

NOTAS E INFORMES

RELATORIA DE LA CONFERENCIA EXTRAORDINARIA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Hacia principios de 1985, los países de América Latina y el Caribe tomaron plena conciencia de que los enormes esfuerzos realizados en los primeros años de la década para ordenar sus economías resultaban infructuosos. Ya no cabía duda que la crisis era la más profunda y prolongada desde la depresión de los años treinta y que su solución no se alcanzaría mediante ajustes recesivos que confiaban en una expansión de la economía internacional que no se producía.

En estas circunstancias, durante el XXI periodo ordinario de sesiones de la CEPAL, celebrado en la ciudad de México en abril de 1986, el señor presidente de México, licenciado Miguel de la Madrid, advirtió la necesidad de efectuar una profunda reflexión conceptual destinada a definir estrategias para retomar la senda del desarrollo y opciones de política económica que permitieran superar la crisis. Para ello, propuso a los demás países miembros la realización de una conferencia extraordinaria que se centrara en los esquemas de estabilización, el problema de la deuda, los cambios de la estructura productiva y la cooperación intrarregional, y solicitó a la Secretaría de la CEPAL un análisis que abordase dichos temas.

El señor presidente, en su pedido, instó a la Secretaría de la CEPAL a realizar un esfuerzo de creatividad intelectual basado en los valores que han inspirado sus ideas y en su tradición de pensamiento independiente. Su lúcida percepción captó la necesidad de conformar nuevas estrategias que recogieran tanto las ideas como las experiencias prácticas que comenzaban a abrirse cauce en la región. Su planteamiento fue también muy oportuno en un momento en que se habían ahondado las discrepancias entre los países de la región y los países desarrollados sobre cómo encarar la crisis; el fracaso de las políticas de ajuste recesivo hacía muy difícil reencontrar un diálogo constructivo en tanto no se ofrecieran soluciones imaginativas, capaces de acercar sus respectivas posiciones.

Como respuesta a tal iniciativa, la Secretaría de la CEPAL elaboró como documento de trabajo el titulado *El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones* (LC/G.1440/CONF.79/3) que aborda el vasto y complejo campo de la recuperación económica y el desarrollo en América Latina y el Caribe, y ofrece orientaciones sobre la manera de encararlos.

Asimismo, los gobiernos de la región elaboraron la Declaración de México, que fue presentada a la Conferencia, y que contiene su reflexión y posición colectiva sobre esos temas. Esta contribución se incorpora en el Informe Final. Refiriéndose a dicha Declaración, los países miembros de la Comunidad Económica Europea manifestaron, durante el curso de los debates, su comprensión y buena voluntad ante los problemas a los que se enfrenta la región, a pesar de que tenían dificultades con algunas de las propuestas y soluciones avanzadas. Igualmente, Estados Unidos expresó sus puntos de vista con relación a la Declaración. Ambas intervenciones se incluyen en la sección correspondiente del Informe.

Atendiendo la solicitud de la Conferencia, el relator ha procurado en este resumen, sobre la base del documento de Secretaría y de las discusiones que tuvieron lugar tanto a nivel técnico como ministerial de esta Conferencia, resaltar las principales ideas, temas y sugerencias tratados en la Conferencia. Este resumen representa la interpretación del relator de los debates de la Conferencia y no implica necesariamente que todo cuente con el consenso general.

1. HACIA UN ENFOQUE ALTERNATIVO DEL DESARROLLO

En la presente Conferencia se han podido apreciar los resultados del esfuerzo impulsado por el presidente de México. Tanto las exposiciones de los representantes de los gobiernos como del debate previo a nivel técnico, los documentos presentados por la Secretaría y los intercambios de puntos de vista que se han producido permiten concluir que en la región hay cambios importantes, tanto en el ámbito conceptual como en materia de experiencias prácticas.

Pudo comprobarse que las recomendaciones del ajuste recesivo tradicional merecieron en la reunión un rechazo generalizado, debido a sus pobres resultados. Su instrumentación suponía, para ser efectiva, un sustancial cambio en el entorno internacional, que al no haberse producido en las dimensiones esperadas, llevó a límites insostenibles la situación económica, social y política de la región, hacia fines de 1985.

