

375
15
2

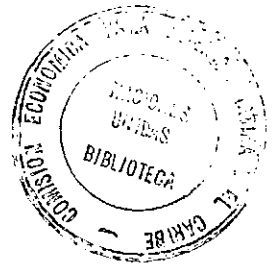
ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

66

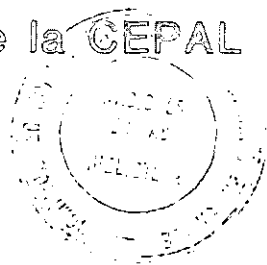
**DOS ESTUDIOS SOBRE AMERICA
LATINA Y EL CARIBE Y LA
ECONOMIA INTERNACIONAL**



NACIONES UNIDAS



ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL



**DOS ESTUDIOS SOBRE AMERICA
LATINA Y EL CARIBE Y LA
ECONOMIA INTERNACIONAL**



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

NACIONES UNIDAS

Santiago de Chile, 1987

LC/G.1478-P
Septiembre de 1987

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.87.II.G.12

ISSN 0256-9795
ISBN 92-1-321231-3

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	7
INTRODUCCION Y RESUMEN	9
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	15
A. DINAMICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA REGION HASTA 1981.....	17
1. Los mercados	17
2. Los productos	17
3. Análisis conjunto de mercados y productos	19
4. Comercio exterior y sistema productivo nacional	22
B. LA CRISIS Y EL COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	24
1. La crisis del sector externo regional	24
2. Políticas de ajuste y dinámicas de comercio exterior	28
3. Principales modificaciones respecto de la situación anterior	30
C. PERSPECTIVAS Y OPCIONES	32
1. Proyecciones de la economía mundial y regional	32
2. Perspectivas de la demanda regional y mundial de exportaciones	38
3. Recapitulación y opciones	41
Notas	44
Anexo: OPCIONES DE POLITICA COMERCIAL	47
1. Comercio e integración regional	47
2. Productos básicos	52
3. Compras estatales	60
4. Empresas transnacionales	62
5. Proteccionismo de los países desarrollados	66

	<u>Página</u>
6. Servicios	69
7. Comercio de contrapartida o intercambio compensado	72
8. Financiamiento de las exportaciones	74
9. Sistema regional de información estadística de comercio exterior	77
10. Fletes marítimos	79
Notas	80
AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ECONOMIA MUNDIAL	83
1. Introducción	85
2. Las nuevas relaciones económicas internacionales	87
3. La economía mundial: el cambio estructural y los costos del ajuste	94
4. América Latina y el Caribe: tendencias y problemas	97
5. Estrategias de desarrollo, cooperación regional y relaciones económicas internacionales	110
6. Consideraciones para un programa de negociaciones internacionales.....	114
7. Elementos de un plan de acción regional	116
Notas	118

PRESENTACION

En este documento de la serie Estudios e Informes de la CEPAL se han reunido dos estudios en que se examinan las vinculaciones existentes entre la evolución de la economía internacional, por una parte, y el comportamiento económico y social de los países de América Latina y el Caribe, por otra.

Originalmente, estos dos estudios fueron presentados al Seminario América Latina y el Caribe y la Economía Internacional, realizado en el marco del Proyecto CEPAL/UNCTAD/FNUC-RLA/82/012, "Apoyo al sector externo". Ese Seminario tuvo lugar en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, en mayo de 1986.

INTRODUCCION Y RESUMEN

En la realidad que actualmente viven América Latina y el Caribe, resulta difícil hablar de las tendencias y perspectivas que podría enfrentar su comercio exterior. Lo que se intenta en este trabajo es un ejercicio de imaginación como el que se podría haber realizado en 1930 o 1931, cuando arreciaba la crisis. En aquel período era casi imposible prever cómo iba a evolucionar el comercio exterior de la región en los próximos veinte años, o determinar cuáles serían las secuelas que dejarían las políticas comerciales adoptadas para hacer frente a la crítica situación. A diferencia de entonces, hoy se puede aprovechar un conocimiento adquirido, y en este documento se pretende precisamente prever tendencias futuras.

El trabajo, redactado a principios de 1986, abarca tres períodos: el primero, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de la década del setenta; el segundo, desde dicha década hasta el comienzo de la crisis; el tercero, desde 1982 --cuando América Latina y el Caribe empiezan a sentir directamente los efectos de la crisis internacional-- hasta la actualidad. Cada uno de estos períodos tiene características propias. Sin embargo, es posible que algunos elementos puedan mover a confusión. Por ejemplo, los rasgos del primer período dejan de verse con claridad debido a un conjunto de factores que presenta el segundo. Muchos de los elementos que son consecuencia de la crisis propiamente tal se confunden con efectos transitorios, aun cuando ya se detectaban al terminar el primer período. El acelerado crecimiento de las economías de los países industrializados va acompañado por una extraordinaria expansión del comercio mundial, que termina concentrándose en ellos mismos. Para muchos, ha sido precisamente el crecimiento del comercio entre los países industrializados el acicate y motor fundamental de los elevados ritmos de expansión de sus economías.

A partir de ese crecimiento, son de todos conocidas la forma y características que asume el comercio de América Latina y el Caribe y la manera en que se inserta en el mundo. Existe una asimetría muy clara: el grueso de las exportaciones de la región está en los productos primarios, mientras las manufacturas constituyen la mayor proporción de sus importaciones (64% en 1981). Por cierto, en los flujos de comercio exterior hay algunas modificaciones que se analizan en el trabajo. Tal vez, como se indica en el documento, lo más significativo son los cambios que se producen en el mercado de

los combustibles, pero éstos no tienen una importancia suficiente como para disminuir o modificar la característica esencial de la inserción de América Latina y el Caribe en el comercio mundial. Lo determinante, sin embargo, es que, debido a lo incompleto de su sistema productivo (que requiere de una fuerte importación de bienes de capital para poder mantener su ritmo de crecimiento), por cada punto de aumento del producto interno bruto, la región necesita un incremento mucho mayor en las importaciones. Esto genera una tendencia sistemática al desequilibrio en las cuentas externas, con las conocidas secuelas de devaluación e inflación, para luego reiniciar todo el ciclo.

Puede sostenerse, entonces, que el comercio exterior ha sido el talón de Aquiles de América Latina y el Caribe cuando se trata de mantener ritmos de crecimiento más sostenidos de su producto interno bruto. Cada vez que ha intentado un desarrollo acelerado, se produce en el sector externo un estrangulamiento que obliga a introducir modificaciones de política económica, y la tasa de crecimiento debe caer. En otras palabras, en este sentido la región depende del ritmo de incremento del comercio internacional.

El segundo periodo, que se inicia en 1970, no representa una modificación en la situación descrita. Introduce, sin embargo, tres elementos muy importantes para entender los cambios en el comercio exterior, la naturaleza de la crisis y la forma en que se la enfrenta a partir de la década de 1980.

El primero, que no exige mayores explicaciones, es una gran liquidez internacional, consecuencia de un conjunto de elementos, entre los cuales tal vez el más importante es el reciclaje de los petrodólares a partir del aumento de los precios de ese combustible, en 1973.

El segundo es una sensación de agotamiento en el estilo de desarrollo que tenía América Latina hacia finales de la década de los sesenta. De lo dicho hasta aquí se desprende que el estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones tendía a agotarse, y era necesario buscar una estrategia alternativa. Existía además la percepción de que un conjunto de elementos o instrumentos de política económica --como la planificación y la intervención del Estado-- parecían haber llegado también a un punto límite.

Todo ello posiblemente explica la aparición del tercer elemento, que es el predominio del pensamiento neoliberal. En cierto modo, se trata de un retorno a la ortodoxia anterior a 1930, y se expresa a través de una concepción monetarista que va imponiéndose, en distintos grados, en cada uno de los países de la región. Pueden existir diversas hipótesis acerca de por qué aparece esta concepción; lo claro es que, de una u otra forma, todos los países comienzan a cuestionar la validez del instrumental keynesiano-cepalino-estructuralista de la década de los sesenta, y pasan a aceptar los lineamientos de una economía de mercado.

Estos tres elementos, que aparecen en la década de 1970, se combinan con otros que contribuyeron a modificar las condiciones del comercio internacional. Uno muy importante es la distinta manera en que las naciones desarrolladas reaccionaron frente a las dos crisis petroleras. La política económica que pusieron en práctica los Estados Unidos o el Reino Unido a comienzos de los ochenta se alejó claramente de la forma más pragmática --e inspirada en la tradición keynesiana-- con que se encaró la primera alza del petróleo en 1973. Un resultado de este cambio se aprecia en los niveles de crecimiento del producto de los países industrializados: su caída es mucho más drástica que la experimentada en 1975. Como consecuencia directa de ello, en los años ochenta los efectos de la crisis económica se hacen sentir más profundamente en América Latina y el Caribe.

La irrupción del monetarismo y la situación de gran liquidez internacional permiten iniciar un experimento de grandes proporciones en los países de la región. En buen número de ellos se pone en práctica un cierto grado de liberalización del comercio exterior, por la vía de la disminución de los aranceles, lo que supuestamente fomenta las exportaciones y aprovecha el crecimiento de la economía mundial. En cierto modo, el fomento de las exportaciones es la nueva palanca que permite plantear un estilo de desarrollo distinto, donde, a través de las ventajas comparativas --normalmente consideradas desde un punto de vista estático-- se busca para América Latina y el Caribe una inserción distinta en el comercio internacional. Junto con lo anterior, los países de la región, en diferentes grados, inician también un proceso de apertura financiera internacional, lo que marca una diferencia sustancial con su posición en el pasado.

Ambas aperturas --la comercial y la financiera-- provocan un fuerte incremento en las importaciones, que necesariamente termina en un déficit de las cuentas corrientes, especialmente en el caso de los países no petroleros. Una solución transitoria se alcanza mediante un gran endeudamiento, hecho posible por la liquidez existente en el plano internacional.

Corresponderá a los historiadores plantearse si el monetarismo habría podido afincarse tan fuertemente de no haber existido tal liquidez internacional, la que, en definitiva, permitió aplicar el experimento en toda su profundidad. De la misma manera, tendrán que preguntarse si no fue ésta la que hizo posible también mantenerlo por tanto tiempo, incluso más allá de lo que los déficit de cuenta corriente hacían aconsejable. El aumento en las importaciones que experimenta la región en la década de los setenta fue posible sólo por la vía de un mayor endeudamiento, excepto en el caso de algunos países exportadores de petróleo. Por lo tanto, existe una vinculación directa entre las características que adopta el comercio internacional en ese período y los tres elementos reseñados: liquidez internacional,

agotamiento en el estilo de desarrollo e ideologización monetarista.

El tercer período del comercio internacional es el propio de la crisis. Al concluir la época de oro de la liquidez internacional, se hizo necesario proceder con un mayor pragmatismo. El monetarismo no se retiró del todo; sin embargo, hubo que proceder al "ajuste", que se realizó fundamentalmente por medio de una restricción drástica de las importaciones. Esto significa que la vinculación que se estableció entre el endeudamiento externo y las características del comercio internacional deberá perdurar por un tiempo prolongado. La región tiene que contar ahora con un comercio que, además, le permita servir la deuda que contrajo en la década de 1970 y comienzos de la de 1980. Junto con ello --y con el término de la liquidez internacional-- comenzó una etapa en que las instituciones multilaterales tienen que desempeñar un papel protagónico en el financiamiento de la deuda. Y el Estado se ve obligado a cumplir funciones de suma importancia en la búsqueda del financiamiento necesario para mantener los flujos del comercio.

Al pensar las características del futuro, lo dicho permite concluir que el comercio internacional de la región volverá a ciertos grados de regulación, aunque con instrumentos distintos a los de las décadas de los cincuenta y sesenta. El ajuste no será sólo un mecanismo transitorio aplicado para enfrentar la crisis: tendrá carácter permanente, como resultado de que América Latina y el Caribe, aun luego de una renegociación exitosa, estarán obligados a contar con flujos financieros para servir su deuda. La regulación del comercio deberá verse respaldada por una función esencial del sector público, que será el encargado de obtener los flujos financieros indispensables para mantener, aunque sea en niveles mínimos, el comercio que la región requiere. En consecuencia, las instituciones estatales necesitarán recuperar su papel histórico.

Otro tema privilegiado en el futuro será el de la integración, y especialmente todo lo relacionado con los mecanismos que establecen modalidades para fomentar el comercio intrarregional. No sólo responderá a las dificultades de acceso a los mercados financieros, sino principalmente a la necesidad de adaptarse al menor crecimiento del mundo industrializado y, sobre todo, a la menor elasticidad de las exportaciones regionales, por el proteccionismo que impera en los países desarrollados. Además, habrá que reconocer que el crecimiento de las economías industrializadas no traerá consigo un aumento del comercio mundial tan acelerado como el de antes. Los mecanismos de inserción de América Latina y el Caribe funcionarán, pues, en forma menos expedita que en el pasado. Resulta claro que una vez superada la crisis no se volverá a los dorados años cincuenta o sesenta, en donde el ritmo de crecimiento del comercio mundial era bastante más alto que el del producto mundial.

Lo dicho no significa que no haya medidas inmediatas, de carácter técnico, que puedan adoptarse para mejorar la situación existente. El presente trabajo concluye con un anexo de opciones de política comercial en que se examinan propuestas hechas en distintos foros y estudios de carácter regional: comercio de productos básicos, compras estatales, integración regional, empresas transnacionales, servicios, comercio compensado, financiamiento de exportaciones, sistema regional de información estadística del comercio exterior y fletes marítimos. Estos son algunos de los ámbitos en que se pueden dar pasos concretos, siempre y cuando exista voluntad política para ello. El conocimiento técnico sobre todos esos temas existe; falta la decisión para dar los pasos correspondientes. De haberla, pueden producirse modificaciones importantes en las perspectivas del comercio exterior de América Latina y el Caribe. En caso contrario, al igual que después de la crisis del treinta, éste se encontrará inexorablemente ligado al financiamiento externo.

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DEL COMERCIO EXTERIOR
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Ricardo Lagos */

*/ Consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este estudio son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

A. DINAMICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA REGION HASTA 1981

1. Los mercados

A fines de 1981 América Latina y el Caribe destinaban 61% de sus exportaciones a los países desarrollados y obtenían allí 68% de sus importaciones. Las relaciones comerciales más importantes se sostenían con los Estados Unidos, seguidos a gran distancia por la CEE y la propia región. (Véase el cuadro 1.)

La posición relativa de los principales países que comerciaban con la región no había cambiado desde 1970, si bien sus respectivas proporciones se alteraron en forma considerable. Los países desarrollados bajaron mucho su participación, especialmente en las exportaciones, mientras los países en desarrollo no latinoamericanos aumentaron de manera importante las suyas, sobre todo en las exportaciones.

Es importante este desplazamiento de las exportaciones hacia los países en desarrollo: muchos piensan que ellas pueden expandirse más rápidamente hacia estos países que hacia los más desarrollados. Sin embargo, la experiencia de algunas naciones asiáticas no parece confirmar esa tesis. Ocho de ellos dirigían en conjunto 63% de sus exportaciones a los países desarrollados y entre ellas 27% a los Estados Unidos. La mayor diferencia respecto de América Latina era que su comercio recíproco alcanzaba 25%, contra 16% entre los países latinoamericanos y del Caribe.

