

INT-0684

C.1



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento EIN-54



MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y
AJUSTE ESTRUCTURAL */

Oswaldo Rosales

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación.
89-3-303

MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Osvaldo Rosales (ILPES)

SINTESIS Y CONCLUSIONES

El éxito indudable de un número limitado de países de reciente industrialización (NIC's) en incrementar su participación en el comercio mundial, y particularmente en las exportaciones de manufacturas (ver cuadros 1, 2 y 3) ha inducido a que el debate sobre estrategias de desarrollo privilegie crecientemente el rol de las exportaciones. Ello se ha visto facilitado por el desencanto con las políticas de sustitución de importaciones y por el accionar de las agencias multilaterales de financiamiento que tienden a preconizar el paradigma del desarrollo exo-dirigido.

Resulta incuestionable que la región enfrenta el desafío de mejorar la calidad de su especialización, buscando una inserción nacional activa y más radicada en las áreas dinámicas del comercio internacional. Ello, en primer lugar, supone como requisito previo eliminar la sangría que representa la actual transferencia neta de recursos al exterior 1/. De otro modo, no puede pensarse seriamente ni en reactivación sostenida ni menos en transformación de la estructura productiva.

La experiencia de diversos países en desarrollo conduce a concluir que el dinamismo exportador se asocia estrechamente

1/ En el período 1982-1986, América Latina ha transferido recursos netos al exterior por US\$ 132.000 millones, lo que hace una transferencia promedio anual de US\$ 26.400 millones. Como el ingreso promedio por habitante latinoamericano es de US\$ 1.800, ello significa que cada año de este período, la región ha transferido al exterior --básicamente a la banca acreedora-- el ingreso equivalente al de 14.7 millones de sus habitantes.

a la exportación de manufacturas. (Ver cuadro 4.) Por tanto, una política sostenida de exportaciones no puede verse aislada del diseño de la política industrial. En ese sentido, la necesidad de una nueva industrialización latinoamericana es crucial para ayudar a mejorar la competitividad, equilibrar la balanza industrial y otorgar mayor importancia a la promoción tecnológica y a la innovación, pilares de la competitividad en el mediano plazo.

Las economías de la región deberán enfrentar en los próximos años un inevitable ajuste estructural. Sin embargo, dependiendo del carácter pasivo o activo, agregado o selectivo de las políticas públicas de desarrollo, las consecuencias económicas y sociales pueden ser muy diferentes.

Está fuera de discusión que nuestras economías deberán orientar una mayor parte de sus recursos hacia las exportaciones y hacia la sustitución eficiente de importaciones. Ahora bien, esto puede darse en un contexto de crecimiento, de recuperación de la inversión y de diversificación de la estructura importadora, lo que sería un escenario favorable. Pero también puede darse un ajuste estructural -en el sentido de mutaciones en la estructura productiva- con una situación de estancamiento, de retroceso inversionista y de creciente especialización en exportaciones primarias. Este segundo escenario conduce a una especialización empobrecedora, a un ajuste regresivo que desarticula cada vez más el aparato productivo, que obliga a vivir pendiente de los ajustes de corto plazo en balanza de pagos, privilegiando la reducción de la demanda interna, con las inevitables secuelas recesivas.

Un elemento central en la propuesta neoliberal de ajuste estructural es la reducción del tamaño económico del Estado y el fomento de su creciente prescindencia en el ámbito económico, circunscribiendo su accionar a algunas políticas sociales y a la estabilidad de las políticas públicas (Balassa, 1986). La estabilidad de las políticas públicas, requisito crucial de desarrollo, no se entiende en esta propuesta como el resultado de la concertación de proyectos políticos de mediano plazo entre agentes sociales y económicos, sino como la

aplicación tecnocrática de reglas de política económica inspiradas en el enfoque de expectativas racionales. Esta concepción de la política económica en nada condice con las difundidas experiencias del Sudeste asiático, ni mucho menos con las características del actual orden económico internacional que exige altas dosis de flexibilidad y selectividad en la política económica para adaptarse a los shocks externos y para mejorar la propia inserción internacional.

La no-intervención económica del Estado, en todo caso, requiere ser acotada empíricamente. En efecto, en la práctica, el discurso neoliberal ha demostrado ser altamente compatible con una política de gestión estatal del mercado de trabajo como norma, y del sistema financiero en sus momentos de crisis.

En el mercado del trabajo, el discurso neoliberal -particularmente la experiencia chilena- se ha visto violentado por una práctica estatal que limita severamente la organización sindical y las reivindicaciones asalariadas. Sin duda, esto afecta la eficiencia global del sistema económico -ni qué decir de la equidad- y genera la existencia de "rentas económicas" para los empresarios, esto es, ganancias no asociadas a la productividad ni a la escasez relativa del factor capital.

En el caso de los sistemas financieros, la misma experiencia del Cono Sur -y la de otros países de la región que tienden a adoptar el discurso neoliberal- muestra el accionar decisivo de un Estado en rescatar el sistema financiero, evitando su quiebra. Ello se ha dado en un contexto de elevados subsidios al sistema financiero -compra de carteras vencidas, aval público de la deuda bancaria privada, aportes de capital- subsidios nada de transparentes, escasamente vinculados al fomento de la actividad productiva y ciertamente no dirigidos a favorecer a los sectores más pobres de la sociedad.

Bien puede hablarse entonces de un accionar también selectivo del Estado neoliberal. En este sentido, el debate debe apuntar a definir los beneficiarios netos de la selectividad económica del Estado, de acuerdo a la estrategia nacional de

desarrollo, compatible con el cambio estructural. Ello significa definir esa selectividad a través del debate nacional, estableciendo los vínculos funcionales entre el marco político y el diseño y gestión de la política económica. Estos subsidios y selectividad de la política económica pueden darse en un contexto autoritario o en uno democrático, en un sistema de comunicaciones sociales cerrado o en uno abierto, y ciertamente los resultados y beneficiarios serán distintos en cada caso.

A. Ajuste estructural y cambio estructural 2/

Ciertamente existe una diversidad de capacidades nacionales para afrontar el ajuste estructural. Ello depende de la estructura del comercio exterior, de la estructura productiva y de la capacidad tecnológica, de las posibilidades del sector público y de la estructura y funcionamiento del sistema financiero, por mencionar sólo algunas de las grandes áreas involucradas.

En todo caso, si se aspira a una noción de desarrollo donde los objetivos centrales sean "crecer, transformar la estructura productiva, mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, lograr un mayor grado de autonomía y disminuir la vulnerabilidad externa, y avanzar hacia sociedades participativas y democráticas" (CEPAL, 1986), resulta claro que no es posible esperar ajustes estructurales funcionales a esta estrategia en economías estancadas, con inversión decreciente y transfiriendo recursos netos al exterior 3/.

La discusión actual sobre grado de apertura de las economías no es sólo un debate macroeconómico. En el actual con-

2/ Las ideas de este capítulo son altamente tributarias de sugerencias de A. Couriel. De él proviene también la idea de recuperar y actualizar la noción de cambio estructural.

3/ Entre 1981-1985 el PIB por habitante ha caído en 8.6% y en 12.4%, si se excluye del cálculo a Cuba y Brasil, las economías de mayor crecimiento en la región. El deterioro en el coeficiente promedio de inversión es espectacular: en 1980 era de 23.7% sobre el PIB y en 1985 sólo de 15.9%, esto es, una caída de 1/3. En los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay, dicha caída es del 50% (CEPAL, 1986).

texto de interdependencia económica mundial, ello alude a las características del propio modelo de desarrollo. En ese sentido, el desafío de la región consiste en el diseño de estrategias capaces de fusionar los elementos de crecimiento, estabilización y reestructuración (Bradford, 1986), en presencia de un marco externo notablemente hostil a los requerimientos de los países en desarrollo.

En este sentido, la actual preocupación por el ajuste estructural es un reconocimiento de las trabas estructurales al desarrollo de nuestras economías, elemento central en el pensamiento estructuralista sobre el desarrollo que se ha venido originando en la región.

Dicho diagnóstico estructuralista sobre la región pone énfasis sobre tres áreas:

- i) un patrón de inserción comercial que conduce a una especialización empobrecedora;
- ii) un patrón productivo desarticulado y vulnerable, altamente heterogéneo que concentra el progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, y
- iii) una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente que evidencia la incapacidad del sistema económico para reducir significativamente la evolución de la pobreza extrema.

Estas tres áreas están altamente relacionadas y exigen un tratamiento integral y simultáneo. Ello es lo que se ha querido recoger en la economía del desarrollo en la región con la expresión "cambio estructural": la necesidad de conformar una estructura productiva que mejore la inserción comercial de nuestros países, que incremente la generación de empleo productivo, reduciendo la heterogeneidad estructural, de modo de mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza extrema.

Resulta obvio que, dadas estas preocupaciones, el cambio estructural no puede reducirse a maximizar el crecimiento. Se requiere una particular preocupación por: i) la composición de este crecimiento, ii) el carácter de las políticas tecnológicas, iii) el tipo de inversión, iv) el tipo de vínculo entre agricultura e industria, v) la composición del empleo, vi) el tipo de financiamiento, etc., por mencionar algunas de las áreas que califican al tipo de crecimiento compatible con el cambio estructural (ver García, 1987).

A estas alturas del debate resulta pertinente preguntarse: ¿qué ha pasado en los 80 con las trabas estructurales al desarrollo en América Latina? Si, como parece obvio, resulta que ellas se han acrecentado y combinado con inéditas restricciones coyunturales, entonces debe necesariamente concluirse en la necesidad de preocuparse por la economía política del cambio estructural.

Dicha economía política admite, como único contexto económico válido, uno de dinamismo y equidad. En lo político, la viabilidad del cambio estructural se refuerza en un escenario de concertación social en torno a un proyecto nacional de desarrollo.

