones que al respecto se tienen en cuanto al NOEI. Ante la

¹ Véase, por ejemplo, Fajnzylber, F. y Martínez Tarrago, T.: Las empresas transnacionales (México, Fondo de Cultura Económica, 1976).

dificultad de poder resolver globalmente los temas que plantea, puede ser preferible concentrarse en aquellas tecnologías y empresas multinacionales que estén dedicadas a la producción de bienes esenciales que son indispensables para la estrategia descrita anteriormente.

Necesidades esenciales y exportación
de manufacturas

El mero hecho de que un país semiindustrializado exporte manufacturas dentro del marco de un nuevo orden económico internacional no implica necesariamente una mejoría significativa en el nivel de vida de sus habitantes de menos ingresos. En efecto, parece poco probable que los minifundistas y trabajadores sin tierra, los vendedores ambulantes y otros trabajadores informales - que componen una mayoría abrumadora de los pobres en la generalidad de los países - reciban beneficios directos de una mejor inserción de América latina en los mercados internacionales.

Sin embargo, esta mejor inserción es básica para el proceso de creación de empleo productivo y satisfacción de las necesidades básicas en al menos tres sentidos:

a) Porque, como se menciona anteriormente, en la mayoría de los casos, los países no podrán producir sino a costos altos la totalidad de los bienes que satisfagan las necesidades básicas, por lo cual buen número de dichos bienes serán "producidos indirectamente" por las divisas que es necesario generar para poder importar tales bienes.

b) Porque una reorientación del crecimiento hacia una mayor apertura exportadora debería llevar a un más alto ritmo de expansión en aquellos sectores que presentan ventajas comparativas. En otras palabras, debería producirse una más eficiente asignación de recursos productivos que llevaría consigo una aceleración en el ritmo de crecimiento del producto, del empleo y del excedente que podría destinarse a cerrar la brecha de pobreza que se discute en el capítulo II.

c) Porque, en la medida en que las ventajas comparativas de los países latinoamericanos suelen estar más cerca del extremo trabajo intensivo del espectro de producción, debería producirse una baja (o un más lento crecimiento) de la relación capital-trabajo media de toda la economía por cambio en la mezcla de productos. Esto aun si no se altera la mezcla de factores al interior de cada uno de los sectores productivos.

El efecto sobre el crecimiento económico y sobre el patrón tecnológico medio sería, entonces, acumulativamente favorable para obtener una mayor creación de empleo en sectores modernos de la economía. Es cierto, como se ha indicado anteriormente, que el grueso de los sectores que no satisfacen las necesidades básicas se encuentran en el sector rural y en el denominado sector informal urbano en las ciudades de América latina. Independientemente de las medidas que se puedan adoptar respecto de estos sectores, la solución de largo plazo tiene que estar en el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo del sector moderno de la economía.

Se ha mencionado anteriormente las dificultades que en el último tiempo ha enfrentado este sector para continuar expandiéndose. Sin embargo, a la etapa de sustitución fácil de importaciones y a la posterior etapa en la cual las empresas transnacionales entran a desempeñar un papel importante en el crecimiento de las manufacturas, en la última década ha surgido con cierta fuerza la capacidad por parte de algunos países latinoamericanos de poder exportar manufactura. La evolución de las exportaciones de éstas y su relación con la exportación total de bienes ha ido en permanente crecimiento (cuadro 6). En efecto, en tanto las exportaciones de manufacturas constituían sólo el 2 por ciento de las exportaciones totales de bienes de la región en 1961, hacia 1977 ésta constituía el 18 por ciento de las exportaciones totales.

No es posible generalizar esta evolución a todos los países de América latina; prácticamente dos tercios de esta exportación manufacturera se concentra en Argentina, Brasil y México. En tanto la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras, en los últimos 20 años, ha sido superior a la tasa de crecimiento del producto industrial, es evidente que la exportación de manufacturas se ha ido convirtiendo en un agente industrializador cada vez más importante como factor de crecimiento del producto industrial.

Según un estudio reciente de la OCDE¹, Brasil y México figuran entre los nuevos países industrializados. En ese estudio - que abarca otros países como España, Grecia, Hong Kong, Portugal, Singapur y Yugoslavia -², se concluye que del punto de vista del empleo, "la relación entre empleos 'creados' por la exportación de productos manufacturados hacia los nuevos países industriales y aquellos 'perdidos' a causa de las importaciones correspondientes de ellos, se sitúan probablemente entre un 0,75 por ciento y 0,95 por ciento en la mayoría de los países industriales avanzados". Como allí se indica, es una "pérdida" poco significativa que constituye precisamente la ganancia de bienestar que trae consigo el comercio exterior. Esto se refleja, por lo demás, en las importaciones de la OCDE provenientes de México y Brasil que aumentaron de 100 millones de dólares en 1963 a casi 4 000 millones en 1977 (lo que implica un aumento en las importaciones totales de los países de la OCDE de 0,3 por ciento en 1963 a 1 por ciento en 1977). Este aumento de las importaciones también tiene su contrapartida en las exportaciones de la OCDE hacia estos dos países, de 1 600 millones en 1963 a casi 11 000 en 1977, lo que representa 2,4 y 2,1 por ciento del total de exportaciones, respectivamente³.