2. Los productos

A fines de 1981 podía percibirse una clara asimetría en la composición del comercio exterior de América Latina. Los productos primarios representaban 82% de las exportaciones, y las manufacturas 64% de las importaciones. La mitad de las exportaciones y de las importaciones de productos primarios correspondían a combustibles. (Véase el cuadro 2.)

En el período 1970-1981 el cambio principal en la composición de las exportaciones fue la duplicación de la proporción de los combustibles (de 20% a 42%). Los demás

productos primarios redujeron mucho su participación, y las manufacturas la aumentaron en forma moderada.

En cuanto a las importaciones, la participación proporcional de los combustibles se duplicó con creces; la de manufacturas en 1981 era inferior a la de 1970.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 27 PAISES: COMERCIO EXTERIOR
POR ORIGEN Y DESTINO, 1970, 1975 Y 1980 a/

(Porcentajes)

	1970		1975		1981	
	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones
América Latina y el Caribe	14	14	17	14	16	16
Total países en desarrollo	21	19	28	26	34	31
Estados Unidos	32	40	32	35	29	37
CEE	22	18	20	22	18	16
Japón	6	6	4	8	4	7
Total países desarrollados	77	80	67	73	61	68

Fuente: CEPAL, Dirección y estructura del comercio latinoamericano. Exportaciones, importaciones, saldos comerciales: 1970-1982 (LC/G.1329), Santiago de Chile, noviembre de 1984, pp. 5, 6, 13 y 14.

a/ Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

El cuadro 3 presenta la participación de los productos primarios, salvo el petróleo, en las exportaciones de diversos países de la región. En comparación con los países desarrollados, se aprecia una gran diferencia: más del 53% de las exportaciones de éstos corresponde a manufacturas. Al

observar las grandes fluctuaciones en el precio de los productos básicos, puede apreciarse la dependencia de la región respecto de factores externos.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 27 PAISES: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
POR PRODUCTO, 1970, 1975 Y 1981 a/

	1970		1975		1981	
	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones	Expor- taciones	Impor- taciones
Alimentos y materias primas agropecuarias	50	15	40	13	30	14
Metales no ferrosos y minerales	20	4	13	3	10	3
Combustibles	20	8	32	16	42	19
Productos primarios	89	26	85	32	82	36
Manufacturas	11	74	15	68	17	64

Fuente: CEPAL, Dirección y estructura del comercio latinoamericano. Exportaciones, importaciones, saldos comerciales: 1970-1982 (LC/G.1329), Santiago de Chile, noviembre de 1984, pp. 3 y 11.

a/ Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

3. Análisis conjunto de mercados y productos

a) Exportaciones

El principal mercado para los productos básicos de América Latina y el Caribe se encuentra en los países desarrollados. En el caso de las exportaciones de manufacturas, en cambio, el mercado se divide en forma equilibrada entre países desarrollados y en desarrollo. (Véase el cuadro 4.)

La participación de los países desarrollados en las exportaciones de productos primarios de la región bajó

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (23 PAISES): PARTICIPACION DE DIEZ PRODUCTOS BASICOS (EXCLUIDO EL PETROLEO) EN LAS EXPORTACIONES ^{a/}

(Promedio 1970-1979)

País	Carne	Maíz	Bananas	Azúcar	Café	Cacao	Soya	Algodón	Hierro	Cobre	Total de 10 productos	Total mercaderías exportadas
Argentina	9.7	11.2	-	1.6	-	-	4.1	1.3	-	-	27.9	100.0
Barbados	-	-	-	29.6	-	-	-	-	-	-	29.6	100.0
Bolivia	-	-	-	3.5	1.9	-	-	2.4	-	-	7.8	100.0
Brasil	0.7	0.9	0.2	6.0	17.0	4.5	11.4	1.2	8.0	0.1	50.0	100.0
Chile	-	-	-	-	-	-	-	-	4.8	54.2	59.0	100.0
Colombia	1.4	-	2.1	2.2	57.2	-	-	3.2	-	-	66.1	100.0
Costa Rica	7.4	-	20.8	3.8	30.7	1.9	-	-	-	-	64.6	100.0
Ecuador	-	-	13.5	1.2	13.0	9.7	-	0.1	-	-	37.5	100.0
El Salvador	0.8	0.2	-	5.3	49.4	-	-	12.0	-	-	67.7	100.0
Guatemala	2.0	-	2.8	7.3	35.4	0.5	-	12.1	-	-	61.0	100.0
Guyana	-	-	-	34.3	-	-	-	-	-	-	34.3	100.0
Haití	1.1	-	-	3.2	38.9	2.8	-	-	-	-	46.0	100.0
Honduras	6.6	-	26.3	1.1	24.4	-	-	1.3	-	-	59.7	100.0
Jamaica	-	-	2.8	11.2	0.3	0.5	-	-	-	-	14.8	100.0
México	1.0	0.1	-	2.1	8.6	-	-	4.9	-	0.4	17.1	100.0
Nicaragua	10.5	0.1	1.0	5.6	21.8	-	-	24.6	-	0.3	63.9	100.0
Panamá	1.0	-	31.3	9.8	2.0	0.6	-	-	-	-	44.7	100.0
Paraguay	4.4	0.2	-	1.2	2.6	-	14.2	18.5	-	-	41.1	100.0
Perú	-	-	-	6.7	6.7	4.5	-	3.9	6.1	29.4	57.3	100.0
República Dominicana	0.9	-	0.2	39.0	12.1	7.7	-	-	-	-	59.9	100.0
Trinidad y Tabago	-	-	-	2.4	0.2	0.4	-	-	-	-	3.0	100.0
Uruguay	21.8	-	-	-	-	-	-	0.1	-	-	21.9	100.0
Venezuela	-	-	-	0.1	0.3	0.2	-	2.9	-	-	3.5	100.0
Total América Latina y el Caribe	2.1	1.4	1.4	3.7	10.8	1.6	3.1	2.0	2.9	4.1	33.1	100.0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Commodity Exports Prospects of Latin America*, Washington, D.C., mayo de 1985, p. 73.^{a/} Productos con participación superior a 1%.

Cuadro 4

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (27 PAISES): DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTOS ^{a/}

Producto	Estados Unidos	CEE	Japón	Total des- arrollados	América Latina y el Caribe	Otras en desarrollo	Total en desarrollo
Alimentos y materias primas							
1970	31	29	6	83	10	4	14
1975	27	29	5	71	11	9	20
1981	24	27	4	62	10	12	22
Metales no ferrosos y minerales							
1970	32	30	12	94	5	1	6
1975	29	31	14	86	8	1	9
1981	25	29	17	80	8	6	14
Combustibles							
1970	37	5	1	61	14	22	36
1975	45	7	0	63	16	18	34
1981	35	11	3	60	12	27	39
Productos primarios							
1970	33	24	6	80	10	7	17
1975	34	21	5	70	12	12	24
1981	30	19	5	63	11	19	30
Manufacturas							
1970	29	11	2	48	47	1	48
1975	21	15	2	45	48	6	54
1981	26	13	3	47	41	10	51

Fuente: CEPAL, Dirección y estructura del comercio latinoamericano. Exportaciones, importaciones, saldos comerciales: 1970-1982 (LC/G.1329), Santiago de Chile, noviembre de 1984.

^{a/} Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

fuertemente entre 1970 y 1981 en el caso de los alimentos y las materias primas, especialmente en cuanto a Estados Unidos. Una reducción semejante aunque menor se registró en los metales no ferrosos y minerales, donde Japón aumentó su participación. Los países en desarrollo, en cambio, casi duplicaron su porcentaje en las exportaciones de este tipo de bienes, gracias a la gran expansión del flujo comercial hacia otras regiones en desarrollo fuera de América Latina y el Caribe.

En cuanto a manufacturas, la participación de los países desarrollados disminuyó debido a la baja del mercado estadounidense. Entre los países en desarrollo el balance agregado fue positivo, a pesar de disminuir la proporción del comercio intrarregional, debido a que la participación de otras regiones en desarrollo aumentó diez veces.

b) Importaciones

Los países desarrollados y los en desarrollo aportaban en 1970 porcentajes similares de las importaciones de América Latina y el Caribe. En 1975, y más aún en 1981, la situación era distinta. El principal cambio se registró en los combustibles, donde la participación estadounidense bajó drásticamente, mientras aumentaba la de otras regiones en desarrollo. En metales no ferrosos y minerales también se redujo la participación de los países desarrollados, y se incrementó la de América Latina y el Caribe. En cuanto a alimentos y materias primas, la situación fue la opuesta. (Véase el cuadro 5.)

Los países desarrollados siguieron siendo la principal fuente de las importaciones regionales, pese a que el porcentaje se redujo gradualmente entre 1970 y 1981. La participación de los países en desarrollo aumentó, aunque seguía siendo pequeña en 1981.

Los países desarrollados continúan proporcionando casi el total de las importaciones de manufacturas. Los avances en la década anterior en favor de las manufacturas de la región son pequeños: su importación aumenta del 7% al 10% del total.

4. Comercio exterior y sistema productivo nacional 1/

Tradicionalmente, el crecimiento económico de los países de la región implicaba un aumento más que proporcional de las importaciones; éste tendía a superar la capacidad importadora nacional, limitada por el menor ritmo de desarrollo de las exportaciones. Se generaba de ese modo una tendencia secular al déficit comercial, financiado en forma irregular con capitales compensadores. La devaluación era la manera tradicional de evitar que el desequilibrio externo ahogara el crecimiento. Una vez producidos los ajustes, sin embargo,

Cuadro 5

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (27 PAISES): DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS IMPORTACIONES, POR PRODUCTOS ^{a/}

Producto	Estados Unidos	CEE	Japón	Total des- arrollados	América Latina y el Caribe	Otras en desarrollo	Total en desarrollo
Alimentos y materias primas							
1970	34	7	1	62	34	4	38
1975	45	12	1	69	27	4	31
1981	52	11	0	73	24	3	27
Metales no ferrosos y minerales							
1970	41	8	0	70	26	6	32
1975	37	12	2	66	26	8	34
1981	37	10	1	63	30	6	36
Combustibles							
1970	19	1	0	21	38	40	78
1975	8	1	1	10	25	65	90
1981	5	1	0	7	29	62	91
Productos primarios							
1970	30	5	1	51	34	14	48
1975	26	7	1	39	26	34	60
1981	26	5	0	37	27	34	61
Manufacturas							
1970	43	22	8	90	7	1	8
1975	40	29	11	89	8	2	10
1981	43	21	11	85	10	3	13

Fuente: CEPAL, Dirección y estructura del comercio latinoamericano. Exportaciones, importaciones, saldos comerciales: 1970-1982 (LC/G.1329), Santiago de Chile, noviembre de 1984.

^{a/} Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

reaparecían los problemas de crecimiento y déficit comercial, normalmente acompañados de una cierta tasa de inflación, ya que la devaluación de la moneda subía el nivel de precios, bajando la demanda y las importaciones. El ciclo volvía a empezar cada vez que el gobierno volvía a emitir. El resultado "normal" de esta evolución es conocido: devaluación constante de la moneda, inflación, crecimiento moderado y déficit comercial "manejable". El límite del ciclo estaba dado por la pérdida de las reservas internacionales, ya que ella imponía una clara restricción al sistema y --dada la limitación de financiamiento externo-- inducía una desaceleración de la expansión monetaria, o una devaluación de la moneda.

En los años setenta, la afluencia de un volumen importante de capital financiero autónomo permitió liberarse de las restricciones a las importaciones y de la pérdida de reservas, el ciclo descrito se rompió y la situación se hizo extremadamente fluida. Los agentes económicos actuaron con mayores grados de libertad al desaparecer temporalmente una limitación secular. Las políticas públicas pudieron explorar nuevos caminos, tales como la rebaja abrupta de los aranceles y la fijación del tipo de cambio; así sucedió con la irrupción de las políticas neoliberales, como se verá más adelante. Sin embargo, la crisis iniciada en 1980-1981 ha replanteado el dilema tradicional de América Latina y el Caribe en condiciones aún más dramáticas. La restricción financiera externa afecta directamente las posibilidades de crecimiento de la región, al disminuir el ritmo de formación de capital.^{2/} Esta incapacidad crónica de los sistemas productivos para crecer y a la vez generar recursos externos en magnitudes compatibles con tal crecimiento no logró superarse en la década anterior. Al contrario, como consecuencia de la liquidez internacional, se intentaron nuevos caminos en política comercial, más acordes con la ideología liberal, pero que, como se verá, no resolvieron la incapacidad crónica del sistema productivo.

B. LA CRISIS Y EL COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. La crisis del sector externo regional

Ya se ha hecho referencia a la imposibilidad de mantener en la región a la vez un ritmo sostenido de crecimiento y un equilibrio de las cuentas externas. De una u otra forma el ahorro externo se hizo necesario para mantener las reservas internacionales e impedir la crisis. Los mecanismos son conocidos: en los años cincuenta y los sesenta correspondió una función esencial a los organismos multilaterales de crédito. Estos prestaban a mediano o largo plazo, con tasas de interés fijadas, al Estado o a instituciones del sector público,

o, en último caso, a deudores privados con aval público. La inversión extranjera tuvo también un papel, aunque menos importante, en el ajuste del sector externo.

Son varias las explicaciones de esa situación secular, y analizarlas no es el propósito de estas notas. Sólo se desea destacar que el sistema productivo de la región fue incapaz de romper su dependencia externa, definida esta última como la necesidad de mantener un flujo financiero externo que cubriera los déficit de la balanza de pagos, que en muchos casos parecían directamente proporcionales al ritmo de crecimiento. Según una corriente del pensamiento, era el estilo de desarrollo lo que hacía crecer más rápidamente las importaciones por cada punto de crecimiento del producto, mientras las exportaciones se quedaban atrás por la falta de competitividad a que conducía dicho estilo. Esta explicación, simplista por decir lo menos, pasaba por alto el que dicho estilo se adoptó a raíz de una crisis externa (la de los años treinta) que obligaba a un desarrollo más autárquico, aunque posiblemente menos eficiente.

En la década de 1970, se produjeron tres situaciones cuya confluencia alteró drásticamente la situación:

- i) La liquidez internacional aumentó extraordinariamente, debido a la necesidad de reciclar los petrodólares y al desarrollo de los mercados financieros internacionales a fines del decenio anterior.
- ii) Hubo una sensación de agotamiento del estilo de desarrollo que había prevalecido en la región, y con ella una constatación de que América Latina había ido perdiendo progresivamente su participación en el comercio mundial. Este, que luego de la Segunda Guerra Mundial experimentó un rápido crecimiento, se concentró de preferencia en los países desarrollados, y entre los productos en las manufacturas, lo que explica la pérdida de la participación de la región.
- iii) El resurgimiento de una ortodoxia económica liberal, tanto en el centro como en la periferia, logró, en diferente grado, modelar en ambos ámbitos la política económica. Algunos sostienen que los distintos efectos que tuvieron la primera y la segunda crisis derivadas del alza de precios del petróleo tienen relación con la diferente política económica aplicada en cada caso: hay una recesión menos aguda en 1973, dado que los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra tomaron posturas más keynesianas, y otra mayor tras la segunda alza, debido a la política monetarista, que implica una recesión mucho más severa.