Los países de la región comenzaron progresivamente a cuestionar el enfoque teórico del ajuste recesivo, e inten-

taron llevar adelante políticas novedosas que modificaron en diferentes grados y aspectos las políticas previas. En efecto, los objetivos de crecimiento, democratización, eficiencia económica y equidad social fueron gradualmente antepuestos al de servir la deuda mediante la restricción de la demanda y la generación de un elevado superávit comercial. Para materializar este cambio en los objetivos, se amplió el instrumental de la política económica y ésta se manejó en forma diferenciada, con miras a tomar en cuenta adecuadamente la heterogeneidad económica y social y, en especial, la necesidad de reducir la presión que soportaban los grupos sociales más desprotegidos. Así, el servicio de la deuda se ha condicionado cada vez más a la recuperación del desarrollo, entendido ahora como un proceso en que los elementos sociales y políticos desempeñan un papel central y esto se ha reflejado en algunos de los últimos procesos de renegociación de la deuda externa.

La puesta en práctica de estas políticas indica que resulta posible avanzar hacia los objetivos mencionados respetando los equilibrios macroeconómicos y, en no pocos casos, disminuyendo de manera importante los desajustes inflacionarios y fiscales. Ello puso en evidencia, además, que las críticas a las recomendaciones del ajuste recesivo eran producto de una actitud responsable, que respondía al convencimiento de que existían alternativas serias y eficientes; clara demostración de ello era el enfoque no dogmático con que se abordaron algunas áreas de política particularmente controvertidas, tales como el papel del esfuerzo interno, la función del sector público en la economía y la necesidad del ahorro interno. En este sentido, se demostró que es posible fortalecer la acción pública en ciertos sectores, reducirla en otros y, a la vez, brindar amplias posibilidades de expansión del sector privado; que el ahorro externo es percibido como un complemento del ahorro interno, y que no se aspira a alcanzar una situación de autarquía en materia de comercio y de finanzas internacionales, sino una creciente y selectiva inserción en la economía internacional. Asimismo, las experiencias han demostrado que en los regímenes democráticos es posible afrontar los elevados costos que supone enfrentar la actual situación y distribuirlos de manera más equitativa.

Tal como lo señaló el primer ministro de Jamaica, Edward Seaga, el desarrollo sostenido no se alcanzará "sin la perspectiva del total compromiso y apoyo de los recursos humanos de la nación".

Por otra parte, algunos problemas recientes dejan en claro que no se deben subestimar los desafíos a los que todavía deberá hacerse frente para conciliar el ajuste y la estabilización con el crecimiento económico y el progreso social.

Frente a estas políticas aplicadas por los países de la región, los países desarrollados han ido adoptando una actitud más flexible en algunos aspectos, lo que quedó claramente de manifiesto en esta Conferencia. Resulta alentador que en las intervenciones de algunos de los países desarrollados se aprecie un cierto grado de acep-

tación de los principios que inspiran las nuevas políticas, y que los logros que se han alcanzado en algunos países hayan hecho más aceptable el uso de instrumentos de política con respecto de los cuales se tenía una apreciable desconfianza en el pasado reciente.

Las nuevas ideas y experiencias, tal como fueron presentadas en la Conferencia, han dado lugar a una convergencia de opiniones en torno a las características que constituirían el núcleo de un enfoque alternativo del desarrollo. Los lineamientos principales de dicho enfoque fueron expresados por la mayoría de los expositores, y en especial aparecen formulados en la Nueva Agenda para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, contenida en el discurso inaugural del presidente de México, y en el documento presentado por la Secretaría. Entre los principales elementos de ese enfoque se encuentran: el rescate de la capacidad de crecimiento, orientándolo hacia la justicia social; la modernización y transformación de las estructuras productivas para evitar una incorporación pasiva y subordinada en la nueva división internacional del trabajo; reformas institucionales que garanticen la expansión del ahorro interno y de la inversión productiva, y una redefinición del papel de los sectores público y privado; la búsqueda de una coherencia entre las políticas de desarrollo y los equilibrios macroeconómicos; un papel muy destacado para los procesos de integración y cooperación regionales, y la lucha por cambios en las relaciones económicas internacionales que hagan posible un desarrollo sostenido. Entre estos cambios, los países de la región destacaron la necesidad de una vinculación entre financiamiento, deuda y comercio, un entorno favorable de la economía mundial, la modificación de las fórmulas de condicionalidad de los organismos multilaterales de crédito y la ampliación de sus recursos, y la aplicación del principio de corresponsabilidad por parte de los bancos acreedores.