¹ OCDE: L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges des produits manufacturés - Rapport du Secrétaire Général (OCDE, Paris, 1979).

² No es necesario subrayar las diferencias estructurales y de sistemas económicos que representan los países escogidos, todo lo cual hace difícil deducir medidas de política que puedan aplicarse indiscriminadamente a unos u otros.

³ OCDE: op. cit., cuadros 4 y 6, págs. 25 y 29.

CUADRO 6

América latina: Evolución de las exportaciones de manufacturas^{a)}
y su relación con las exportaciones totales de bienes

(En millones de dólares corrientes de los Estados Unidos)

	1961	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977
Exportaciones de manufacturas								
Argentina	132	144	420	978	1 290	930	1 212	1 000 ^{b)}
Brasil	141	237	580	1 672	2 534	2 725	3 061	4 000 ^{b)}
México	125	183	444	1 200	1 250	1 168	1 315	1 500 ^{b)}
Subtotal	399	584	1 444	3 850	5 074 ^{b)}	4 823 ^{b)}	5 583 ^{b)}	6 500 ^{b)}
Otros países	222	386	731	1 275	1 750 ^{b)}	1 810 ^{b)}	2 200 ^{b)}	2 500 ^{b)}
América latina ^{c)}	620	950	2 175	5 125	6 824 ^{b)}	6 633 ^{b)}	7 788	9 000 ^{b)}
Exportaciones totales de bienes de América latina	-	11 031	14 885	25 985	44 337	37 220	43 267	50 824
Relación entre las exportaciones de manufacturas y las exportaciones totales de bienes	2	9	15	20	15	18	18	18

Fuente: CEPAL: América latina en el umbral de los años 80, op. cit., cuadro 34, pág. 60.

- a) Según definición adoptada por la UNCTAD, excluidas las partidas CUCI 331.0, el grupo CUCI 332 y el capítulo CUCI 68.
b) Cifras estimadas parcialmente.
c) América latina incluye: países miembros de la ALALC, países miembros del MCCA, países miembros de la CARIFTA/CARICOM, Panamá y República Dominicana.

El otro elemento que debe señalarse en la caracterización que ha tenido este proceso se refiere a que el grueso de las exportaciones de manufacturas (aproximadamente el 70 por ciento), se dirigen a los países desarrollados de economía de mercado y 35 por ciento hacia otros países de América latina. En otras palabras, sólo dos regiones del mundo, la propia América latina y los países industrializados, constituyen el destino final de las exportaciones de América latina. Esto hace comprensible el por qué la región está planteando en todos los foros y debates internacionales, con fuerza cada vez más creciente, el libre acceso de sus exportaciones manufactureras a los países industrializados. Es evidente que si bien durante la fuerte recesión mundial de 1974-1975, las exportaciones manufactureras latinoamericanas disminuyeron, como era inevitable, lo hicieron en proporción menor que las exportaciones tradicionales de materias primas¹. Como consecuencia de ese comportamiento dinámico, los nuevos sectores exportadores tendieron a crear empleos en proporciones que se sitúan entre tres y cuatro por ciento de la fuerza laboral según trabajos del PREALC referidos a Colombia, Chile, México y Uruguay. En otras palabras, las políticas de exportaciones industriales pueden absorber una proporción considerable del desempleo abierto urbano.

Los éxitos que hasta aquí ha tenido la región respecto a exportación de manufactura, es probable que encuentren dificultades crecientes en el futuro. La primera de estas razones se debe al hecho bastante conocido que, en general, las exportaciones de América latina se refieren a bienes de consumo básico, cuyas elasticidades-ingreso son bajas y, en consecuencia, es probable que el ritmo de crecimiento de estas exportaciones no pueda ser mantenido en el futuro, como resultado de que la demanda internacional por estos bienes crezca en forma relativamente lenta. Ello estaría significando que gran parte de estas exportaciones de América latina se ha hecho a expensas de la producción local en los países desarrollados y, en consecuencia, sería factible suponer que las posibilidades de expansión pudieran estar cerca del agotamiento.