La confluencia de estos tres elementos --en diferente grado-- significó que la marea monetarista se hizo presente en los años setenta e introdujo cambios importantes en el comercio internacional de la región. En efecto, dependiendo del país y de los pesos y contrapesos que existían para su aplicación, en la mayoría se tomaron las medidas clásicas del

recetario monetarista: liberalización del comercio de bienes y servicios, con rebaja de aranceles, eliminación de barreras aduaneras y fomento de las exportaciones, y liberalización del mercado financiero internacional, que se consideraba indispensable para una correcta y eficiente asignación de los recursos.

Estas dos medidas trajeron consigo un fuerte aumento de importaciones y --generalmente-- fuertes déficit en cuenta corriente; las medidas para aumentar exportaciones, por su parte, tomaron tiempo en producir efectos. Sin embargo, la coincidencia entre la aplicación de dicha política económica y una época --la única desde 1945-- de gran liquidez internacional, hizo fácil cubrir los déficit. Quedará para los historiadores económicos preguntarse si hubiera sido posible la sostenida aplicación de tales políticas de no haber mediado esa situación de liquidez. Lo concreto es que el crecimiento de la deuda ha sido resultado --en buena medida-- de esa doble liberalización que afectó el desarrollo de nuestro comercio exterior. Cada país es un caso especial, y a dicho déficit también concurren otros factores, como es el alza del petróleo; sin embargo, no puede negarse ni la apertura comercial de la región en la década pasada ni el financiamiento externo al que recurrieron los países para poder financiarla.

Este monetarismo se hizo presente con distintos regimenes políticos, si bien con intensidades diferentes: el caso extremo tal vez sea Chile, que en un plazo de tres años decidió tener aranceles parejos del 10% (con excepción de algunos tipos de automóviles) y derogó de paso todo tipo de barreras o trabas no arancelarias. Simultáneamente, las devaluaciones periódicas debían mantener la "competitividad" de las exportaciones, lo que sucedió hasta 1980. Para muchos, la sobrevaluación del peso produjo la crisis posterior; sin embargo, eso ya es otra historia.

En otros casos, el énfasis se puso en el fomento a las exportaciones por vías más directas. Así por ejemplo, en Brasil, en el periodo 1968-1974, se derogaron muchos impuestos que gravaban a los productos exportables, y se aprobó la liberación de derechos aduaneros para los insumos de industrias de exportación, amén de medidas crediticias especiales. Por cierto, las devaluaciones periódicas para mantener un tipo de cambio "realista" fueron una herramienta esencial en esta política. Sin embargo, a diferencia de Chile, no hubo disminuciones generalizadas de aranceles ni apertura indiscriminada a la competencia externa.

Otros países, como Colombia --comenzando en 1968-- y México --en 1971--, también fomentaron el crecimiento de las exportaciones tradicionales, con medidas más próximas al esquema de Brasil, sin llegar tampoco a una apertura indiscriminada de su comercio.

Hacia 1981 comenzaban a confluir las fuerzas que determinaron la crisis: tasas de interés muy elevadas, lo que

era gravísimo, en tanto el endeudamiento --a diferencia del pasado-- era a tasas fluctuantes ("LIBOR" o "Prime"); disminución de la disponibilidad de créditos internacionales; caída (en precio y cantidad) de la demanda de las exportaciones de la región (ante la recesión en los países industrializados) y la necesidad de superávit para cumplir con el servicio de la deuda, unida a un lento crecimiento de las exportaciones.

Ante la restricción financiera, los déficit en los balances de la cuenta corriente de la mayoría de los países de la región eran imposibles de mantener. (Véase el cuadro 6.) Los déficit se produjeron en varios países a pesar de balances comerciales favorables, lo que implicaba la necesidad de un esfuerzo mayor. El esquema monetario había llegado al límite. La liberalización no podía mantenerse, dado que los déficit estaban afectando el nivel de reservas de los países; se hacía inevitable tomar otras medidas.

Cuadro 6

AMERICA LATINA (OCHO PAISES): SALDO EN CUENTA
CORRIENTE Y SALDO DEL BALANCE COMERCIAL

(En miles de millones de dólares)

	1981		1984		1985	
	Cuenta corriente	Balance comercial	Cuenta corriente	Balance comercial	Cuenta corriente	Balance comercial
Argentina	-4.7	0.7	-2.6	4.3	-2.5	3.4
Brasil	-11.7	1.2	0.2	13.1	-3.6	10.5
Chile	-4.7	-2.7	-2.1	0.3	-1.6	0.4
Colombia	-1.9	-1.5	-2.2	-0.7	-1.5	-0.4
Ecuador	-1.0	0.2	-0.2	0.9	-0.3	1.3
México	-12.5	-4.5	4.0	12.8	1.1	8.4
Perú	-1.7	-0.6	-0.3	0.8	-0.5	1.1
Venezuela	4.0	7.6	4.2	8.4	2.1	6.8

Fuente: Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, mayo de 1985, cuadros 1 y 3, pp. 2 y 3.

La crisis de la deuda ha afectado todas las variables de la política económica, y de un modo especial la política comercial aplicada hasta entonces.

2. Políticas de ajuste y dinámicas de comercio exterior

La crisis actual es la más severa que soporta América Latina desde la de 1930. La caída de los términos de intercambio --más grave que entonces-- y el alza de las tasas de interés hasta 1984 produjeron un efecto devastador sobre las cuentas externas, y obligaron a tomar medidas urgentes. La similitud con 1930 es obvia: a pesar de lo indicado por la ortodoxia predominante, la doble liberalización a que se hizo referencia hubo de batirse en retirada. En otra ocasión se ha demostrado ^{3/} que en 1930 los países que más caro pagaron el costo del ajuste fueron los que durante más tiempo se mantuvieron aferrados a la ortodoxia predominante. Cuando se escriba la historia del ajuste actual puede llegarse a una conclusión similar; pero por ahora cabe considerar cómo afectó este ajuste al comercio exterior.

En una u otra forma, los esfuerzos para aumentar la apertura del comercio sufrieron embates de diversa magnitud, determinados por la necesidad de mejorar sustancialmente los saldos comerciales para poder cumplir con los compromisos externos. El esfuerzo realizado por América Latina en este sentido es impresionante, como puede observarse del cuadro 6, al comparar el saldo comercial de 1984 y 1985 con el de 1981. Argentina, Brasil y México triplicaron con creces dicho saldo y Chile, que tenía un abultado déficit de 2 680 millones, logro convertirlo en un saldo favorable modesto (300 millones) pero indicador de un esfuerzo muy grande. América Latina en su conjunto ha transferido al exterior desde 1982 más de 100 000 millones de dólares,^{4/} lo que equivale a la cuarta parte de sus exportaciones.

Este esfuerzo se hizo reduciendo las importaciones en más de un tercio desde 1984, mientras las exportaciones se mantenían prácticamente en el mismo nivel. El cuántum de estas últimas aumentó en casi un 25%, pero su valor unitario se redujo respecto de 1980 en casi un 20%, por lo que su valor total casi no mostró variaciones. Respecto de las importaciones, su valor se mantuvo mientras el cuántum disminuyó en un tercio.

Esta caída de las importaciones fue el precio final del ajuste, pero la forma en que se logró fue distinta en cada país. Así, por ejemplo, Brasil empleó un conjunto de medidas directas. Aplicó un impuesto de 15% --que luego elevó a 25%-- a las compras de moneda extranjera. Las importaciones del sector público quedaron sujetas a un límite máximo, que se fijaba anualmente, y respecto del sector privado se estableció el sistema de licencias de importación. De esta manera los grandes importadores debían negociar cada año el volumen de bienes que se les permitía importar. Además, en 1982 se

aumentó la lista de bienes de importación prohibida, y en 1983, se llegó a tener un presupuesto de transacciones en moneda extranjera.

Posteriormente las medidas no han sido tan estrictas, y el impuesto a la compra de moneda extranjera disminuyó. La fuerte devaluación de 1983 significó un considerable estímulo para las exportaciones, pero su efecto se diluyó al suprimirse --por razones de necesidad fiscal-- el crédito estatal que beneficiaba a la actividad exportadora.

Argentina impuso estrictísimos controles sobre el comercio y el tipo de cambio en 1982 con motivo del conflicto de Las Malvinas, los que se mantuvieron en su mayoría --luego de finalizado el conflicto-- a raíz de la situación de su balance de pagos. Además, por razones fiscales, se introdujeron en 1981 impuestos del 10% a la exportación de productos agrícolas tradicionales (trigo y maíz entre otros), los que en la actualidad son del orden del 18 al 25%.

Chile, en cambio, siguió un camino diferente. Es cierto que para desalentar las importaciones elevó los aranceles del 10% al 20%, a comienzos de 1983, y a 35%, en 1984, para luego rebajarlos a 20%, pero no fue ésta la herramienta principal. Siguiendo los principios del neoliberalismo, la disminución de las importaciones se procuró por la vía de la caída del producto, con una política macroeconómica de carácter fuertemente recesivo, que disminuyó el déficit fiscal (bajó entre 1983 y 1985 de un 5% a un 3% del PGB), redujo la inversión pública y limitó la demanda global a través de la caída de los salarios reales (20% entre 1982 y 1985). En resumen, a diferencia de otros países, Chile empleó para bajar las importaciones mecanismos indirectos que apuntaban a contraer el producto. Es cierto que con los mecanismos directos --como los de Brasil-- también se termina disminuyendo el producto, aunque en magnitudes menores.^{5/}

Sin embargo, cualesquiera sean los mecanismos, una región no puede mantener su nivel de importaciones comprimido por un largo período de tiempo sin reducir su nivel de inversiones (lo primero en verse afectado) y su nivel de producto. Al respecto dice el BID:^{6/} "sin embargo, la estrategia de ajuste seguida hasta la fecha --en particular a lo que se refiere a las reducciones drásticas en las importaciones y en la inversión-- es impracticable si se desea que las economías de la región vuelvan a niveles de crecimiento, susceptibles de sostenerse, lo bastante elevados como para invertir la grave situación de deterioro en el empleo, el ingreso y las condiciones sociales en general".

Lo anterior significa que no será posible mantener la "receta" aplicada para enfrentar la crisis en estos últimos tres años: comprimir importaciones, o sea, hacer que el ajuste se realice a expensas del crecimiento y en último término del bienestar de la población.

En 1930, luego de la brutal caída de las importaciones, se inició un camino heterodoxo. Es una ironía que hayan sido

ministros "ortodoxos" --un Ross en Chile, o un Pineda en Argentina-- los que, ante la necesidad de reiniciar el crecimiento, establecieron controles de cambio, prohibieron importar determinados productos, y hasta pretendieron vincular el servicio de la deuda al precio de los productos de exportación (es lo que sostenía Ross respecto del pago de los bonos de Chile).

Es difícil --en medio de la tormenta-- poder predecir cuál será el camino de la heterodoxia ante este nuevo desafío, pero sí se sabe que el "ajuste" que ha tenido el comercio de la región en estos tres años no puede continuar indefinidamente: las importaciones de bienes cayeron de 97 mil millones de dólares, en 1981, a 57 mil millones, en 1985, produciendo en dicho período una baja del 10% en el producto interno bruto por habitante.

En todo caso, es importante consignar que, con la pérdida del dinamismo del comercio mundial --que había crecido un 9% en 1984-- y la disminución generalizada de precios de los productos básicos, el ajuste de América Latina y el Caribe, si bien muy intenso, rindió menos frutos que años anteriores. Este hecho es significativo, ya que deja de manifiesto que el solo esfuerzo de la región es insuficiente sin un cambio en el mundo desarrollado. Por su parte, la entrada neta de préstamos es ahora muy parsimoniosa, y se hace en función de las renegociaciones caso por caso, por lo que la deuda externa se elevó sólo 2% en 1985, y, por primera vez en muchos años, disminuyó en términos per cápita.

En suma, el ajuste que ha experimentado el comercio internacional en los últimos cuatro años ha permitido a la región sortear los problemas más acuciantes del sector externo, generando saldos comerciales muy elevados. Esto no puede prolongarse indefinidamente y de allí que es necesario explorar nuevos caminos, que se analizarán al tratar más adelante el tema de las perspectivas y las opciones.

3. Principales modificaciones respecto de la situación anterior

El tipo y estructura del comercio exterior de la región en la década anterior a la crisis de los años ochenta tenderá a modificarse en la próxima década, como consecuencia de los cambios que la propia crisis ha traído consigo. Los cambios se producirán principalmente en los campos que se indican a continuación.

a) El peso de la deuda

La dinámica del comercio exterior hasta 1981 ya descrita, según la cual el estilo de crecimiento producía periódicamente crisis en el sector externo, será necesariamente distinta:

dado el peso del servicio de la deuda, la "crisis" se transformará en permanente.

La política comercial, en consecuencia, estará determinada por una necesidad de obtener recursos externos. Será difícil iniciar experiencias de apertura indiscriminada, dado que no habrá divisas suficientes. Esta restricción, como se dijo, no existió en la década anterior gracias a la liquidez internacional, que brindó la posibilidad de liberalizar el comercio.

b) Liquidez internacional

Múltiples razones --que no necesitan mencionarse aquí-- harán que la liquidez internacional sea muy reducida y sólo esté disponible para renegociar la deuda actual. No será entonces por la vía de nuevo endeudamiento que se podrá superar la restricción descrita en el párrafo anterior.

c) Lentitud del crecimiento de países industrializados

Las causas de este fenómeno se verán más adelante. Aquí sólo cabe decir que no serán los países industriales los impulsores del comercio de la región. Estos países, junto con su magro crecimiento (y tal vez por el mismo motivo) verán incrementarse las tendencias proteccionistas de los últimos años, de suerte que sus mercados serán menos accesibles para las exportaciones de América Latina y el Caribe.

d) Estabilidad en la estructura del comercio

Los cambios que se describieron en la sección primera en la estructura del comercio no debieran variar sustancialmente. El impacto que en dicha estructura produjo el aumento de precios del petróleo hacia 1980 ya se había asimilado y aparentemente ya no habrá grandes alteraciones.

La mayor participación de las manufacturas dentro de las exportaciones de la región sigue y seguirá siendo un fenómeno propio de un grupo pequeño de países, y en particular de Brasil. Debe notarse que dicha mayor participación en los años setenta (como se recordará, aumentó de 11 a 17%) habría sido muy superior de no mediar la expansión del rubro combustibles dentro de los productos primarios, sólo debido al aumento de precios. Por ello, para la próxima década podría suponerse un crecimiento moderado de la participación de las manufacturas en las exportaciones regionales totales.

e) Revalorización de viejos conceptos

La fuerza con que la crisis golpeó a las economías de la región y la incapacidad que mostró el neoliberalismo para enfrentarla está haciendo surgir una manera diferente y cada vez más pragmática de analizar la política económica. No se trata de un giro total hacia otra dirección; sin embargo, temas como la integración regional, la planificación a largo plazo, las políticas mixtas de apertura, el control del comercio exterior y otros, volverán a ser considerados con seriedad y no dejados de lado como elementos obsoletos. Se producirá una revalorización de temas y proposiciones que en la década anterior fueron anatematizadas por el neoliberalismo; esto se traducirá en políticas comerciales que pondrán de relieve la integración regional, el creciente papel del sector público en el comercio exterior, el establecimiento de mecanismos de compensación comercial, y otros aspectos similares. Se buscarán y privilegiarán arreglos comerciales bilaterales o multilaterales que permitan hacer frente a la restricción externa y la escasa disponibilidad de divisas, todo ello en un marco internacional diferente, que se analizará a continuación.

