

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.117

2 de abril de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

02

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN AMERICA LATINA:
ORIGEN, OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS

Documento elaborado por la División de Desarrollo Económico para ser presentado a la Conferencia sobre "El Sector Externo y su Contribución al Desarrollo" a realizarse en Bogotá entre el 26 y 28 de abril de 1975.

75-3-537

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. ESCENARIOS Y POLITICAS	4
1. Del crecimiento hacia afuera al desarrollo hacia adentro en condiciones de restricción externa: El imperativo de los controles	4
a) La crisis: el desconcierto	4
b) La guerra: sustitución obligada pero en condiciones de recuperación de las exportaciones	7
c) El comienzo de la sustitución consciente	8
2. Crecimiento con insuficiencia relativa de recursos externos e inestabilidad interna: Intentos frustrados de racionalización	11
a) Intentos de estabilización y de racionalización de los controles sobre el comercio exterior	12
b) Las nuevas circunstancias	14
3. Crecimiento con expansión del comercio y del financiamiento externo	15
a) Racionalización y simplificación en un marco de expansión externa	17
4. Resumen y conclusiones de este capítulo	20
II. EL NUEVO ESCENARIO: CONTRACCION CON INFLACION. LOS OBJETIVOS ACTUALES DE LA RACIONALIZACION	22
1. El escenario	22
2. Efectos previsibles de la coyuntura en los países de América Latina	23
a) Efectos en el balance de pagos	24
b) Efectos en el crecimiento y en los precios internos	26
3. Algunas cuestiones básicas que plantea la coyuntura internacional	28
4. Objetivos y políticas	30
a) Política cambiaria, arancelaria y de promoción de exportaciones	31
b) Posibilidades de usar el poder de negociación comercial	36

	<u>Página</u>
c) La sustitución de importaciones en el plano regional	39
d) El financiamiento externo	43
e) Políticas de compatibilización de la demanda por recursos externos con la disponibilidad de divisas en condiciones de restricción externa....	44
i) Los instrumentos de contención de importaciones	45
ii) Restricciones al movimiento de capitales	48
5. Resumen y conclusiones de este capítulo	49

Anexos:

1	América Latina: Transacciones corrientes del balance de pagos	51
2	América Latina: Financiamiento del desequilibrio corriente del balance de pagos	52
3	América Latina: Estructura de las exportaciones de bienes	53
4	América Latina: Estructura de las exportaciones de bienes	54
5	América Latina (19 países): Valores corrientes y estructura de las importaciones de bienes	55
6	Brasil: Valores corrientes y estructura de las importaciones de bienes	56
7	Colombia: Valores corrientes y estructuras de las importaciones de bienes	57
8	Chile: Valores corrientes y estructura de las importaciones de bienes	58
9	América Latina: Estructura de las importaciones de bienes	59
10	Brasil, Colombia y Chile: Estructuras de las Importaciones de bienes	60
11	Indices de precios de los principales productos de exportación en el mercado mundial	61

INTRODUCCION

La CEPAL ha aceptado con agrado patrocinar esta Conferencia sobre El sector externo y su contribución al desarrollo, conjuntamente con el Banco de la República de Colombia y con el National Bureau of Economic Research (NBER).

Sirve de base a esta Conferencia la importante contribución del NBER contenida en diversos estudios sobre la materia, elaborados por especialistas en los respectivos países: el de Brasil por el profesor Albert Fishlow, el de Colombia por el profesor Carlos Díaz Alejandro y el de Chile por el profesor Jere R. Behrman. Asimismo, utiliza como referencia los completos documentos de síntesis preparados por los profesores Anne O. Krueger y Jagdish N. Bhagwati.

El documento elaborado por la CEPAL tiene como propósito colocar en el marco internacional las experiencias en política de comercio exterior de algunos países latinoamericanos, comprobar sus influencias recíprocas y plantear perspectivas e interrogantes frente a la actual coyuntura mundial.

Una de las preocupaciones preferentes de la CEPAL ha sido el examen del comportamiento del sector externo y su influencia en el desarrollo de los países de América Latina. Por este motivo, desde su creación ha realizado estudios específicos y continuados sobre las relaciones entre el centro y la periferia, en cuanto al volumen, valor, composición, origen y destino del comercio.

Esta preocupación obedece al convencimiento de que el comercio exterior ha sido y sigue siendo una variable estratégica en el desarrollo de los países latinoamericanos, y de que, por lo tanto, es de vital importancia recoger la experiencia relativa a la forma en que los gobiernos han tratado de influir sobre él utilizando diversos instrumentos de la política económica, que han ido apareciendo y modificándose de acuerdo con los cambios experimentados en el escenario internacional y con las condiciones económicas y políticas de los respectivos países.

Esta conferencia que se celebra en un momento crítico de la economía mundial brinda la oportunidad para reflexionar sobre dicha

/experiencia y

experiencia y para extraer de ella algunas enseñanzas útiles para enfrentar la coyuntura actual.

La descripción y análisis que se hace en el presente estudio no se puede extender a toda América Latina, sino que se refiere especialmente a Brasil, Colombia y Chile, sin perjuicio de que también ofrezca un grado de validez aceptable para casi todos los países que habían alcanzado un mediano estado de desarrollo antes de la mitad del presente siglo.

En este documento se examina principalmente la estrecha relación que existe entre los cambios ocurridos en el escenario internacional y las políticas internas de los países latinoamericanos, siendo muchas veces aquéllos condicionantes de éstas. Lógicamente que el margen de maniobra de cada país es diferente frente a similares eventos externos, dependiendo, entre otros factores, de la dimensión de su mercado, del grado de diversificación de su economía, de la estructura de las exportaciones e importaciones y, por último de su situación política e institucional.

El tema se desarrolla en cuatro fases de la economía mundial. La primera se extiende desde la gran depresión hasta la guerra de Corea, pasando por la segunda guerra mundial. La crítica situación del sector externo durante la década del 30 y del 40 dio origen a los controles y precipitó el proceso de industrialización sustitutiva.

La segunda fase se inicia con la contracción de la economía mundial al término de la guerra de Corea y finaliza a mediados del decenio del 60. Este período se caracteriza por un crecimiento más sostenido del comercio mundial, pero, al mismo tiempo, por acentuadas oscilaciones de los precios de los principales productos de exportación de los países latinoamericanos y por la inflación acelerada que algunos experimentan.

Las condiciones de insuficiencia relativa de recursos externos y de inestabilidad interna estimularon a ciertos gobiernos a implantar programas de estabilización y a racionalizar el uso de los instrumentos de regulación del comercio exterior. Las oscilaciones del sector externo y las dificultades políticas derivadas de la pretensión de

/detener en

detener en forma abrupta la inflación hicieron fracasar algunos intentos de estabilización y racionalización.

La tercera fase cubre un período de expansión sostenida y acelerada del comercio y de la economía mundial que comprende desde el año 1965 hasta mediados de 1974. En este lapso de mayor holgura externa las economías latinoamericanas pudieron aprovechar positivamente los cambios en la estructura productiva originados en los períodos anteriores y las posibilidades que ofrecía el proceso de integración regional y subregional. De esta manera fue posible emprender la tarea de racionalizar y simplificar los regímenes de comercio exterior de los países que habían mantenido sistemas de restricciones cuantitativas.

La tercera fase es la actual, en la que el debilitamiento de la economía mundial y la inflación han puesto término al período de expansión y el estrangulamiento externo surge nuevamente como una de las amenazas más serias para el crecimiento y la estabilidad que habían logrado algunos países latinoamericanos.

¿De qué manera puede afectar a América Latina esta nueva situación internacional? ¿Es posible y conveniente mantener la política de apertura al exterior? ¿Cómo? ¿Qué nos indica la experiencia frente a situaciones similares del pasado? Estas entre otras cuestiones inquietan a los gobernantes latinoamericanos.

En este documento se trata de contestar estas preguntas y de señalar líneas de política pero, por cierto, no pretende ser exhaustivo, ni constituir un recetario de general aplicación.

Por otra parte, el estudio preparado por el Banco de la República de Colombia, para ser considerado en esta Conferencia, ilustra de una manera muy expresiva estas inquietudes y señala con nitidez el tipo de problemas a que están enfrentadas las autoridades de ese país a causa de la crisis externa.

I. ESCENARIOS Y POLITICAS

1. Del crecimiento hacia afuera al desarrollo hacia adentro en condiciones de restricción externa: El imperativo de los controles

Dos hechos dramáticos marcan este período: la depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial. Pero sus efectos son diferentes: durante la crisis no hubo divisas para importar, durante la guerra se acumularon las divisas por la dificultad de importar.

No interesa en este trabajo el detalle de los efectos de estos acontecimientos internacionales sobre las economías de los países latinoamericanos pero servirán para estudiar sus reacciones, desde la improvisación inicial, producto del desconcierto, hasta la elección de una opción consciente de desarrollo.^{1/}

a) La crisis: el desconcierto

La crisis de 1930 quebró abruptamente una etapa en la historia del desarrollo de los países latinoamericanos. El desconcierto provocado por la violenta disminución de sus exportaciones dejó al desnudo la extrema dependencia y vulnerabilidad de las economías de la periferia respecto de los centros industriales.

Las exportaciones latinoamericanas que alcanzaban a 5 000 millones de dólares en 1928, constituyendo entre el 25 y el 30% del PIB, se redujeron a 2 400 millones en 1931 y a 1 500 millones en 1933. El efecto de la disminución del precio de las exportaciones fue tan prolongado que, excluyendo a Venezuela, el poder de compra de ellas, aún en 1960, alcanzaba sólo a las dos terceras partes del que tenían en 1928.

La dimensión y extensión de la tragedia no fue prevista en sus comienzos. Más bien se pensaba que sería un fenómeno pasajero y que sólo era necesario tomar medidas de emergencia. En muchos países se acudió a la aplicación de la receta ortodoxa de restringir los gastos públicos para obtener el equilibrio presupuestario, de devaluar y

^{1/} CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1948 y 1949.

aumentar las tarifas aduaneras para comprimir las importaciones, manteniendo las normas del patrón oro para no romper el equilibrio monetario. Esto se sostuvo hasta el momento en que Inglaterra, país eje del sistema, abandonó el patrón oro y los países débiles se hallaron entregados a su propia suerte, después de haber agotado sus reservas y de verificar la ineficacia de las devaluaciones como medio de contener el dispendio de divisas hacia el exterior. Por lo demás, los países desarrollados ya habían roto con el esquema clásico al establecer normas restrictivas al comercio.

Las autoridades políticas, carentes de un esquema teórico de sustentación y sin ninguna experiencia para enfrentar la crítica situación económica que se propagaba a todas las actividades nacionales, trataron de limitar las importaciones a las disponibilidades de divisas. Para esto se recurrió al control directo de las importaciones y del retorno de las exportaciones, sin que se tuviera en mente, en esta fase, la sustitución de las importaciones o la protección de una industria doméstica pues no existían aún las condiciones. Los controles tenían como única finalidad contener la salida de divisas.

El doctor Raúl Prebisch, refiriéndose al caso de Argentina, relataba esta situación de la siguiente manera:

"... el Gobierno dispuso que todas las transacciones de cambio pasaran por un organismo llamado Comisión de Control de Cambios ante la cual tenían que ventilarse todos los permisos para remitir fondos al exterior ..."

"En cuanto concierne a la oferta de cambio, se disponía que los exportadores quedaban obligados a entregar todo el cambio proveniente de sus exportaciones, a medida que las fuesen realizando."

"En cuanto a los importadores, podrían seguir haciendo sus pedidos al exterior en forma habitual, pero se racionó el pago de las importaciones. Cuando el importador tenía que hacer éste, debía dirigirse a la Comisión de Control y solicitar un permiso, la cual lo otorgaba distribuyendo entre los importadores y demás remitentes de fondos el cambio que los exportadores entregaban en el día".

En otro párrafo de su relato el Dr. Prebisch refiriéndose a la inexperiencia e improvisación expresaba:

/ "En cuanto

"En cuanto respecta al funcionamiento administrativo del sistema, se tuvo que pasar por todas las consecuencias iniciales de la improvisación e inexperiencia; no había plan. La caída de la libra fue tan súbita y la necesidad de implantar el sistema tan urgente que se procedió sin programa alguno. Por otro lado, no había mucha inclinación a formular un plan de vasto alcance, porque se tenía el sentido de la transitoriedad".^{2/}

Si bien la cita se refiere a la experiencia de la República Argentina, ella podría aplicarse más o menos en los mismos términos a varios de los países latinoamericanos que implantaron el control de cambio como consecuencia de la crisis.

Al examinar los acontecimientos de este período se puede apreciar con claridad que los cambios ocurridos en la política interna de los países latinoamericanos fueron una consecuencia de la crisis externa. La necesidad creó el órgano.

Pasado el desconcierto inicial hubo una recuperación precaria en la economía mundial, la que se reflejó en un aumento del valor y volumen de las exportaciones de algunos de los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, los controles se mantuvieron y se perfeccionaron y uno de los factores que más influyeron en el mantenimiento de los controles cuantitativos fue en primer lugar que como los aranceles se fijaban por ley en estos países, resultaba muy lento su manejo como instrumento de contención y de selectividad de las importaciones. Y por otra parte, el predominio de la bilateralidad en el comercio internacional y la firma de diversos tratados comerciales entre países latinoamericanos y Gran Bretaña y Estados Unidos, por ejemplo, comunicó rigidez a esos aranceles, haciéndolos perder importancia como reguladores del comercio exterior. Además, la inestabilidad de las condiciones externas hacía necesario disponer de instrumentos flexibles y de acción rápida, lo que indujo a los gobiernos a mantener los controles cuantitativos que podían ser operados y adaptados a la voluntad de la administración.

^{2/} Banco Central de la República Argentina, La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943. Volumen I, pp. 286-288, Buenos Aires, 1972.

El decenio del 30 tiene importancia especialmente porque marca el término de una modalidad de desarrollo y el comienzo de un proceso de búsqueda de nuevos derroteros de crecimiento. El Estado debió asumir un papel activo para combatir el desempleo masivo y la subutilización generalizada de los factores productivos provocados por la crisis. Además, la lentitud con que se recuperaba el comercio exterior en muchos países, obligaba a éstos a adoptar una actitud vigilante sobre la salida de divisas y, en muchos casos, a mantener racionado su uso.