El otro elemento que dificulta la situación es a que, como normalmente estas industrias son intensivas en mano de obra, su reemplazo por exportaciones provenientes de países del Tercer Mundo significa, a veces, reacciones por parte de los movimientos obreros organizados en los países desarrollados, los cuales solicitan imposición de barreras arancelarias al ingreso de dichas exportaciones. En este sentido, los países desarrollados tienden a establecer barreras aduaneras, barreras no aduaneras y arancelarias de distinto tipo que, en general, suelen discriminar contra aquellos productos intensivos en mano de obra como una forma de proteger las fuentes de empleo que se generan localmente. Esto haría entonces que aquellas exportaciones en las cuales América latina pueda tener mayores ventajas comparativas son precisamente las que estarían enfrentando niveles de protección arancelaria mayor por parte de los países centrales, como consecuencia de las funciones de producción que se

¹ Vries, B. de : "Las exportaciones en el nuevo escenario internacional", en CEPAL: Políticas de promoción de exportaciones (Santiago, CEPAL, 1977).

CUADRO 7

Protección arancelaria nominal y efectiva aplicada por los países desarrollados a bienes importantes en las exportaciones de América latina

(En porcentajes)

	Estados Unidos		Comunidad Económica Europea		Japón	
	Protección nominal	Protección efectiva	Protección nominal	Protección efectiva	Protección nominal	Protección efectiva
Alimentos elaborados	9,3	22,1	13,8	a)	27,9	68
Textiles y sus confecciones	23,8	42,5	14,5	40	15,4	45
Industrias ligeras	9,4	24,1	7,2	15	10,3	26
Industrias más complejas	6,7	16,2	8,8	22	11,0	22

Fuente: CEPAL, América latina en el umbral de los años 80, op. cit., cuadro 6, pág. 121.

a) No se dispone del dato.

emplean en la generación de dichos bienes. Es el caso de textiles, calzado, alimentos elaborados y otras industrias tradicionales¹.

Este cuadro apunta en la dirección señalada: la protección efectiva es el doble o a veces el triple de la nominal, constituyendo una excepción a la baja del arancel (de un 18 por ciento en 1961 a un 9 por ciento en 1967, tras la rueda Kennedy según promedios resultantes de estudios en ocho países desarrollados). Pero esta baja seguía las pautas ya señaladas, no siendo uniforme, de suerte que o se mantenían o incluso se elevaban cuando se trataba de bienes en los cuales podía haber ventajas para los países en desarrollo.

A esta situación de largo plazo que pueden enfrentar los países respecto a la exportación de sus manufacturas, deben agregarse las situaciones de tipo coyuntural como fue la recesión del período 1974-1975 y las políticas anti inflacionistas que están adoptando los países desarrollados ante los fenómenos que se han desatado como resultado de la crisis energética. Es evidente que estos elementos coyunturales están afectando fuertemente la expansión futura de las exportaciones de manufacturas en la región.

Resumiendo, puede sostenerse que la exportación de manufacturas pasa a ser un elemento clave para el desarrollo de los sectores modernos, en tanto éstos es esencial que tengan un crecimiento acelerado para poder absorber y generar empleos de aquellos que provienen de sectores rezagados de la sociedad.

El otro elemento que pueden explorar los países de la región se refiere al comercio entre ellos mismos en lo que a exportación de manufacturas se refiere. En efecto, dentro de América latina, 35 por ciento de estas exportaciones queda en la región, cifra ésta que se ha mantenido constante prácticamente en los últimos veinte años. En otras palabras, el crecimiento que han tenido las exportaciones de manufacturas a que nos referimos anteriormente, se ha generado fundamentalmente manteniendo la estructura del comercio en lo que a destino de exportaciones de manufacturas se refiere. Es interesante subrayar que la composición de las manufacturas que se exportan a la región es distinta de la que se exporta a los países industrializados. Como era fácil suponer, en estos últimos 52 por

¹ Un estudio reciente del proteccionismo que enfrentan los productos de América latina señala: "Del material estadístico e informativo recogido, así como de su análisis pormenorizado, surge claramente el manejo de los aranceles por tipo y grupo de productos con evidente intención de favorecer y fomentar relativamente el comercio exterior de aquellos que son de venta común entre países desarrollados y de entorpecer el acceso a los mercados de aquellos que interesan - por su naturaleza - a los países en desarrollo, para lo que han creado una estructura que tiende a mantener aranceles más altos a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos". Véase Mendive, P. I.: "Proteccionismo y desarrollo. Nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional", en Revista de la CEPAL, vol. 6, segundo semestre de 1978, pág. 104.