C. PERSPECTIVAS Y OPCIONES

1. Proyecciones de la economía mundial y regional

En medio de una gran crisis, suele ser difícil percibir los cambios de más largo plazo que se han acumulado. Sin embargo, éstos explican la situación de manera más profunda y efectiva que los elementos coyunturales que podrían haberla desencadenado, y que son los que suelen recibir atención preferente.

Hoy la crisis se vincula a muchas cosas: a las dos alzas bruscas del petróleo; a un manejo poco riguroso de la liquidez internacional, que posibilitó un endeudamiento superior al que una "sana" práctica bancaria aconsejaba; a una política fiscal descuidada que, generando elevados déficit del sector público, presionó y elevó las tasas de interés; a una guerra de mercados exteriores donde al "dumping" de precios se respondió con aranceles o barreras no arancelarias que condujeron a un fuerte proteccionismo, y otras semejantes.

Tiende en cambio a olvidarse que la crisis se desencadena en un momento que oculta situaciones de más largo plazo, y que aparecerían nitidamente en un horizonte más amplio. Así, el rápido crecimiento de las economías industriales posterior a la segunda guerra mundial tendía a disminuir. Su rápido y sostenido crecimiento económico, que durante 25 años superó el 5% anual, llegaba a su fin por diversas razones: una caída de la productividad, un agotamiento de las economías de escala,

que implicaban una acelerada expansión del comercio internacional, y una cierta pérdida de eficacia de la política económica cuando las economías de cada país --precisamente por haberse internacionalizado-- se hacen más impermeables al instrumental "keynesiano".7/ (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

TASA DE CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO EN
SIETE PAISES INDUSTRIALES

(Promedios anuales)

País	1960-1969	1970-1979	1980-1985
Canadá	5.2	4.3	1.9
Estados Unidos	4.2	3.1	2.1
Francia	5.8	4.1	1.2
Italia	6.3	3.3	1.4
Japón	11.6	5.4	4.3
Reino Unido	3.1	2.4	1.1
República Federal de Alemania	5.6	3.1	1.2
Total siete países	5.7	3.6	2.2

Fuente: Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, diciembre de 1985, cuadro 2, p. 2.

Para no apartarse del tema que aquí interesa, basta con comprobar que las economías crecieron aceleradamente, y que una de las causas de dicho crecimiento está en una gran expansión del comercio mundial, concentrada en los propios países industriales y en las manufacturas. Para muchos había entonces una influencia recíproca: el aumento del producto aceleraba el comercio internacional y éste --por las economías de escala que traía consigo-- reforzaba el crecimiento del producto. Era un verdadero círculo virtuoso. Al parecer, este círculo tendía a agotarse durante los años setenta por variadas causas. El alza de los precios del petróleo ocultó este fenómeno, que venía de más atrás; no sería en consecuencia, suficiente que la economía mundial se "adaptara" o superara dicha alza (como al parecer ya se ha logrado) u otro factor coyuntural. Se hace necesario un ajuste estructural más profundo, en relación con la tendencia secular hacia la caída del ritmo de crecimiento de las economías desarrolladas.

Junto con reducir el crecimiento de las economías, ha disminuido también el ritmo de crecimiento del comercio internacional. En 1984 el volumen del comercio mundial creció 9%. En 1985, bordeará sólo 3%, según el GATT, organismo que originalmente había predicho una expansión de 5%. Lo grave es que aparentemente se ha producido una fuerte caída en el grado de respuesta del comercio mundial al aumento del ingreso desde 1973. En efecto, cada unidad de crecimiento económico ahora genera menos crecimiento en el comercio que lo que generaba hace 25 años. Hoy, 1% de aumento del ingreso mundial produce 1.1% de aumento en el comercio global, lo que se compara desfavorablemente con 1.6% que generaba en el período anterior a 1973.^{8/} Cualesquiera fueran las causas originales de este fenómeno, actualmente éste es resultado de las crecientes tendencias al proteccionismo y al comercio dirigido.

Lo dicho hasta aquí significa que no basta con analizar el crecimiento probable de los países industrializados para de allí inferir las perspectivas del comercio regional, sino que es menester percibir los cambios que hoy se están produciendo y que hacen que lo que acaeció en el pasado no tenga por qué repetirse en el futuro. Esto parece importante porque en la mayoría de los estudios --que son muchos, como se verá--, se deducen a partir del crecimiento de los países centrales los efectos sobre las exportaciones futuras de América Latina y el Caribe sobre la base de las elasticidades históricas, en circunstancias que la crisis presente modifica precisamente dichas elasticidades, entre otras condiciones. Tal como la elasticidad producto-petróleo se modificó después de 1973, la manera en que los países industriales reaccionan ante la crisis alterará las elasticidades antes existentes en el comercio internacional.

Tenemos, en consecuencia: a) un crecimiento menor de la economía industrializada; b) una menor respuesta del comercio mundial al crecimiento del producto, y c) una disminución de la elasticidad de las exportaciones de América Latina a los países industrializados, como resultado de un proteccionismo creciente.

Los diversos análisis que se han hecho acerca de los probables escenarios para el resto de la década son todos pesimistas respecto de un posible crecimiento del producto. El cuadro 8 reproduce un estudio interno realizado por la CEPAL ^{9/} donde se analizan varios de estos trabajos.^{10/}

Sin entrar al detalle de dicho estudio, es notable el pesimismo que se aprecia respecto del crecimiento económico de los países industriales, que en ningún análisis llega a superar 3.5% anual, entre 1985-1990; algunas hipótesis postulan 2%. Nótese que, salvo un trabajo, todos afirman que el crecimiento de Estados Unidos será inferior al promedio de los países industriales.

A partir de ese bajo crecimiento, los estudios del FMI y de las Naciones Unidas postulan un crecimiento del comercio mundial de 5% anual. Es evidente que, si la elasticidad es la

Cuadro 8

ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL PARA EVALUAR LAS PERSPECTIVAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE (1986-1990)

(Tasas anuales acumulativas; promedios de cada periodo)

Variables	Escenarios básicos		Escenarios altos			Escenarios bajos		
	ONU (DAESI) 1985-1987	FMI 1987-1990	FMI a/ 1987-1990	BM 1985-1990	CEPII 1985-1990	FMI b/ 1987-1990	BM 1985-1990	CEPII 1985-1990
I. De los países industriales								
1. Crecimiento del PIB	3.2	3.1	3.5	3.5	3.4	2.0	2.7	2.0
Estados Unidos	3.4	2.9	...	...	2.2	g/	...	1.1c/
Europa	2.4	...	...	...	3.3	...	...	1.9
Japón	4.1	...	...	...	4.6	...	...	2.4
2. Nivel de precios		3.7	3.7	7.5	5.5	3.6;3.1;3.6;4.5	5.0	3.0
Estados Unidos	4.4	4.5	...	3.5	...	...	5.0	...
3. Tasa de interés (por ciento anual)								
Nominal	11.1d/	8.4e/	...	6.1f/	...	...	11.8f/	...
Real	...	3.9	3.5	2.5	3.0	5.0	6.5g/	6.7h/
4. Tasa de cambio efectiva del dólar (en el período)	...	-18.5	-18.5	-25.0i/	-16.3j/	-18.5k/	-	-4.0l/
II. Del comercio mundial								
5. Volumen	5.0	5.3	...	...	...	...	...	...
6. Valor unitario	...	7.5	...	...	...	...	...	...
7. Precios de las manufacturas	...	7.5	...	...	...	...	...	...
8. Precios de las materias primas	...	7.5	...	...	...	...	...	...
9. Precio del petróleo	...	7.5	...	...	2.2	...	...	-3.7

Cuadro 8 (cont.)

Variables	Escenarios básicos		Escenarios altos			Escenarios bajos		
	ONU (DAESI) 1985-1987	FMI 1987-1990	FMI a/ 1987-1990	BM 1985-1990	CEPII 1985-1990	FMI b/ 1987-1990	BM 1985-1990	CEPII 1985-1990
III. De los países en desarrollo m/								
10. Exportaciones totales de								
las cuales:	7.3 _{n/}	5.6	6.9	6.7	...	3.3	3.5	...
Hemisferio occidental	...	4.2	5.7	...	...	1.7	...	...
Principales deudores o/	...	3.3	4.6	...	...	0.7	...	...
Principales exportadores								
de manufacturas p/	...	6.5	7.9	8.9	...	3.6	4.7	...
Exportadores netos de								
petróleo g/	...	4.1	5.3	4.1	...	1.5	2.1	...
Manufacturas	...	...	...	10.4	...	...	5.4	...
Productos primarios	...	...	...	3.1	...	...	1.7	...
11. Términos de intercambio	...	- _{r/}	0.4 _{r/}	...	...	-2.8 _{r/}	...	...
12. Importaciones, de las cuales:	...	6.8	8.7	8.8	...	1.9	2.4	...
Hemisferio occidental	...	6.6	9.4	...	...	-0.5	...	...
Principales deudores o/	...	5.1	7.5	...	...	-2.1	...	...
Principales exportadores								
de manufacturas p/	...	7.7	9.8	12.1	...	1.9	3.7	...
Exportadores netos de								
petróleo g/	...	4.8	6.9	6.4	...	-1.1	1.9	...
13. Crecimiento del PIB, del cual:	3.7	4.8	6.4	5.5	...	2.3	4.1	...
Hemisferio occidental	3.7	4.5	6.5	...	2.6 _{s/}	1.0	...	1.4 _{s/}
Principales deudores o/	...	5.0	6.8	...	...	1.7	...	...
Principales exportadores de								
manufacturas p/	...	4.6	6.6	6.4	...	0.9	3.8	...
Exportadores netos de								
petróleo g/	...	4.7	6.1	4.7	...	2.5	3.6	...
Sudeste asiático	...	...	...	...	5.2	...	...	2.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

- a/ "Mejores políticas" en los países industriales.
- b/ "Peores políticas" en los países industriales.
- c/ Incluye una recesión en torno a 1988.
- d/ Tasa preferencial ("prime") de Estados Unidos.
- e/ LIBOR a 3 meses. Se proyecta un descenso que llega hasta el 8% en 1990.
- f/ Tasa de préstamos (presumiblemente, en Estados Unidos, a deudores preferenciales).
- g/ Tasas medias de Euromoneda en dólares a 6 meses.
- h/ El análisis del CEP11 concluye en que, en este escenario, habrá "una presión al alza sobre las tasas de interés" (CEP11, 1985; p. 75).
- i/ Las relaciones entre los tipos de cambio se vuelven "más razonables" (BM, 1985; p. 139), lo que puede tomarse como indicación de una depreciación sustancial del dólar, quizá del orden aquí indicado.
- j/ Entre 1986 y 1988; sin cambios en 1989-1990.
- k/ En 1987; sin cambios en 1988-1990.
- l/ Entre 1986 y 1987; sin cambios en 1988-1990.
- m/ Para el FMI, corresponde a "países en desarrollo endeudados", que excluye ocho países exportadores de petróleo del Medio Oriente.
- n/ Valor, en dólares.
- o/ Argentina, Brasil, Indonesia, Corea, Filipinas, México y Venezuela.
- p/ Importadores netos de petróleo (Argentina, Brasil, Corea, Grecia, Hong Kong, Israel, Portugal, Singapur, Sud Africa y Yugoslavia).
- q/ FMI: Barhein, Bolivia, Congo, Ecuador, Egipto, Gabon, Malasia, México, Perú, Siria, Trinidad y Tabago y Túnez. BM: agrega Argelia, Angola, Camerún, Irán, Iraq, Nigeria y Venezuela.
- r/ Supuesto para todos y cada uno de los grupos de países. Corresponde a los términos de intercambio de las materias primas (excluido el petróleo) con respecto a las manufacturas.
- s/ América Latina y el Caribe.

señalada por el GATT, esta cifra es demasiado alta y no parece realista. Respecto de los países en desarrollo, el FMI estima un crecimiento del 6.4% (estimación alta) y uno de 2.3% (estimación baja). Este último escenario es más pesimista para América Latina y el Caribe, lo cual está acorde con el supuesto que las importaciones de la región no aumentarían. Cabe recordar lo dicho en el sentido de que el ajuste realizado mediante la caída en las importaciones no puede mantenerse, a menos que se produzcan nuevas reducciones en el producto per cápita, lo que ocurriría en caso de que la región creciera 1% anual entre 1985 y 1990. A su vez, para que la región creciera 6% anual (escenario alto del FMI) las importaciones deberían incrementarse anualmente 9.4%, lo que es difícil de conciliar con la restricción externa.

En todo caso, más que hacer un estudio acabado de carácter prospectivo, interesa destacar que el futuro de los países industriales no se ve promisorio, y que esto afecta a la economía de la región. Suponiendo que ésta resuelva de un modo adecuado la restricción interna, debería volcar sus esfuerzos a un crecimiento "hacia adentro", por cuanto el entorno internacional no le será favorable.

2. Perspectivas de la demanda regional y mundial de exportaciones

Los esfuerzos que se hicieron en la década anterior para promover exportaciones no deben ser abandonados, aunque las perspectivas internacionales no parezcan promisorias.

Se ha visto que, para crecer, será necesario subir el bajo nivel actual de las importaciones; dado que la restricción de financiamiento externo se mantendrá a lo menos durante los próximos diez años, el único camino que parece posible es el del crecimiento de las exportaciones. Estas, según los distintos escenarios del cuadro 8, crecerán desde 1% anual (escenario "bajo" del FMI) hasta 6.5% (escenario "alto" del mismo estudio). El rango es demasiado grande como para poder planificar nada sólido para los próximos cinco años. Recuérdese que cada 1% de crecimiento de las exportaciones es hoy casi mil millones de dólares para América Latina.^{11/}

Respecto de las exportaciones de productos primarios --sin considerar el petróleo-- las proyecciones fueron favorables, en tanto se estima que pueden crecer a un promedio de 13% anual, en dólares de cada año.^{12/} Sin embargo, según las mismas proyecciones en el corto plazo (1985 y 1986), el crecimiento sería mucho menor. La idea implícita en estas proyecciones es que, dado que las exportaciones de productos básicos se redujeron 0.6% entre 1980 y 1984 --conjuntamente con la recesión mundial-- debería haberse producido un mejoramiento en los precios y en el cuántum exportado, aun cuando el crecimiento de los países industriales sea modesto, porque históricamente las exportaciones de productos básicos

tienden a reaccionar más fuertemente a los cambios en las condiciones en la economía mundial, como lo prueba la aguda crisis de la primera mitad del año 1980 a que se hizo referencia. Por lo tanto, un modesto "despegue" produciría una fuerte recuperación en estos productos.