La transitoriedad inicial de los controles empezó a ceder paso al establecimiento de sistemas más permanentes y elaborados hasta que un nuevo acontecimiento exterior, la segunda guerra mundial, golpeó nuevamente las debilitadas economías de los países latinoamericanos.

b) La guerra: sustitución obligada pero en condiciones de recuperación de las exportaciones

La iniciación de la guerra y el posterior ingreso en la misma de los Estados Unidos de Norteamérica significó un cambio total en el comercio exterior de los países exportadores de bienes primarios. Rápidamente aumentaron la demanda y el precio de dichos bienes en el mercado mundial, pero cuando se trató de satisfacer las necesidades de importación, que en muchos casos se habían postergado por años, no se pudo lograr debido a las restricciones impuestas por los países comprometidos en el conflicto. Este hecho hizo que la incipiente sustitución de importaciones iniciada después de la crisis, tomara el carácter de una necesidad imperiosa. Por otra parte, una serie de coincidencias históricas hizo que el proceso tomara dinamismo.

En efecto, la imposibilidad de adquirir ciertos bienes en el exterior planteó la necesidad de producción interna; la expansión de las exportaciones y la restricción de las importaciones creó la demanda interna por productos que en otras circunstancias se podían haber importado; las utilidades extraordinarias de los exportadores hicieron posible la transferencia de recursos para promover el desarrollo industrial; y la acumulación de divisas permitió importar los bienes de capital y las materias primas que se requerían.

/Las experiencias

Las experiencias traumáticas de la crisis y de la guerra, el pesimismo respecto a la tendencia de los términos de intercambio, el dinamismo desconocido que la industrialización daba a las economías, el sentimiento nacionalista que ella despertaba, la incorporación de nuevos conceptos de desarrollo y los intereses que se fueron creando alrededor de la industrialización, condujeron inevitablemente a preservar lo hecho y a estimular el proceso.

c) El comienzo de la sustitución consciente

Como se ha señalado durante la crisis los gobiernos debieron aplicar políticas defensivas para evitar el drenaje de sus menguados recursos en moneda extranjera.

Asimismo, el déficit de abastecimientos experimentado como consecuencia de la guerra, reveló la fragilidad de la estructura productiva de la mayoría de los países latinoamericanos y la situación de dependencia crítica del exterior respecto a productos esenciales.

Estas sucesivas experiencias suscitaron que algunos gobiernos se plantearan el problema de fondo: su debilidad estructural.

De este modo la improvisación inicial fue cediendo el paso a diagnósticos más elaborados y a una concepción del desarrollo que sirviera de fundamento teórico a las acciones más o menos aisladas que se habían emprendido. Si bien no se puede hablar de una política planificada en los términos en que se concibe hoy día, se elaboraron planes de desarrollo sectorial que promovieron ciertas áreas estratégicas, como las de la energía, la siderurgia, la de materiales básicos de construcción, etc. a la vez que se avanzaba en la sustitución de manufacturas.

La industrialización obligada por la crisis y la guerra, se transformó en una decisión política en el período de postguerra.

La anterior acumulación de reservas podría haber permitido la relajación de los controles, de hecho sucedió así en algunos países, pero esto resultaba riesgoso por cuanto había una gran demanda reprimida de bienes importados. Además, era necesario asegurar el abastecimiento de insumos y de bienes de capital a la industria creada en esos años. Por lo tanto, y después de experiencias poco afortunadas

/de relajación

de relajación de los controles a la importación, se optó por mantener restricciones cuantitativas complementadas con normas destinadas a fijar prioridades en el uso de las divisas. Se pasó así del control puramente cuantitativo al control selectivo de las importaciones.

Para realizar dicho control se recurrió a medidas directas, como fijación de cuotas, permisos previos, licencias, etc. y además se establecieron tipos de cambio múltiples.

Cabe preguntar por qué no se usaron otros expedientes para contener y orientar el gasto de divisas. Cómo aplicar una política cambiaria destinada a elevar el precio de las importaciones, aplicar aranceles discriminatorios o impuestos internos a los bienes de producción nacional o importados cuyo consumo se deseaba desalentar, etc.

Utilizar el tipo de cambio como factor equilibrador del balance de pagos podría haber tenido efectos distributivos no deseados. Por una parte, existía el peligro de provocar alzas de precios en los bienes de consumo importados y en los insumos de la industria sustitutiva. Por otra parte, hubiera producido un aumento del ingreso del sector exportador tradicional, que generalmente estaba dominado por pequeños grupos de nacionales o extranjeros, sin que se pudiera prever un efecto favorable en las exportaciones no tradicionales, ya que no existían las condiciones estructurales que lo hicieran posible en un horizonte de tiempo políticamente aceptable.

En cuanto a las posibles medidas arancelarias y tributarias, se debe tener en cuenta que en esa época muchos países requerían la aprobación legislativa, tanto para modificar los derechos de aduana, como los impuestos internos, por lo que era necesario disponer de la mayoría política que permitiera la tramitación rápida de los proyectos de ley destinados a corregir los efectos distributivos negativos y a aplicar la tributación especial sobre los bienes nacionales e importados cuyo consumo se deseaba desalentar.

En muchas ocasiones, al no contar con dicha mayoría, se prefirieron las restricciones cuantitativas y los tipos de cambio múltiples para limitar y asignar el gasto de divisas, para transferir recursos al sector industrial en expansión y para subsidiar el precio de los
/bienes de

bienes de consumo esenciales. Además, hay que agregar otro factor que jugaba inicialmente en favor de esta opción y era que esas medidas, a diferencia de las tributarias, se podían tomar a voluntad de la administración, sin la intervención legislativa.

Aunque por estos motivos se mantuvo y extendió el sistema de restricciones aplicado al comercio exterior, no por eso se corrigió el desequilibrio del sector externo. La creciente sobrevaluación que se produjo en algunos países, generó presiones adicionales sobre las importaciones y obligó a extremar los controles.

Esta situación, que iba deteriorándose gradualmente tuvo un cambio transitorio a raíz de la guerra de Corea, y varios países latinoamericanos mejoraron su situación externa debido al aumento de la demanda y del precio de las materias primas de exportación. Pero dicha guerra provocó gran incertidumbre pues se pensó en la posibilidad de una extensión del conflicto a las potencias hegemónicas, y esta circunstancia sirvió de justificación para mantener los controles sobre el comercio exterior e intensificar el proceso sustitutivo.

Al terminar la guerra de Corea se produjo una nueva contracción de la economía mundial que provocó un gran descenso en el valor de las exportaciones de algunos países. Esto afectó a sus balances externos a tal extremo de que el régimen de restricciones cuantitativas se hizo inoperante y la sobrevaluación del tipo de cambio insostenible.

Además, en los países en que el Estado tomó una mayor responsabilidad en la promoción del desarrollo y que debió aumentar sus gastos corrientes para el pago de los subsidios, se generó un déficit fiscal creciente. Este hecho, sumado a la insuficiencia del ahorro interno en relación con la tasa de inversión esperada, contribuyeron a acelerar la inflación y a acentuar la sobrevaluación.

Los sistemas de control del comercio exterior, que inicialmente se crearon con propósitos definidos y restringidos, fueron ampliados excesivamente para atender simultáneamente una variedad de objetivos, haciéndose inoperante por la complejidad de su regulación. Esto creó las condiciones propicias para racionalizar los regímenes de comercio exterior introducidos en algunos países desde la crisis del 30.

2. Crecimiento con insuficiencia relativa de recursos externos e inestabilidad interna:
Intentos frustrados de racionalización

A despecho de breves contracciones, la economía mundial entró en un período de franca y duradera expansión en el decenio de los cincuenta.

Los nuevos avances del desarrollo científico y tecnológico, el establecimiento de diversas formas de integración regional en Europa, la incorporación masiva al consumo de la población europea una vez terminada la etapa de reconstrucción de sus bienes de capital y la consolidación de las empresas transnacionales, son algunos de los factores que permitieron lograr una alta tasa de crecimiento de la economía mundial durante los decenios del 50 y del 60.

Las economías latinoamericanas, que son tributarias de los movimientos recurrentes de los países industrializados, experimentaron un crecimiento global parecido al de la economía mundial. Sin embargo, las alteraciones cíclicas del centro tuvieron, como ha sido usual, mayores repercusiones en la periferia.

En la evolución del comercio latinoamericano no se notó una diferencia significativa entre las tasas de crecimiento del valor de la importación y exportación de bienes. Pero el aumento que experimentaron los pagos netos al exterior por concepto de utilidades e intereses, demostró que el crecimiento de las exportaciones era insuficiente para lograr un equilibrio del balance de pagos, el que se lograba con nuevas inversiones extranjeras y con un endeudamiento creciente en el exterior.

El crecimiento hacia adentro, salvo excepciones como Brasil, había perdido su dinamismo inicial y la nueva etapa sustitutiva requería de mayores inversiones con alto componente importado, de tecnologías más avanzadas y de producción en escala, que muchas veces excedía la dimensión del mercado nacional.

Por otra parte, el incremento de la inflación hacía más difícil lograr el equilibrio del sector externo y era un obstáculo para obtener los créditos del exterior que se requerían para cerrar la brecha de la cuenta corriente del balance de pagos.

Los factores externos y los efectos económicos y políticos negativos de la inflación interna dieron lugar a los programas de estabilización y a modificar los regímenes de comercio exterior.

a) Intentos de estabilización y de racionalización de los controles sobre el comercio exterior

En el decenio del 50 y en los primeros años del 60 había buenas razones para iniciar un proceso de racionalización del comercio exterior. El problema radicaba en la forma de realizarlo teniendo en cuenta que en la mayoría de los países latinoamericanos el producto principal de exportación representaba entre el 60 y el 70% del valor total de las exportaciones y que su precio estaba sujeto a importantes variaciones en períodos cortos y, por lo general, su producción era inelástica. Además, las importaciones eran difícilmente restringibles y se había ejercido un severo control para limitar su expansión. Por último, existían factores estructurales que estimulaban la inflación, desequilibrios financieros que imprimían una fuerte aceleración al proceso y una creciente presión de grupos sociales que habían sido preteridos y que reclamaban la parte que les correspondía en el progreso.

En este complejo cuadro de condicionantes externos e internos, se hacía necesario detener la inflación en forma abrupta y sostenida para que tuviera éxito la fijación de un tipo de cambio a un nuevo nivel y para que la relajación de los controles sobre el comercio exterior no provocara un aumento de las importaciones que pusiera en peligro el equilibrio externo.

La carga que un programa de esta naturaleza imponía sobre el sistema político resultaba muchas veces excesiva y aún más cuando se sumaban condiciones externas desfavorables.

Las experiencias de Chile en 1957 y de Colombia en 1955 son bastante claras al respecto.

En el caso chileno, las reformas del régimen de comercio exterior puestas en práctica en 1956, como parte del programa de estabilización, significaron el abandono casi total de las medidas de restricción cuantitativa que se habían aplicado desde después de la gran depresión y que habían llegado al máximo de su complejidad en los primeros años del decenio del 50. La liberación del sistema trajo como consecuencia un aumento de las importaciones. Por otra parte, en el año 1957 se produjo una brusca disminución en el precio del cobre que provocó una reducción

del 25% en los retornos de las exportaciones. A pesar de que se obtuvo financiamiento externo, ya que el programa contaba con el acuerdo de stand by del Fondo Monetario Internacional, las autoridades políticas optaron por imponer nuevamente los controles, aunque menos complicados que en el pasado.^{3/}

En Colombia, la relajación de los controles iniciada en 1953, facilitada por el aumento en el precio del café, se extendió hasta fines de 1954, año en el cual se había eliminado la lista de importaciones prohibidas. Esto provocó un aumento de las importaciones, que coincide en el segundo semestre de dicho año con una fuerte caída en el precio del café. Las autoridades políticas se vieron abocadas al problema de compatibilizar la demanda por importaciones con la disponibilidad de divisas. La opción elegida fue el retorno a los controles.^{4/}

En otros casos, como fueron las experiencias de Chile en 1959-1961, la de Colombia entre 1960-1961 y la de Brasil entre 1963-1964, la debilidad o inoportunidad en la aplicación de políticas internas tuvieron más influencia que los factores externos, pero también terminaron siendo otro intento frustrado de estabilización y liberalización, a pesar de que dichos programas contaron con el apoyo de algunos gobiernos extranjeros y de organismos internacionales de crédito.^{5/}

En estos intentos frustrados de estabilización y de racionalización del comercio exterior, tuvo influencia importante, aunque no única, el irregular comportamiento del sector externo y se puso de manifiesto la dificultad de tener éxito en un proceso acelerado de liberación en un período de restricción de recursos externos.

^{3/} Ricardo French-Davis, Políticas económicas en Chile 1952-1970, Jere Behrman, Foreign trade regimes and economic development, Vol. VIII, Publicación NBER.

^{4/} Carlos Díaz Alejandro, Foreign trade regimes and economic development, Colombia, Vol. IX, publicación NBER.

^{5/} Además de los citados, Albert Fishlow, Brasil, Vol. X, publicación NBER.

No se discute que fuera necesario frenar la inflación, racionalizar los controles que se habían aplicado al comercio exterior, eliminar las discriminaciones en contra de las exportaciones y reducir los niveles de protección a la industria. El problema radicaba en el tiempo en que se deseaba alcanzar esta variedad de propósitos y en la exactitud del pronóstico sobre el comportamiento del sector externo y de la capacidad política de los gobiernos. Cuanto más rápido era el proceso, mayor era el riesgo de frustración.

b) Las nuevas circunstancias

A pesar de las dificultades señaladas, tanto de orden externo como interno, en este período, que llega casi hasta mediados del decenio del 60, se echaron las bases que permitieron a muchos países aprovechar la expansión sostenida que experimentó la economía mundial a partir de esa fecha.

La expansión de las economías y la diversificación de las estructuras productivas amplió la base de sustentación del crecimiento.

En el ámbito regional se iniciaron los procesos de integración, cuyos efectos dinamizadores y diversificadores han influido en la evolución más reciente de la economía de algunos países.

Las inversiones extranjeras realizadas en la industria manufacturera influyeron en el crecimiento experimentado por dicho sector y, en algunos casos, constituyeron canales de transferencia de tecnología y de capitales. Esto ayudó a la expansión del sector moderno, creándose mejores posibilidades para enfrentar una apertura hacia el exterior.

Los gobernantes advirtieron la necesidad y la posibilidad de manejar sus riquezas básicas con mayor autonomía.