2. LA COOPERACION REGIONAL

Como vínculo entre las responsabilidades que corresponden a los países de la región y aquéllas que precisan del apoyo de la comunidad internacional para impulsar el desarrollo, se enfatizó la trascendencia de la unidad regional. La integración regional atraviesa, como se sabe, por una profunda crisis. Sin embargo, nunca ha dejado de reconocerse que la potencialidad del mercado y de la dotación de recursos humanos y materiales de la región constituye una base importante para reactivar las economías de los países. Los recientes acuerdos que han concluido Argentina y Brasil, así como otros en los que han participado Uruguay y México, demuestran que hay cambios positivos en este aspecto. Mediante tales acuerdos, se utilizan instrumentos novedosos y se amplían los espacios económicos, con miras a una mayor interdependencia de los países de la región, al amparo de relaciones políticas más estrechas, gracias a los progresivos procesos de democratización.

Se ha puesto de manifiesto durante la reunión que se acentúa una tendencia a utilizar la cooperación e integración regionales para llevar a cabo acciones conjuntas en esferas tales como tecnología y las de servicios, dos sectores clave para el futuro de la economía mundial y que, por consiguiente, ocupan un lugar especialmente destacado entre los temas de las negociaciones internacionales.

El ámbito de la cooperación regional se ha extendido también hasta abarcar acciones destinadas a aumentar el poder colectivo de negociación y concertación. En el campo económico, destaca el Consenso de Cartagena; en el político, las actividades del Grupo Contadora y más recientemente el Grupo de Río de Janeiro. También en el caso de Centroamérica y Panamá, como lo manifestó en nombre de todos esos países el representante de Costa Rica, "El desarrollo conjunto de América Central es indispensable para el logro de los objetivos fundamentales de las naciones latinoamericanas en un marco de paz, democracia y pluralismo. Deseamos la paz como requisito y meta insoslayable, tanto para restablecer el desarrollo y consolidar y enriquecer nuestras democracias, como para disipar conflictos que nos dividen y empobrecen."

3. LA PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS DEL COMERCIO Y DEL ENDEUDAMIENTO

Las actuales dificultades que enfrentan los países de la región han puesto en evidencia nuevamente la importancia capital que tienen para sus procesos de desarrollo las decisiones que se toman en los países industrializados en las áreas del comercio y las finanzas internacionales. Tales decisiones están fuera del control de los países en desarrollo y estrechan los límites de sus opciones de política.

En materia de comercio, la Conferencia ha permitido apreciar que los países de América Latina y el Caribe reafirman su convencimiento de que no se han hecho avances sustanciales en la superación de ciertos problemas que afectan al comercio internacional. Persisten las dificultades del acceso a los mercados y las creciente tendencias proteccionistas en todas sus formas, incluyendo la proliferación de barreras arancelarias y no arancelarias. También se mantienen los subsidios a la producción y a las exportaciones agrícolas, y han aparecido obstáculos adicionales en la aplicación de los sistemas generalizados de preferencias. Se han agregado recientemente otras dificultades planteadas por nuevos criterios tales como el de "comercio equitativo" y diversas formas de comercio administrado. La aplicación de las medidas consiguientes ha creado tensiones no sólo en las relaciones Norte-Sur, sino también entre los principales países desarrollados, entre los que persisten verdaderas guerras comerciales libradas por los grandes socios del comercio internacional y cuyas repercusiones se proyectan desfavorablemente sobre los países de América Latina y el Caribe y agravan así las consecuen-

cias de la creciente bilateralización de las relaciones comerciales.