Visto de esta forma, el ajuste estructural aparece como un subtema del cambio estructural, con lo cual el examen de la estabilidad de las políticas públicas, la lógica de decisión de los procesos de inversión y financiamiento, la estructura productiva, la inserción internacional y la insitucionalidad de los mercados de factores, por ejemplo, deben examinarse bajo el marco más inclusivo de los impactos económicos, sociales y políticos del cambio estructural.

La CEPAL privilegia en un documento reciente esta óptica de análisis, al recordar que el desarrollo no es un proceso espontáneo; requiriéndose, por tanto, de un esfuerzo sistemático y deliberado por parte de los gobiernos y sociedades civiles para promover el desarrollo. El documento mencionado admite la pluralidad de vías nacionales y la

diversidad de estrategias posibles, sin embargo, destaca que probablemente los escenarios más adecuados para este logro, serán aquellos que permitan la movilización de energías sociales tras proyectos de renovación social en marcos democráticos y participativos (CEPAL, 1986).

Es por ello que la discusión sobre ajuste estructural y más aún sobre cambio estructural, no puede desligarse del debate que en la región comienza a desarrollarse sobre un Estado más eficiente y democratizado, sobre una sociedad civil fortalecida y sobre proyectos de desarrollo que estimulen la equidad, la descentralización y la participación en lo social y político y la flexibilidad, la competitividad y la adaptación estratégica en lo económico.

B. El ajuste estructural visto desde los países en desarrollo

En realidad, el ajuste estructural es una antigua bandera del Tercer Mundo que hoy aparece desde el Norte, remozada y con un nuevo contenido, altamente divorciado de los intereses del Tercer Mundo. La plataforma del Grupo de los 77 hace mucho tiempo que incluye la necesidad de un ajuste estructural en la economía mundial, con sugerencias de políticas para diversos campos de las relaciones económicas internacionales, destacando entre ellos:

a) Fortalecimiento del sector de productos básicos, incluyendo medidas para la estabilización de los ingresos de exportación, una mayor elaboración y procesamiento local y una mayor participación del Sur en la comercialización y distribución.

b) Industrialización y comercio de manufacturas, postulando metas de rápida industrialización y de incremento en la presencia exportadora de manufacturas de los países en desarrollo (ped), lo cual requiere de ajuste estructural en los sistemas industriales de las economías centrales, de manera de permitir los cambios necesarios en las pautas de especialización internacional. Esto es, la necesidad de reconversión industrial

en el Norte, de reducción del proteccionismo para las manufacturas provenientes del Sur.

El objetivo de las actuales políticas de ajuste estructural impulsadas por el Banco Mundial es bastante distinto. En general, apunta a un vigoroso intento por gestar modificaciones en la política económica de los países deudores en particular, y del Tercer Mundo en general, en el sentido de una creciente desregulación económica, privatización de actividades económicas, liberalización de los mercados comerciales y financieros y mayor apertura a la inversión extranjera directa.

Los lineamientos básicos de esta propuesta de "ajuste estructural" se pueden reducir a:

- creciente confianza en el mercado y en el sector privado y gran desconfianza en la planificación y el sector público para incrementar el empleo, la producción y la eficiencia;
- acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera, por medio de reformas impositivas inspiradas en el ofertismo; acompañando esto con reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad en la contratación y el despido;
- medidas de liberalización comercial y financiera, reduciendo subsidios a la exportación y las diversas barreras al comercio, así como alentando la inversión extranjera directa (IED) y los flujos de capital;
- políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado, a través de la privatización de actividades, liberación de precios y eliminación de subsidios, de manera que los precios actúen estimulando la eficiencia; 4/

4/ El debate teórico es antiguo al respecto. Señalemos, por de pronto, que mercados libres no son sinónimos de mercados competitivos ni en equilibrio, de manera que mercados libres, pero concentrados y/o en desequilibrio entregan señales erróneas que no fomentan la eficiencia.

- políticas monetarias y fiscales orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado;

- políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada, así como en la confianza que el conjunto de estas políticas suscita en los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros.

La versión más decantada de este enfoque sugiere los siguientes frentes y lineamientos de política económica: (Balassa, 1986).

- i) orientación al exterior, con tipos de cambio competitivos, evitando la protección excesiva a las importaciones y buscando incentivos a las exportaciones internacionalmente aceptables;
- ii) aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación, con tasas positivas (no excesivas) de interés real, políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficit presupuestarios y estímulos al capital extranjero y a la IED;
- iii) reducción en el tamaño y las responsabilidades del Estado, fomentando los procesos de desregulación y privatización, concentrando al Estado en políticas sociales y políticas públicas estables;
- iv) apoyo de países industriales, el que se entiende como crítico para la viabilidad de esta estrategia. Este apoyo externo, nada irrelevante, surgiría de un crecimiento económico mundial no inferior al 3% anual; la liberalización del comercio en los países industriales, evitando nuevas protecciones a importaciones y subsidios a las exportaciones; caída en la tasa de interés real vía reducción en el déficit fiscal norteamericano y en los márgenes de la banca comercial acreedora y, finalmente, aporte de nuevos fondos netos a América Latina del orden de los US\$ 20.000 millones por año.

Además de las fuertes y razonables dudas que despierta la posibilidad del apoyo de los países industriales en los términos descritos, parece destacar como objetivo estratégico en esta propuesta -al menos, esa es la opción explícita de la Fundación Heritage- el reducir las tareas económicas del Estado latino-americano, tanto en el ámbito de la producción directa de bienes y servicios, como en el de regulador del proceso económico y social. El enfoque aquí presente se apoya en el paradigma de la competencia, aspirando por esta vía a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. En el plano internacional, este enfoque se apoya en una concepción estática de las ventajas comparativas, acompañada de supuestos optimistas sobre el grado de competencia en la economía internacional y sobre el efecto de arrastre que tendría la dinámica de crecimiento en la OCDE sobre las economías en desarrollo.

La resistencia en América Latina a esta simplista versión del desarrollo es pronunciada, dado que ella no recoge las complejidades de la interacción entre sector público y privado ni mucho menos la propia historia del desarrollo económico en la región.

Por el contrario, en la región tiende a predominar un enfoque de ajuste estructural que exige selectividad y visión estratégica para definir sectores, prioridades y políticas específicas. Esto exige, sin duda, un sector público renovado y más eficiente, pero ciertamente no debilitado.

En esta visión, se recuerda que el ajuste en la estructura productiva se da en el mediano plazo, por lo tanto, las variables decisivas son la inversión y el progreso tecnológico, áreas en las cuales el esfuerzo público y el desempeño de las empresas públicas ha demostrado ser decisivo en nuestra región.

Por otro lado, se estima que el mercado y el juego de los precios relativos, aun cuando importantes e insustituibles, son insuficientes para un eficaz ajuste estructural, si no van acompañados de políticas de demanda y de fomento directo y selectivo a la actividad productiva 5/.

5/ Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior, 1984-1988, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, agosto, 1984, México.

C. El ajuste estructural y las propuestas del Banco Mundial

El marco analítico. Los recientes préstamos de ajuste estructural (SAL) son definidos por el Banco Mundial como aquellos "destinados a apoyar programas de cambios en política económica y aspectos institucionales necesarios para modificar la estructura de la economía, de modo de acercarse a la tasa de crecimiento potencial y la viabilidad de mediano plazo de balanza de pagos", definición que abarca el régimen de comercio, las políticas del sector público, así como las reformas institucionales.

El cambio de orientación del Banco Mundial desde los préstamos vinculados a proyectos hacia los SAL introduce un cambio significativo en las características del financiamiento multilateral de los países en desarrollo. Estos préstamos SAL introducen una condicionalidad macroeconómica de mediano plazo a los países prestatarios, la que sumada a la condicionalidad de corto plazo que caracteriza a los programas del FMI, da origen a una "condicionalidad cruzada" que preocupa a los países en desarrollo.

Este nuevo enfoque del Banco Mundial de alguna forma recoge las críticas a los programas tradicionales de ajuste monitoreados por el FMI reconociendo implícitamente sus limitaciones. Por lo mismo, y estando aún en fase de elaboración, los SAL mantienen destacadas áreas de conflicto con los programas de ajuste del Fondo (de ahora en adelante, PAF).

Los esquemas PAF aspiran a establecer una posición viable de balanza de pagos (BP) bajo condiciones de libre comercio y libre movilidad de capitales (Guitian, 1981) 6/. Aparentemente, dicho enfoque podría conciliarse con la viabilidad de mediano plazo en BP que postulan los SAL. Sin embargo, las propuestas de SAL surgen justamente luego de comprobar la insuficiencia de los PAF en el ajuste de BP.

6/ Resta una ardua tarea analítica por definir dicha viabilidad en el actual contexto de mutaciones significativas en el sistema de comercio internacional y en el acceso al financiamiento externo de los países en desarrollo.

La eficacia de un ajuste de BP radica en la posibilidad de orientar los recursos hacia la producción de bienes transables -exportables e importables- y ello es un fenómeno que se da en el mediano plazo, mediante cambios en la estructura de la inversión y, por ende, en la estructura productiva. Se trata entonces de modificaciones por el lado de la oferta que se dan en el mediano plazo. En este sentido, los SAL apuntan simultáneamente a influir sobre (W. Bank, 1985):

- i) la reducción en el déficit de BP;
- ii) la recuperación del nivel de ingreso potencial;
- iii) los cambios en la estructura productiva para prevenir futuros shocks externos;
- iv) las políticas de estabilización y de BP.