La capacitación de personal que se produjo durante el decenio del 50 y la dotación de cuadros técnicos más preparados en la administración, permitió aumentar la eficiencia de las unidades productivas, elaborar diagnósticos más detallados y ajustados a la realidad y formular programas de política económica más integrados y coherentes.

Estos hechos están en el trasfondo del período de expansión más acelerada que ha experimentado la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años.

3. Crecimiento con expansión del comercio y del
financiamiento externo

Durante la segunda parte del decenio del 60 y en los primeros años del decenio del 70, como consecuencia del crecimiento de la economía y del comercio mundial, se produjo una expansión considerable del comercio latinoamericano.

El valor corriente de la exportación de bienes de América Latina subió de 5 930 millones de dólares en 1950 a 10 832 millones en 1965 y a 25 641 millones en 1973. Para los mismos años, el valor corriente de las importaciones de bienes alcanzó a 4 736, 8 837 y 23 207 millones de dólares.

El financiamiento externo neto en 1950 fue negativo y su monto alcanzó a 308 millones de dólares; esta cifra alcanzó valores positivos de 544 millones en 1965 y de 3 339 millones en 1973.^{6/}

Las cifras anteriores, tanto del comercio, como del financiamiento, revelan el cambio sustancial que se produjo en la disponibilidad de divisas de la región, y el grado en que se redujo la intensidad del estrangulamiento externo.

Las exportaciones no sólo experimentaron un cambio significativo en su valor, sino que también hubo mayor variedad en su composición, hecho que fue más notable en los países de mayor tamaño.

Para el conjunto de América Latina los tres productos principales de exportación representaban un 80% en el valor total en 1955. Este porcentaje había bajado al 57% en 1973. En cambio, las manufacturas que sólo constituían el 2.5% en 1955 llegaron a 14% en 1973.^{7/}

^{6/} Ver anexos 1 y 2.

^{7/} Ver anexo 3.

A pesar del aumento sustancial que experimentó el valor de las exportaciones de América Latina, su participación porcentual en el total de las exportaciones mundiales de productos primarios y manufacturas se redujo de 6.3% en el período 1961-1965 a 5.2% entre 1966-1970.

El dinamismo de la economía mundial no se concentró en un país, si bien tuvo su polo principal en los Estados Unidos de Norteamérica aumentó la representación de la Comunidad Económica Europea y del Japón. Esta característica le dio más regularidad al proceso de expansión económica, pero al mismo tiempo, provocó desajustes en el balance de pagos del país que había sido pivote del sistema y como consecuencia una serie de desequilibrios en el sistema monetario mundial.

El crecimiento sostenido de las economías de los países industrializados fue un factor que influyó en el cambio de la actitud política de sus gobiernos en relación con los países en desarrollo.

Por otra parte, y al margen de la acción oficial, aumentó el flujo de inversiones extranjeras, aunque esto no significó necesariamente un aporte neto directo, debido al elevado monto a que alcanzaron las remesas de utilidades al exterior.

En todo caso, el flujo de inversiones extranjeras ha sido creciente y se orientó principalmente a la sustitución de importaciones, pero en años más recientes se ha canalizado también a las exportaciones regionales. Como los países latinoamericanos no están en condiciones homogéneas de desarrollo, las empresas transnacionales, que son el principal vehículo de la inversión extranjera, se han establecido en aquellos de mayor desarrollo relativo, especialmente Brasil y México.

En el ámbito de la región también se produjeron hechos importantes que contribuyeron a configurar el escenario del período que nos ocupa.

Los acuerdos de integración empezaron a tener un efecto positivo sobre el comercio interlatinoamericano. En efecto, el conjunto de las transacciones dentro de la región llegó a ser casi tan importante como la corriente tradicional de comercio entre América Latina y la

Comunidad Económica Europea. Además, si se observa la estructura del comercio intrazonal, se ve que el mayor aumento se concentró en el rubro metal-mecánico, que subió su participación de 5% en 1960 a 13.5% en 1965 y a 22.4% en 1970.

Tanto el aumento del volumen como el cambio en la composición del comercio intrazonal han constituido estímulos para el crecimiento y la diversificación industrial de los países de la región, especialmente de los de mayor tamaño.

En el campo político-económico existió una clara tendencia hacia una mayor autonomía. Esto se reflejó en las reuniones de CECLA a partir del año 1969, en la UNCTAD III, en los acuerdos de productores orientados a disponer de más capacidad de negociación (petróleo, cobre, etc.), en las medidas destinadas a tener un mayor dominio sobre las riquezas básicas, en la importancia que adquirieron ciertos organismos de financiamiento e integración regional, etc.

a) Racionalización y simplificación en un marco de expansión externa

En el transcurso del decenio del 60, la estrechez de los mercados internos se fue convirtiendo en un factor claramente limitante de las posibilidades de crecimiento de la mayoría de los países latinoamericanos. Esto puso en evidencia la necesidad de cambiar la orientación de las políticas y colocó en la mira de sus objetivos el fomento de las exportaciones, cuyo cumplimiento se hacía más factible debido al grado de desarrollo industrial alcanzado en algunos países y a las condiciones propicias de la coyuntura internacional.

Como ya se ha mencionado, el distanciamiento entre los precios internos y externos, originado en una sobrevaluación sostenida de las monedas nacionales, había conducido a devaluaciones masivas con graves trastornos económicos y sociales, lo que demostraba que las políticas de cambio fijo sin estabilidad de precios internos no habían dado resultado.

Por otra parte, las experiencias estabilizadoras indicaban que era muy difícil terminar abruptamente con la inflación, sobre todo si era necesario provocar cambios en los precios relativos, eliminar el

/déficit fiscal

déficit fiscal y, al mismo tiempo, cuidar de que los efectos negativos de esta medida sobre el empleo y la distribución del ingreso fueran los mínimos en el corto plazo, para hacerlos compatibles con las posibilidades de apoyo político al programa.

Si el ritmo de incremento de los precios internos sólo se podía reducir pero no terminar en un plazo breve, era necesario buscar la forma en que pudiese evitarse el distanciamiento entre los precios internos y externos y las consiguientes devaluaciones masivas.

Primero en Chile (1965), después en Colombia y posteriormente en Brasil, se introdujo el sistema de pequeñas devaluaciones en períodos cortos (crawling peg), que resultó ser un expediente eficaz para equilibrar los precios internos y externos; para evitar la discriminación en contra de las exportaciones que se producía por la sobrevaluación creciente; para reducir los movimientos especulativos y para crear condiciones más estables sobre las cuales asignar los recursos.

Otra lección de la experiencia era que la eliminación de los controles a la importación generaba un sustancial aumento de los bienes importados, lo que tendía a provocar desequilibrios en el balance de pagos que, muchas veces, terminaron por hacer fracasar los intentos de liberalización.

Las políticas aplicadas en la segunda mitad del decenio del 60 fueron más cautelosas. Si bien se eliminaron los controles cuantitativos, se mantuvieron por un tiempo los depósitos previos de importación y cuando éstos se suprimieron se alzaron los aranceles o se establecieron recargos transitorios. Además se mantuvo la prohibición de importar determinados productos y en muchos casos se controló el movimiento de capitales, especialmente la contratación de créditos externos y las remesas al exterior.

La racionalización inicial del régimen de comercio exterior tendió hacia una liberalización real sólo cuando se logró acumular una reserva adecuada de divisas, pero en esos casos se veía la necesidad de ciertas restricciones al movimiento de bienes y de capitales.

De lo anterior se puede concluir, que el proceso de liberalización iniciado por algunos países de tradición restriccionista fue paulatino y limitado, por cuanto nunca se abandonaron ciertas medidas restrictivas como una forma de prevenir desajustes que pusieran en peligro la política, como había ocurrido con tanta frecuencia en el pasado.

A pesar de que la política cambiaria fue más realista y que se redujo la discriminación en contra de las exportaciones, esto resultó insuficiente para estimular las exportaciones no tradicionales.

Recaer casi exclusivamente en el tipo de cambio la misión de contener las importaciones y de estimular las exportaciones, habría significado un salto demasiado brusco en el precio relativo de las primeras y un beneficio excesivo para el sector exportador de más alta productividad. Se podría argumentar que las variaciones en la distribución del ingreso que provocara una política como la señalada serían susceptibles de corregirse con medidas fiscales, monetarias y salariales. Esto, que parece obvio, resulta bastante más complejo y arriesgado cuando hay que lidiar con los grupos de presión y con las dificultades que presenta su implementación legal y administrativa.

En estas circunstancias los gobiernos optaron por dos medidas: mantener prohibiciones para importar y aranceles discriminatorios; y otorgar subsidios a las exportaciones no tradicionales.

Es interesante observar que las reformas introducidas en el sistema cambiario y comercial, iniciadas en la segunda mitad del decenio del 60 por Chile, Colombia y Brasil, tuvieron muchos rasgos similares y se han mantenido con éxito hasta el año 1974, salvo en el caso de Chile que, por otras razones, interrumpió esa política entre fines de 1970 y 1973.

La apertura al exterior es una condición necesaria para el desarrollo futuro de las economías latinoamericanas, pero es preciso considerar que ellas no tienen ni la autonomía ni la fortaleza suficiente para resistir sin grave retroceso un cambio desfavorable

/en la

en la economía mundial. Por eso no siempre es aplicable a estos países el tipo de medidas que, en otras condiciones estructurales, resultan eficaces para lograr el equilibrio del balance de pagos.

4. Resumen y conclusiones de este capítulo

a) Las condiciones del comercio y del financiamiento mundial han sido un factor, determinante en algunos casos y condicionante en otros, de las medidas adoptadas para regular el comercio exterior en los países latinoamericanos.

b) La aplicación de restricciones cuantitativas al comercio fueron una respuesta inevitable a la situación producida en la crisis de los años 30.

c) La sustitución de importaciones surgió de la dificultad para obtener abastecimientos esenciales durante la segunda guerra mundial.

d) El estímulo consciente al proceso sustitutivo y la protección a la industria naciente en los años de postguerra y posteriores, fueron la consecuencia lógica del dinamismo que dio la industrialización a las economías latinoamericanas y del pesimismo acerca de la evolución de los términos de intercambio entre materias primas y productos manufacturados.

e) La industrialización sustitutiva y su efecto positivo en el crecimiento provocó una mayor demanda por bienes intermedios y de capital importados.

f) El crecimiento de las exportaciones fue insuficiente para cubrir el aumento de las importaciones y el pago de las remesas al exterior, lo que se tradujo en un creciente déficit en la cuenta corriente del balance de pagos.

g) Las políticas internas se orientaron a contener la demanda por importaciones perfeccionando y ampliando el sistema de controles directos. La política de cambios sobrevaluados fue contradictoria con el propósito de limitar las importaciones y, además, desalentó las exportaciones.

/h) La

h) La aceleración del proceso inflacionario que se produjo en algunos países latinoamericanos a partir de 1950, contribuyó a aumentar la sobrevaluación del tipo de cambio y el desequilibrio externo. Esto, entre otras razones, tornó ineficaz el sistema de controles cuantitativos.

i) La necesidad de detener la inflación y de obtener financiamiento para cubrir la brecha externa resultaban incompatibles con el mantenimiento del sistema de controles. Esto determinó que algunos países que habían mantenido regímenes de restricciones cuantitativas del comercio exterior aplicaran programas de estabilización y de racionalización de sus políticas de regulación del comercio.

j) En algunos casos, la aplicación de estos programas coincidió con coyunturas externas desfavorables y, en otros, los gobiernos no estuvieron en condiciones de soportar el costo social y económico que imponía la estabilización abrupta. Sea por una u otra razón, los intentos de estabilización y de racionalización de las políticas de comercio exterior, que se aplicaron en el decenio del 50 y a comienzos del 60, no tuvieron éxito.

k) Las limitaciones crecientes que imponía la estrechez de los mercados nacionales a la industrialización sustitutiva y la dependencia cada vez mayor del financiamiento del desarrollo del aporte de capitales foráneos, puso de manifiesto la necesidad de aumentar y diversificar las exportaciones.

l) La expansión sostenida de la economía mundial, que se produjo a partir de la segunda mitad del decenio del 60 y especialmente en los primeros años del 70, proporcionó la holgura externa requerida para la aplicación de una racionalización y liberalización, cautelosa pero sostenida, de los regímenes de control del comercio exterior que habían mantenido por muchos años algunos países latinoamericanos.

m) La apertura selectiva al exterior constituye una condición necesaria para el desarrollo de largo plazo de América Latina. Esto requiere la continuidad de las políticas aplicadas en los últimos años. A la luz de la experiencia ¿es esto posible en la actual coyuntura internacional?

II. EL NUEVO ESCENARIO: CONTRACCION CON INFLACION. LOS OBJETIVOS ACTUALES DE LA RACIONALIZACION

El brusco cambio de la tendencia en la evolución de la economía mundial y sus repercusiones en el desarrollo de América Latina, han abierto una nueva perspectiva y pone nuevamente de actualidad la restricción de los recursos externos como una de las variables dominantes que influirán en el desarrollo de los países latinoamericanos en los próximos años.

1. El escenario

Los años 70, y en especial el año 1974, son el punto de partida en la construcción de un nuevo escenario mundial. La crisis de la energía hizo explotar una situación que presentaba síntomas de descomposición, pero que se esperaba corregir y adecuar dentro de un nuevo orden internacional.

El aumento del precio del petróleo decretado por los países miembros de la OPEP, puso de manifiesto la debilidad de los fuertes y los efectos en cadena de dicha alza sorprendieron aún a los observadores más agudos.

Los países industriales alcanzaron tasas extraordinarias de crecimiento en la primera mitad de 1973 y de un año para otro el crecimiento económico se detuvo y aún se estima que fue negativo en 1974, hecho del que no se puede responsabilizar solamente a la crisis de energía.

Por otra parte, el aumento del precio de los alimentos, debido a malas cosechas por las condiciones climáticas desfavorables, y la inestabilidad del sistema monetario internacional, estimularon el proceso inflacionario hasta llegar a tasas desusadas en los países industrializados.

La coyuntura internacional ha colocado a los países industrializados en una situación sorprendente para ellos: contracción con inflación.