En resumen, lo que se postula es que como todavía (comienzos del 85, fecha de las proyecciones) no se recuperaba la caída en el valor de los principales productos básicos, el crecimiento del 13% anual de las exportaciones de productos básicos era, en buena medida, recuperación más que aumento neto. Sin embargo, en el referido estudio del BID se menciona el proteccionismo como la principal amenaza a dicho crecimiento, hecho respecto del cual no hay unanimidad. En efecto, un estudio del FMI sostiene que sólo algunos productos agrícolas y otros de manufacturas se ven afectados: si los países industriales eliminaran todos sus aranceles y barreras no arancelarias a los productos agrícolas, Argentina podría aumentar sus exportaciones agrícolas en 12%, en tanto México y Brasil lo harían sólo en 3%. De igual manera, si se eliminaran las barreras para los textiles, el vestuario, el cuero y el calzado, el fierro y el acero, las exportaciones manufactureras aumentarían sólo 4% en Argentina y 13% en México. Dice el estudio que, sin tales barreras, Argentina aumentaría sus exportaciones sólo en un 7% del total, lo que no es más que una cuarta parte de lo que dicho país habría podido exportar si hubiera logrado mantener su participación en el comercio mundial desde el alza del petróleo.^{13/} El argumento no parece muy convincente, por cuanto ningún país no petrolero puede mantener su participación en el comercio mundial luego del alza de los combustibles; sin embargo, ilustra bien que el proteccionismo por sí solo no explica la insuficiente participación de América Latina en las exportaciones mundiales.

En todo caso, los estudios no se hacen grandes ilusiones respecto del incremento de las exportaciones. El BID prevé que éste será en promedio de 3.3% entre 1985 y 1990, contando con que el deterioro de los términos del intercambio prácticamente no se modificará. (Véase el cuadro 9.) Sin embargo, para poder crecer, las importaciones deben aumentar 9.5%; esto implica un "ajuste" por la vía de menores restricciones externas, lo que está vinculado a una renegociación de la deuda. (Véase el cuadro 10.)

Vale la pena hacer notar que, en el ejercicio de simulación del BID, el aumento de las importaciones está ligado a la necesidad de aumentar las existencias de bienes de capital, que cayeron fuertemente durante el ajuste del período 1983-1984. (Véase el cuadro 11.)

Por todo lo dicho, la región deberá explorar la posibilidad de aumentar sus exportaciones hacia el comercio intrarregional y hacia otros países en desarrollo. Como se vio en el cuadro 1, la participación de los países en desarrollo aumentó del 21 al 34% en el total de exportaciones de América

Cuadro 9

AMERICA LATINA (SIETE PAISES):a/ CRECIMIENTO REAL DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SUS COMPONENTES, MARCO
HIPOTETICO DE REFERENCIA, PROMEDIOS ANUALES,
1976-1990

(Porcentajes)

	1976-1980	1981-1984	1985-1990
Consumo	6.5	0.2	3.5
Inversión	5.9	-6.6	7.4
Exportaciones	7.9	6.8	3.3
Importaciones	12.7	-7.1	9.5
PIB total	5.7	0.1	3.7

Fuente: BID, Progreso económico y social de América Latina, Informe 1985. Washington, D.C., 1985, cuadro IV.

a/ Los siete países son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Cuadro 10

AMERICA LATINA (SIETE PAISES):a/ CAPACIDAD DE
IMPORTACION, 1976-1990

(Promedios anuales como porcentaje del PNB)

	1976-1978	1982	1983-1984	1985-1990
Ahorro externo	2.6	4.4	-1.5	0.8
Ingresos de exportación	15.1	16.8	20.0	19.7
Pagos netos de factores y transferencias	0.6	4.8	5.4	3.9
Capacidad de importación	17.1	16.4	13.1	16.6

Fuente: BID, Progreso económico y social de América Latina, Informe 1985. Washington, D.C., 1985, cuadro IV.

a/ Los siete países son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Latina entre 1970 y 1981. Esto obliga a abordar de un modo más sistemático los mecanismos de integración regional, el comercio sur-sur y otras formas de incrementar el comercio hacia áreas que no sean las de los países industrializados.

Cuadro 11

AMERICA LATINA (SIETE PAISES): a/ ESTRUCTURA DE LAS
IMPORTACIONES, MARCO HIPOTETICO DE REFERENCIA,
PROMEDIOS ANUALES, 1976-1990

(Porcentajes)

Categoría	1976- 1978	1979- 1982	1983- 1984	1985- 1990
Consumo	11.7	13.0	10.8	11.7
Intermedios	38.0	39.5	43.2	44.7
Combustibles	12.8	16.8	20.2	13.9
Capital	33.1	27.5	22.9	26.1
Otros	4.4	3.2	2.9	3.6
Total de importaciones	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: BID, Progreso económico y social de América Latina, Informe 1985. Washington, D.C., 1985, cuadro IV.

a/ Los siete países son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

3. Recapitulación y opciones

Tal vez sea útil intentar una recapitulación de las tesis principales expuestas hasta aquí, para extraer las líneas gruesas de lo que puede esperarse en el futuro.

La gran expansión del comercio internacional posterior a 1945, así como el crecimiento económico de los países industrializados, enfrentaban crecientes dificultades. Para muchos, la expansión comercial constituía un poderoso factor de crecimiento económico, lo que postula una relación causa-efecto entre ambos fenómenos, que se reforzaban recíprocamente.

La crisis de los años setenta, con sus diferentes causas estructurales, oscureció la percepción de este hecho, que se enraiza en la estructura misma del capitalismo actual. Algunos

hasta han sugerido que estaríamos llegando al punto más bajo de un ciclo largo de Kondratieff (los que duran 40 o 50 años; por ende, los años ochenta serían el punto bajo del ciclo que se inició en los años treinta).

Si lo anterior es exacto, una superación de los factores coyunturales de la crisis no es suficiente para volver a la "época dorada de los sesenta", con rápido crecimiento simultáneo del producto y del comercio mundial. Por lo tanto, América Latina tiene que planificar su comercio futuro en medio de un mundo con un crecimiento mediocre, que nada tiene que ver con el pasado, y a la vez de un mundo donde el comercio será cada vez más dirigido y dependiente de negociaciones políticas; el proteccionismo será sólo uno de los síntomas del esfuerzo de los países industrializados para proteger sus fuentes de trabajo. Es probable que se desarrollen en los países fuerzas favorables, a una mayor autarquía, que se considerará una respuesta a la crisis. El grupo de los cinco (Estados Unidos, Inglaterra, Japón, Alemania y Francia) es un buen ejemplo del dirigismo que tenderá a prevalecer en las relaciones económicas internacionales del futuro y, dentro de ellas, en el comercio mundial.^{14/}

Este dirigismo se produce en los momentos en que el monetarismo se bate en retirada en América Latina (según otros, en el mundo, como lo sostenía un artículo de The Economist). Esto hace más fácil pensar en soluciones que se alejen de la "mano invisible" del mercado y de los postulados de un libre comercio absoluto. Tal como nadie postula hoy para la región un camino semejante al de los años treinta y cuarenta, nadie podría tampoco postular que el libre juego de las fuerzas económicas podría resolver el dilema entre un ajuste económico indispensable y un nivel de crecimiento aceptable. Para resolverlo es necesaria una política comercial flexible, que fomente las exportaciones y restrinja las importaciones en un límite compatible con el crecimiento, por cuanto se ha comprobado que la reducción de éstas, entre 1982 y 1985, no puede mantenerse.

De lo anterior se deduce que habrá un comercio internacional más regulado y dirigido que el de la última década, tanto en los países industrializados como en países en desarrollo, lo cual hará que el sector público --especialmente en estos últimos-- desempeñe un papel más importante. Sólo el Estado (aunque actúe en nombre de y para el sector privado) podrá hacerse oír en el ámbito de un comercio internacional más sujeto a decisiones políticas, y --obvio es decirlo-- en ese ámbito América Latina y el Caribe deberían intentar hablar por una sola voz.

En ese comercio regulado será más difícil que la región (aun hablando por una sola voz) logre aumentar su participación. Aparecerá entonces como más adecuado hacer esfuerzos para profundizar la tendencia hacia un crecimiento mayor del comercio entre los países en desarrollo,

favoreciendo a la vez fórmulas de integración regional, todo lo cual refuerza la importancia del Estado en el campo del comercio exterior.

Cualquiera sea la forma de inserción de la región, y por favorables que sean sus condiciones, la restricción de recursos externos probablemente será determinante para una nueva fase de sustitución de importaciones, las que no pueden mantener sus deprimidos niveles actuales si se desea crecer. Tiene que suponerse que las enseñanzas del pasado evitarán una dirección que lleve a situaciones de ineficiencia; por otra parte, la realidad hará alejarse de las posiciones extremas de completa apertura, y postulará alcanzar la eficiencia en los mismos países de la región. La experiencia pasada demuestra que los extremos son perniciosos, y que el pragmatismo deberá indicar el camino adecuado.

En este mismo marco, las exportaciones deben seguir siendo apoyadas por el sector público. Sin embargo, no debieran hacerse comparaciones irreales con los países de reciente industrialización, ni tampoco desconocer las barreras que oponen los países industriales al comercio regional. En cierto modo, estamos en la antesala de un nuevo ordenamiento del comercio, donde las negociaciones políticas desempeñarán un papel determinante. En caso contrario, las dificultades de inserción en el comercio mundial harán que cada país o región busque una autarquía "eficiente" en el corto plazo, pero dañina y perjudicial para todos en el largo plazo.

Hasta aquí se ha hablado de América Latina y el Caribe como un todo. Si bien es cierto que cada país hará su propio camino, mientras no exista un comercio mayor las líneas gruesas que aquí se han intentado describir estarán presentes en las definiciones de todos ellos.

Para acercar las líneas generales expuestas hasta aquí hacia campos del comercio internacional donde se puedan tomar las medidas concretas que aparezcan más viables, se presenta en un anexo el examen de las sugerencias que se han hecho al respecto; puede ser útil repasarlas, toda vez que los tiempos de crisis muchas veces son propicios para poner en práctica ejercicios que en medio de la abundancia no se piensa en ensayar. Sin embargo, tales ejercicios, por sí solos, no resolverán el problema de fondo: cómo se insertan América Latina y el Caribe en el comercio internacional de un modo más justo, de suerte que los frutos de dicho comercio se repartan más equitativamente que en el pasado.

Notas

1/ Basado en Eugenio Lahera, "Endeudamiento externo y desarrollo. Pasado reciente y evolución previsible en el caso de Chile", documento presentado en el Seminario sobre deuda externa y apertura política en el Cono Sur, organizado por Vector y EFES, Santiago de Chile, CIEPLAN, diciembre de 1983.

2/ Sobre el tema, véase Jaime Márquez, "Foreign exchange constraints and growth possibilities in the LDC's", Journal of Development Economics, vol. 19, N° 1-2, septiembre-octubre de 1985.

3/ Ricardo Lagos, "El precio de la ortodoxia", El Trimestre Económico, N° 205, enero-marzo de 1985.

4/ Las cifras por año son las siguientes: 1982, 18.9 mil millones; 1983, 31.2 mil millones; 1984, 25.8 mil millones y 1985, 30.4 mil millones de acuerdo a CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985 (LC/G.1383), Santiago de Chile, diciembre de 1985, cuadro 14, p. 26.

5/ Por ejemplo, entre 1980 y 1985 el producto interno bruto en Brasil subió 8.4%, en tanto en Chile se redujo 1.7%. (CEPAL, Balance preliminar ..., op. cit., cuadro 2, p. 20.) Por cierto pueden existir otras razones para explicar esta diferencia en el crecimiento, pero sin duda que los distintos énfasis de la política económica tienen alguna relación con este resultado.

6/ Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso económico y social de América Latina 1985, Washington, D.C., 1985, p. 99.

7/ Para una explicación más detallada y con la bibliografía esencial de las razones de la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas véase, R. Lagos, "Herencia neoliberal y estrategia económica" en Temas Socialistas, Santiago de Chile, 1983, Vector.

8/ Según declaraciones de Richard Blackhurst, del GATT, a la revista Business Week, 23 de diciembre de 1985, p. 11.

9/ Véanse CEPAL, Memorándum interno sobre "Escenarios alternativos de la economía mundial", Referencia: TEC 323/1 (140-17) de fecha 18 de octubre de 1985, y también, CEPAL, Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 2 (LC/G.404), Santiago de Chile, marzo de 1986, en su parte sobre escenarios en la economía mundial hasta 1990.

10/ Los trabajos analizados son: FMI, World Economic Outlook, Washington, D.C., abril de 1985; Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1985, Washington, D.C., Oxford University Press, 1985; UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo 1985, Nueva York, Naciones Unidas, 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.D.16; CEPII, Configurations prospectives de l'économie mondiale, París, mayo de 1985; S. Marris, Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk, Working Draft, julio de 1985; Naciones Unidas, Estudio económico mundial 1985, Nueva York, 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta:

S.85.II.C.1; OCDE, OECD Economic Outlook, N° 37, 1985; BID, Progreso económico y social de América Latina, 1985, Washington, D.C., 1985.

11/ Lo cual puede contrastarse con el hecho que cada punto de aumento de la tasa de interés, en las condiciones actuales de la estructura de la deuda externa representa una salida de dos mil millones de dólares.

12/ BID, Commodity export prospects of Latin America, Washington, D.C., mayo de 1985, versión mimeografiada.

13/ Estudio citado por Morgan Guaranty Trust Company of New York, World Financial Markets, mayo de 1985, p. 4

14/ Es evidente el éxito del Grupo de los Cinco, luego de su primer encuentro en septiembre de 1985, en hacer que en cuatro meses el dólar cayera casi 10%. Queda por verse, como dice The Economist (18 de enero de 1986) si es sólo un cambio aparente, o si ha afectado la sustancia misma de las relaciones económicas. Pero para ello, los países debieran aceptar entregar parte de su soberanía económica a las decisiones colectivas, lo que políticamente no es fácil de hacer.

Anexo

OPCIONES DE POLITICA COMERCIAL

1. Comercio e integración regional

Como se indicó en la introducción, el presente anexo no hace más que repasar un conjunto de sugerencias concretas que circulan en las publicaciones especializadas desde hace varios años. Su inclusión obedece al propósito de comprobar que puede avanzarse en una serie de campos, muchos de ellos de gran importancia futura para conformar las características del comercio internacional de América Latina en el futuro. Las sugerencias se presentan clasificadas en diversos temas.

a) Integración económica y desarrollo

La integración regional fue el tema de la década del sesenta: la ALALC, el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino y la CARICOM son todos instrumentos creados entonces. El tema de la integración regional, aparte de sus resultados hasta ahora, volverá a estar en el tapete como consecuencia de la crisis del sector externo. Por esta razón, se trata de una opción política con importantes potencialidades de desarrollo económico. En cuanto al comercio exterior, la intensificación de los intercambios regionales, a diferencia del intercambio con los países industrializados, presenta la oportunidad de aumentar considerablemente las exportaciones de manufacturas.^{1/} Desde el punto de vista productivo, la integración permite a los diversos países realizar una división regional del trabajo de mayor profundidad, superando así los problemas de escala en los diferentes mercados nacionales. El costo social de producción suele ser inferior al de la importación desde países industrializados, aunque los precios de mercado sean superiores a los existentes en el resto del mundo.^{2/} La internacionalización del proceso productivo puede realizarse de ese modo en beneficio recíproco de los países.