Las modalidades de ajuste y financiamiento frente a shocks externos se dividen en tres categorías:

- i) políticas de absorción, esto es, reducir el gasto interno frente al producto. En teoría, esto puede lograrse aumentando el ingreso proporcionalmente más que el gasto interno o incrementando la tasa de ahorro frente a un ingreso constante, sin embargo, dadas las rigideces de diverso tipo en mercados de bienes y factores, en la práctica esta política conduce a un ajuste vía reducción de las importaciones, de las inversiones y del crecimiento actual y futuro. Esto es, la conocida política de ajuste recesivo.
- ii) políticas de composición del gasto o de reasignación, desplazando la producción hacia transables, fomentando las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Este es el elemento distintivo de las políticas de ajuste y por definición, opera en un período más amplio que las políticas de absorción pues si bien en el corto plazo es posible comprimir las importaciones y, por esa vía, mejorar la situación de BP, en el mediano plazo es crucial aumentar la inversión, de manera de modificar la estructura productiva hacia una mayor producción de exportaciones y sustitución de importaciones;

iii) políticas de financiamiento, sugeridas como el camino más apropiado para desequilibrios transitorios de pagos, así como para ayudar a resolver, en conjunto con otras políticas, desequilibrios fundamentales pero no permanentes.

Las políticas PAF han privilegiado el ajuste en el corto plazo con excesivo énfasis en políticas de absorción, descuidando los necesarios cambios de mediano plazo en la estructura productiva y en la estructura de la inversión y del comercio exterior. Aquí es entonces donde se plantean las diferencias entre los PAF y las políticas de ajuste estructural (PAE) que tienden a privilegiar los cambios de oferta en el mediano plazo.

Los PAF privilegian la reducción del gasto interno y la devaluación, como instrumento reasignador. La combinación de estas políticas aumentaría las exportaciones netas, mientras que una supuesta flexibilidad a la baja en precios y salarios en el sector de bienes no transables, permitiría que el ajuste se diese allí vía menores precios y no vía menor producción y empleo.

Los PAF aplicados han resultado ineficientes y recesivos, por el énfasis excesivo en la reducción de la demanda interna, por el monto muy elevado que se precisaba corregir, por la inusitada rapidez con que debieron llevarse a cabo (CEPAL, 1986). Además en el corto plazo han sido inflacionarias pues el principal instrumento usado para reasignar la demanda ha sido la devaluación, la misma que ha elevado el precio relativo de los transables. Si a esto agregamos la rigidez a la baja de los precios de bienes no transables, y los mecanismos vigentes de la indexación y expectativas, resulta que el ajuste se obtiene por una caída innecesariamente severa en la producción-empleo del sector no transable.

De este modo, las PAE para ser eficaces deben incluir un paquete más amplio que el recetario prescrito por la ortodoxia en boga. Ciertamente no son suficientes las políticas de control de la demanda y de reasignación. Estas deben ir acompañadas de políticas de inversión, de políticas de ingreso y de políticas sociales.

Por otro lado, las políticas de reasignación -las que dada la magnitud de la crisis puedan ser sobrecompensadoras (aranceles, subsidios, créditos) (CEPAL, 1986)- deben ser temporales y altamente selectivas. Igualmente las políticas de control de la demanda deben ser selectivas pues las reducciones agregadas del gasto sacrifican en demasía la inversión, en circunstancias que otros ítems del gasto público tienen un menor costo alternativo en materia de reactivación y empleo.

Las políticas de inversión son fundamentales para promover el cambio estructural, reasignando recursos hacia la producción transable, fortaleciendo las políticas tecnológicas, la infraestructura y los servicios de apoyo a la producción.

Un proceso de ajuste eficiente no puede apoyarse entonces en una reducción indiscriminada de la inversión. La eficiencia del ajuste radica en el aumento de la producción transable, lo que exige una recomposición de la demanda hacia bienes no transables y una reorientación de las inversiones hacia la producción de bienes transables (CEPAL, 1986).

En síntesis, no puede esperarse un ajuste eficiente de BP en economías virtualmente estancadas y con coeficientes decrecientes de inversión, como ha venido aconteciendo en América Latina. El punto crucial entonces es discutir sobre las políticas más eficientes para orientar la producción hacia los transables -promoción de exportaciones y sustitución eficiente de importaciones- en el marco de las tendencias más previsibles del comercio y del financiamiento internacionales.

D. Fuentes de conflicto entre la teoría económica, las opciones nacionales de desarrollo y las políticas de ajuste estructural

Mencionemos, en primer lugar, los conflictos potenciales entre el actual accionar del FMI y las políticas SAL.

Si bien las PAE requieren algún grado de restricción de demanda para restaurar la estabilidad financiera, el eje de sus preocupaciones está en las medidas de oferta. Por ejemplo, en

medidas orientadas a mejorar el transporte, el crédito, la oferta de insumos, la infraestructura para la producción de transables. La probabilidad de conflictos entre estas políticas de oferta y los techos crediticios y de gasto que acompañan a los PAF es bastante alta.

Del mismo modo, a la hora de evaluar el desempeño de los PAF y las PAE aparecen problemas de definición de horizontes. Los primeros definen su objeto de estudio entre 1 y 3 años -a veces mucho menos- y las segundas, no pueden sino ser evaluadas entre los 5 y los 7 años (Wohlimuth, 1985).

La propia base teórica de los PAF se orienta a un ejercicio de programación financiera, en tanto las PAE se desenvuelven en un marco de programación económica del sector productivo. Por lo mismo, el instrumental asociado a cada óptica es disímil y puede enfrentar contradicciones en el corto plazo. Los techos al crédito interno y al gasto fiscal, propios de los PAF, no tienen por qué coincidir necesariamente con los criterios de desempeño de las PAE. El desarrollo del sector transable en el mediano plazo puede requerir -más bien necesita- de subsidios que chocan con la política presupuestaria; los techos crediticios pueden dificultar políticas de tasas de interés activa para favorecer determinados programas de inversión (Wohlimuth, 1985).

Se impone pues la necesidad de articular estas visiones de corto y mediano plazo en aras de un ajuste expansivo. Parece indudable que el horizonte de las políticas convencionales de ajuste debe expandirse para permitir la modificación de la estructura productiva. Del mismo modo, estas políticas deben incluir elementos de oferta en su evaluación, buscando conciliar los techos crediticios con los programas de inversión pública y de gasto reasignado. Por otro lado, las PAE deben establecer un sendero posible de objetivos macroeconómicos de corto plazo compatibles con el ajuste estructural.

Las políticas del FMI continúan recibiendo severas críticas en el ámbito técnico y político por su sobre-simplificación e inflexibilidad en sus enfoques de corto plazo. En la actualidad, el Banco Mundial se expone a una situación similar en temas políticamente más controversiales y sin tratamientos técnicos unívocos. (Helleiner, 1986).

Es así porque los temas de ajuste de mediano plazo en balanza de pagos -asociados como se señalaba a la transformación en la estructura productiva- rápidamente terminan siendo debates sobre estrategias alternativas de desarrollo. Es ingenuo querer debatir dichos temas de ajuste sin una definición previa sobre el rol del Estado, el ámbito de la empresa privada, el grado y forma de la orientación al exterior y la distribución del poder y del ingreso resultantes de la estrategia de desarrollo. Huelga señalar que esas definiciones previas no son técnicas y hablan de la necesidad de mecanismos institucionales y políticos estables que permitan la expresión de los diversos intereses y -ojalá- su concertación dinámica tras proyectos nacionales de desarrollo.

En el plano técnico aparecen dificultades nada de despreciables para la aplicación de los SAL. Es preciso reconocer que en materia de teoría económica, es poco lo que sabemos sobre la dinámica del ajuste económico, sobre el "timing" y secuencias de las reformas (Feinberg, 1986). Del mismo modo, habiendo acuerdo sobre la necesidad de tipos de cambio apropiados, de adecuadas tasas de ahorro e inversión y de políticas monetarias y fiscales responsables, dicho acuerdo se ve dificultado a la hora de definir el significado preciso de los calificativos: "apropiado", "adecuadas" y "responsables". (Helleiner, 1986).

El estado actual de la teoría económica no permite dar respuestas unívocas sobre el tránsito de una situación de desequilibrio a otra. En particular, es posible argumentar que, dadas las estructuras de mercados y la distribución de recursos en economías periféricas, la forma específica en que se transite de una situación de desequilibrio a una nueva posición, influye sobre esa posición final. En otras palabras, el conjunto de políticas adoptadas para dicho tránsito no es neutro respecto del objetivo final, lo condiciona tanto en términos de equidad (distribución social de los costos del ajuste) como en términos de eficiencia estática (interrelaciones entre mercados de bienes y factores) y dinámica (impacto sobre la tasa y estructura de la inversión). (French-Davis, 1987).

Tampoco el avance en la teoría macroeconómica permite otorgar respuestas unívocas al tema de la interacción entre variables reales y financieras, menos aún en contextos de crisis de la deuda externa, fuga de capitales e inflación destacada

(Helleiner, 1986). El rol de la tasa de interés en el proceso de ahorro, por otra parte, continúa siendo incierto (IMF, 1985) y en aquellos casos en que una alta tasa de interés activa incrementalmente el ahorro financiero, de allí no se infiere ni teórica ni empíricamente que ello favorezca la inversión productiva (CEPAL, 1986). La profundidad y secuencia de las reformas de liberalización comercial y financiera también plantea una serie de delicadas opciones en política económica, en la medida que los efectos indirectos -y de signo no deseado- pueden ser significativos sobre la estructura productiva, la inversión interna, el empleo. Del mismo modo, la ejecución simultánea de estas reformas introduce efectos de diverso signo y que actúan en diversos horizontes sobre la cuenta corriente y de capital. El efecto neto, por tanto, de estas reformas continúa en la teoría con una importante dosis de incertidumbre (Zahler, 1980).