/Pero esto

Pero esto no es todo, porque el alza del precio del petróleo provocó drásticos cambios en la cuenta corriente del balance de pagos de diferentes países. En efecto, las estimaciones disponibles coinciden en que los países exportadores de petróleo, durante 1974, tuvieron un superávit en cuenta corriente que se calcula entre 60 000 y 70 000 millones de dólares. Este superávit tuvo su contrapartida en déficit de la cuenta corriente de los países industrializados (excluidos los países con economías centralmente planificadas) y de los países en desarrollo, que se estima en cerca de 35 000 millones de dólares para los primeros y 25 000 millones de dólares para los segundos.

Esto ha repercutido en la economía y en la actitud política de los países ahora deficitarios, que hasta hace poco estaban acostumbrados a disponer de excedentes en su cuenta corriente.

La nueva situación hace que el resultado de sus balances de pagos dependa del movimiento neto de capitales, variable exógena que no se presentaba en los años anteriores cuando contaban con superávit en su cuenta corriente.

2. Efectos previsibles de la coyuntura en los países de América Latina

Es preciso hacer dos advertencias. Primera, que las consideraciones que figuran a continuación se refieren especialmente a los efectos en el corto plazo, ya que sería aventurado plantear una hipótesis sobre la evolución de la economía mundial en el largo plazo. Segunda, que la actual coyuntura mundial afecta de una manera diferente a los países latinoamericanos, dependiendo, entre otros factores, de que sean exportadores, autosuficientes o importadores netos de petróleo.

El análisis siguiente se refiere de preferencia a los que se encuentran en la última categoría, sin perjuicio de que se planteen algunos problemas que se presentarán a los países restantes.

/a) Efectos

a) Efectos en el balance de pagos

Recordemos que a partir de 1972 se registró un aumento excepcional en el valor de las exportaciones de los países latinoamericanos (excluidos los exportadores de petróleo), que se mantuvo por dos años a una tasa superior al 30%. En el mismo período los precios unitarios de las importaciones crecieron menos que el de las exportaciones, tendencia que empezó a revertirse a partir del segundo semestre de 1974.

El cuántum de las importaciones venía aumentando desde hacía varios años, como consecuencia del crecimiento económico, que requería de un mayor abastecimiento de bienes intermedios y de capital.

El aumento del valor de las importaciones fue tan acentuado en 1973 y 1974 que a pesar del mayor valor de las exportaciones, el conjunto de los países no exportadores de petróleo tuvo un déficit en su balance comercial de 637 millones de dólares y 8 726 millones de dólares en cada uno de los años indicados.^{8/}

Si a este déficit comercial se agregan las remesas que se estima se hicieron al exterior por concepto de utilidades e intereses en el año 1974, el déficit en la cuenta corriente sube a 13 000 millones de dólares aproximadamente, que se financió con la abultada entrada de capitales que se produjo en ese año.

Las perspectivas del resultado del balance comercial para el año 1975 son más desfavorables que el obtenido en 1974, ya que el efecto de la recesión de los países industrializados sobre la demanda y el precio de los bienes primarios se produjo en el segundo semestre de 1974 y es previsible que persista en el año 1975. Pero no sólo se verá afectada la demanda de dichos bienes, sino que también la de las manufacturas que se estaban exportando fuera de la región, debido a las restricciones al comercio que han impuesto algunos países industriales, orientadas a evitar el desempleo y a disminuir su déficit en la cuenta corriente de los balances de pagos.

^{8/} CEPAL, Segunda evaluación de la estrategia internacional de desarrollo, marzo de 1975.

Las proyecciones realizadas para 1975 y 1976 indican que nueve países latinoamericanos enfrentarán déficit en sus balances comerciales, de una magnitud igual o superior al 30% del valor de sus exportaciones.

En conclusión, se puede decir que el déficit esperado en el balance comercial de los países no exportadores de petróleo, es muy superior al del año 1974 y si no se desea reducir drásticamente las importaciones se requerirá de un aumento en la entrada neta de capitales.

Sin embargo, como el aumento del precio del petróleo provocó fuertes déficit en la cuenta corriente del balance de pagos de los países industrializados, se ha limitado la posibilidad de que esos países contribuyan al financiamiento de los países en desarrollo en las mismas condiciones que antes. Por lo tanto, se puede suponer que, al menos en el corto plazo, disminuirá el financiamiento que tradicionalmente provenía de los países industrializados.

En cuanto a los organismos financieros internacionales, es factible que vean limitadas sus posibilidades de obtener financiamiento en los mercados de capitales a que recurrían habitualmente y deberán buscar sus recursos en los países con excedentes en su cuenta corriente.

En todo caso, lo más probable es que la ayuda oficial se destine prioritariamente a resolver los problemas críticos que ha creado la coyuntura internacional en los países más pobres, entre los cuales no se encuentra la gran mayoría de América Latina.

Por último, existe la posibilidad de obtener recursos de los países exportadores de petróleo, pero esto requiere de algún tiempo antes de que se establezcan las condiciones institucionales que hagan expedito el uso de esos recursos.

De acuerdo con las consideraciones anteriores es previsible que en los próximos años se deban enfrentar conjuntamente las siguientes condiciones:

- a) Mantención de la demanda deprimida de los países industrializados y por lo tanto del precio de los bienes primarios.
- b) Restricción de la exportación de manufacturas a mercados extra-zonales.
- c) Inflación mundial y aumento del precio de las manufacturas importadas por América Latina.

/d) Como

d) Como consecuencia de lo anterior (a, b y c) aumento del déficit comercial.

e) Mayor dificultad para obtener inversión directa extranjera.

f) Mayor dificultad para obtener créditos oficiales de fuentes tradicionales.

b) Efectos en el crecimiento y en los precios internos

En el transcurso del decenio del 60 y especialmente en los primeros cuatro años del 70 se produjo un aumento del coeficiente de importaciones con respecto al producto (1.3 a 2 veces).^{9/}

La secuencia que tuvo el proceso de industrialización sustitutiva, creó una relación de dependencia muy estrecha entre el crecimiento y la importación de bienes intermedios y de capital. Al mismo tiempo, las exportaciones no experimentaron un crecimiento y una diversificación suficiente, lo que acentuó la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a los ciclos externos.

En estas condiciones, cuando se reduce el valor de las exportaciones o aumenta en mayor proporción el de las importaciones o, como ocurre en la coyuntura actual, actúen las dos tendencias negativas simultáneamente, lo más probable es que se produzca una disminución en el nivel de actividad económica y en la tasa de formación de capital y de crecimiento, si no se logra cerrar oportunamente la brecha con financiamiento externo.

La actual coyuntura mundial además de tener efectos negativos en el crecimiento, influye en la estabilidad de los precios internos de las economías latinoamericanas.

Es preciso recordar que durante 1973 y especialmente en la primera parte de 1974, se generaron presiones inflacionarias de origen externo que se infiltraron de distintas maneras en la economía de los países latinoamericanos.

9/ CEPAL, Segunda evaluación de la estrategia internacional de desarrollo, op. cit.

En primer lugar, el fuerte aumento en el valor unitario de las importaciones de productos alimenticios provocó un efecto inflacionario tanto en los países importadores, como en los exportadores de dichos bienes. En los primeros afectó el precio del bien importado y el de los similares o sustitutos de producción nacional. En los exportadores, el aumento del precio internacional también arrastró los precios domésticos.

En segundo término, el incremento brusco del precio del petróleo y de sus derivados, agregado a los factores inflacionarios ya presentes en la economía mundial, produjeron efectos en cadena en el valor de la energía y en el de los bienes intermedios y de capital.

Esta evolución reciente activó los mecanismos de propagación de la inflación.

Es probable que en los próximos años no se produzcan nuevos aumentos de precios de la misma magnitud que en el pasado, pero es igualmente probable que la inflación importada alcance tasas mayores que las registradas anteriormente y que actúe como un factor desestabilizador adicional para los países latinoamericanos.

Por otra parte, la menor disponibilidad de recursos externos puede provocar una disminución de los ingresos fiscales que, sumado a la probable reducción en la tasa de crecimiento, genere una expansión monetaria. El efecto expansivo del posible déficit fiscal podría compensarse parcial o totalmente con disminución de reservas, cuando ellas existan, o con financiamiento externo.

En síntesis, parece muy difícil, al menos en el corto plazo, que se pueda mantener la tasa de crecimiento de los últimos años. Además, la inercia de la inflación y las nuevas presiones derivadas de las condiciones internacionales, amenazan la estabilidad tradicional de algunos países, compromete el éxito que habían tenido los programas de estabilización de otros y acentúa el desequilibrio de aquellos que habían sido más afectados por la inflación en períodos recientes.

3. Algunas cuestiones básicas que plantea la coyuntura internacional

En el examen retrospectivo que se ha hecho hasta el momento aparece la variable externa como una realidad dominante, a la cual se deben ajustar los objetivos e instrumentos de la política económica. Cabe preguntarse si esa variable sigue siendo tan exógena como en el pasado, o si es posible para los países latinoamericanos ejercer alguna influencia sobre su comportamiento.

Uno de los elementos que se destacan en la actual coyuntura internacional ha sido la capacidad de un grupo de países exportadores de petróleo para manejar en su beneficio el poder de negociación que les daba su posición oligopólica en el mercado. América Latina constituye un bloque de importancia en la economía internacional, tanto por el volumen de sus importaciones de productos manufacturados como por su participación en el comercio mundial de materias primas.

Cabe, entonces, preguntarse ¿pueden los países de la región mejorar el precio de sus exportaciones a través de un control deliberado de la oferta? ¿Cuál es la eficacia de los acuerdos de productores? ¿Es posible la cooperación entre países productores y consumidores de modo de lograr una transferencia de recursos a través del comercio sin provocar crisis de precios y abastecimiento? Por otra parte, ¿sería suficiente el poder oligopólico de la región como para mejorar los términos de las compras de éste en el exterior? ¿Podría presionarse con este poder para que los países industrializados no adopten medidas proteccionistas y restrictivas del comercio en la coyuntura actual? ¿Es factible negociar un acceso garantizado en los países industrializados a las materias primas que posee la región conjuntamente con un mayor acceso de las exportaciones no tradicionales latinoamericanas a los mercados domésticos de los países centros?

Aunque por algún tiempo el grueso de las exportaciones de Latinoamérica seguirán siendo sus materias primas y que su principal mercado estará fuera de la región, debe admitirse que el propio desarrollo de América Latina ha generado una demanda por bienes intermedios y de capital que hoy se abastece en gran parte desde el exterior y que podría ser atendida en mayor proporción desde la misma región.

/La integración,

La integración, a diferencia de lo que ocurre en los mercados mundiales de bienes y de capitales, es una variable cuyo manejo depende en mayor grado de los propios países latinoamericanos, aunque no de cada uno por separado.

La ampliación del mercado intrazonal tiene mayor importancia en la medida en que la crisis externa se prolongue, pero en todo caso requiere de una preocupación preferente de los gobiernos y de los organismos regionales creados para promover el proceso de integración.

¿Cómo remover los obstáculos que limitan la aceleración del proceso integracionista? ¿Qué medidas se deben adoptar para impedir que se repitan en la región los desequilibrios que han caracterizado las relaciones centro-periferia? ¿Cómo evitar que se trasladen a la región los errores del proteccionismo indiscriminado en que se incurrió en algunas oportunidades en el período de sustitución al nivel nacional? Estos son algunos de los temas que se deberán considerar en la adopción de las políticas nacionales y regionales orientadas a promover una integración más acelerada entre los países latinoamericanos.

La tercera cuestión surge de la nueva situación creada en el mercado financiero mundial, a la cual ya se ha hecho referencia.

Entonces, ¿cómo pueden participar los países latinoamericanos en el proceso de recirculación de los excedentes acumulados en los países exportadores de petróleo? ¿Está América Latina o algunos países de la región en condiciones de cumplir con los requisitos de seguridad y rentabilidad a que aspiran los países que ahora disponen de excedentes? ¿Hay posibilidades de concertar acuerdos con países superavitarios dentro de la región? ¿Cómo podría evitarse la concentración de recursos en los países de mayor tamaño? ¿En qué medida pueden resolver estos problemas los actuales organismos de intermediación financiera?

Este problema se está examinando por gobernantes y grupos de expertos. Comprendemos que su tratamiento excede las posibilidades de este estudio, pero se ha planteado porque de su resolución depende en gran medida el grado de dificultad que deberán enfrentar las políticas de regulación del comercio exterior.

Si la forma en que se resuelvan las cuestiones relativas al comercio y al financiamiento externo resultan insuficientes o inoportunas para enfrentar el problema crítico de escasez de divisas en el corto plazo, se deberán tomar medidas encaminadas a comprimir las importaciones para compatibilizar la demanda de recursos externos con la disponibilidad de divisas.

¿La compresión debe ser generalizada o diferenciada? ¿Cómo se puede minimizar su efecto negativo sobre el crecimiento? ¿Qué tipo de presiones desestabilizadoras se pueden originar? ¿Cómo se pueden atenuar los efectos distributivos indeseables? ¿Cuáles son los instrumentos de política externa e interna más eficientes para equilibrar el balance de pagos sin crear condiciones negativas en el desarrollo de largo plazo? Estas son algunas de las preguntas que se plantean ante la eventualidad de tener que reducir el volumen de importaciones. Es preciso tener en cuenta que la situación actual presenta algunas diferencias si se compara con las similares del pasado, ya que en los últimos años se produjo, efectivamente, un aumento del volumen de importaciones que podría hacer más factible su reducción por un período breve.

Como es fácil de comprender, en este documento no se dará respuesta a cada una de estas interrogantes, pero se han planteado para que sirvan de referencia a las reflexiones que se hacen a continuación y para esclarecer los aspectos que, a nuestro juicio, merecen una atención prioritaria en la actual coyuntura.

4. Objetivos y políticas

Al examinar las experiencias de los países latinoamericanos que han mantenido sistemas de control cuantitativo del comercio, se comprueba que en períodos de restricción del comercio mundial han tendido a buscar el equilibrio externo por la vía de retornar a los controles que habían abandonado en los ciclos de expansión.

La coyuntura actual, que presenta síntomas críticos desconocidos desde la gran depresión de los años 30, pone en peligro los avances realizados para provocar la apertura al exterior y la integración

/paulatina de

paulatina de las economías latinoamericanas a la economía mundial que, como ya se ha expresado, constituye una condición necesaria para el desarrollo de la región en el largo plazo.

Es posible que en algunos casos críticos se pretenda comprimir y orientar el comercio con medidas de control cuantitativo, que tienen una apariencia de mayor eficacia, para evitar que las crisis del sector externo afecten desfavorablemente el nivel de actividad, la distribución del ingreso y la estabilidad interna. Sin embargo, si se considera la experiencia y si se tiene en cuenta el objetivo de crecimiento con apertura al exterior, podría resultar perjudicial, además de inoperante, la aplicación extensiva de restricciones cuantitativas al comercio.