ciento de las exportaciones está constituido por productos de industrias tradicionales, en tanto que en el comercio intraregional los productos mecánicos alcanzan un 35 por ciento y las industrias tradicionales sólo 42 por ciento. Evidente resulta que esta diferencia en la composición de la estructura de exportaciones está reflejando lo que pueden ser las ventajas comparativas entre países de diferente tamaño dentro de América latina. Este aumento de las exportaciones de manufactura en la región es similar al que se ha realizado dentro del comercio intralatinoamericano en general, no obstante que muchos de los esquemas de integración no han sido particularmente exitosos. Así por ejemplo, las exportaciones entre los países latinoamericanos aumentaron de un 8 por ciento del total de exportaciones de la región en 1960 a 16,7 por ciento en 1977¹.

Redespliegue del comercio internacional

Los elementos que se han esbozado en este capítulo, apuntan a la necesidad de entablar un diálogo entre países avanzados y en desarrollo para buscar caminos armónicos respecto de los cambios que se han y están produciendo en las relaciones económicas internacionales. Son inquietantes las presiones hacia el proteccionismo que aparecen en el mundo desarrollado sea provenientes de sus sindicatos, empresarios u otros sectores que se ven afectados por el "avance" de las exportaciones provenientes del Tercer Mundo. Por otra parte, las tendencias aperturistas en materia de comercio exterior que se aprecian en varios países de América latina pueden sufrir un vuelco ante las dificultades que sus exportaciones enfrentan en los "centros". No deja de ser paradójico que, en tanto la periferia recibe vientos aperturistas, el centro establece barreras arancelarias y no arancelarias, contradiciendo la teoría económica convencional elaborada y transmitida desde los países desarrollados de economía de mercado.

Por otra parte, este "éxito" exportador de manufacturas de algunos países latinoamericanos debiera tratarse con precaución, en tanto para algunos sería una continuación - a un nivel superior - de la antigua división internacional del trabajo: ahora, los países en desarrollo no sólo exportan materias primas sino, además, bienes manufacturados con utilización intensiva de mano de obra. Algunas cifras permitirían sostener esta hipótesis, de suerte que los países avanzados estarían en una etapa de ajuste transfiriendo recursos desde industrias intensivas en mano de obra, hacia otras más sofisticadas o bien hacia los servicios. Se estaría produciendo un redespliegue en gran escala de la localización manufacturera, pero que una vez concluido éste, las fuerzas y características básicas que han estado detrás de la división internacional del trabajo se mantendrían intactas. Aquí existe un campo de acción para unos y otros: estudiar este nuevo "reciclaje" que se estaría produciendo, así como los costos que ello implica y las consecuencias que pueden esperarse.

Para los países en desarrollo que escojan una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, no toda exportación de manufacturas es positiva. Se han dado casos en que ésta es el resultado

¹ Se consideran once países miembros de la ALALC, cinco del Mercado Común Centroamericano, así como Panamá y la República Dominicana.

o de restricciones al consumo de bienes esenciales por caída de la demanda interna, o bien, que para llegar a ser competitivos se requieran niveles salariales por bajo de la línea de pobreza aludida en páginas anteriores. Estos hechos obligan a calificar las exportaciones de manufacturas de los países de América latina, pues a veces éstas pueden ser incompatibles con estrategias para satisfacer necesidades básicas.

Finalmente, tal vez sea útil recordar que el gran escollo es que esta mayor internacionalización de la producción (en la modesta medida que ella se ha producido) va detrás de la internacionalización de los hábitos y modos de vida. Como lo ha indicado R. Prebisch¹ "... la periferia no queda a la zaga en la propagación e irradiación de las formas de consumo cada vez más avanzadas técnicamente. Tiene pues a internacionalizarse el consumo - la sociedad de consumo - con gran celeridad, en contraste con los enormes obstáculos que encuentra la internacionalización de la producción desde el punto de vista del comercio exterior". No es necesario subrayar en qué forma esta internacionalización dificulta las vías económicas que busquen "tan sólo" satisfacer necesidades esenciales. La vinculación entre esta estrategia y la inserción internacional de los estilos de vida debe, en alguna forma, entrar también en el debate actual en tanto tiene igual o mayor importancia que la internacionalización productiva. La correcta apreciación según la cual ambas internacionalizaciones se definan y la forma en que ellas se inserten en las discusiones sobre el NOEI serán decisivas para el éxito de la implementación de la política de satisfacción de las necesidades esenciales de la región.

¹ Prebisch, R.: "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en Revista de la CEPAL, vol. 6, segundo semestre de 1978, pág. 192.