Las exposiciones identificaron como un problema fundamental el deterioro de los términos de intercambio y, en particular, la caída sin precedentes de los precios de los productos básicos que exporta la región, que ha anulado casi totalmente los beneficios derivados del incremento del volumen de las exportaciones y que amenaza seriamente las ventajas comparativas tradicionales de nuestros países.

El hecho más positivo en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales fue, sin duda, el lanzamiento de la Ronda Uruguay en el marco del GATT en septiembre de 1986. Dicha Ronda ofrece la oportunidad de reencauzar la búsqueda de soluciones a los urgentes problemas comerciales mundiales a través del multilateralismo, seriamente deteriorado por las políticas y medidas aplicadas por los países industrializados en los últimos años. Ofrece, asimismo, la posibilidad de detener y revertir las crecientes tendencias proteccionistas y de entrar en un proceso de liberalización comercial para las exportaciones que interesan a los países de la región, y permite, por primera vez, venciendo dificultades y reticencias que prevalecían desde los orígenes del GATT, la incorporación de una negociación amplia y global sobre agricultura dentro del marco de la negociación multilateral en este foro.

Finalmente, esta nueva ronda de negociaciones comerciales incluye nuevos temas tales como el de los servicios, lo que permite enfocar, en su perspectiva global, las bases del futuro comercio mundial.

Sin embargo, desde la fecha del lanzamiento de la Ronda ciertos países industrializados no han dado cumplimiento a los compromisos de *statu quo* y desmantelamiento, hecho que es particular motivo de preocupación, pues pone en tela de juicio la seriedad de tales compromisos y le quita sustento y credibilidad al proceso de negociación en marcha.

Es evidente que no todos los problemas que afectan al comercio mundial podrán ser abordados y más aún resueltos en el marco de la Ronda Uruguay. Es por lo tanto imprescindible no limitar la discusión y negociación comercial internacional al mero ámbito del GATT, sino extenderla a otros foros multilaterales y en particular a la UNCTAD, debido a sus claras competencias y al papel central y globalizante que debe desempeñar ese foro con relación al comercio y al desarrollo.

Los gobiernos de la región manifestaron que dicho foro era el marco natural para el examen y difusión de las relaciones económicas internacionales en su globalidad, enfatizando la interdependencia de los asuntos comerciales, financieros y monetarios.

En materia de deuda externa, se han registrado recientemente algunos avances conceptuales y prácticos.

Tal como lo señalaron varios países, se han aceptado ciertos principios sustentados por la región en casos concretos de renegociación, tales como que el crecimiento sostenido ha de estar respaldado — y no limita-

do — por los recursos financieros netos, y que el financiamiento externo ha de estar vinculado con los precios de los principales productos de exportación. A ello puede agregarse que se han flexibilizado algunas de las condiciones convenidas en negociaciones recientes, que se han aumentado los plazos y los periodos de gracia y se han reducido los recargos, y que se han reducido también las tasas nominales de interés en los mercados financieros internacionales. Se desarrolla además un mercado secundario de pagarés de la deuda que, aunque todavía muy limitado, permite adquirirlos con descuento o convertirlos en capital de riesgo, y unos pocos países han logrado acceso a préstamos voluntarios.

Frente a estos avances, también se subrayó, en las etapas técnica y política de esta Conferencia, que persisten condiciones negativas que, de no modificarse sustancialmente, provocan pesimismo frente al futuro cercano. Diferentes indicadores relativos a la deuda muestran que la situación a fines de 1986 era similar, y en algunos casos, peor que al comienzo de la crisis. Un país mencionó que el monto total del servicio de la deuda externa pagado desde comienzos de la década de los setenta superaba el valor actual de dicha deuda. No se ha logrado restablecer el acceso de los países de la región a los mercados financieros; por el contrario, se ha producido una marcada contracción del nuevo financiamiento, tanto de instituciones multilaterales de crédito como de la banca comercial. Pese a la ya señalada reducción de las tasas nominales de interés, las tasas reales siguen teniendo un nivel muy superior al histórico. Subsiste la tendencia a someter a los países pequeños a condiciones crediticias notoriamente más desfavorables que las que se otorgan a los países grandes con mayor endeudamiento en términos absolutos. No menos grave resulta la tendencia a establecer nuevas condiciones, que se agregan a las ya tradicionales.