A continuación, se exponen algunas líneas de acción que podrían ser apropiadas para encarar los efectos negativos de corto plazo de la actual crisis externa, establecer bases más equilibradas y firmes en el comercio entre los países latinoamericanos y entre éstos y los industrializados, y acelerar el proceso de integración.

a) Política cambiaria, arancelaria y de promoción de exportaciones

Es preciso determinar los posibles centros dinámicos del crecimiento que, a la vez, tengan el mayor efecto positivo sobre el balance externo. En muchos países, especialmente en los de mediano y mayor desarrollo relativo, estas condiciones se cumplen en el sector exportador y en la agricultura, con la extensión a la agroindustria.

La expansión de esas áreas de la actividad económica requiere como condición necesaria que se reduzcan o eliminen las discriminaciones en su contra que han existido en el pasado, destacándose entre ellas la protección efectiva negativa que resultaba como consecuencia, entre otros factores, de mantener un tipo de cambio sobrevaluado y tarifas para la importación de ciertos insumos.

Esta política cambiaria es coincidente con la necesidad de limitar el volumen global de importaciones y con el requisito de presentar una mejor situación de largo plazo del sector externo, para poder obtener en el corto plazo el financiamiento del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos.

Una de las lecciones más evidentes que nos ha dejado la experiencia vivida por algunos países antes del presente decenio, ha sido lo riesgoso que es mantener el tipo de cambio sistemáticamente sobrevaluado.

En general, las actividades más afectadas por esta política fueron las exportaciones y la agricultura. En el caso de las exportaciones se trató de paliar los efectos negativos de la sobrevaluación, otorgando subsidios a las no tradicionales. Pero las autoridades administrativas debían ajustarse para la fijación de los subsidios a la situación fiscal, lo que creaba desconfianza en la continuidad del sistema.

Por otra parte, la sobrevaluación y las medidas proteccionistas aplicadas a la industria, crearon una relación de intercambio desfavorable para la agricultura. En algunos países, esto provocó un desaliento de la producción agropecuaria y un aumento de la importación de alimentos.

Uno de los mayores impedimentos para modificar el tipo de cambio ha radicado en sus efectos distributivos negativos en el corto plazo.

En los países en que ha existido una concentración de las exportaciones en pocos productos y que, a su vez, éstos han estado en manos de un grupo reducido de empresarios nacionales o extranjeros, se ha argumentado que las devaluaciones generarían utilidades excesivas en dicho sector y que no siempre se podían corregir por la vía tributaria.

Asimismo, cuando un país debe importar una proporción significativa de bienes de consumo e insumos industriales esenciales, existe una resistencia mayor para subir el tipo de cambio por su efecto en el precio de dichos bienes esenciales.

Estas consideraciones que han pesado en las decisiones políticas de algunos países latinoamericanos, deben ser calificadas a la luz de la experiencia.

La sobrevaluación sistemática del tipo de cambio no ha demostrado ser el instrumento más efectivo para redistribuir el ingreso y, en cambio, ha provocado efectos desfavorables en el balance de pagos y en la asignación de los recursos.

En el caso de producirse utilidades excesivas en el sector exportador resultaría más conveniente, y en la actualidad políticamente más viable, establecer impuestos al sector beneficiado.

En cuanto al efecto que puede tener la devaluación sobre el precio de ciertos bienes que consumen los sectores de bajos ingresos, es preciso considerar a lo menos dos aspectos. En primer lugar, las consecuencias desalentadoras sobre la producción interna de los bienes subsidiados y, en segundo término, la posibilidad de otorgar compensaciones directas a los grupos sociales afectados, que eviten la disminución de sus ingresos reales.

Dada la inflación mundial y la inestabilidad de precios que afecta a una buena parte de los países latinoamericanos (casos de Brasil, Colombia y Chile), no parece posible mantener un tipo de cambio fijo, sin correr el riesgo de una creciente sobrevaluación.

La política de devaluaciones programadas en períodos cortos, que han venido aplicando Brasil, Colombia y Chile, parece una fórmula acertada que cumple con el objetivo de mantener la misma tendencia entre precios internos y externos.

Otro factor que ha contribuido a crear desequilibrios en las relaciones de precios ha sido la aplicación de aranceles con alta varianza, en los cuales se liberaba de derechos a la importación de ciertos bienes, mientras a otros se aplicaban tasas muy altas, con fines proteccionistas o para desalentar su consumo. La disminución de una varianza exagerada de los aranceles permitiría reducir el grado excesivo de protección efectiva que se ha otorgado a ciertos sectores, con lo cual se estaría avanzando en la dirección de una mayor eficiencia.

Además, los altos aranceles, la escasez de divisas o ambos factores, han impedido introducir la competencia externa en los mercados oligopólicos domésticos y han protegido en exceso al sector sustitutivo de importaciones. No basta, entonces, tender hacia una menor varianza arancelaria, sino que también puede resultar conveniente, cuando lo permita la disponibilidad de recursos externos, disminuir el nivel promedio de protección, considerando siempre que alguna protección es justificada por externalidades, industrias nacientes, etc.

El manejo del tipo de cambio y de los aranceles como factores equilibradores de los precios internos y externos, es más difícil cuando se producen oscilaciones anormalmente pronunciadas en los precios de uno o más productos de exportación o de importación. Por lo tanto, el uso de estos instrumentos cumple mejor el objetivo de mantener equilibrada la tendencia de los precios externos e internos, pero pueden resultar insuficientes o menos eficaces para resolver situaciones críticas de corto plazo del balance de pagos. En estos casos, el uso de las reservas o del crédito externo pueden permitir sortear los períodos críticos. Sin embargo, no parece prudente renunciar al uso de instrumentos ad-hoc, como impuestos, depósitos previos, u otros, que pueden aplicarse transitoriamente para impedir acciones especulativas o para desestimular una mala asignación de recursos derivada de considerar en la toma de decisiones de inversión sólo la coyuntura y no la tendencia.

En lo posible, estas medidas deben ser fácilmente desmontables y conviene que su diseño lleve incorporada su automática eliminación cuando hubieren desaparecido las causas que las justificaron.

Por esta razón, las correcciones del sistema de precios que origina la modificación de la política cambiaria y arancelaria pueden ser insuficientes para estimular el aumento de las exportaciones de productos no tradicionales. En especial si ellas sólo pretenden eliminar la discriminación de los regímenes aplicados anteriormente, con lo cual se dejaría a estas actividades en una posición más desventajosa que a la industria sustitutiva que, además de tener un arancel que la protege, no tiene que vender su producto en mercados desconocidos y altamente competitivos.

En consecuencia, de la misma manera que se ha aceptado la protección a la industria naciente, se justifica el subsidio a las mayores y nuevas exportaciones que deben enfrentar altos costos iniciales antes de acreditarse en los mercados externos.

/Por lo

Por lo general, los países latinoamericanos han tenido una estrecha situación fiscal, lo que hace difícil otorgar subsidios sin que provoquen efectos monetarios expansivos. Pero se debe tener en cuenta que cada unidad de exportación adicional tiene un contenido de impuesto que puede ser suficiente para formar un fondo de subsidio. Además, este subsidio no se otorgaría a todas las exportaciones, ya que las tradicionales se verían favorecidas por la política cambiaria y arancelaria, lo que podría constituir una fuente adicional de recursos fiscales si se justifica la aplicación de un impuesto sobre las ganancias originadas por las modificaciones del tipo de cambio.

Además de las medidas de promoción de exportaciones orientadas a mejorar su rentabilidad existen otras líneas de acción que las complementan y que no son menos importantes. La política crediticia, la creación de sistemas de seguro, el establecimiento de centrales de información de mercados, el control de calidades, etc., constituyen algunos de los aspectos que requieren la presencia estimulante del Estado en estrecha colaboración con la iniciativa privada.

La vocación exportadora representa un cambio profundo de la mentalidad empresarial acomodada a las condiciones muy diferentes que existían en el período de crecimiento hacia adentro. Lo mismo ocurre con la opinión pública y aún con sectores de la administración habituados a desenvolverse dentro del marco estrecho de las fronteras nacionales y a identificar a los exportadores con los grandes empresarios mineros, cafetaleros, bananeros, etc., que muchas veces han sido símbolos de enclave de intereses extranjeros o de poderosos grupos nacionales.

En la fijación de las políticas cambiaria y de estímulo a las exportaciones no puede prevalecer el temor político de que esos grupos obtengan un beneficio excesivo. Si eso ocurriera existen los mecanismos tributarios que pueden emplearse en forma más eficaz para corregir los desajustes distributivos.

Al margen de los problemas que presenta la aplicación de cualquiera política que introduzca cambios importantes en los precios relativos, en la presente situación existe el agravante de que el propósito y la necesidad de aumentar las exportaciones coincide con un período de contracción del mercado mundial, que puede frustrar los avances que se habían logrado en los últimos años. Esto hace más urgente la preocupación por el fomento de las exportaciones, especialmente de las no tradicionales, no sólo desde el punto de vista de mejorar sus precios relativos respecto de los precios de la producción de consumo doméstico, sino que de las políticas comerciales que les permitan sortear los obstáculos derivados de la actual coyuntura internacional.

En este sentido, pueden considerarse dos líneas paralelas de acción. Una dirigida hacia la concertación de acuerdos con los países industrializados, utilizando el poder de negociación colectiva que da a América Latina el volumen de sus compras en el exterior y las condiciones oligopólicas que existen para algunos productos básicos. La otra apunta hacia la expansión del comercio intrazonal.

b) Posibilidades de usar el poder de negociación comercial

Muchos de los productos básicos de exportación de América Latina constituyen complementos estratégicos para las economías de los países industrializados. La evolución histórica de sus precios ha demostrado que los períodos de alza son los más breves y que la situación más frecuente es la de precios estabilizados o deprimidos. En cambio, el precio de los productos importados mantiene una tendencia de alza casi sin interrupciones.

Hasta la fecha, salvo en el caso del petróleo, se ha progresado poco en el sentido de aprovechar la posición oligopólica que tiene la región sobre algunos productos.

El argumento económico de que el precio de estos bienes debería ser equivalente a su costo marginal de largo plazo, lleva a consagrar el desequilibrio de las ganancias del comercio internacional en desmedro de los países menos desarrollados.

/Es lícito

Es lícito desde un punto de vista económico y ético que los países en desarrollo traten de aumentar el ingreso real derivado de sus exportaciones, especialmente cuando los precios determinados por el juego de las actuales fuerzas del mercado les han sido tradicionalmente desfavorables.

Se discute mucho la viabilidad de acuerdos de productores entre países en desarrollo.^{10/}

Es efectivo que el caso del petróleo fue único en la magnitud del alza de precio que se obtuvo gracias a las peculiaridades del mercado del petróleo y a la favorable coyuntura internacional en que actuó la OPEP. Pero esto no supone que acciones tendientes a mejorar los términos de intercambio en otros productos, posiblemente en menor magnitud y en forma más gradual, no sean posibles cuando existen ciertas condiciones técnicas mínimas (concentración de productores, inelasticidad de demanda, oferta controlable, etc.) y decisión política entre los países productores. Debe insistirse, sin embargo, en que el poder oligopólico existe sólo si se ejerce en forma colectiva, de modo que los países tienen que renunciar a parte de una aparente autonomía nacional para lograr un poder de negociación efectiva vis-à-vis los países consumidores.

Ahora bien, como las asociaciones de productores unilaterales podrían encontrarse con graves problemas de estabilidad en el mediano y largo plazo y de viabilidad en el caso de productos que no tengan un poder oligopólico suficiente, podrían considerarse una gama de políticas de productos básicos que tendrían el propósito de aumentar el precio promedio que reciben los países por estos productos. A esto podría llegarse por medio de convenios bilaterales con los países consumidores u otros tipos de arreglos, que representen acuerdos convenientes para ambas partes: los países industrializados buscarían un acceso garantizado y estable a materias primas, cada vez más

^{10/} Véase una discusión de las distintas modalidades que podrían tomar estos acuerdos de CEPAL, Segunda evaluación regional ..., op. cit.

escasas en un mundo en constante crecimiento industrial, y los países en desarrollo lo concederían a cambio de precios más elevados, y también garantizados, para sus materias primas.

Por otra parte, América Latina representa un poder comprador considerable en el mercado internacional. En efecto, para las exportaciones de bienes de capital, bienes de consumo duradero y productos químicos que efectúa Estados Unidos, América Latina constituye un mercado tres veces superior al de Japón y casi tan grande como el de la CEE. Para las ventas europeas de esos mismos rubros, América Latina equivale a las tres cuartas partes del mercado de Estados Unidos y más de cuatro veces el mercado japonés. Las exportaciones conjuntas de Estados Unidos, la CEE y Japón a la región alcanzaron en 1973 un valor de 11 000 millones de dólares.^{11/}

Sin embargo, América Latina hasta ahora es más una expresión geográfica que económica. No existe un solo mercado latinoamericano con órganos coordinadores de acciones político-económicas que puedan negociar con los países industrializados representando al bloque de países de la región. Pero una acción sistemática y gradual podría conducir a que América Latina como bloque negocie mejores condiciones de acceso de sus productos en los mercados de los países desarrollados. En el corto plazo podría intentarse evitar acciones restrictivas del comercio en los países centrales que no respetaran los acuerdos de statu quo (stand-still) del GATT. La reciente reacción de los países de América Latina frente a la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos demostró que existe solidaridad cuando hay un elemento aglutinante externo.

En síntesis, para mejorar el poder negociador de América Latina, tanto en relación con las compras, como con las ventas de sus productos en el exterior, se podría desarrollar la concertación de acuerdos que sean técnicamente sólidos y estén apoyados explícitamente por los países de la región.

^{11/} Fuente: CEPAL, Segunda evaluación de la estrategia internacional de desarrollo, op. cit.

El término de la expansión de la economía mundial y sus primeros meses de contracción han colocado nuevamente a las autoridades latino-americanas frente a la disyuntiva de aceptar pasivamente los designios del mercado, de acuerdo a la correlación tradicional de fuerzas que en él influyen, o a influir sobre el mercado usando de su capacidad de negociación colectiva.