De igual forma, las propuestas recientes del Banco Mundial estimulando a las economías deudoras a incrementar sus incentivos a la IED, sustituyendo de este modo al financiamiento bancario, subestiman el creciente proceso de concentración geográfica de la IED en las economías centrales. Por otro lado, desconocen el peso de variables de largo plazo, como localización, abastecimiento, tamaño del mercado, en las decisiones de las transnacionales y de la IED (Moran, 1986). No es descartable que si estas sugerencias de estímulo unilateral a los incentivos a la IED fueran adoptadas conjuntamente por un número relevante de países periféricos, el efecto más probable sería el de cuasi rentas para la IED, sin cambios positivos en la recepción neta de recursos externos por parte de los países en desarrollo. Como es conocido, en el centro de la propuesta de ajuste estructural aparece la condena sistemática del Estado como productor y regulador económico. Un trabajo reciente, sin embargo, encuentra una asociación positiva entre la participación gubernamental y una mayor tasa de crecimiento (Ram, 1986). En cualquier caso, lo que se requiere es de juicios ponderados, apoyados más en estudios empíricos y menos en dogmas iniciales, para escudriñar en las diversas experiencias nacionales sobre los desempeños del sector público y del privado, potenciando la complementariedad y las ventajas relativas, de acuerdo a la memoria histórica, institucional y económica de cada sociedad nacional. Como bien señala un autor, el Banco Mundial recuperaría credibilidad en la comunidad profesional,

si -paralelo a los múltiples trabajos tendientes a demostrar la ineficiencia del sector público- se desarrollaran también investigaciones sobre las fallas e imperfecciones del mercado en la experiencia concreta de los procesos de desarrollo en la región (Helleiner, 1986).

No es fácil, por tanto, una demanda espontánea por SAL desde los países de la región. Probablemente ello explique que en América Latina el Banco Mundial le esté dando mayor importancia a los préstamos de ajuste sectorial (Sector Adjustment Loans), los que suponen un menor grado de interferencia en el diseño global de las políticas económicas nacionales.

En el período 1979-85 por ejemplo, América Latina fue receptora del 13.5% del total de los préstamos SAL y de un 40.5% del total de préstamos de ajuste sectorial otorgados por el Banco Mundial. El país que en la región recibió el mayor monto de recursos SAL fue Chile, con un 38% de dichos préstamos asignados a América Latina (ver Nelson, 1986). Sigue a Chile, Jamaica, con un 29% de los préstamos SAL para América Latina, con lo que estos dos países tienden a transformarse en la avanzada de la experimentación con los SAL, habida cuenta que la región concentran 2/3 de dichos préstamos.

Finalmente, no deja de ser sorprendente que, justo cuando las condiciones de ajuste recesivo en la región impactan tan severamente en los sectores más pobres de la población, ello coincide con una marginalización del tema de la pobreza y las necesidades básicas en el Banco Mundial. Como se recordará, ellas fueron las grandes consignas del Banco Mundial en la década de los 70, culminando en novedosas y sólidas propuestas de "redistribución con crecimiento" (Chenery, 1974) 7/.

7/ Quizás como símbolo de esta reorientación, un trabajo reciente menciona el cambio de denominación de un departamento de investigación del Banco Mundial. De llamarse "Employment and Income Distribution", su actual denominación pasó a ser "Labor Markets" (Feinberg, 1986). Otro trabajo llama la atención sobre el hecho que de más de 3.000 profesionales en el Banco Mundial, sólo se cuenta con un sociólogo, un funcionario dedicado tiempo completo a las organizaciones no gubernamentales y un solitario profesional dedicado, en jornada parcial, a los temas de pobreza (Annis, 1986).

E. Estrategia de desarrollo y ajuste estructural

El debate sobre ajuste estructural, esto es, fomento de exportaciones y sustitución eficiente de importaciones, tiende a nublar cuando se superponen elementos positivos con otros normativos, con un alto grado de ideologización.

En efecto, el tema de la apertura comercial suscita una serie de debates. Mencionemos algunos de ellos:

- i) fomento de exportaciones vs. sustitución de importaciones;
- ii) suficiencia del mecanismo de precios para orientar el desarrollo del sector transable. Un recíproco de esto es la discusión sobre cuánto mercado y cuánto accionar público se requeriría para el ajuste estructural;
- iii) supuestos acerca del escenario internacional prevalente para los países en desarrollo;
- iv) concepto relevante de ventajas comparativas para orientar el patrón de inversiones y de comercio exterior.

1) ¿Fomentar exportaciones o sustituir importaciones?

Sobre el desempeño notable de un número limitado de NIC's en un período no superior a quince años, se ha ido construyendo paulatinamente el "mito del Sudeste asiático". Las experiencias de Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur, dice el mito, constituirían una prueba empírica de aplicación estricta del paradigma neoliberal. Se trataría de situaciones donde el Estado habría jugado un rol reducido y donde el mercado y el libre accionar de los precios habrían generado las condiciones para alentar la iniciativa privada y promover un espectacular desempeño exportador, causa del crecimiento sostenido, de una alta generación de empleos productivos y de una distribución del ingreso bastante más

progresiva que la resultante en las experiencias latinoamericanas de sustitución de importaciones.

Las causas del éxito de este modelo radicarían en políticas económicas correctas y en la liberalización de importaciones (Balassa, 1981); en una tasa de cambio realista (Bhagwati, 1978); en incentivos para la exportación, respecto del sistema de precios y de las ventajas comparativas, privilegio del mercado e integración a la economía mundial (Krueger, 1978).

Los estudios del Banco Mundial habrían detectado una alta asociación positiva entre crecimiento de las exportaciones y altas tasas de crecimiento del PIB 8/ (Krueger, 1981). Del mismo modo, el crecimiento en los países exorientados sería menos vulnerable a los shocks externos pues la diversificación de su estructura exportadora les permitiría adaptarse con mayor flexibilidad a los cambios en la demanda mundial (Balassa, 1984).

Estos juicios requieren ser matizados con alguna alusión a la evolución histórica del desarrollo de las economías exorientadas 9/. Durante la segunda mitad de los 50, el caso coreano está dominado por una estrategia de sustitución de importaciones, apoyada en barreras arancelarias y fuertes restricciones cuantitativas. La expansión industrial de comienzos de los 60 se orienta básicamente al mercado interno, a través de la sustitución de bienes de consumo ligero y no duradero (Westphal, 1979). Se trató, sin embargo, de una sustitución de importaciones que se preocupó de no afectar marcadamente las exportaciones, básicamente a través de una prima importante en el mercado de cambios. A mediados de los 60, el gobierno define su prioridad por el desarrollo exportador, ejecutando una intensa asistencia pública en comercialización externa y estableciendo una detallada programación a nivel de productos mercados y exportaciones (Westphal, 1979).

8/ Recientemente esa relación es desmentida para los países más pobres (Helleiner, 1986 (b)).

9/ Por razones de espacio y de relevancia paradigmática de la experiencia, de aquí en adelante nos circunscribiremos al modelo coreano.

La propia experiencia del Sudeste asiático señala entonces la continuidad y complementariedad de los esfuerzos de sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. El punto inicial aquí es definir las políticas apropiadas pues una política de tipo de cambio real alto y estable favorece ambos esfuerzos, en cambio, una política arancelaria que favorezca el mercado interno, alienta la sustitución de importaciones y desalienta las exportaciones. Más aún, una política de protección indiscriminada carece de economicidad y termina protegiendo actividades ineficientes y castigando a las eficientes.

De manera que no se trata de oponer los esfuerzos de exportación con los de una eficiente sustitución de importaciones. Se trata de eliminar el sesgo anti-exportador de las políticas macroeconómicas 10/ y de definir con alto grado de selectividad los sectores, ramas y productos susceptibles de exportar o de sustituir importaciones.

Ciertamente en un momento del tiempo, dada esta política, se podrán encontrar sectores exportadores y sustituidores de importaciones igualmente eficientes. Una protección selectiva, orientada al aprendizaje y decreciente en el tiempo parece, por lo demás, ser una fase necesaria para incursionar más adelante en exportaciones de manufacturas, como parece desprenderse de las experiencias de los NIC's.

Sobre el grado de apertura de la economía, conviene finalmente señalar lo siguiente (CEPAL, 1986):

- a) una política macroeconómica que fomente la producción transable es condición necesaria pero de ninguna forma suficiente para expandir las exportaciones;

10/ Al respecto, Bhagwati postula que, si bien una estrategia ISI se caracteriza porque el tipo de cambio efectivo de importaciones es superior al de exportación, el recíproco no es valedero. Se trata sólo de eliminar el sesgo antiexportador, de manera que ambos tipos de cambio efectivo se igualen. Krueger, por otro lado, sugiere que las estrategias de promoción de exportaciones se valen de un tipo de cambio efectivo para las exportaciones mayor que el que afecta a las importaciones (ver Bhagwati, 1986 y Krueger, 1980).

b) la experiencia internacional muestra la conveniencia de definir itinerarios de aprendizaje sectorial y temporal para mejorar la inserción productiva y comercial en la economía mundial. El acceso a los mercados internacionales es un proceso largo y complejo que requiere gradualidad y selectividad;

c) la exportación per se no puede constituir un objetivo sino un medio para crecer y afectar la estructura del empleo y del producto del modo más funcional a la estrategia de desarrollo adoptada. Ello equivale a definir la estructura productiva y el tipo de comercio exterior que se desea impulsar.

Por otro lado, en lo que corresponde a la estructura distributiva, una accidentada historia nacional (4 guerras en 50 años) contribuyó a generar una estructura social y política exenta de clases aristocráticas u oligárquicas, así como una distribución de activos bastante más progresiva que la de un país subdesarrollado típico. En un corto período Corea se ve enfrentada a dos reformas agrarias bastante radicales, ambas apuntando a desplazar a los grupos agrarios tradicionales del poder. En efecto, la ocupación colonial japonesa prácticamente destruye la aristocracia terrateniente. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de ocupación de los Estados Unidos reemprende una reforma agraria completa e igualitaria, tarea culminada por el gobierno coreano en 1952 (Westphal, 1979). La estructura agraria reposa desde entonces en un sistema de pequeños productores, altamente protegidos por el Estado y pilares de una estrategia de seguridad alimentaria.