Lo anterior no significa que la integración esté desprovista de problemas, como lo ha comprobado la

experiencia. Pueden preverse diversos efectos de dislocación productiva resultantes de la dificultad económica o social de la reasignación de recursos. Las desigualdades preexistentes pueden profundizarse, y los países de menor desarrollo relativo pueden ver que su situación permanece estática o incluso empeora; es difícil lograr y mantener un acuerdo político simultáneo, necesario para sostener el proceso, y los diversos programas acordados suelen ser complejos de cumplir y de supervisar.

El proceso de integración de los próximos años estará marcado por los siguientes elementos:

- i) La consolidación de las esferas de influencia en el comercio internacional hace de América Latina y el Caribe una región sin correlato natural en el mundo desarrollado.
- ii) América Latina aparece con un nivel de desarrollo intermedio, y en consecuencia podría avanzar hacia etapas de integración mayores que las que logró al iniciarse el proceso, 25 años atrás.
- iii) Todas las experiencias de integración que se conocen parten de un rol bastante activo del Estado, el que deberá cumplirse en este y otros campos, como ya se ha visto.
- iv) La integración debe plantearse para sustituir importaciones a escala regional, y para exportar fuera de la región.

La situación actual de integración regional y subregional, así como de la cooperación latinoamericana en general, es bastante débil,^{3/} de suerte que los esfuerzos deben partir casi desde cero. La diferencia respecto de los años sesenta que es la experiencia de los errores y del voluntarismo que siguió a dicho proceso debiera servir para el que habrá de iniciarse.

b) Eliminación de obstáculos al comercio intralatinamericano 4/

El comportamiento del comercio intrarregional en los años setenta mostró márgenes de evolución relativamente aceptables. Las exportaciones intrazonales de los países de la ALADI crecieron de 10.4% en 1969 a 14.5% en 1979 y su estructura se modificó, ya que fueron adquiriendo importancia creciente las exportaciones de manufacturas, que representaron cerca del 50% del total intrazonal. Sin embargo, en los años ochenta se inició una pérdida de participación de las exportaciones intrarregionales en los totales exportados: éstas pasaron de 13.1% en 1981 a 9.2% en 1983. El comercio intrarregional se debilita por la necesidad de aumentar las exportaciones al resto del mundo, para compensar los saldos negativos en la cuenta de servicios y en la de capital de la región.

Las importaciones intrarregionales también mostraron una tendencia decreciente en los últimos años, aunque ésta fue menor que la baja de la importación total. Así, las importaciones de la región representaron 13.8% del total importado en 1979, y 15.6% en 1983. La contracción general de las importaciones de la región afectó el comercio intrarregional en una medida proporcionalmente menor que la reducción global, y en 1983 se alcanzó el porcentaje más alto de la evolución de las importaciones entre los países de la ALADI. Esto parece explicarse por la composición de la canasta de productos importados provenientes de la región, que incluye un 60% de productos primarios, alimentos, materias primas, minerales y combustibles de baja elasticidad e indispensables para mantener en funcionamiento la economía; la canasta de importaciones proveniente del resto del mundo, por su parte, contiene más de un 60% de manufacturas y de bienes de consumo duraderos y de capital, de los que se puede prescindir más fácilmente en una época de crisis como la actual.

Desde la creación de los mecanismos de integración económica hasta nuestros días, el comercio intralatinoamericano tuvo que evolucionar en un contexto de obstáculos y limitaciones de diversa índole: arancelarios, cambiarios, de pagos, etc. Algunos se presentaron desde los inicios del proceso de integración regional; otros surgieron como consecuencia de la crisis internacional y regional de los últimos años.

Entre los distintos mecanismos comerciales y financieros que se han propuesto para salir del estancamiento en que se encuentra incluso el proceso de integración latinoamericana en el ámbito de la ALADI, se destacan los siguientes:

i) Preferencia arancelaria regional 5/

El artículo V del Tratado de Montevideo, que instituye la ALADI, establece que los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países. La preferencia arancelaria regional (PAR) es pues un mecanismo no explícito, y el único multilateral que se establece con carácter imperativo. La PAR, definida como rebaja arancelaria porcentual que se otorgaría a los países y que se aplicaría con referencia al nivel del arancel que rija para terceros países, presenta tres características fundamentales: generalidad, gradualidad y estabilidad. La generalidad se refiere al ámbito de países y productos. Por lo que toca la gradualidad, es necesario que la desgravación arancelaria sea paulatina para que las economías puedan adaptarse progresivamente a las nuevas condiciones, en particular cuando los países que se integran son heterogéneos en cuanto a dimensión económica, industrialización, sistemas arancelarios, etc. En cuanto a la estabilidad, debe entenderse

en el sentido de que los márgenes de preferencia no pueden ser revocados o alterados de manera unilateral por los países miembros una vez concedidos, con lo cual se garantiza a los agentes económicos parámetros claros que orienten sus decisiones.

Se han efectuado distintos estudios econométricos sobre este margen de preferencia y se ha llegado a la conclusión de que, para la mayoría de los productos, un margen de 10% --o sea una rebaja de esa proporción en relación con los aranceles de fuera de la región--, ya es marginalmente suficiente para promover efectivamente el comercio entre los países miembros. Un margen de preferencia menor sería meramente simbólico.

La posibilidad de un nivel de 20% en la PAR entre las economías latinoamericanas permitiría una participación de 28% del comercio intrarregional en el comercio total, el doble de la participación actual. Por otra parte, el mecanismo multilateral de la PAR es inicial y puede complementarse y ampliarse luego por medio de acuerdos de acción parcial.

De lo expuesto se desprende que poner en práctica la PAR y administrarla será tarea difícil. Sin embargo es el instrumento más idóneo con que se cuenta para lograr en el mediano plazo un mercado ampliado a escala regional.

ii) Eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco

Una decisión de establecer restricciones no arancelarias para las importaciones del resto del mundo --y eliminarlas eventualmente para las importaciones intralatinoamericanas-- podría ser un factor importante para profundizar el proceso de integración regional. Estimularía una nueva etapa de sustitución de importaciones en el ámbito regional, ya que dentro de cada país la sustitución de importaciones parece ser un proceso agotado.

El proceso de eliminación progresiva de las barreras no arancelarias para los productos podría iniciarse tomando en cuenta el comercio existente entre los años 1980 y 1982.6/ Los países podrían comprometerse a eliminar o atenuar las restricciones al comercio originario de los demás países de ALADI. Para estos productos, la medida significaría en la práctica una "preferencia no arancelaria" por la producción regional y otorgarla podría constituir para cada país "el costo de negociación".

Cada país podría obtener, mediante el compromiso de eliminación o atenuación de restricciones, una apertura del mercado de los demás países para aquellos productos suyos que se hubieran comercializado en el período 1980-1982 y que estuvieran siendo objeto de restricciones. En este sentido, cabría aclarar que los países que hoy día siguen una política de apertura a las importaciones, es decir, que no aplican restricciones, serían acreedores a este beneficio inclusive

sin contrapartida. En cambio, para los países que mantienen un esquema de restricciones y control de importaciones particularmente importante, y que usan este mecanismo en cierta medida como alternativa a una devaluación cambiaria, el costo implícito en la apertura de la importación regional puede considerarse elevado. Aparece entonces como una alternativa viable sustituir o limitar la restricción no arancelaria mediante un cupo de importación procedente de la región, al menos para los productos más problemáticos. Dicho cupo no debe considerarse como un mecanismo permanente, sino como una medida transitoria impuesta por las circunstancias actuales. En todo caso, su uso sería facultad del país que otorga la concesión y puede obviarse en cualquier momento que este país lo decida. Desde otro punto de vista, su aplicación parece relativamente fácil hoy día dentro del esquema de control de importaciones existente en la mayoría de los países de la región.

iii) Utilización del poder de compra estatal

El poder de compra estatal de los países de la ALADI ascendió a 132 000 millones de dólares en 1980 y representó 18% de su producto interno bruto. Las compras estatales en el comercio constituyen aproximadamente 40% de las importaciones totales de los países de la ALADI. Si se reencauzara hacia la región el 8% del poder de compra estatal actual, el comercio intrarregional se duplicaría.

Esta potencialidad de desviación de comercio a favor de la región merece ser cuidadosamente estudiada, pues conjuga elementos que en las actuales circunstancias deberían ser estimulados: la posibilidad de encauzar hacia la región magnitudes masivas de comercio, en particular de bienes de capital, que constituyen la principal demanda del gasto gubernamental, y de recurrir con ese objeto al financiamiento de los grandes bancos oficiales de desarrollo.

iv) Nuevas modalidades del comercio regional

La ALADI ofrece un marco jurídico flexible para constituir un espacio de preferencia económica mediante diversos mecanismos. Entre otros instrumentos, destacan los acuerdos de alcance parcial, como mecanismos idóneos para desviar corrientes de comercio hacia la región, y el comercio compensado, que ha adquirido un nuevo impulso en los últimos tiempos.

Los acuerdos de alcance parcial, según el Tratado de Montevideo de 1980, pueden ser fundamentalmente de cuatro tipos: comerciales, de complementación económica, agropecuarios y de promoción del comercio.

v) Mecanismos de integración financiera

Si bien ya se ha hecho referencia a estos mecanismos, puede señalarse aquí la necesidad de perfeccionarlos ampliando los periodos de compensación y el plazo y el volumen de los créditos bilaterales recíprocos. También se hace necesario el aprovechamiento pleno de los mecanismos de pago y el establecimiento de la obligatoriedad de las operaciones, como una manera de incrementar su eficiencia y darles mayor cobertura en relación con el comercio total de la región.

c) Políticas de inversión extranjera

Desde el punto de vista de la teoría económica, existen buenas razones para tener una política común de inversiones extranjeras cuando se desarrolla un esquema de integración. En ausencia de condiciones competitivas en este aspecto, la liberalización del comercio no producirá mayor producción y menores precios (y por lo tanto mayores niveles reales de ingreso) en los países que se asocien al esquema. Por ello existe un amplio espacio para la adopción de políticas de inversión extranjera directa que contribuyan al aumento del producto.

2. Productos básicos

a) La acción internacional

La crisis económica se ha manifestado en forma muy especial en el sector de los productos básicos, con una caída espectacular de sus precios a niveles que en algunos años son inferiores a los más bajos de la década del treinta, en términos reales.^{7/} El descenso de los precios se distingue de caídas anteriores en que afecta tanto al sector de los minerales y metales como al de las materias primas agrícolas y a casi toda la variedad de productos alimenticios.

Si se considera que los productos básicos representan aún más de 80% del valor total de las exportaciones latinoamericanas (y si se excluye el petróleo, alrededor de 40%), puede apreciarse que esta caída de precios ha tenido un importante efecto negativo sobre la economía de la región.

Al analizar las posibles medidas para una acción internacional, es fundamental tener en cuenta que bajo el título de productos básicos se agrupa una serie de productos de origen y características muy distintas, con problemas propios, que requieren tratamientos y soluciones particulares.

Es fundamental revalorizar el concepto de producto básico a nivel regional e internacional. En ese sentido, es importante que en la negociación de convenio se dé al concepto

de acceso a suministros o de seguridad de abastecimientos el mismo peso que al de acceso a mercados. Por otra parte, es conveniente que los países productores lleven a la mesa de negociaciones propuestas viables, que sean distintas a las de los tradicionales convenios entre productores y consumidores, sobre todo cuando la estabilización de precios se consigue por la única vía de la limitación de la oferta por parte de los países productores. (Así sucede, por ejemplo, en las asociaciones de productores donde no existe la tutela de los países consumidores sobre el cumplimiento de las cuotas de exportación.) Hay que tener en cuenta, sin embargo, que éste es solamente un mecanismo, y que no es, necesariamente, ni el único ni el mejor en todas las circunstancias.

Los países latinoamericanos deberían procurar integrar la política de productos básicos al marco de su política exterior, tanto la de cada país como a nivel regional. Esto es fundamental para tener continuidad y coherencia en las políticas, así como para negociar con países industrializados coordinada y conjuntamente.

La experiencia ha demostrado que buscar soluciones a muchos de los problemas sólo dentro del marco de un convenio sobre productos básicos es un esfuerzo probablemente condenado al fracaso. Existe una necesidad evidente de salir del marco específico de los productos básicos, para abordar las negociaciones con los países consumidores en un ámbito mucho más amplio. En este sentido, deberían plantearse e integrarse en este tipo de negociaciones argumentos tales como la importancia que tienen los países en desarrollo para los países industrializados como demanda efectiva en los mercados de manufacturas, tecnologías, bienes de capital, inversiones, etc. América Latina tiene un gran poder de compra conjunto que podría adquirir mucho peso en una mesa de negociaciones. Los países de la región deben estar en condiciones de exportar sus productos básicos sin restricción. Si los países industrializados quieren aprovechar efectivamente esa demanda, deben aportar soluciones a los problemas de los productos básicos.

Frente al creciente proteccionismo y a la aplicación cada vez más generalizada de medidas comerciales restrictivas, cabe preguntarse si el uso de medidas de represalia comercial (medidas de compensación) por parte de los países en desarrollo no sería, además de justificable, el único elemento que podría inducir a la búsqueda de soluciones que contemplen los intereses de todas las partes. La mera amenaza de una aplicación conjunta de medidas que afecten significativamente los intereses comerciales de países o grupos de países industrializados daría otra dimensión al proceso de negociación.

Las acciones anteriormente mencionadas podrían complementarse con otras a nivel regional. América Latina es, salvo algunas excepciones, autosuficiente en la gran mayoría de productos básicos. Sin embargo, se registra poca actividad

comercial intrarregional, a pesar de la existencia de zonas y regiones excedentarias y de otras deficitarias. Hay pues posibilidades de reorientar las corrientes comerciales, dando prioridad al abastecimiento regional. Sólo la quinta parte del valor de las importaciones totales de productos primarios de América Latina, excluyendo el petróleo, provinieron de la región en 1980.

En este sentido parece necesario resolver ciertos problemas que gravitan actualmente sobre el intercambio intralatinoamericano. Un programa de acción en este sentido respaldaría la seguridad colectiva regional, dinamizaría la producción y el comercio de muchos rubros, disminuiría la dependencia de la región respecto de los países industrializados en el campo de los productos básicos y, por ende, aumentaría el poder de negociación regional en el plano internacional.

Existen dos campos específicos donde un esfuerzo colectivo regional sería muy conveniente. El primero es el de acciones conjuntas para una mayor transformación de los productos primarios de la región. El segundo apunta a una mayor participación de los países latinoamericanos en los sistemas de comercialización, transporte y distribución de sus productos básicos. Si bien es cierto que estos dos aspectos se han discutido en el marco de la UNCTAD, con miras a una posible cooperación internacional entre productores y consumidores, se estima que son temas que dependen esencialmente de iniciativas y programas de los propios países en desarrollo. En algunos países de la región se cuenta ya con precedentes de políticas y medidas tendientes a lograr un mayor procesamiento local de sus materias primas, los cuales podrían ser muy útiles para emprender acciones regionales conjuntas en este campo.