Si no se actúa en relación con el comercio internacional de bienes, la magnitud y consecuencias del estrangulamiento externo queda determinada por la mayor o menor entrada de capitales del exterior, tema al que nos referiremos más adelante.

En todo caso, la política de apertura al exterior que se había iniciado en algunos países, puede experimentar un grave retroceso si se deterioran las condiciones del comercio, como ha ocurrido en circunstancias similares en el pasado.

c) La sustitución de importaciones en el plano regional 12/

En esta etapa del desarrollo de América Latina en que varios países han logrado importantes cambios en la estructura productiva y han creado la capacidad actual y potencial para producir bienes intermedios y de capital, se hace más factible la sustitución en el plano regional.

La secuencia del proceso de industrialización sustitutiva ha elevado la importación de bienes intermedios y de capital en mayor proporción que el promedio.

La importación de bienes industriales de la región alcanzó a 11 120 millones de dólares en 1970, de los cuales 6 470 correspondían a metalmecánicos y 2 964 a bienes intermedios.

Dadas las condiciones objetivas de expansión del mercado de este tipo de bienes, la restricción del comercio mundial derivada de la actual coyuntura y la mayor dificultad de crecimiento hacia adentro respecto a los mercados nacionales, se hace posible y más urgente acelerar el proceso de integración regional y subregional.

12/ Análisis e información estadística del proceso de integración. Ver CEPAL, Integración, sustitución de importaciones y desarrollo económico de América Latina.

Los países que están en mejores condiciones de aprovechar esta posibilidad son los de mayor tamaño, por cuanto tienen una base más amplia en su propio mercado, lo que hace menos riesgosa la inversión. Esta fue una realidad inamovible por varios años y sólo se puede actuar para evitar que esta ventaja comparativa aumente la brecha entre los países grandes y pequeños.

Si se deja entregada la asignación de recursos al libre juego de las fuerzas del mercado tendería a producirse una división del trabajo muy desfavorable para los países más pequeños.

Los programas de integración subregional han constituido un primer paso para provocar la complementación económica entre países de un grado de desarrollo más homogéneo. Sin embargo, tienen que concebirse como etapas de un proceso más amplio, orientado hacia la formación de un mercado común latinoamericano que, a su vez, pueda integrarse en el mercado mundial.

Para que puedan establecerse corrientes de comercio internacional de bienes que hoy se importan, deberían ser recíprocos los beneficios entre los países que comercian.

No es muy probable que los países latinoamericanos de mayor tamaño estén en condiciones de ofrecer mejores términos de precio y de financiamiento que los países industrializados, especialmente si se trata de bienes en que influye la economía de escala.

Por lo tanto, el incentivo para los países de menor desarrollo relativo se puede encontrar en la reciprocidad que surge de una división del trabajo y especialización por productos en lugar de hacerlo por industrias. De esta manera, el mayor costo social inicial que implicaría pagar un precio más alto se compensaría con el beneficio derivado de crear nuevas oportunidades de inversión y de empleo. Esto requiere disponer de proyectos económicamente factibles, en que se haya solucionado la restricción impuesta por las actuales condiciones del transporte.

La dimensión de estos proyectos, la tecnología más avanzada que ellos emplean y la necesidad de asegurar la reciprocidad, hacen que la creación de corporaciones multinacionales latinoamericanas puedan

/constituir uno

constituir uno de los mejores vehículos para llevarlos a la práctica. Estas corporaciones en que habría una participación mayoritaria latinoamericana (pública o privada) permitiría una asociación de intereses más equilibrada con las corporaciones transnacionales, cuya experiencia podría aprovecharse en forma muy positiva en esta nueva etapa de desarrollo.

Es muy probable que las corporaciones que se constituyan sean de gran tamaño si se desean aprovechar las economías de escala y asegurar la dimensión óptima de las empresas que se establezcan en cada país. Esto puede darles características monopólicas, lo que podría hacer aconsejable impulsar la legislación nacional y regional que estimule su creación y les fije las normas operativas, lo cual supone una posición activa de los gobiernos y la participación del Estado en ellas, cuando las condiciones así lo requieran.

Por otra parte, es frecuente que la importación de bienes intermedios y de capital, que no ha sido sustituida dentro de cada país, esté afecta a bajos derechos de aduana y que se requiera una mayor protección inicial para hacer factible su producción al nivel regional.

Para evitar que se produzcan ineficiencias injustificadas en la industria sustitutiva es preciso cuidar que los niveles de protección que se establezcan, equilibren el costo social que representa pagar mayores precios con las externalidades que producen las nuevas inversiones.

Una ventaja de este modelo sustitutivo respecto del anterior, es que las empresas que se establezcan en cada país serán exportadoras, con lo que sus intereses coincidirían con la orientación de una política cambiaria y arancelaria (salvo en lo que se refiere a la protección de su propia producción), que conduzca a una mayor apertura al exterior.

De las observaciones anteriores se deduce que la aceleración del proceso de integración, la asignación equilibrada de las inversiones y la eficiencia de las nuevas producciones, no se obtendrán

/en forma

en forma espontánea y como resultado del libre juego del mercado. Por el contrario, se requiere de una acción conjunta dirigida y sistemática, orientada a conseguir dichos objetivos.

Entre algunas de las líneas más gruesas que a nuestro juicio merecen una preocupación prioritaria se encuentra la necesidad de identificar y estudiar la factibilidad de proyectos de inversión orientados a la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital en el marco regional, como asimismo, asignar la inversión por países considerando las ventajas comparativas, especialización y reciprocidad, para evitar que se acentúe el crecimiento asimétrico de la región.

En el orden institucional, será preciso adecuar los organismos existentes o complementarlos para que puedan promover los cambios cualitativos en el comercio internacional, elaborar e implementar proyectos multinacionales, dar asistencia técnica para perfeccionar el mercado financiero en los países más atrasados, etc.

También es urgente determinar el nivel de aranceles externos, ya sean de carácter regional o subregional y elaborar la legislación que autorice la creación y funcionamiento expedito de las empresas multinacionales latinoamericanas.

En el orden financiero es preciso establecer y perfeccionar los mecanismos de pago entre países latinoamericanos para aumentar el comercio recíproco, así como señalar normas de crédito de corto plazo y mecanismos crediticios compensadores de desequilibrios en los pagos.

A pesar de los esfuerzos realizados, queda un extenso camino por recorrer para hacer efectiva la integración en América Latina, pero no debería perderse de vista que ella debe asentarse en proyectos específicos que sean económica y socialmente convenientes en períodos de normalidad y que contribuyan a cambiar la estructura productiva de la región sin hacer recaer sobre su población un costo social innecesario.

d) El financiamiento externo

Se ha indicado que el déficit en cuenta corriente del balance de pagos del conjunto de América Latina ha aumentado considerablemente en estos últimos años. También se mencionó que dicho déficit se ha financiado con una abultada entrada de capitales desde el exterior, proveniente de inversiones y de créditos.

Las posibilidades de que continúe el flujo de inversiones en una proporción semejante a la ocurrida en los años recientes, depende de la disponibilidad de recursos de los países inversionistas, de la existencia de proyectos de inversión con una atractiva rentabilidad y de las perspectivas de desarrollo del país huésped.

Dado que en este trabajo se centra la atención en la coyuntura y que las inversiones producen sus mayores efectos en un plazo mediano y largo, los comentarios siguientes se refieren sólo a la posibilidad de obtener recursos externos que alivien la situación de escasez crítica de divisas en el corto plazo.

El desequilibrio mundial que produjo el alza del precio del petróleo en los balances de pagos de los países no exportadores de dicho producto, ha hecho que grupos de especialistas destacados hayan dedicado su atención a buscar fórmulas que provoquen una rápida recirculación de las reservas acumuladas en los países superavitarios.

La mayoría de los países industrializados están en condiciones de atraer esos excedentes cumpliendo con las condiciones de seguridad y rentabilidad a que aspiran los países de la OPEP. Por esta razón el problema de los países más desarrollados es de estructura del balance de pagos.

En cambio, la mayoría de los países en desarrollo que tienen déficit en su cuenta corriente, no tienen la solvencia (credit worthiness) que se requiere para atraer los capitales extranjeros en la magnitud necesaria para cerrar la brecha externa.

En consecuencia, las fórmulas que se propongan deben solucionar las dificultades que presenta un reciclaje triangular y crear las condiciones de seguridad y rentabilidad requeridas para atraer los capitales de OPEP.

No es del caso analizar las propuestas que están actualmente en aplicación o en estudio a nivel mundial.^{13/}

Tampoco es pertinente examinar las acciones o proposiciones que se barajan en el marco nacional, como son por ejemplo, la posibilidad de otorgar garantías solidarias a los prestamistas por parte de los países latinoamericanos, o la actuación de organismos y países que puedan ejercer la función de intermediarios financieros, o el reciclaje de los excedentes regionales, etc.

Se ha mencionado este tema, sólo con el propósito de destacar la urgencia de encontrar una solución rápida, porque América Latina necesita del aporte de los capitales extranjeros para su desarrollo. Y si éstos no llegan en forma oportuna, puede producirse una fuerte disminución en las tasas de crecimiento alcanzadas y afectarse gravemente el ya bajo nivel de vida de la población de los países más pobres de la región.

Por otra parte, en la medida en que los países latinoamericanos que no disponen de reservas, no reciban el suficiente y oportuno aporte de créditos externos que les permita cubrir el déficit de la cuenta corriente, se pueden ver en la necesidad de usar mecanismos de restricción al comercio, que signifiquen un retroceso grave en su política de apertura al exterior.

e) Políticas de compatibilización de la demanda por recursos externos con la disponibilidad de divisas en condiciones de restricción externa

Las líneas de acción señaladas en los puntos anteriores tienen como objetivo mejorar el balance externo, tanto en el corto como en el largo plazo.

Sin embargo, dado que el cambio de las condiciones externas ha provocado efectos negativos inmediatos en el balance de pagos de varios países de América Latina, es posible que en el período inicial de

^{13/} Proposición de reciclaje triangular "Informe reservado al Secretario General de Naciones Unidas", preparado por el Dr. Raúl Prebisch. Foreign Affairs. "How can the world afford OPEC oil?" Varios autores, enero 1975. "Lineamientos para la acción resultante de la Evaluación de la EID". CEPAL, marzo de 1975.

escasez crítica de divisas, dichos países se vean obligados a restringir sus importaciones, ya sea aplicando medidas de política económica que reduzcan la demanda agregada y/o restringiendo las importaciones por la vía precios y otros medios.

Los comentarios que siguen se refieren principalmente al uso de instrumentos de regulación del comercio exterior en el corto plazo, en condiciones críticas de escasez de divisas y que cumplan con el requisito de no crear situaciones rígidas que impidan continuar con la política de apertura al exterior.

i) Los instrumentos de contención de importaciones. Es muy improbable que se regrese a controles cuantitativos generalizados en algún país de la región. El otro caso extremo, el de una liberalización total del comercio de bienes y del movimiento de capitales, tampoco parece factible en las condiciones de la actual coyuntura. En consecuencia, la hipótesis más realista es que se logre una situación intermedia en que se usen de preferencia mecanismos de precios para reducir la demanda de bienes importados y de otros medios, para introducir el elemento de selectividad en el destino de los recursos externos.^{14/}

Los instrumentos tradicionales que actúan sobre los precios son el tipo de cambio y los aranceles.

En una coyuntura en que aparecen inevitables la limitación del gasto en importaciones y la inflación, resulta oportuno corregir la sobrevaluación que pudiera existir en el tipo de cambio. La devaluación correctiva tiene el doble efecto de aumentar el precio relativo de las importaciones y de crear condiciones más favorables para las exportaciones. Además, adecúa la política cambiaria al cumplimiento de los objetivos de más largo plazo.

^{14/} Ver especialmente, Jagdish N. Bhagwati, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes, Vol. XI, NBER, Nueva York, marzo de 1975, y Anne O. Krueger, Liberalization Attempts and Consequences, Vol. XII, NBER, Nueva York, febrero de 1975.

La intensidad de los efectos redistributivos de una devaluación correctiva dependerá de la magnitud de la misma, de la concentración de las exportaciones y de la composición de las importaciones.

Mientras mayor es la concentración de las exportaciones, será más reducido el grupo beneficiado y, por lo tanto, más fácil, al menos administrativamente, reducir el margen de ganancia por la vía tributaria.

De la misma manera, mientras más reducido sea el grupo social cuyo ingreso real se desea proteger del efecto negativo de la devaluación, más manejable se hace la política compensadora, más efectiva la reducción del gasto en importaciones y menos regresivo el impacto de la devaluación correctiva.

Una vez hechos los ajustes correctivos puede ocurrir que éstos resulten insuficientes para compatibilizar la disponibilidad de recursos externos con su demanda. En este caso puede ser conveniente utilizar instrumentos de contención global y selectivos.

Desde el punto de vista de una limitación global adicional de las importaciones, podría ser preferible, en las condiciones de la actual coyuntura, aplicar recargos generalizados a las importaciones para no provocar una ganancia indiscriminada en el sector exportador y para conseguir un mayor ingreso fiscal, lo que serviría para reducir el déficit en el caso de que exista, para estimular la actividad interna en los sectores prioritarios desde el punto de vista del empleo o para paliar los efectos redistributivos regresivos. Además, esta medida tiene la ventaja de que en el período de normalización se pueden reducir los aranceles y subir el tipo de cambio, sin provocar aumentos adicionales en los precios y sin perjudicar el proceso de apertura al exterior.

Esta política tiene el inconveniente de provocar un efecto indiscriminado en los precios de los bienes importados.

Si por esta razón fuera aconsejable aplicar medidas selectivas complementarias para reducir las importaciones, se podría aplicar la prohibición de ciertas importaciones y/o el aumento discriminado del precio de ciertos bienes importados. La situación sería diferente según se tratara de bienes que tienen producción interna o no la tienen.

/Si no

Si no existe producción interna, la prohibición administrativa o la aplicación de impuestos prohibitivos constituye un expediente eficaz, pero se debe tener en consideración que para que la medida sea además eficiente desde un punto de vista económico, debe ser complementada con normas de política interna que impidan la producción nacional del bien cuya importación ha sido prohibida.