De allí que el tema de la Reforma Agraria sea crucial en el caso coreano para entender la evolución distributiva y el impacto sobre la formación del mercado interno. Los conocidos trabajos de Adelman sobre pobreza y distribución del ingreso señalan que las políticas exitosas en materia de equidad, deben otorgar gran importancia a la redistribución de activos como momento previo a la política de crecimiento, de manera que si el patrón de crecimiento es intensivo en el uso del trabajo, entonces la

interacción entre oferta y demanda reforzará las tendencias hacia una distribución más progresiva del ingreso. En otras palabras, frente a la avanzada propuesta de Chenery y del Banco Mundial de los 70.s -redistribución con crecimiento- Adelman propone una de "redistribución primero, crecimiento después" (Adelman 1986), como la política más eficiente para superar el dilema entre crecimiento y equidad. En este sentido, buena parte del desempeño distributivo de la experiencia coreana no puede desentenderse de los drásticos cambios en la tenencia de la tierra en décadas pasadas ni menos de la alta protección efectiva de que ha gozado la agricultura.

ii) Exportaciones y rol del Estado

Una incorrecta asimilación de las experiencias del Sudeste asiático tiende a asociar la idea del sector exportador como motor del crecimiento con la del mercado como instrumento único y excluyente de la transformación de las estructuras productivas. Como se mencionaba en puntos anteriores, la estrategia de promoción de exportaciones no sólo no es sinónimo de laissez-faire sino que requiere una considerable acción estatal (Bhagwati, 1986).

La lectura más difundida del desempeño exportador del Sudeste asiático resalta el papel jugado por políticas realistas de precios relativos y subestima el peso de los incentivos "institucionales", así como el decisivo rol jugado por el Estado en el diseño y ejecución de la política industrial y de exportaciones.

Este accionar público ha sido crucial en: i) el diseño de la estrategia industrial; ii) regulación sectorial de la presencia de la IED; iii) incentivos a las exportaciones; iv) alta participación directa en la formación bruta de capital fijo; v) financiamiento subsidiado y tratamiento tributario preferencial; vi) intermediación financiera en manos del sector público y vinculada a la industrialización (Westphal, 1979).

El examen de esta evidencia da cuenta de un alto grado de intervención pública en la experiencia coreana de desarrollo, al punto que es posible afirmar que la estructura de producción y consumo ha sido el resultado de un diseño gubernamental deliberado (Bradford, 1986).

Lo relevante de destacar aquí no es una oposición entre sector público y privado o entre mercado y planificación, sino una importante zona de complementariedad entre estos esfuerzos, cuando se les proporciona una dirección común tras un proyecio nacional de desarrollo.

La experiencia coreana pone en evidencia una decisiva intervención en la formación de los precios vía subsidios crediticios y tributarios. Ello junto con alejarse de la difundida fábula del libre mercado en la experiencia coreana, plantea el interesante tema de los precios y la estrategia de desarrollo. En este caso, se optó por una política de industrialización orientada a la exportación, se definieron planes sectoriales desagregados para generar ventajas comparativas dinámicas y luego se aplicó un sistema de precios funcional a dicha estrategia. Se trata de un buen ejemplo donde la consigna "getting the prices right" falla por insuficiente y, donde los precios son decididos de acuerdo a una estrategia de desarrollo (Fishlow, 1985).

Ninguna de estas indicaciones intenta subestimar los logros del desempeño económico coreano, sólo trata de ubicarlos en sus justos términos. Ciertamente la experiencia coreana corrige el sesgo anti-exportador de las políticas tradicionales de sustitución de importaciones, poniendo en práctica: i) la neutralidad tributaria (exportaciones eximidas de impuestos indirectos), ii) el régimen de libre comercio para exportadores (adquieran sus insumos y venden sus productos a precios internacionales); iii) un sistema simplificado y estable de incentivos a las exportaciones. Es decir, las políticas de precios

relativos han contribuido a fomentar una asignación más eficiente de recursos, sin embargo, los resultados generales no pueden separarse del accionar público y de las reformas políticas, particularmente de la Reforma Agraria (Westphal, 1979).

Las experiencias exitosas de exportación en ped señalan que, en esta área, las tareas del sector público no se agotan en el manejo de los precios relativos y en la gestión de la política macroeconómica. Por el contrario, alcanzan su mayor trascendencia en el rol de centro coordinador y promotor de las actividades públicas y privadas destinadas a la industrialización y a la exportación.

Dichas experiencias muestran un rol crucial del sector público en las siguientes áreas (CCI, 1984):

- a) **Conquista de mercados externos**, a través de la evaluación de la capacidad exportadora, la identificación de mercados potenciales, los estudios de oferta exportable y los servicios de promoción de exportaciones, incluyendo asistencia técnica y financiera.
- b) **Coordinación interna**, en lo referente a la articulación de los programas de inversión pública y privada, la coordinación de los pequeños y medianos productores y su incorporación al esfuerzo exportador, la coordinación con el sistema tecnológico nacional y con el sistema financiero.
- c) **Desarrollo y coordinación de esfuerzos de información e investigación en tecnología aplicada**, en estudios de mercado, desarrollo de nuevos productos, evolución de los mercados internacionales, adaptación de tecnologías y seguimiento de las principales innovaciones tecnológicas.
- d) **Montaje de la infraestructura de apoyo básico** en transporte, comunicaciones y servicios para la exportación.

e) Programas específicos de inversión pública y promoción de la inversión privada local y extranjera.

f) Política de trato a la inversión extranjera y negociación con transnacionales.

g) Reorganización institucional del sector público, facilitando la programación y promoción del comercio exterior.

Todo esto habla de la necesidad de pensar en un esquema coordinado de promoción de exportaciones, vinculando el esfuerzo exportador con la estrategia nacional de desarrollo y con la sustitución selectiva de importaciones, definiendo cuestiones tales como el grado de apertura comercial, la política de protección, la política industrial, etc.

En realidad, el examen de las políticas de exportación e importación de diversas experiencias nacionales obliga a abandonar rápidamente discusiones decimonónicas sobre planificación y mercado. El solo análisis de los hechos habla de necesarios esquemas de concertación entre el sector público y el privado, aprovechando las ventajas relativas de cada cual en las múltiples áreas del esfuerzo exportador.

III) El escenario Internacional pertinente

Las políticas ortodoxas de ajuste y de promoción de estrategias de desarrollo exo-dirigido suponen un sistema económico mundial armónico, competitivo y transparente donde primarían las ventajas comparativas estáticas asociadas a la dotación de factores productivos. La evidencia del proteccionismo y las múltiples restricciones al comercio son vistas como "distorsiones" que no invalidan el marco analítico general.

Con esto, las sugerencias sobre fomento de exportaciones reposan en puntos como los siguientes:

a) Precios relativos, confianza notable en que la sola operación de un tipo de cambio real alto y de aranceles bajos per-

mitiría que se expresasen vigorosamente las ventajas comparativas de un país.

b) Confianza en que el dinamismo de las ventajas comparativas (externalidades, economías de aprendizaje y difusión tecnológica) puede ser captado por los precios de mercado.

c) Supuesto de una economía internacional competitiva, con relativa facilidad para penetrar mercados y para mantener la participación en ellos.

d) Supuestos extremadamente optimistas sobre la reactivación de la economía y del comercio internacional y particularmente sobre el efecto de arrastre que esto tendría sobre volúmenes y precios de las exportaciones de los países en desarrollo (efecto locomotora).

e) Carácter redundante de los esquemas de cooperación e integración regional para fortalecer las exportaciones y, por tanto, manifiesta subvaloración de dichos esquemas a la hora de perfilar la política exportadora.

f) Opción por políticas agregadas no discrecionales, esto es, carácter innecesario de criterios de selectividad en el esfuerzo exportador.

g) Una no intervención y una prescindencia pública en las diversas fases del desarrollo de las exportaciones, depositando en el mercado y en las señales de corto plazo la función de definir sectores, prioridades y otras dimensiones diversas del esfuerzo exportador.

Las experiencias rescatables de expansión y diversificación de las exportaciones, por el contrario, muestran como éstas surgen de la ampliación de la base productiva, concebida con una visión de futuro y de permanente prospección de las tendencias comerciales y tecnológicas en los mercados centrales y en los mercados internacionales. Ello significa

concentrar esfuerzos en aquellos sectores con mayor potencial exportador, con una cuidadosa planificación empresarial y de recursos humanos, con programas de desarrollo de exportación por productos, especificando instancias de apoyo y mecanismos de acción (CCI, 1984). Para esta tarea, la selectividad y el carácter estratégico de la planificación aparecen como fundamentales en áreas tales como la investigación y la promoción tecnológica en áreas y productos escogidos, la formulación de planes estratégicos que incluyan componentes de preinversión y proyectos, inversión, investigación tecnológica dirigida y comercialización internacional, explorando sistemáticamente el vínculo entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones.

El sistema económico mundial vigente se caracteriza por una creciente globalización y por un incremento de la interdependencia de las economías nacionales. Desde 1962 a 1984 las exportaciones mundiales aumentaron desde un 12% a un 22% del producto mundial. Se estima que el movimiento anual de capitales alcanza a los 50 billones de dólares, en tanto el volumen necesario para financiar el comercio y la inversión supera los 3 billones por año.

Este predominio de los flujos financieros por sobre los comerciales, en el marco de una altísima inestabilidad cambiaria entre las principales monedas, de la privatización y alto grado de concentración en el sistema financiero internacional, y del propio carácter pro-cíclico del accionar de la banca privada, tiende a incrementar la velocidad de transmisión de los desequilibrios en los mercados internacionales.

Ello afecta la vulnerabilidad y la autonomía nacional en el diseño de las políticas económicas, fenómeno particularmente agudo en el caso de los países endeudados, con baja integración nacional, débil capacidad productiva y un mediocre desempeño exportador.