En cuanto a la comercialización, distribución y transporte de los productos básicos, es bien conocido el escaso control y participación que sobre estas actividades tienen los países productores. El precio que recibe el país por la exportación de sus productos básicos es, en la mayoría de los casos, un reducido porcentaje del precio final al que se vende ese producto en el mercado de los países industrializados. La falta de transparencia que caracteriza al mercado de los productos primarios fortalece las presiones manipulativas por parte de las grandes empresas transnacionales que dominan el comercio de estos rubros. Estas presiones alcanzan su punto culminante en el mercado a futuro. La falta de una coordinación e información regional hace que los propios países productores compitan entre ellos, deprimiendo aún más el mercado. Mediante acciones conjuntas, la región debe y puede lograr una mayor participación en los sistemas de comercialización, distribución y transporte de sus productos básicos e ir cambiando progresivamente a su favor las reglas del juego que rigen estos mercados, y que actualmente le son adversas.

Si bien muchas de las soluciones de los problemas que enfrenta la región en el campo de los productos básicos deben buscarse en un nuevo contexto de negociaciones entre el Norte y el Sur, hay una serie de otros problemas que sólo podrán resolverse en el contexto Sur-Sur. La cooperación horizontal regional podría reforzarse si estuviera apoyada por mecanismos financieros regionales que aporten recursos a los países en periodos críticos. Valdría la pena estudiar a fondo el tipo de medidas que deberían apoyarse, tales como el sostén de precios de los productos básicos en situaciones críticas a través de reservas regionales, los programas de diversificación para aquellos productos de la región que sufren excedentes crónicos, etc.

b) Productos agrícolas 8/

La protección agrícola ha aumentado durante el período de la crisis, y es hoy muy superior a la que se brinda a los productos manufacturados. El análisis del comercio indica que este aumento de proteccionismo ha tenido por resultado importantes pérdidas de divisas para los países exportadores de productos agrícolas, deterioro de los términos de intercambio correspondiente a estos productos, y aumento en la inestabilidad de la producción, de los precios y del comercio. El hecho de que estas consecuencias adversas recaigan con mayor fuerza sobre los sectores menos privilegiados de la sociedad de los países en desarrollo hace más pronunciada la necesidad de medidas correctivas internacionales.

La realización de negociaciones comerciales multilaterales como medio de remediar dicha situación ha enfrentado repetidos fracasos.

Sin embargo, las opciones de política agrícola son más numerosas que lo que con frecuencia se reconoce. Al examinar dichas opciones es útil distinguir entre las que se refieren fundamentalmente a mejorar las condiciones de acceso a los mercados y las reformas institucionales internacionales.

c) Minerales 9/

Por razones de orden administrativo, financiero, industrial y otros, el comercio regional de bienes minerales metálicos es muy reducido, en comparación con el que se dirige al resto del mundo. Para cambiar esta situación, deben tomarse medidas que, al nivel de países y de la región, permitan a corto y mediano plazo el establecimiento y fortalecimiento de un verdadero comercio latinoamericano de insumos y productos metalúrgicos. Para ello se hace indispensable conocer en forma completa y sistemática:

i) El estado actual de la demanda regional de insumos básicos y de productos primarios y secundarios de los

principales metales. En lo posible, la demanda debe dividirse entre los principales sectores consumidores por metal.

ii) Los proyectos gubernamentales que en los próximos años provocarán aumentos en la demanda de determinados metales.

iii) Los impedimentos a la exportación total o parcial de insumos o productos metalúrgicos hacia terceros países y regiones.

Sobre la base de estos conocimientos podrían definirse las prioridades industriales y financieras respecto de insumos, productos y sectores consumidores, con miras a afianzar el comercio latinoamericano de bienes minerales metálicos y de metales. En este ámbito deben entenderse como prioritarios los siguientes puntos:

i) Aprovechamiento racional de las actuales instalaciones de producción, de modo de poder dedicar recursos a otros proyectos de base, como por ejemplo, transportes, puertos de desarrollo tecnológico, formación y especialización de mano de obra, etc.

ii) Complementación industrial en la fabricación de determinados insumos y productos metalúrgicos, para evitar duplicaciones de unidades.

iii) Promoción y ejecución de proyectos conjuntos plurinacionales en el campo minero metalúrgico y de industrias conexas, así como de centros y canales de comercialización.

d) Comercialización multinacional de productos mineros 10/

América Latina y el Caribe es una región netamente exportadora de productos mineros; el consumo interno es relativamente bajo, e importante sólo en el caso del plomo. La región se inserta en el mercado internacional con una oferta de reducido grado de elaboración, lo que afecta el rendimiento comercial de sus exportaciones. Por ejemplo, aporta sólo el 13% de la producción mundial de minerales fundidos y refinados, el 10% en el caso del plomo y el 11% en el caso del estaño; en cuanto al zinc y la bauxita, la contribución regional alcanza a 5 y 2%, respectivamente. Estos indicadores varían mucho en el caso de los minerales en bruto y sus concentrados, ya que respecto de ellos corresponde a la región el 26% de la producción mundial de bauxita, el 21% del estaño y el 18% del cobre. En el caso del zinc y del plomo, la participación en la producción mundial de minerales en bruto y sus concentrados es de 15 y 14%, respectivamente.

La mayor parte de la oferta exportable de América Latina se destina a los países desarrollados de economías de mercado. Hacia fines de los años setenta éstos absorbían el 80% de las exportaciones y sólo 1% de ellas se dirigían a los países en desarrollo.

Los países mineros de la región no han constituido y desarrollado una infraestructura de comercialización

internacional. Dado que a nivel de cada país el costo de dicha infraestructura es elevado, resulta importante propiciar esquemas orientados a una integración. Esta resulta factible, por cuanto en el comercio de minerales la infraestructura es bastante similar para cobre, estaño, plomo o zinc, y podría mejorar significativamente el poder de negociación de la región. Las fórmulas de cooperación tienen que realizarse mediante negociaciones sucesivas dado que una porción apreciable de la oferta exportable suele comprometerse a largo plazo.

En primer lugar, sería necesario institucionalizar una instancia de cooperación, que agruparía a los productores públicos y privados, los comerciantes nacionales y la banca de fomento de la minería.

En una segunda etapa, podría avanzarse hacia la formación de una empresa multinacional de comercialización minera de la región. Su objetivo sería constituir un canal de acceso al mercado mundial que permita operaciones en gran escala y con una gama diversificada de productos, a fin de fortalecer el poder de negociación de los productores mineros y captar los excedentes derivados del comercio internacional. Esta empresa podría formarse con la participación de dos o más inversionistas de países en desarrollo. Se considera importante que esta inversión sea de carácter interregional, a fin de que la empresa pueda concentrar un volumen de operaciones de gran significación económica. Asimismo, se estima pertinente que su casa matriz se encuentre en una plaza importante del mercado mundial de minerales, preferentemente en Londres, y que se constituya con arreglo a las disposiciones vigentes sobre sociedades mercantiles. Dicha empresa no sería ni exclusiva ni excluyente, y se orientaría a concentrar poder de negociación a fin de evitar la atomización de la oferta exportable y la competencia innecesaria entre los países participantes. Podría concebirse como un instrumento de participación limitada en el mercado, o como una entidad esencialmente intermediaria, o como una forma de maximizar el ingreso de divisas. Sería importante, sin embargo, garantizar que cuenta con una oferta exportable flexible, no necesariamente limitada a las asignaciones que le pueden realizar sus socios habituales: empresas públicas del sector minero de los diferentes países de la región e inversionistas privados, vinculados o no al sector minero.

La empresa realizaría básicamente dos tipos de acción comercial: compraventa directa u operaciones "firmes" y operaciones de tipo subsidiario ("back to back"). En el primer caso, se obtendría como rendimiento la diferencia entre el precio de compra y el de venta; en el segundo caso, podría tener un contrato como mandataria de productores mineros, quienes le asignarían la totalidad o parte de su producción, o bien recibirían sus propuestas de sustitución de pedidos en cartera al ubicarse oportunidades de compra en mejores condiciones comerciales.

En los momentos iniciales, parece importante que la empresa realice operaciones de tipo subsidiario ("back to back") e incluso que no tenga exclusividad en contratos como mandataria. La compra y venta directas exigirían un considerable capital de operación y un gran riesgo, si no se está en condiciones de realizar operaciones de cobertura de riesgo ("hedging"). Por otra parte, las operaciones de tipo subsidiario permitirían adquirir experiencia en la comercialización y comprobar la eficacia de sus gestiones de venta, ya que el productor podría comparar las condiciones de venta que ofrecería la empresa con las que él tiene en cartera.

La empresa debería contar con suficiente autonomía financiera como para poder suscribir progresivamente contratos de entregas regulares. Debería también organizarse con un criterio de especialización respecto del grado de procesamiento de los productos. Resultaría conveniente contar con dos divisiones, una para comercializar minerales y sus concentrados y otra para productos refinados.

La gestión financiera de la empresa debería compatibilizar y regular los flujos de ingresos y egresos, con miras a minimizar los costos financieros. Dicha gestión es crucial en cualquier empresa de comercialización internacional, ya que se necesita una liquidez constante para obtener los volúmenes de producción que exigen las oportunidades comerciales.

Es importante señalar que esta empresa debería ser considerada como una empresa mercantil cualquiera, cuya eficiencia se mide en términos de los resultados de su ejercicio económico. En este sentido, las relaciones con los productores pueden ir desde la compraventa directa hasta la acción de mandataria propiamente dicha. En todo caso es importante dotarla de un adecuado capital de trabajo; la inversión en activo fijo no tendría una magnitud considerable.

e) Integración vertical de la minería

La integración vertical de la minería permitiría la comercialización de un producto con mayor valor agregado. Se generarían así más empleos y mejores resultados que al disponer del producto bruto o concentrado.^{11/}

Los requisitos para la integración vertical minera no son fáciles de reunir. Se requieren, por una parte, suficientes reservas del mineral que se desea beneficiar hasta el nivel de lingote o refinado, y la posibilidad de producirlo económicamente durante un lapso suficientemente amplio como para asegurar la rentabilidad de la inversión.

Por otra parte, es muy recomendable, aunque no indispensable, contar con un mercado interno suficientemente amplio como para sostener económicamente la operación cuando el mercado internacional se estanque. Evidentemente esto depende de la población del país en cuestión y del perfil del

mercado de que se trate. Desde otro punto de vista, y suponiendo que una empresa minera cumpla con los requisitos para realizar una integración vertical, el problema de su financiamiento aparece de inmediato. La economía de escala necesita grandes volúmenes de tratamiento y producción, lo que requiere una gran inversión. Para garantizar su amortización, resulta indispensable contar con una buena mina, con amplias reservas probadas. En este sentido, hay dos opciones para la integración vertical: una es la asociación con quien financia y corre riesgos --y preferiblemente cuenta con los conocimientos técnicos necesarios--, y la otra es el financiamiento local y no en moneda extranjera, por la incertidumbre que hay respecto a la tasa de interés. Esto último se puede lograr haciendo pública la oferta de acciones o documentos en moneda local. Finalmente, es evidente que en la medida en que las diversas normas mineras y fiscales en general estimulen al inversionista minero a convertir concentrados metálicos en general, o minerales no metálicos, en bienes de consumo, se logrará una integración vertical de mayor número de empresas mineras.

Una opción muy interesante que puede considerarse es la de la integración multilateral. En muchas provincias productoras de metales existen varios depósitos minerales cercanos con productos similares, por ejemplo, yacimientos polimetálicos de oro, plata, plomo, zinc y cobre. Las minas suelen pertenecer a varios pequeños y medianos mineros. Si un grupo lograra aunar sus esfuerzos y recursos, no sólo lograría financiar y construir una planta concentradora (por ejemplo de flotación) sino también podrían asociarse ya sea en forma de cooperativa o de asociación para fundir su mineral concentrado, aportando sus activos y pasivos y buscando financiamiento. Se ahorrarían así costos de flete y maquilas en grandes fundiciones.

Por otra parte, puede plantearse la participación de los países de la región en la propiedad y gestión de plantas elaboradoras ubicadas en centros de consumo, los que procesan los minerales hasta etapas más complejas. Los centros de consumo más atractivos en este sentido serían aquellos donde haya poca integración vertical y donde además exista un amplio consumo potencial, como ocurre en algunos países en desarrollo con alta población y de rápido crecimiento.^{12/}

Si además se quieren captar los beneficios potenciales del procesamiento local, se hace necesario superar los factores que han contribuido a las formas actuales de localización, o bien atenuar sus efectos. Entre estos factores figuran el escalonamiento arancelario, los diferenciales de flete --en la medida que discriminen más allá de las realidades técnico-económicas--, la percepción del riesgo de los inversionistas --cuando se trata de obtener inversiones de compañías transnacionales-- y, en algunos casos, el tamaño del mercado.

Mediante la coordinación de los países productores exportadores, podría ser posible lograr un desplazamiento paulatino de la capacidad de refinación y elaboración hacia sus territorios. Para ello debería llevarse a cabo un plan gradual, debidamente anunciado, en que los países productores disminuirían el abastecimiento de la materia prima, y aumentarían la oferta de mineral refinado y semirrefinado. En los casos en que las empresas productoras no sean estatales, se establecerían reservas obligatorias de la materia prima para la incipiente industria refinadora y elaboradora nacional.

El objetivo de esta acción colectiva sería una reubicación geográfica de las etapas de procesamiento, por las vías de desincentivar las inversiones en nuevas plantas en los países desarrollados y de incentivarlas en los países en desarrollo. Se evitarían roces mayores si el ritmo de esta reubicación geográfica se armoniza con el crecimiento del consumo y con la paulatina obsolescencia de las plantas existentes en los países desarrollados.

3. Compras estatales

En América Latina y el Caribe, el sector público realizaba en 1980 alrededor de 40% de las importaciones. Reorientando convenientemente 8% del poder de compra estatal, el comercio intrarregional se duplicaría. Sin embargo, los esquemas de integración aún no han logrado incorporar efectivamente el Estado, como agente preponderante de las economías, en fórmulas que favorezcan la complementación y cooperación regionales. Por el contrario, las compras de los Estados nacionales se hacen preferentemente fuera de la región, lo que quizás sea uno de los elementos que más afectan, en la práctica, la integración latinoamericana y del Caribe.

Existen tres segmentos en el mercado de las compras estatales: los préstamos condicionados, las compras en el mercado local y las compras en el mercado internacional.^{13/} Se advierte una clara tendencia a proteger los mercados nacionales y orientar el poder de compra a las empresas locales de construcción, consultoría y equipo. Se han logrado acuerdos en la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC), la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Consultores y la Asociación Latinoamericana de Industrias de Bienes de Capital (ALABIC) para promover iniciativas regionales ante los esquemas de integración.

La magnitud de las compras estatales en los países de la ALADI fue de 132 000 millones de dólares en 1980; la participación del Estado en la inversión llegó a 40%, y la demanda de algunos bienes específicos y en la importación también a 40%. La magnitud de los contratos de construcción otorgados por América Latina y el Caribe en 1981 a las 250 mayores firmas contratistas internacionales fue de 17 000

millones de dólares, y el ritmo de crecimiento de dichos contratos fue de 25% en 1981.

La mayor parte de las compras estatales en los países de la ALADI otorgan actualmente algún tipo de preferencia a los productos o servicios nacionales, mediante muy diversos instrumentos.