En el caso en que exista producción nacional del bien cuya importación se desea limitar aumentando su precio en mayor proporción que el de otros bienes, se pueden aplicar recargos especiales en los derechos de aduana, o depósitos previos de importación, u otras medidas. Pero, si el objetivo es reducir su consumo, la medida más conveniente podría ser la aplicación de impuestos nacionales que afecten tanto a la producción doméstica como a la importación. De esta manera se consigue desalentar el consumo de un bien no esencial, reducir su importación, evitar la ganancia del productor doméstico si sólo se grava al similar importado, elevar el ingreso fiscal y evitar que se asignen recursos para aumentar la producción nacional de un bien cuya sustitución no es deseable. Cuanto mayor sea el número de bienes sobre los cuales se desea aplicar la discriminación, proporcionalmente aumentará la dificultad de implementar las medidas tributarias internas a que se ha hecho mención anteriormente.

La prohibición total de ciertas importaciones, hecha con el objeto de restringir el consumo suntuario de los grupos de altos ingresos, no siempre cumple su objetivo. A veces ella estimula el contrabando, los viajes al extranjero, el gasto suntuario interno, etc., con muy escaso beneficio económico y social. En cambio, el gasto de una cantidad limitada de recursos externos en la importación de bienes no necesarios que estarían gravados por altos impuestos, se traduciría en ingresos fiscales destinados a fines redistributivos y en un beneficio neto desde un punto de vista económico y social.

En síntesis, una adecuada política cambiaria, arancelaria y tributaria puede cumplir con el propósito de limitar las importaciones y de asignar selectivamente los escasos recursos externos, sin necesidad de recurrir a engorrosas medidas de restricción cuantitativa ni perjudicar el objetivo de largo plazo de apertura al exterior.

ii) Restricciones al movimiento de capitales. Ha sido muy frecuente que los países impongan ciertos controles sobre el movimiento de capitales, aun cuando se tomen medidas de liberalización del comercio. Es lógico pensar que en un período de escasez de recursos externos se puedan aplicar gravámenes especiales sobre las operaciones del comercio invisible, tal como existen impuestos a la importación, y se mantenga cierto tipo de controles directos.

Nos referimos especialmente a la compra de divisas para fines distintos del de importación de bienes, tales como remesas al exterior por concepto de utilidades e intereses, servicio de préstamos, gastos de becarios, viajes, o simplemente la compra de monedas extranjeras.

Por otra parte, el aporte del exterior, ya sea en forma de créditos o de inversiones, ha sido sometido al control administrativo para vigilar que su monto, destino, términos de plazo y tasas de interés, sean las más beneficiosas desde el punto de vista de la economía nacional.

En un período de incertidumbre mundial y de escasez de divisas se hace más necesario este tipo de controles, para evitar la fuga de capitales y la tendencia a endeudarse, a cualquier costo, para paliar los efectos del estrangulamiento externo.

Dado el elevado monto a que han alcanzado las remesas al exterior en América Latina por concepto de utilidades, intereses y amortizaciones de la deuda externa, puede ser necesario pactar las condiciones de dichas remesas y renegociar la deuda externa, cuando su servicio constituya una limitación excesiva de la capacidad de importación. Esta situación se está presentando en los países que no producen petróleo o que son fuertemente deficitarios, y en que ha disminuido el precio de sus principales productos de exportación y ha aumentado el de sus importaciones.

Se debe insistir en que la posible aplicación de medidas restrictivas al comercio y al movimiento de capitales, derivadas de la crisis externa, no supone necesariamente el abandono de la política de racionalización, sino que contribuye a la desaceleración del proceso, precisamente para evitar que un colapso externo provoque pánico y se regrese a prácticas de control que son contradictorias con la nueva etapa de desarrollo de la región.

5. Resumen y conclusiones de este capítulo

Los supuestos y sugerencias incluidas en este capítulo pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) Las condiciones de contracción e inflación predominantes en la economía mundial se mantendrán, aunque no sea con la misma intensidad, durante los años 1975 y 1976.
- b) El resultado del juego de las fuerzas que han operado tradicionalmente en el mercado internacional ha perjudicado en términos relativos a los países latinoamericanos.
- c) La capacidad de negociación de los países latinoamericanos, tanto en relación al comercio como al financiamiento, mejora si estos logran actuar como grupo frente a los países industrializados y al mercado internacional de capitales.
- d) Es recomendable y legítimo que los países latinoamericanos usen su poder oligopólico y oligopsónico para mejorar los términos de intercambio y asegurar el acceso de sus exportaciones no tradicionales a los mercados de los países industrializados, sobre la base de acuerdos en que haya ventajas recíprocas.
- e) El desarrollo futuro de los países latinoamericanos requiere de una mayor apertura selectiva hacia el exterior. Esto es válido para cada país en relación con la zona y los mercados extrazonales y para la región con el resto del mundo.
- f) Esta apertura es más factible en la medida en que no se presente con mucha severidad la limitación de recursos externos.
- g) Las políticas internas compatibles con esta apertura requieren, como mínimo, reducir el sesgo en contra de las exportaciones, estimular las no tradicionales, aplicar aranceles medios para lograr el equilibrio del costo de la protección con el beneficio de las externalidades, reducir la varianza del arancel, complementar estas medidas con tributación interna y mantener un tipo de cambio que regule las variaciones de precios externos e internos.

/h) Mientras

h) Mientras el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos sea de la magnitud de los producidos en los últimos años en la mayoría de los países latinoamericanos; mientras el precio de las exportaciones primarias de América Latina esté sometido a bruscas oscilaciones en el mercado internacional; y mientras persistan condiciones inflacionarias, parece muy difícil eliminar ciertos controles sobre el comercio exterior, especialmente sobre el movimiento de capitales.

i) Sería recomendable que las políticas de comercio exterior aplicadas por los países latinoamericanos permitan a sus economías ser compatibles con la tendencia de la economía mundial, pero es preciso contar con instrumentos de rápida aplicación y fácilmente desmontables, para evitar, tanto los efectos negativos de las fluctuaciones coyunturales, como la permanencia de medidas que puedan resultar perturbadoras en periodos de normalidad.

AMERICA LATINA: TRANSACCIONES CORRIENTES DEL BALANCE DE PAGOS

(Valores en millones de dólares)

	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Saldo comercial	Pagos netos al exterior de utilidades e intereses	Donaciones privadas netas	Saldo en cuenta corriente
1950						
Brasil	1 401.0	1 183.0	218.0	-110.0	-3.0	105.0
Colombia	432.2	405.6	26.6	-39.3	-0.8	-19.5
Chile	330.9	285.1	45.8	-58.1	-0.4	-12.7
Resto América Latina a/	4 444.2	3 624.4	819.8	-570.4	-20.3	229.1
<u>Total América Latina</u>	<u>6 608.3</u>	<u>5 498.1</u>	<u>1 110.2</u>	<u>-777.8</u>	<u>-24.5</u>	<u>307.9</u>
1955						
Brasil	1 537.0	1 447.0	90.0	-117.0	-11.0	-38.0
Colombia	641.9	746.5	-104.6	-23.0	0.7	-126.9
Chile	535.5	432.7	102.8	-78.3	-1.8	22.7
Resto América Latina a/	5 821.2	5 319.7	501.5	-800.5	-63.9	-362.9
<u>Total América Latina</u>	<u>8 535.6</u>	<u>7 945.9</u>	<u>589.7</u>	<u>-1 018.8</u>	<u>-76.0</u>	<u>-505.1</u>
1960						
Brasil	1 459.0	1 786.0	-327.0	-194.0	-13.0	-534.0
Colombia	589.1	634.4	-45.3	-39.6	0.4	-84.5
Chile	550.5	663.2	-112.7	-64.6	12.7	-164.6
Resto América Latina b/	7 598.0	7 018.9	579.1	-979.2	-82.5	-482.6
<u>Total América Latina</u>	<u>10 196.6</u>	<u>10 102.5</u>	<u>94.1</u>	<u>-1 277.4</u>	<u>-82.4</u>	<u>-1 265.7</u>
1965						
Brasil	1 747.0	1 280.0	467.0	-258.0	39.0	248.0
Colombia	709.0	653.0	56.0	-79.0	4.0	-19.0
Chile	793.0	717.0	76.0	-128.0	10.0	-42.0
Resto América Latina b/	9 982.6	9 248.9	733.7	-1 448.9	-15.4	-730.6
<u>Total América Latina</u>	<u>13 231.6</u>	<u>11 898.9</u>	<u>1 332.7</u>	<u>-1 913.9</u>	<u>37.6</u>	<u>-543.6</u>
1970						
Brasil	3 068.0	3 297.0	-229.0	-428.0	19.0	-644.0
Colombia	1 000.0	1 149.0	-149.0	-180.0	-1.0	-330.0
Chile	1 278.0	1 183.0	95.0	-164.0	0.0	-69.0
Resto América Latina b/	13 425.7	13 491.3	-65.6	-2 162.9	88.8	-2 139.7
<u>Total América Latina</u>	<u>18 771.7</u>	<u>19 120.3</u>	<u>-348.6</u>	<u>-2 934.9</u>	<u>100.8</u>	<u>-3 182.7</u>
1971						
Brasil	3 279.0	4 182.0	-903.0	-517.0	11.0	-1 409.0
Colombia	984.0	1 260.0	-276.0	-176.0	3.0	-449.0
Chile	1 132.0	1 231.0	-99.0	-137.0	0.0	-236.0
Resto América Latina b/	14 337.6	14 443.6	-106.0	-2 426.1	102.5	-2 429.6
<u>Total América Latina</u>	<u>19 732.6</u>	<u>21 116.6</u>	<u>-1 384.0</u>	<u>-3 256.1</u>	<u>116.5</u>	<u>-4 523.6</u>
1972						
Brasil	4 374.0	5 348.0	-974.0	-618.9	1.1	-1 591.8
Colombia	1 198.4	1 216.8	-18.4	-197.7	10.9	-205.2
Chile	1 001.9	1 407.9	-406.0	-106.3	0.0	-512.3
Resto América Latina b/	16 471.3	15 963.8	507.5	-2 906.3	126.9	-2 271.9
<u>Total América Latina</u>	<u>23 045.6</u>	<u>23 936.5</u>	<u>-890.9</u>	<u>-3 829.2</u>	<u>138.9</u>	<u>-4 581.2</u>
1973						
Brasil	6 890.5	7 603.4	-712.9	-740.7	22.9	-1 430.7
Colombia	1 626.0	1 487.1	138.9	-207.4	12.0	-56.5
Chile	1 444.9	1 763.6	-318.7	-89.0	0.0	-407.7
Resto América Latina b/	22 272.2	19 774.8	2 497.4	-4 109.3	168.2	-1 443.7
<u>Total América Latina</u>	<u>32 233.6</u>	<u>30 628.9</u>	<u>1 604.7</u>	<u>-5 146.4</u>	<u>203.1</u>	<u>-3 338.6</u>

Fuentes: CEPAL, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.

a/ Incluye Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

b/ Además de los países de la lista a/ incluye Bahamas, Guyana, Surinam y Venezuela.

Anexo 2

AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO DEL DESEQUILIBRIO CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS

(Valores en millones de dólares)

	Financiamiento neto ex- terno total	Movimiento autónomo neto de capital	Movimiento compensa- torio neto	Errores y omisiones netos
1950				
Brasil	-105.0	-37.0	-17.0	-51.0
Colombia	13.5	24.8	6.0	-17.3
Chile	12.7	2.6	1.0	9.1
Resto América Latina a/	-229.1	194.5	-363.2	-60.4
<u>Total América Latina</u>	<u>-307.9</u>	<u>184.9</u>	<u>-373.2</u>	<u>-119.6</u>
1955				
Brasil	98.0	105.0	-100.0	33.0
Colombia	126.9	21.3	110.7	-5.1
Chile	-22.7	3.4	-41.8	15.7
Resto América Latina a/	352.9	408.2	-4.9	-40.4
<u>Total América Latina</u>	<u>505.1</u>	<u>537.9</u>	<u>-36.0</u>	<u>3.2</u>
1960				
Brasil	534.0	195.0	329.0	10.0
Colombia	84.5	44.6	-4.1	44.0
Chile	164.6	73.9	45.1	45.6
Resto América Latina b/	482.6	700.2	181.2	-398.8
<u>Total América Latina</u>	<u>1 265.7</u>	<u>1 013.7</u>	<u>551.2</u>	<u>-299.2</u>
1965				
Brasil	-248.0	127.0	-344.0	-31.0
Colombia	19.0	-5.0	-43.0	67.0
Chile	42.0	73.0	-39.0	8.0
Resto América Latina b/	730.6	682.3	-67.6	115.9
<u>Total América Latina</u>	<u>543.6</u>	<u>877.3</u>	<u>-493.6</u>	<u>159.9</u>
1970				
Brasil	644.0	1 240.0	-634.0	38.0
Colombia	330.0	390.0	-42.0	-18.0
Chile	69.0	261.0	-89.0	-103.0
Resto América Latina b/	2 139.7	2 481.4	-769.0	427.3
<u>Total América Latina</u>	<u>3 182.7</u>	<u>4 372.4</u>	<u>-1 594.0</u>	<u>344.3</u>
1971				
Brasil	1 409.0	2 029.0	-614.0	-6.0
Colombia	449.0	388.0	6.0	55.0
Chile	236.0	11.0	247.0	-22.0
Resto América Latina b/	2 429.6	2 471.5	-97.8	55.9
<u>Total América Latina</u>	<u>4 523.6</u>	<u>4 899.5</u>	<u>-458.8</u>	<u>82.9</u>
1972				
Brasil	1 466.0	3 378.0	-2 315.0	403.0
Colombia	189.0	254.0	-142.0	77.0
Chile	472.0	243.0	186.0	43.0
Resto América Latina b/	2 454.2	2 980.9	-815.9	289.2
<u>Total América Latina</u>	<u>4 581.2</u>	<u>6 855.9</u>	<u>-3 086.9</u>	<u>812.2</u>
1973				
Brasil	1 186.0	2 890.0	-1 610.0	-94.0
Colombia	47.0	128.0	-113.0	32.0
Chile	337.9	128.1	209.9	-0.1
Resto América Latina b/	1 767.7	3 983.6	-1 657.3	-558.6
<u>Total América Latina</u>	<u>3 338.6</u>	<u>7 129.7</u>	<u>-3 170.4</u>	<u>-520.7</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*.

a/ Incluye Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

b/ Además de los países de la nota a/ incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Anexo 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

(Millones de dolares y porcentajes del total)