El sistema financiero internacional actúa como el principal eje de articulación de esta globalización y la banca comercial norte-

americana, como el principal agente articulador. Lo anterior aparece como el eslabón más visible de una recuperación de la hegemonía norteamericana, entendida ésta como un incremento en la capacidad de encuadramiento económico-financiera y político-ideológica de sus socios y adversarios en la visión estratégica de la Administración norteamericana (Tavares, 1985).

En este sentido, pocas veces la política económica internacional de una potencia había respondido tan directamente a un interés estratégico, insertándose en una lógica de reconstitución del poderío militar y de reordenamiento de los esquemas de poder internacional.

Esta política se ha expresado en un deterioro inédito de las relaciones multilaterales, en un notable incremento de las relaciones Norte-Norte y, como corolario, en una menor presencia de los ped en los flujos comerciales, financieros y tecnológicos de la economía mundial.

Luego del ajuste energético de mediados de los 70, los países industrializados se orientan a recuperar competitividad internacional a través de un decisivo viraje tecnológico apoyado en la creación acelerada de ventajas comparativas intensivas en innovación, tecnología y recursos humanos de alta calificación. Este proceso de readecuación competitiva en el Norte es favorecido con un incremento en las barreras no arancelarias de todo tipo y, en particular, con la intensificación de los tratos selectivos y discriminatorios en contra de los ped.

Las relaciones comerciales internacionales enfrentan un proceso continuo de abandono del multilateralismo en favor de acuerdos bilaterales, tendencia que reduce aún más la capacidad de negociación de los países en desarrollo, afecta severamente los procesos de integración y no considera principios y compromisos en favor de los países en desarrollo (ped), ya aceptados en el sistema de comercio multilateral.

La intensificación del proteccionismo dificulta la expansión de las oportunidades comerciales y de las decisiones de

inversión, entorpeciendo la propia recuperación de la economía mundial. El deterioro del sistema de comercio se expresa en una creciente proporción de comercio administrado, proliferación de cuotas, restricciones voluntarias, acuerdos de ordenación de mercados, cláusulas de salvaguardia, acuerdos anti-subsidios, anti-dumping, cláusula de igualdad competitiva, mayor peso de los criterios de graduación y reciprocidad y pérdida de importancia de la Cláusula de Nación Más Favorecida. Incluso durante 1984, año de fuerte crecimiento en la OCDE, de recuperación en la economía mundial, los acuerdos de contracción del comercio proliferan, contrariando al GATT que pronosticaba una caída del proteccionismo proporcional a la reactivación de la economía mundial.

Probablemente el Acuerdo Multifibras sea el ejemplo más elocuente de esta tendencia. Diseñado como un mecanismo transitorio para permitir la recuperación de la competitividad de la industria de tejidos y confecciones en las economías industrializadas, amenazadas por las exportaciones de los países de industrialización tardía, dicho acuerdo lleva ya 13 años, cada vez ha sido más restrictivo, se acuerda y se renueva fuera del GATT e impone crecientes costos a los ped exportadores de estos productos.

Esta tendencia al bilateralismo se ha visto potenciada por la Ley de Comercio de USA (Octubre, 1984) que legitima la retaliación, la graduación y la reciprocidad como instrumentos comerciales, que liga los temas de comercio, finanzas e IED, que exige para las empresas transnacionales igual trato que el otorgado al empresario nacional y que pugna por la liberalización del comercio internacional de servicios y de los flujos de IED.

El interés de USA por una nueva Ronda de Negociaciones comerciales se inscribe en esta óptica. Para los países desarrollados, los componentes más dinámicos de su cuenta corriente son las remesas de utilidades, los servicios bancarios y de seguros, el diseño, ingeniería y construcción, los royalties, licencias.

El interés de los países industrializados por reducir las barreras al comercio de servicios estriba en la posibilidad de expandir su rubro más dinámico y más generador de empleo, expandiendo su producción y comercio. Para los ped este tema no puede verse desligado de la dinámica de expansión y transnacionalización financiera de la economía mundial. De hecho, el núcleo de las negociaciones sobre servicios apunta a definir las reglas internacionales para los flujos asociados a la banca, seguros y telecomunicaciones, ámbitos donde los países industrializados abogan por un "derecho de establecimiento" en las economías en desarrollo y por un "derecho de igual trato con las empresas nacionales".

Lamentablemente entre los ped, suficientemente desarticulados por las tribulaciones del ajuste y la deuda externa, la respuesta a este desafío ha sido pobrísima. Sólo Brasil e India han reaccionado con fuerza, señalando el crucial peligro que esto involucraría para la autonomía nacional de los procesos en desarrollo y la necesidad de separar en la negociación los temas de comercio de servicios de los temas de IED como son los derechos de establecimiento y de igualdad de trato.

Todo ello, en momentos que la economía mundial enfrenta la peor década de postguerra en lo referente a producción y comercio. En lo que va del 80, la expansión del producto y del comercio mundial no ha superado el 2,5% anual, menos de la mitad del crecimiento de la producción en el período 1968-73 y menos de un tercio del incremento del comercio en ese período.

En el período 1967-76 por cada 1% de incremento en la producción mundial, el comercio se incrementaba en 1.75%. En lo que va corrido de la actual década, el incremento en el comercio es prácticamente igual al de la producción. Mientras en el período 1967-76 el producto mundial se duplicaba en 16 años y el comercio en 10 años, de acuerdo a los resultados 1980-86, se necesitan 28 años para la duplicación de ambos.

De paso, esta expansión del comercio internacional ha sido extremadamente heterogénea (ver cuadro 5), refutando la validez empírica de la "teoría de la locomotora" para los ped.

En el plano financiero, destacan las medidas de liberalización, desregulación e innovación financieras 11/ que explican una creciente concentración del crédito bancario en los países industriales y una importante sustitución de los préstamos bancarios por emisiones internacionales de bonos y valores. Para los ped, el rasgo más destacado es que su participación en el componente financiero más dinámico -bonos y valores- es marginal (inferior al 4%) y su participación es velozmente decreciente en el acceso a préstamos bancarios, por la renuencia de la banca comercial a incrementar su riesgo en los ped (ver cuadro 6).

La economía mundial asiste entonces a un reforzamiento de la posición relativa de su núcleo rector. Se aprecia un Estados Unidos con acrecentada hegemonía sobre la OCDE a través del control de la banca privada y de los flujos financieros, una CEE y un Japón subordinados, no sin disputas, a las grandes decisiones de Estados Unidos en materia de economía, comercio y finanzas mundiales.

Este es el marco global en el que los ped se enfrentarán a cruciales redefiniciones en el contexto internacional. En los años próximos, la economía mundial deberá encontrar algún set de respuestas a los temas del desequilibrio fiscal y comercial norteamericano, a la reconversión industrial y al desempleo en Europa, al excedente estructural de ahorro en Japón, a la evolución de la productividad norteamericana, así como a la deuda externa de los ped y las nuevas negociaciones comerciales centradas en servicios, tecnologías de punta e IED.

El solo listado de estos temas habla de una economía internacional con un alto grado de incertidumbre y con escenarios previsibles de inestabilidad comercial y financiera, todo lo cual refuerza la creciente convicción regional que el desarrollo futuro latinoamericano habrá de tener un fuerte componente de financiamiento interno y requerirá de un incremento en el poder nacional y regional de negociación de sus países.

11/ Tales como técnicas de financiación a tipo de interés variable o actividades bancarias que no aparecen en balances (acuerdo sobre tipos de interés a término, opciones de compra y venta de divisas, permutas financieras de tipo de interés o de divisas, cartas de crédito y servicio de emisión de pagarés) (ver *Boletín del FMI*, 7-abril 1986).

IV) Ventajas comparativas y política de desarrollo

En un comienzo, la teoría económica relativa a los factores determinantes del comercio se ocupaba básicamente de las dotaciones relativas de mano de obra y de capital de un país, especificando que un país se beneficiaría del comercio produciendo aquellas mercancías que utilicen en mayor medida los factores de producción relativamente abundantes en el país 12/.

Más adelante Viner critica la versión Heckscher-Ohlin de las ventajas comparativas pues ésta no daría cuenta de diferencias de calidad entre los factores de producción. Viner admite la necesidad de insertar la ventaja comparativa en un marco dinámico en que la eficiencia de la producción puede ir variando, donde pueden existir economías externas y donde los precios de bienes y factores pueden diferir de su costo de oportunidad. (Ver Viner 1964). Obviamente estas modificaciones le restan valor operativo al criterio estático de ventajas comparativas y hacen volver al punto de partida: ¿cómo utilizar el criterio de ventajas comparativas para una política de desarrollo?

La evolución del comercio internacional va mostrando la importancia de las diferencias en la calidad de la mano de obra, esto es, el capital invertido en educación y en capacitación de mano de obra influyen decisivamente sobre las características del comercio. Más adelante se detectó una correlación elevada entre la participación de un país en las exportaciones mundiales de ciertos productos y la intensidad de sus actividades de investigación y desarrollo tecnológico en esos productos. (ONU/DI, 1981)

Esta comprobación origina la hipótesis del "ciclo del producto" (novedad - crecimiento y maduración), comenzando con altos requerimientos de trabajo calificado y culminando con procesos de estandarización que dan cabida a mayores coeficientes de trabajo de baja calificación.

12/ Los supuestos críticos son que los factores de producción sean comparables entre países y que las funciones de producción sean las mismas (ver Chenery, 1970).

Más recientemente los cambios en el sistema financiero internacional obligan a incluir en el análisis el alto grado de movilidad del capital. Por otro lado, las inestabilidades del sistema financiero internacional y la acentuada fluctuación en la paridad de las principales monedas ponen de relieve que hoy la ventaja comparativa y la competitividad están disociadas (Lafay, 1986). Con esto resulta claro que la ventaja comparativa es un concepto esencialmente dinámico que responde a los cambios en disponibilidad relativa de factores (mano de obra especializada y no especializada, capital, tecnología). En tanto concepto dinámico, por tanto, la ventaja comparativa es susceptible de ser producida nacionalmente.