En conclusión, desde la óptica de los países de América Latina y el Caribe, el problema de la deuda no se ha resuelto; por el contrario, su postergación y la consiguiente carga es uno de los obstáculos fundamentales, si no el principal, para un desarrollo sostenido y para liberar los recursos de ahorro interno que requiere la inversión necesaria para la modernización de las economías de la región.

4. CONTROVERSIA EN TORNO A LAS PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

Tanto los representantes de los países de la región como los de los países desarrollados coincidieron respecto del papel dinámico que les corresponde desempeñar a las economías industrializadas, y estuvieron también de acuerdo en la probable evolución que tendrán las mismas en el futuro inmediato. Por otra parte,

hubo discrepancias en el impacto que esa evolución tendrá sobre los países de América Latina y el Caribe.

Los representantes de varios países desarrollados hicieron hincapié en que existen indicios positivos en el entorno internacional, tales como la baja en las tasas de interés y en el precio del dólar, el reordenamiento de las principales monedas, el acuerdo para realizar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT, las perspectivas de crecimiento económico mundial de 1987 y el compromiso de los países industrializados de mejorar la vigilancia sobre sus propias economías. Todos ellos constituyen, a su juicio, factores suficientes para impulsar el crecimiento de las economías de la región.

Por su parte, los países de la región consideraron que esos indicios eran necesarios, pero no suficientes, para el desarrollo de la región. Estimaron que el crecimiento económico de los países industriales había sido modesto en 1986, y señalaron que las proyecciones para el corto plazo no sugieren una mejora significativa. Argumentaron que la política económica de algunos países industrializados no impulsa suficientemente la expansión de la economía mundial y que en algunos casos esa expansión no se transmite como en el pasado a las economías en desarrollo. Tal expansión depende en forma crucial de la puesta en práctica de medidas orientadas a la eliminación de los desequilibrios y rigideces estructurales en los países industriales mediante una mejor coordinación de sus políticas económicas y un impulso decidido al crecimiento de la economía mundial. En tanto subsistan elevadas tasas de interés real, no mejoren las condiciones del comercio internacional en términos de precios y de acceso a mercados, y se continúe restringiendo la posibilidad de la región para acceder a nuevos montos de financiamiento externo, no es posible contar con el entorno internacional necesario para un proceso de desarrollo sostenido.

En estas circunstancias, los países latinoamericanos y del Caribe están haciendo un gigantesco esfuerzo sobre la base de su capacidad instalada. Sin embargo, consideran difícil pasar a la etapa siguiente, que exige mayores inversiones y una profunda renovación tecnológica, si para ello no cuentan con un entorno internacional más favorable que el presente. En el debate se observó en forma reiterada que la creación de dicho entorno se vería facilitada por una solución al problema de la deuda que permitiera a los países deudores contribuir al dinamismo de la economía mundial.

CONCLUSIONES

La oportunidad e importancia de la iniciativa del presidente De la Madrid ha quedado demostrada por la riqueza del ejercicio de reflexión colectiva emprendido por la región, que se recoge en los excelentes documentos producidos por la Secretaría de la CEPAL

y en los intercambios de ideas expresados en los niveles técnicos y políticos de esta Conferencia.

La acumulación de crisis y desafíos que enfrenta la región reclama un enfoque alternativo de las políticas de desarrollo hasta ahora aplicadas, así como una nueva respuesta de la comunidad internacional acorde con la responsabilidad asumida por la región en la solución de sus problemas.