	Brasil				Colombia				Chile				Total América Latina			
	Producto principal	2° producto principal	3° producto principal	Total	Producto principal	2° producto principal	3° producto principal	Total	Producto principal	2° producto principal	3° producto principal	Total	Total	Producto principal	2° producto principal	3° producto principal
1950																
Producto	café	algodón	cacao		café	petróleo	bananos		cobre	salitre	madera					
Valor	860.0	105.0	78.0	1 346.6	307.9	64.8	9.6	395.6	146.8	72.7	7.8	283.2	5 930.1			
Porcentaje	63.9	7.8	5.8		77.8	16.4	2.4		51.8	25.7	2.8					
1955																
Producto	café	algodón	cacao		café	petróleo	bananos		cobre	salitre	madera					
Valor	844.0	131.0	91.0	1 423.2	484.1	61.5	16.8	583.9	326.1	58.4	16.7	475.1	7 378.0			
Porcentaje	59.3	9.2	6.4		82.9	10.5	2.9		68.6	12.3	3.5					
1960																
Producto	café	cacao	Min. de hierro		café	petróleo	bananos		cobre	Min. de hierro	salitre					
Valor	713.0	63.0	53.0	1 268.8	333.5	80.4	13.7	464.6	343.7	35.2	26.0	490.0	8 446.1	4 913.9	1 378.9	1 378.9
Porcentaje	56.2	5.4	4.2		71.8	17.3	2.9		70.1	7.2	5.3			58.2	16.3	16.3
1965																
Producto	café	Min. de hierro	algodón		café	petróleo	bananos		cobre	Min. de hierro	salitre					
Valor	764.0	103.0	96.0	1 595.5	343.9	88.1	18.6	539.1	480.5	78.3	30.1	687.9	10 832.4	5 777.6	1 451.2	1 451.2
Porcentaje	47.9	6.5	6.0		63.8	16.3	3.5		69.9	11.4	4.4			53.3	13.4	13.4
1970																
Producto	café	Min. de hierro	algodón		café	petróleo	algodón		cobre	Min. de hierro	harina pesada					
Valor	939.0	209.0	154.0	2 738.9	466.9	58.6	34.4	735.7	976.5	71.4	15.3	1 233.5	14 862.5	7 212.6	2 413.6	2 413.6
Porcentaje	34.3	7.6	5.6		63.5	8.0	4.7		79.2	5.8	1.2			48.5	16.2	16.2
1971																
Producto	café	Min. de hierro	algodón		café	petróleo	algodón		cobre	Min. de hierro	harina pesada					
Valor	822.0	237.0	141.0	2 903.9	399.7	51.2	40.6	695.2	685.5	69.7	27.9	962.3	15 312.2	7 360.3	2 346.7	2 346.3
Porcentaje	28.3	8.2	4.9		57.5	7.4	5.8		71.2	7.2	2.9			48.1	15.3	15.3
1972																
Producto	café	Min. de hierro	algodón		café	algodón	petróleo		cobre	Min. de hierro	harina pesada					
Valor	989.0	232.0	182.0	3 991.2	430.4	74.1	30.8	865.9	645.2	56.0	18.0	855.4	18 002.0	7 445.2	3 324.7	3 324.7
Porcentaje	24.8	5.8	4.7		49.7	8.6	3.6		75.4	6.5	2.1			41.3	18.5	18.5
1973																
Producto	café	soya	azúcar		café	algodón	petróleo		cobre	Min. de hierro	salitre					
Valor	1 244.3	494.1	454.9	6 199.2	597.9	133.0	25.7	1 084.2	976.1	55.6	17.4	1 230.5	25 641.3	11 365.8	3 251.6	3 251.6
Porcentaje	20.1	8.0	7.3		55.2	12.3	2.4		79.3	4.5	1.4			44.3	12.7	12.7
1974																
Producto	azúcar	café	soya													
Valor	975.6	877.4	585.0	7 967.7				1 380.0				1 858.1	43 460.3			
Porcentaje	12.2	11.0	7.4													

Anexo 4

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

Tasas de crecimiento

	Tasa					1971	1972	1973	1974
	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1960- 1970				
Brasil									
Producto principal	-0.4	-3.3	1.4	4.2	2.8	-12.5	20.3	12.6	-21.6
Tres productos principales	0.4	-4.8	2.9	6.2	4.5	-7.8	17.5	15.6	11.2
Manufacturas	...	...	34.2	27.7	30.9	38.6	31.3	195.4	-38.4
<u>Total</u>	<u>1.1</u>	<u>-2.3</u>	<u>4.7</u>	<u>11.4</u>	<u>8.0</u>	<u>6.0</u>	<u>37.4</u>	<u>55.3</u>	<u>28.5</u>
Colombia									
Producto principal	9.5	-7.2	0.6	6.3	3.4	-14.4	7.7	38.9	...
Tres productos principales	8.0	-5.3	1.1	4.4	2.7	-12.2	8.9	41.3	...
Manufacturas	...	...	37.4	18.4	27.5	1.9	23.0	101.2	...
<u>Total</u>	<u>8.1</u>	<u>-4.5</u>	<u>3.0</u>	<u>6.4</u>	<u>4.7</u>	<u>-0.6</u>	<u>24.6</u>	<u>25.2</u>	<u>27.3</u>
Chile									
Producto principal	17.3	1.1	6.9	15.2	11.0	-29.8	-5.9	51.3	...
Tres productos principales	12.0	0.2	7.8	12.5	10.1	-26.3	-8.2	45.9	...
Manufacturas	...	...	-2.0	18.5	7.8	-20.5	7.1	1.5	...
<u>Total</u>	<u>10.9</u>	<u>0.6</u>	<u>7.0</u>	<u>12.4</u>	<u>9.7</u>	<u>-22.0</u>	<u>-11.1</u>	<u>43.9</u>	<u>51.0</u>
Total América Latina									
Producto principal	...	...	3.3	4.5	3.8	2.0	1.2	52.7	...
Tres productos principales	...	...	2.8	5.9	4.3	0.8	10.9	35.7	...
Manufacturas	...	...	19.1	20.9	20.0	19.0	36.3	40.7	...

Anexo 5

AMERICA LATINA (19 PAISES): VALORES CORRIENTES Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Millones de dólares)

Año	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital	Total
1950	1 040.4	2 321.0	1 351.9	4 736.3
1955	1 241.8	3 520.3	1 987.6	6 800.9
1960	1 318.8	3 629.0	2 628.3	7 620.2
1965	1 363.4	4 587.4	2 825.0	8 837.5
1970	2 109.5	7 098.5	4 735.7	14 018.3
1971	2 230.2	8 061.9	5 240.4	15 635.8
1972	2 577.6	8 868.4	6 233.0	17 761.6
1973	3 318.4	11 775.6	7 842.6	23 207.5
1974				

Nota: Excluye Cuba, Barbados, Jamaica Guyana y Trinidad y Tabago en todos los años. En 1950, 1955 y 1960 se excluyen además Haití y Paraguay.

Anexo 6

BRASIL: VALORES CORRIENTES Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Millones de dólares)

Año	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital	Total
1950	167.6	552.8	373.5	1 096.8
1955	119.4	809.9	371.3	1 303.8
1960	81.9	815.8	560.9	1 461.6
1965	79.8	754.1	259.6	1 097.5
1970	224.3	1 651.2	956.9	2 849.3
1971	268.9	2 062.4	1 331.9	3 700.7
1972	355.2	2 570.4	1 850.7	4 783.2
1973 <u>a/</u>	479.9	3 562.5	2 704.0	6 760.0
1974 <u>a/</u>	638.9	8 443.7	4 870.4	13 974.0

a/ Cifra estimada.

Anexo 7

COLOMBIA: VALORES CORRIENTES Y ESTRUCTURAS DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Millones de dólares)

Año	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital	Total
1950	76.1	165.7	121.1	364.7
1955	114.8	286.8	263.3	669.3
1960	58.6	244.9	209.0	518.6
1965	51.7	202.6	198.2	453.5
1970	90.4	374.2	370.1	843.0
1971	88.0	427.3	340.4	857.1
1972	107.3	410.6	339.6	859.0
1973	123.5	434.3	315.9	875.7
1974	146.2	635.8	417.8	1 218.0

Anexo 8

CHILE: VALORES CORRIENTES Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

(Millones de dólares)

Año	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital	Total
1950	29.9	149.7	67.0	247.3
1955	49.5	218.2	107.7	376.3
1960	78.3	235.0	184.1	499.7
1965	79.1	319.7	204.0	604.2
1970	125.3	434.5	370.3	930.8
1971	147.0	497.2	334.5	980.0
1972	173.1	499.5	264.3	941.1
1973 ^{a/}	202.2	683.2	288.8	1 175.4
1974 ^{a/}	397.8	880.4	344.0	1 630.3

^{a/} Cifras estimadas.

Anexo 9

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

	Porcentajes del total			Tasas de crecimiento		
	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital
Total ^{a/}						
<u>América Latina</u>						
1950	22.0	49.0	28.5			
1955	18.3	51.8	29.2	3.6	8.7	8.0
1960	17.3	47.6	34.5	1.2	0.6	5.7
1965	15.4	41.9	32.0	0.7	4.8	1.5
1970	15.1	40.6	33.8	9.1	9.1	10.9
1971	14.3	51.6	33.5	5.7	13.6	10.7
1972	14.5	49.9	35.1	15.6	10.0	18.9
1973	14.3	50.7	33.8	28.7	32.8	25.8
1974	...	...	...	...	...	...
1960 - 1970				4.8	6.9	6.1

^{a/} Excluye Cuba, Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago en todos los años. En 1950, 1955 y 1960 se excluye además Haití y Paraguay.

Anexo 10

BRASIL, COLOMBIA Y CHILE: ESTRUCTURAS DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES

	Porcentajes del total			Tasas de crecimiento		
	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital	Bienes de consumo	Materias primas y productos intermedios, combustibles y materiales de construcción	Bienes de capital
<u>Brasil</u>						
1950	15.3	50.4	34.1			
1955	9.2	62.1	28.5	-6.6	7.9	-0.1
1960	5.6	55.8	38.4	-7.2	0.1	8.7
1965	7.3	68.7	23.7	-0.5	-1.6	-14.3
1970	7.9	58.0	33.6	23.0	17.0	29.8
1971	7.3	55.7	36.0	19.9	24.9	39.2
1972	7.4	53.7	38.7	32.1	24.6	39.0
1973	7.1	52.7	40.0	35.1	38.6	46.1
1974	4.6	60.4	34.9	33.1	137.0	80.1
1960 - 1970				10.6	7.4	5.4
<u>Colombia</u>						
1950	20.9	45.4	33.2			
1955	17.2	42.9	39.3	8.5	11.6	16.7
1960	11.3	47.2	40.3	-12.6	-3.1	-4.5
1965	11.4	44.7	43.7	-2.5	-3.7	-1.1
1970	10.7	44.4	43.9	11.8	13.1	13.3
1971	10.3	49.9	39.7	-2.7	14.2	-8.0
1972	12.5	47.8	39.5	21.9	-3.9	-0.2
1973	14.1	49.6	36.1	15.1	5.8	-7.0
1974	12.0	52.2	34.3	18.4	46.4	32.3
1960 - 1970				4.4	4.3	5.9
<u>Chile</u>						
1950	12.1	60.5	27.1			
1955	13.2	58.0	28.6	10.6	7.8	10.0
1960	15.7	47.0	36.8	9.6	1.5	11.3
1965	13.1	52.9	33.8	0.2	6.4	2.1
1970	13.5	46.7	39.8	9.6	6.3	12.7
1971	15.0	50.7	34.1	17.3	14.4	-9.7
1972	18.4	53.1	28.1	17.8	0.5	-21.0
1973	17.2	58.1	24.6	16.8	36.8	9.3
1974	24.4	54.0	21.1	96.7	28.9	19.1
1960 - 1970				4.8	6.3	7.2

Anexo 11

INDICES DE PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION EN EL MERCADO MUNDIAL

(1963 = 100)

Año	Azúcar (exportaciones a Estados Unidos)	Algodón (São Paulo 5)	Bananos	Cacao	Café (San tos No 4 Brasil)	Café (Manizales- Colombia)	Cobre	Harina de p _g cado	Mineral de hierro	Petróleo y derivados
1950	73.0	175.0	106.0	111.0	148.0	134.0	76.0	-	-	97.0
1951	73.0	249.0	106.0	134.0	158.0	147.0	94.0	-	-	97.0
1952	77.0	207.0	108.0	137.0	163.0	143.0	111.0	-	-	97.0
1953	78.0	136.0	108.0	134.0	169.0	150.0	108.0	-	-	103.0
1954	75.0	139.0	111.0	214.0	229.0	201.0	106.0	-	-	106.0
1955	72.0	134.0	109.0	139.0	166.0	163.0	150.0	-	-	106.0
1956	73.0	117.0	110.0	98.0	169.0	186.0	140.0	-	-	104.0
1957	76.0	114.0	118.0	116.0	166.0	160.0	93.0	-	-	113.0
1958	78.0	103.0	108.0	166.0	141.0	131.0	84.0	-	-	113.0
1959	77.0	95.0	96.0	139.0	107.0	113.0	102.0	-	-	105.0
1960	77.0	99.2	94.6	101.1	107.3	113.4	105.1	77.0	110.8	105.3
1961	76.9	105.7	94.7	84.5	105.6	110.1	98.3	87.3	114.6	105.3
1962	78.9	100.8	94.7	80.4	99.7	103.0	100.0	98.4	113.7	102.4
1963	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1964	84.2	98.5	90.2	87.2	137.0	123.2	117.8	105.8	96.2	94.2
1965	82.5	98.9	96.4	63.8	131.1	122.5	136.0	127.8	96.7	93.3
1966	85.4	92.1	92.0	86.8	119.6	119.7	185.6	123.3	98.3	90.9
1967	89.1	99.6	93.2	99.6	110.9	105.8	169.9	107.3	98.2	89.9
1968	92.3	102.3	88.6	124.2	109.7	107.6	182.7	110.9	97.9	90.9
1969	95.7	88.3	89.5	164.2	119.6	113.6	226.5	133.0	97.7	90.4
1970	98.7	100.4	105.9	121.5	160.1	142.4	219.9	148.0	101.1	92.2
1971	104.2	121.9	102.7	96.6	131.4	124.5	168.7	133.0	105.1	112.0
1972	110.9	126.8	106.1	117.4	149.6	143.2	166.3	148.7	110.9	121.5
1973	125.8	195.9	116.6	230.8	196.4	183.5	276.7	325.9	117.9	171.4