Las implicaciones de política económica del enfoque estático de ventajas comparativas conducen a un sometimiento a la división internacional del trabajo e ignoran deliberadamente el margen de maniobra que se ofrece a un país para mejorar la inserción nacional en el espacio económico mundial. En la práctica, manifiesta la inutilidad de cualquier política industrial en los países en desarrollo, limitándolos a la provisión de bienes básicos e intensivos en mano de obra barata. En un espacio económico mundial cada vez más caracterizado por la innovación y la búsqueda tecnológica, con ciclos de producto cada vez más reducidos, ciertamente la ventaja comparativa estática-intensiva en recursos naturales y/o en mano de obra barata- condena a una marginación creciente de las corrientes dinámicas del comercio internacional.

La dinámica económica de las naciones responde a su posición relativa en el concierto mundial y cada una de ellas puede modificar su dotación relativa de factores, de acuerdo al conjunto de políticas económicas nacionales. El crecimiento de una economía, además de la restricción en volumen que impone la dotación factorial en el corto plazo, enfrenta una restricción exterior en valor internacional, la que varía inversamente a la calidad de la especialización (Lafay, 1978, 1986).

La estructura de los intercambios comerciales no es entonces neutra respecto de los objetivos del desarrollo. Una

política juiciosa de especialización permite adquirir una competitividad estructural, mejorando la posición internacional de una economía (Lafay, 1978). Apoyándose en las especificidades de la economía nacional, una economía puede ampliar su margen de maniobra usando sus posibilidades para adaptarse a la cambiante demanda mundial.

La especialización internacional no provoca el subdesarrollo sino en determinados casos. En realidad, existen diferentes tipos de inserción de las economías subdesarrolladas en la economía mundial dependiendo de elementos como: i) los grados de autonomía nacional, tema vinculado a la existencia de un proyecto nacional de desarrollo; ii) el rol del Estado; iii) la capacidad de maniobra de la burguesía industrial; iv) las características de la inversión extranjera; v) la calidad de la negociación internacional; vi) las características del mercado del trabajo, salario y condiciones laborales (Salama, 1981).

Si esto es así, entonces la división internacional del trabajo no es un dato inmutable. Las estrategias nacionales la pueden modificar influyendo incluso parcialmente en la dinámica de acumulación de las transnacionales, a condición de fortalecer el poder negociador y -ojalá- regional y de adaptarse con flexibilidad a las modificaciones previsibles en el comercio internacional.

Un enfoque estratégico de especialización requiere seleccionar productos o complejos estratégicos donde concentrar esfuerzos de generación de externalidades dinámicas, economías de escala y búsqueda de mercados externos. Esta programación conjunta de familias de productos o polos de competitividad debe jugar un rol fundamental en el diseño del tejido industrial, condicionando la programación de inversiones, la política financiera y crediticia, la política de inversión y desarrollo tecnológico. La detección de estos sistemas integrados de producción exige una prospección sistemática de las tendencias tecnológicas y comerciales en la economía mundial.

En el comercio mundial existen productos progresivos (o de tendencia dinámica) y productos regresivos (de importancia de-

creciente en los flujos comerciales). Una buena especialización será aquella donde el grueso de las exportaciones sea progresiva y donde la mayoría de las importaciones sean regresivas. Examinando de acuerdo a este criterio la experiencia latinoamericana, es muy claro que la región enfrenta una especialización regresiva y empobrecedora y que el respeto a un criterio estático de ventajas comparativas tiende a perpetuar esta situación.

En este sentido, el esfuerzo exportador no puede limitarse a la dotación actual de recursos ni a la capacidad productiva existente. Debe incluir nuevas oportunidades de exportación, siguiendo de cerca la evolución de la demanda mundial. Ello significa preocuparse por nuevas oportunidades de inversión, en otras palabras, la expansión y diversificación de las exportaciones se liga de inmediato con la ampliación de la base productiva y el desarrollo de nuevas corrientes exportadoras. Esto, a su vez, obliga a dar altísima prioridad a la política industrial, de inversión y financiamiento y de desarrollo tecnológico.

Es evidente que la región no puede renunciar a su actual posición competitiva en los rubros de productos básicos, así como tampoco es razonable que pueda diversificar su base exportadora en el corto plazo. Sin embargo, aquí el desafío consiste en detectar nacionalmente, a partir de la base de recursos naturales existente, aquellos encadenamientos productivos o sistemas integrados de producción que permitan incrementar el valor agregado de las exportaciones, fomentando las interrelaciones entre los sectores primarios, secundarios y terciarios.

Una estrategia activa de exportaciones debe entonces ser selectiva (a nivel de estos sistemas integrados de producción), definiendo y priorizando líneas de producción, mercados de destino, programas de incentivos, esfuerzos nacionales de promoción tecnológica, de negociación y de acceso a mercados, de acceso oportuno a la información comercial, financiera y tecnológica, de tareas de gerencia y de marketing, junto con fortalecer los esfuerzos de concertación del poder negociador nacional y regional.

Una estrategia de promoción generalizada, pasiva, que no discrimina entre productos ni sectores y que sólo descansa en señales de mercado de corto plazo, culmina muy pronto en una política de emergencia, de exportación de saldos, estrechamente vinculada a la oferta existente, sin capacidad de generar inversiones y sin agresividad en la penetración y mantenimiento de mercados externos. Esto no significa concentrarse exclusivamente en las exportaciones selectivas, los que además no darán grandes resultados en el corto plazo. Significa que en éstos se concentrarán los incentivos institucionales y de mediano plazo, descansando en la política cambiaria para el impulso de los demás sectores exportables.

Todo lo anterior conduce a una conclusión palmaria: un desarrollo eficaz de una política de exportaciones, compatible con un desarrollo autónomo y sostenido, es un corolario de una política de industrialización. En las actuales condiciones de la economía regional, esa reindustrialización requiere de un activo papel del sector público en:

- i) el diseño de una estrategia industrial selectiva;
- ii) la opción por un perfil tecnológico nacional;
- iii) la atenuación y gestión de la heterogeneidad estructural;
- iv) la difusión tecnológica hacia la estructura productiva, fortaleciendo los vínculos entre las empresas y el sistema científico-tecnológico nacional;
- v) los planes sectoriales de reconversión, incluyendo el readiestramiento de la mano de obra y la preocupación por los impactos regionales de dicha reconversión.

Como se aprecia rápidamente, se trata de tareas indelegables del sector público y de la planificación, si bien ello exige una profunda renovación en los métodos y en la sustancia del accionar planificador (ILPES, 1987).

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, I. (1986)
- A poverty -focused approach to development policy, **Development strategies reconsidered**, J. Lewis and V. Kallab, editors, U.S. Third World Policy Perspectives No. 5, Overseas Development Council, Washington.
- ANNIS, S. (1986)
- The shifting grounds of poverty lending at the World Bank, **Between two worlds**, op. cit..
- BALASSA, B. (1978)
- Export incentives and export performance in developing countries: a comparative analysis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 114, Heft 1.
- BALASSA, B. (1984)
- Adjustment policies in developing countries: a reassessment, **World Development** V 12, No. 9, septiembre.
- BALASSA, B., et. al. (1986)
- **Toward renewed economic growth in Latin America**, Institute for International Economic, Washington, D.C..
- BHAGWATI, J. (1978)
- Foreign trade regimes and economic development: anatomy and consequences of exchange control regimes, Cambridge, Mass., Ballinger Press.
- BHAGWATI, J. (1986)
- Rethinking trade strategy, **Development strategies reconsidered**, op. cit.
- BRADFORD, C. (1986)
- East Asians "Models": myths and lessons, **Development Strategies Reconsidered**, op. cit.
- CCI (1984)
- **Los sistemas institucionales de promoción de exportaciones en América Latina**, Doc. No. 3, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, Ginebra, Suiza.
- CEPAL (1986)
- **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, 19 - 23 de enero, 1987.
- CHENERY, H. (1974)
- **Redistribución con crecimiento**, Banco Mundial, Ed. Tecnos, Madrid.
- CHENERY, H. (1979)
- La ventaja comparativa y la política de desarrollo, - **Cambio estructural y políticas de desarrollo**, Banco Mundial, Ed. Tecnos, Madrid
- FEINBERG, R. (1986)
- An open letter to the World Bank's new president, **Between two worlds: The World Bank's next decade**, R. Feinberg and contributors, US Third World Policy Perspectives No. 7, Overseas Development Council, Washington.
- FRENCH-DAVIS, R. (1987)
- Notas sobre adquisición de ventajas comparativas y desarrollo, mimeo. interno, CEPAL.
- FISHLOW, A. (1985)
- El estado de la economía latinoamericana, **Progreso económico y social en América Latina**, BID.
- GARCIA, A. (1987)
- **Ajuste estructural con equidad: sugerencias de políticas**, PREALC, Santiago.
- GUITIAN, M. (1981)
- Fund Conditionality: Evolution of principles and practices. **Pamphlet Series No. 38**, Washington, IMF.
- HELLEINER, G. (1986)
- Policy -based program lending: a look at the Bank's new role, **Between two worlds**, op. cit.
- HELLEINER, G. (1986)(b)
- Outward orientation, import stability and economic growth: an empirical investigation, S. Lall - F. Stewart, eds., **Theory and reality in development**, Ed. Macmillan, London.