El momento que vive la región es el de una crisis profunda —la peor desde los años treinta— a la que se suman nuevos y profundos desafíos provenientes de la realidad mundial. Entre los factores críticos han surgido, con toda su fuerza, los desequilibrios económicos y sociales acumulados en los procesos de desarrollo pasados, inventariados por la CEPAL a lo largo de las últimas décadas. Recientemente se han sumado a ellos los efectos del pesado endeudamiento externo, que hoy constituye uno de los elementos más negativos del desarrollo presente y futuro de la economía latinoamericana. A todo ello se suman los desafíos provenientes de las aceleradas mutaciones tecnológicas y de las nuevas formas de esas relaciones internacionales, que exigen de la región una profunda modernización y transformación estructural.

De acuerdo con lo captado por el relator en el fructífero debate, y también con los múltiples puntos de convergencia que en él surgieron, un nuevo enfoque alternativo del desarrollo exigiría acciones concertadas en los frentes internos y regional, y una respuesta coherente de la comunidad internacional.

En el frente interno, el desafío inmediato consiste en recobrar el crecimiento económico, poniendo fin a los ajustes de tipo recesivo. Para ello es necesario realizar cambios estructurales que permitan asegurar un crecimiento sobre bases sostenidas, restaurar una estabilidad duradera, y elevar el bienestar social de la región, que ha retrocedido a niveles que no reconocen precedentes históricos en la mayoría de nuestros países. En el corto plazo, eso implica adoptar políticas macroeconómicas adecuadas, que permitan controlar la inestabilidad de los precios y del sistema financiero con el menor costo posible en términos de actividad económica. En el mediano plazo, significa redoblar los esfuerzos de modernización y cambio estructural de los aparatos productivos, a fin de poder insertarse eficientemente en los nuevos patrones industriales y en las nuevas corrientes comerciales de la economía mundial. También es necesario seguir revisando el tamaño, las formas de intervención y los niveles de productividad del sector público, para liberar recursos, descentralizar decisiones y garantizar las funciones fundamentales del Estado.

En el plano internacional, debe reclamarse a los países industrializados su colaboración en la creación de un entorno económico mundial que permita el crecimiento sostenido de la economía regional. Ese entorno no se logrará sólo con un crecimiento sostenido de los países industriales, sino que requerirá además soluciones imaginativas al problema de la deuda, el comercio y el financiamiento externo. En el caso de la deuda, es fundamental adecuar sus servicios a la capacidad de crecer y de transformarse de los países. Deberá promoverse también la plena aceptación, por parte de los bancos acreedores, de su corresponsabilidad en la generación y solución del problema del endeudamiento; por otra parte, la condicionalidad deberá adecuarse a las nuevas características de la economía mundial y a la nueva realidad de América Latina.

En el campo del comercio, deberá lograrse un efectivo proceso de negociaciones multilaterales en el seno del GATT, de acuerdo con los objetivos de la Ronda Uruguay. Dicho proceso podrá sentar las bases futuras de un comercio libre, donde queden claramente vinculados deuda, financiamiento y comercio, considerados en forma integral y con una perspectiva de mediano plazo.

En el campo del financiamiento externo, debe revertirse la transferencia neta de recursos financieros de la región hacia el exterior, y deben aumentar sustancialmente los flujos financieros, tanto de la banca privada como de los organismos financieros multilaterales, a fin de asegurar un nivel de inversiones compatible con el logro de las metas de crecimiento.

En el frente regional, deberá darse un nuevo impulso a la cooperación y la integración en todas sus formas, al amparo de una inspiración política que reconozca en estos procesos una fuente irremplazable de generación colectiva de producción y comercio.

Como lo expresaron varios participantes, este enfoque alternativo del desarrollo, que parte de una visión integral del mismo y de acciones concertadas en todos los frentes, es una condición indispensable para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, así como un elemento fundamental en el proceso de pacificación al que hoy aspiran legítimamente los pueblos que viven los flagelos de la violencia y la guerra.

Estimamos, por último, que los resultados de esta histórica Conferencia, así como las recomendaciones de los países miembros, en particular las sugeridas por el presidente De la Madrid, deberán servir de orientación a la Secretaría de la CEPAL en los trabajos que serán presentados a la consideración de los gobiernos en la próxima reunión ordinaria de la Comisión, que se celebrará en el año 1988.