- ILPES (1987)
- Cooperación e integración regional en la reactivación y en el desarrollo: el papel de la planificación, VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 23 - 26 marzo, 1987.
- IMF (1985)
- Fund -Supported Adjustment Programs and Economic Growth, **IMF Occasional Paper** No. 41, IMF, Washington.
- KREUGER, A (1978)
- Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences, Cambridge, Mass. Ballinger Press.
- KREUGER, A. (1980)
- Trade Policy as an input to development, **American Economic Review** Vol. 70, No. 2.
- KREUGER, A. (1981)
- Alternative trade strategies and employment in LDC's: an overview, **Pakistan Development Review**, 20, No. 3.
- LAFAY, G. (1978)
- Remarques sur la compétitivité en longue période, **Economic et Strategie** No. 102, Paris, France.
- LAFAY, G. (1986)
- Avantage comparatif et compétitivité, **Economie Prospective Internationale** No. 28, quatrième trimestre.
- MORAN, T. (1986)
- The future of foreign direct investment in the Third World: overview, Investing in development: new roles for private capital?, T. Moran and contributors, **US Third World Policy** No. 6, O.D.C. Washington.
- NELSON, J. (1986)
- The diplomacy of policy - based lending, **Between two worlds**, op. cit.
- ONUDI (1981)
- **La industria mundial en 1980**, Naciones Unidas, N. York.
- RAM, R. (1986)
- Government size and economic growth: a new framework an some evidence from cross-section and time-series data; **American Economic Review**, V 76, No. 1, march.
- SALAMA, P. (1981)
- La realidad del subdesarrollo, **Lecturas de Economía** 5 - 6, mayo - diciembre, Medellín, Colombia.
- TAVARES, M. da C. (1985)
- **A retomada da hegemonia norteamericana: um aprofundamento do debate**, Instituto de Economia Industrial UFRJ, Texto para Discussao No. 77.
- VINER, J. (1964)
- A case study in development analysis: future foreign resource requirements of Colombia, Washington, D.C., Agencia Internacional para el Desarrollo.
- Wohimuth, K. (1985)
- IMF and World Bank Conditionality: Policies and enforced Structural Adjustment, **Development and Peace**, V6, autumn.
- World Bank (1985)
- Structural Adjustment Lending an Evaluation of Program Design, **World Bank Staff Working Papers** No. 735
- WESTPHAL, L. (1979)
- El desarrollo industrial orientado para la exportación: la experiencia de Corea, **Políticas de promoción de exportaciones**, CEPAL, Vol. VIII.
- ZAHLER, R. (1980)
- Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno 1975-1978, **Revista de la CEPAL** No. 80, abril.

Cuadro 1

**PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL:
EXPORTACIONES (X) E IMPORTACIONES (M)**

(% sobre el valor en millones de dólares de E.U.; X FOB, M CIF)

	1965		1980		1983	
	X	M	X	M	X	M
P. Desarr. con ec. de mercado	68.00	69.00	63.20	69.40	64.00	66.30
P. en desarrollo con ec. de merc.	19.60	19.00	27.80	21.40	25.00	23.60
A. Latina en desarrollo	7.10	7.00	5.40	5.80	6.10	4.40
ALADI	4.90	5.00	4.00	4.00	4.30	2.60
Argentina	0.79	0.60	0.40	0.51	0.43	0.23
Brasil	0.84	0.54	1.01	1.17	1.17	0.85
México	0.57	0.78	0.76	0.94	1.17	0.42
Resto de ALADI	2.70	3.08	1.83	1.38	1.53	1.10
Centroamérica	0.87	0.92	0.22	0.29	0.21	0.23
África	4.00	3.90	4.70	3.70	3.27	3.89
Asia en desarrollo	4.00	8.40	17.50	11.70	15.50	15.10
Asia (China, Mongolia, Vietnam)	1.30	1.70	1.00	1.10	1.20	1.20
Sudeste Asiático	4.80	6.20	6.90	7.20	8.70	9.00
Corea del Sur	0.09	0.23	0.87	1.08	1.34	1.37
Filipinas	0.42	0.46	0.29	0.40	0.26	0.42
Hong Kong	0.60	0.78	0.98	1.09	1.20	1.25
India	0.89	1.45	0.41	0.68	0.43	0.86
Indonesia	0.37	0.34	1.09	0.52	1.16	0.85
Pakistán	0.27	0.52	0.12	0.26	0.17	0.28
Singapur	0.51	0.62	0.97	1.15	1.20	1.47
Tailandia	0.32	0.38	0.32	0.44	0.35	0.54
Países ec. centralmente planif.	11.90	12.00	8.80	9.00	10.90	9.90
Europa y URSS	10.60	10.30	7.80	7.80	9.60	8.70

Fuente: Elaboración propia a base de información contenida en United Nations, 1983: International Trade Statistics Yearbook, New York, 1985.

Cuadro 2

PRINCIPALES EXPORTADORES

Participación porcentual en el valor de las exportaciones mundiales

Clasificación	País	1985 1984 1973		
		1985	1984	1973
1	E. Unidos	10.7	11.4	12.5
2	R. F. Alemana	9.6	8.9	11.8
3	Japón	9.1	8.9	6.4
4	R. Unido	5.3	4.9	5.2
5	Francia	5.1	4.9	6.3
6	U. R. S. S.	4.5	4.8	3.7
7	Canadá	4.5	4.4	4.4
8	Italia	4.1	3.8	3.9
9	P. Bajos	3.6	3.4	4.2
10	Bélgica - Luxemburgo	2.8	2.7	3.9
11	Taiwán	1.6	1.6	0.8
12	Suecia	1.6	1.5	2.1
13	Hong - Kong	1.6	1.5	0.9
14	Rep. de Corea	1.6	1.5	0.6
15	China	1.4	1.3	1.0
16	Suiza	1.4	1.3	1.7
17	A. Saudita	1.4	2.1	1.6
18	Brasil	1.3	1.4	1.1
19	R. D. Alemana	1.3	-	1.3
20	España	1.3	-	0.9
Total		73.8	72.9	74.3
Comercio mundial		100.0	100.0	100.0

Fuente: GATT, Le Commerce international dans 1984/85, id. 1985/86, Gêneve.

Cuadro 3

PRINCIPALES PAISES EN DESARROLLO
EXPORTADORES DE MANUFACTURAS (%)

	1970	1980	1985a/	Tasa Media Anual Crecimiento (1970 - 78)
Taiwán	N.D.	N.D.	18.5	N.D.
Corea del Sur	6.0	14.2	18.5	43.1
Hong Kong	18.5	11.9	18.5	19.9
Brasil	3.4	6.8	10.5	35.9
Singapur	4.0	8.2	8.0	34.3
India	9.8	-	3.0	17.2
Malasia	1.0	2.2	2.5	37.1
Tailandia	0.3	1.5	1.5	50.7
Argentina	2.3	1.7	1.0	27.1
Filipinas	0.7	1.1	1.0	31.4
Otros países	45.6	-	17.0	25.2
TOTAL P. en desarrollo	100.0	-	100.0	26.5

Fuente: ONUDI, La industria en un mundo en cambio, Nueva York, 1983.

a/ Fuente: GATT, Le Commerce International en 85 - 86, Gêneve, 1986.

Cuadro 4

PARTICIPACION DE LOS NIC'S EN LAS
EXPORTACIONES MUNDIALES TOTALES Y DE
MANUFACTURAS, 1985

	Exp. mundiales de manufacturas		Exp. mundiales totales		Exp. manuf./ Exp. totales
	Valor a/	%	Valor a/	%	
Taiwán	27.8	2.32	30.70	1.59	90.5
Corea del Sur	27.7	2.31	30.30	1.57	91.4
Hong Kong	27.3	2.28	30.05	1.56	90.8
Brasil	15.5	1.29	25.65	1.33	60.4
Singapur	11.7	0.97	22.80	1.18	51.3
India	4.8	0.40	8.50	0.44	56.4
Malasia	3.9	0.32	N.D.	-	33.8
Tailandia	2.4	0.20	7.10	0.36	-
Argentina	1.4	0.11	8.30	0.43	16.8
Filipinas	1.2	0.10	N.D.	-	-
Total mundial	1.197	100.00	1.922	100.00	62.2

Fuente: GATT, Le Commerce International en 85-86, Gêneve, 1986.

a/ Mil millones de dólares de los Estados Unidos.

Cuadro 5

**PARTICIPACION POR BLOQUES ECONOMICOS EN LA
EXPANSION RECIENTE DEL COMERCIO
INTERNACIONAL, 1983 - 85**

	Exportaciones (FOB)		Importaciones (CIF)	
	Miles millones US\$	%	Miles millones US\$	%
Incremento total	148.8	100.0	211.4	100.0
P. desarrollados	132.3	88.9	185.0	87.5
Estados Unidos	13.6	9.1	88.0	41.6
Japón	29.5	19.8	10.5	4.9
CEE	42.2	28.3	38.6	18.2
Canadá	16.7	11.2	17.3	8.1
P. en desarrollo	-4.5	-3.0	-19.4	-9.1
OPEP	-34.4	-23.1	-28.7	-13.5
Brasil	3.3	2.2	-2.6 a/	-1.2
Resto de América Latina	1.1	0.7	0.9 a/	0.4
Otros	25.5	17.1	11.0	5.2
P. Socialistas	21.0	14.1	45.8	21.6
URSS	8.3	5.5	16.6	7.8
Europa Oriental	6.1	4.0	5.6	2.6
China	4.5	3.0	19.0	9.0

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de información aparecida en Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, 1986. Los datos de Brasil y América Latina corresponden a la CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1985.
a/ Valor FOB.

Cuadro 6

**MONTO Y DESTINO DEL CREDITO BANCARIO
INTERNACIONAL**

(Miles de millones de US\$ y %)

	1984		1985		1986 a/	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Crédito bancario internacional	178	100.0	216	100.0	100.0	100.0
Hacia países industriales	119	67.0	194	90.0	N.D.	N.D.
Hacia países en desarrollo	14	8.0	3	1.4	-9 b/	

Fuente: Boletín del FMI, 7 abril 1986; Boletín del FMI, 16 febrero 1987.

a/ Primer semestre.
b/ Reembolsos netos.

8

4

8

4