La idea de hacer una campaña para estimular la compra de bienes y servicios en la región es atractiva, y sin embargo, no parece fácil de aplicar. No todos los gobiernos aprecian la necesidad de pasar de la preferencia por lo nacional a la preferencia por lo latinoamericano. De hecho, se observa que las empresas regionales compiten muchas veces en condiciones de desigualdad en relación a las empresas de los países desarrollados. En este sentido, una serie de fallas del comercio intrarregional afectan también la viabilidad de fomentar la compra de productos regionales.

Se ha propuesto un programa de acción en el marco de cooperación entre el FNUD, la CEPAL y la ALADI.^{14/} Sus líneas principales son las siguientes: se trata de constituir un foro de concertación que permita la adopción de diferentes medidas para lograr avances paulatinos en la desviación de corrientes comerciales. Se considera fundamental que esto se realice en el marco de un amplio proceso de cooperación regional, fundado en intereses comunes entre determinadas empresas, y que haga posible detectar interlocutores o contrapartes adecuadas.

El programa comprende un marco normativo, o base mínima, que paulatinamente debería ir evolucionando hasta transformarse en una campaña de "comprar productos latinoamericanos" en el mediano o largo plazo. Sus elementos operativos deberían abarcar las siguientes materias: a) incentivos y preferencias; b) sistemas de información; c) organización de la demanda y la oferta; d) condiciones financieras; y e) evaluaciones periódicas.

El concepto de preferencias debe inscribirse en un contexto diferente en el caso de las compras del Estado. Puede comprender la administración de restricciones no arancelarias en favor de la oferta regional; facilidades en materia de financiamiento y pagos; arreglos sobre fletes, seguros y servicios bancarios que neutralicen las tendencias norte-sur de la estructura comercial imperante; difusión de oportunidades comerciales, y una toma de conciencia impulsada por los gobiernos.

Es muy conveniente adecuar los aparatos de promoción y fomento de las exportaciones de los países miembros de la ALADI en las direcciones ya indicadas, y la Asociación debería poner en marcha un intenso proceso de capacitación en la materia. Debería establecerse, en primer lugar, un sistema de información comercial permanente sobre oferta y demanda; en este sentido, se recomienda un estudio previo sobre la nómina de empresas que participarían en el programa regional, el valor de sus importaciones y exportaciones, el origen y destino de los productos, los regímenes legales que las

afectan; sus modalidades internas de toma de decisión, sus contratos de tecnología y sus proveedores habituales. En cuanto a la organización de la demanda y la oferta, cada país debería seleccionar un valor mínimo del total de sus compras estatales para incluirse en el programa regional. Dicho porcentaje se acrecentaría anualmente hasta alcanzar un volumen altamente representativo del total de las importaciones del sector público de cada país. Este objetivo podría lograrse mediante acuerdos concretos entre países y contratos de compraventa entre empresas públicas y privadas.

4. Empresas transnacionales

a) Diagnóstico 15/

Las empresas transnacionales tienen gran capacidad para internacionalizar su proceso productivo, lo que podría hacer pensar que realizan mucho comercio exterior. Sin embargo, en nuestros países la enorme mayoría de sus ventas se hace en los diversos mercados nacionales. Esta paradoja encuentra su explicación en que la inversión extranjera directa en otros países se acentúa al amparo de diversos tipos de proteccionismo. La excepción importante correspondió a los sectores extractivos, cuyo dominio ha ido siendo traspasado a inversionistas locales.

El comercio exterior de las empresas transnacionales es deficitario, concentrado y, en buena medida, se realiza dentro de una misma firma. Además, gran parte del total corresponde a bienes destinados a la reventa. El dinamismo de las exportaciones de las transnacionales ha sido inferior al de las exportaciones regionales en su conjunto; no han mostrado más capacidad que las firmas nacionales para entrar en los mercados de los países industrializados. La especialización internacional de las diversas filiales no siempre ha reforzado el proceso de desarrollo nacional.

Las cifras agregadas, sin embargo, ocultan importantes diferencias. En algunos países, las empresas transnacionales han realizado un aporte positivo a la balanza comercial, han abierto nuevos mercados de exportación o han desarrollado nuevas líneas de productos exportables, y su participación en los procesos de integración regional ha sido bastante activa. La principal explicación de las diferencias se encuentra en las políticas públicas. Los objetivos de las transnacionales y los de los Estados no son siempre coincidentes, y corresponde a una política pública imaginativa explorar la intersección de ambos. Esto es particularmente importante en la situación actual de crisis del sector financiero interno regional.

El interés principal de las empresas transnacionales en América Latina radica en el mercado interno y no en la exportación. Esta última representó sólo 10% de las ventas

industriales, y 31% de las ventas no industriales, de las filiales de propiedad mayoritaria de las empresas transnacionales de Estados Unidos en 1977, y tiene tendencia a disminuir. Sólo un número relativamente pequeño de empresas transnacionales efectúa exportaciones considerables; y no se puede, por lo tanto, argumentar que su presencia se traduce en un mayor volumen de exportaciones. Desde otro punto de vista, si lo que se busca es un aporte a las exportaciones nacionales, debería practicarse una política selectiva y activa con respecto a las firmas que estén en condiciones de efectuarlo.

A fines del decenio de 1970 las empresas transnacionales representaban una cuarta parte del comercio exterior de América Latina, 22% de sus exportaciones y 27% de sus importaciones. En el plano industrial, su participación en las exportaciones era mayor, con 41%. Esas proporciones, sin ser mayoritarias, son importantes, sobre todo si se consideran algunas características del comercio internacional, como las transacciones dentro de las empresas y su balanza comercial negativa. Desde otro punto de vista, la participación de las filiales de propiedad mayoritaria de las empresas transnacionales de Estados Unidos en las exportaciones regionales experimentó un marcado descenso con relación a la década anterior, en particular en los sectores no industriales, aunque también bajó en el sector manufacturero. Puede así afirmarse que no han estado en la vanguardia en el aumento de las exportaciones regionales, sino que por el contrario se han quedado rezagadas.

Las exportaciones de las empresas transnacionales se concentran numérica y geográficamente, ya que unas pocas responden de un alto porcentaje del comercio total. Esto facilita el análisis, diseño y evaluación de políticas nacionales y regionales para ellas. Con la información disponible es posible diseñar políticas que sean a un mismo tiempo selectivas y eficientes. La fijación de marcos generales, por el contrario, puede provocar distorsiones innecesarias en otros sectores de la economía regional.

La contribución directa de las empresas transnacionales a la balanza comercial de América Latina en el decenio de 1970 fue negativa: ayudaron a generar o agravar el déficit comercial regional. Este hecho es de la mayor importancia, y debería incitar a una consideración más general de las políticas de comercio exterior de los países de la región. No basta con fomentar las exportaciones --frecuentemente con subsidios de alto costo para el país--, sino que es necesario además considerar la situación de las importaciones. En el caso de las empresas transnacionales, puede comprobarse que tienen un alto coeficiente de importaciones, lo que no es de sorprender por su calidad de firmas que operan por sobre las fronteras económicas nacionales. No parece casual que la evolución de la balanza comercial de esas empresas en Brasil --que pasó de negativa a positiva-- haya estado asociada con

una política de requisitos de eficiencias exportadoras y de restricciones de importación.

Alrededor de la mitad del comercio internacional de las filiales mayoritariamente de propiedad de empresas transnacionales de Estados Unidos se realiza en el interior de una misma empresa. Un 60% de las exportaciones y 45% de las importaciones se realizan con la matriz o con filiales en terceros países. Los movimientos comerciales difieren marcadamente de las transacciones comerciales corrientes. Tanto su dinamismo como la política de precios obedecen más bien a la lógica transnacional de la empresa de que se trate, a su especialización internacional y al aprovechamiento simultáneo de las posibilidades tanto comerciales como cambiarias que presentan los diversos países en los que actúan. La fijación de precios que se alejen de los vigentes internacionalmente puede ser utilizada como vehículo de transferencia de ganancias o para evitar diversas restricciones cambiarias en los países receptores. Por otra parte, con frecuencia es difícil determinar el adecuado precio de mercado, lo que dificulta el control de estas operaciones.

Parte considerable de las importaciones desde sus matrices realizadas por las filiales --43%-- corresponde a bienes terminados, respecto de los cuales la firma actúa como simple revendedora.

El comercio de tecnología dentro de la empresa corresponde a transferencia de bienes que la empresa en su conjunto ya amortizó, y en consecuencia este tipo de pagos han sido prohibidos en algunos países. Sin embargo, el volumen total de tales transacciones sigue siendo alto. Se trata además de transferencias unilaterales, ya que las filiales casi no reciben pago desde el exterior por el mismo concepto. Lamentablemente, no existen datos sobre los costos de transferencia de la tecnología incorporada a los bienes de capital.

Las empresas transnacionales han demostrado mayor agilidad que las firmas nacionales para aprovechar las condiciones especiales ofrecidas por las agrupaciones regionales y subregionales para el fomento de las exportaciones. No es de extrañar que así suceda, ya que estas organizaciones supranacionales, por definición, están en mejores condiciones (al menos iniciales) para operar en forma transnacional.

b) Políticas

La manera en que afectará la crisis al comercio exterior de las filiales está por verse. Lo que está claro es que, igual que en el pasado, una variable clave del desarrollo de este intercambio serán las políticas gubernamentales de los países receptores. Tanto en el plano nacional como regional, las características distintivas de las empresas

transnacionales hacen imposible una política general que sea neutral con respecto a ellas.

La política hacia dichas empresas debería partir de reconocer que determinan aspectos importantes de la economía internacional y hasta de las economías nacionales. Entre estas firmas y las economías nacionales existen áreas de intereses contrapuestos y de intereses compartidos. Una política nacional de inversión extranjera directa debería optimizar el aporte de las empresas transnacionales al desarrollo nacional a partir de esta realidad.^{16/}

La inserción internacional de las empresas transnacionales debe ser orientada conforme a las necesidades de la economía internacional latinoamericana. Esto se refiere especialmente al sector del comercio exterior, en el cual estas firmas se encuentran, en teoría, mejor dotadas que sus congéneres nacionales en general. Las empresas transnacionales deben realizar un aporte positivo a los procesos de sustitución de importaciones y deben desarrollar una campaña dinámica de exportaciones, cuidando en ambos casos de no aumentar el déficit comercial del país en que actúan.

Las exportaciones hacia los países desarrollados deberían ser objeto de una estrategia selectiva, que considere su promoción y estímulo adecuado, así como las condiciones de la demanda; que simplifique al máximo las operaciones administrativas, y que realice un seguimiento de cerca de las transacciones respectivas.

Los gobiernos no pueden esperar que las empresas transnacionales cuyo aporte necesitan, se presenten por sí solas en el momento adecuado. Los países deben buscar la inversión extranjera directa que precisan.

Por último, un requisito indispensable para negociar con las empresas transnacionales es tener la capacidad técnica de hacerlo. Las negociaciones requieren un cuerpo estable y eficiente de negociadores que trabajen en un organismo con memoria institucional y capacidad de seguimiento y control sobre la inversión extranjera directa. A este respecto conviene enfatizar la necesidad de evitar los trámites burocráticos que desalientan la inversión: se trata de hacer un seguimiento económico eficiente y no una maraña legalista que busque justificarse a sí misma. Las políticas deben ser evaluadas y modificadas periódicamente, para adecuarse a las nuevas realidades.

Conviene enfatizar el carácter posible --además de necesario-- de la negociación con las empresas transnacionales. Habitualmente un puñado de firmas representa una muy alta proporción de flujo de capital, de los activos, ventas, empleo, exportaciones e importaciones totales de las empresas transnacionales en cada país.

5. Proteccionismo de los países desarrollados

Los países desarrollados han tendido a afrontar los problemas económicos en un contexto comercial, en lugar de atacarlos en su raíz. Ello ha dado lugar a la adopción de múltiples medidas sintomáticas de la tendencia hacia diversas formas del comercio dirigido, que implican una discriminación contra los países más débiles, en particular los países en desarrollo. Tal discriminación se ejerce mediante la aplicación de nuevos conceptos ajenos al sistema, como la selectividad y la "graduación". Para reformar el sistema de comercio y asentarlo sobre bases más firmes, es necesario atacar la raíz de los problemas, que está en las tensiones económicas y sociales derivadas de la incapacidad del sistema existente para enfrentarse adecuada y equitativamente con los cambios en la competitividad internacional y, por lo tanto, con los problemas que plantean los nuevos países exportadores y las políticas nacionales contrapuestas.^{17/}

El proteccionismo, en particular en sus aspectos discriminatorios, es en grado considerable un reflejo de las rigideces estructurales que caracterizan a la economía mundial. La hipótesis de que el ajuste estructural se produciría en forma automática ha resultado incorrecta. Este ha sido impedido mediante la violación de normas y compromisos multilaterales, entre otras cosas mediante la imposición de medidas discriminatorias contra los competidores de países más débiles, en particular de los países en desarrollo, y el retiro unilateral de medidas especiales como las concesiones hechas con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Cualquier reforma del sistema de comercio internacional deberá resistir la tendencia, evidente hasta ahora, de adoptar soluciones casuísticas, aisladas del sistema de comercio en su conjunto. En particular, las soluciones de los problemas existentes en sectores concretos deben hallarse mediante un examen detallado a nivel multilateral, que tenga en cuenta las repercusiones de las decisiones y soluciones adoptadas en los demás sectores. Actuando de este modo se debería poder encontrar soluciones a la contraposición de los intereses nacionales y conseguir un funcionamiento más equitativo del sistema, proporcionando asimismo una base para la elaboración de normas o principios más acordes con la realidad para regular las relaciones comerciales internacionales.

Las negociaciones comerciales y económicas deben enfocarse teniendo en cuenta la contradicción fundamental del comercio mundial: los países en desarrollo necesitan las exportaciones de bienes y servicios de los países desarrollados, y los adquieren con prácticamente la única limitación de su capacidad de pago, mientras que las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo están compuestas por productos que se consideran "sensibles", es decir, que desorganizan la economía y el

tejido social de los países desarrollados. Sin un ajuste estructural, la liberalización del comercio en favor de los países en desarrollo seguirá siendo pasajera.

Al no tomarse en cuenta la aparición de nuevos exportadores en el comercio mundial, se corre el riesgo de que las políticas de liberalización y ajuste sean incoherentes y se contradigan a largo plazo. Las políticas de ajuste y las políticas comerciales deberían formar parte de una estrategia global de desarrollo en la que se tuvieran en cuenta las necesidades y objetivos comerciales de los países en desarrollo.

En cuanto a mantener el nivel de empleo en los países industriales, el proteccionismo tiende a ser más efectivo en las industrias de escasa modernización y baja productividad por razones estructurales, las que compiten principalmente con los países en desarrollo. Es el caso de la industria textil. En la mayor parte de las otras industrias el efecto de empleo debido a las medidas proteccionistas está típicamente en el rango de dos o tres puntos porcentuales, aunque en el muy corto plazo el impacto puede llegar a ser mayor. Por otra parte, el aumento de la composición orgánica del capital como una manera de enfrentar este desafío, unido al lento aumento de la demanda, induce a una declinación de largo plazo del empleo en los países desarrollados, en la cual los cambios debidos a penetración de importaciones son un factor menor.^{18/}

Para enfrentar el proteccionismo de los países industrializados se han propuesto diversas estrategias. Una de ellas corresponde a una visión "conservadora realista", y se caracteriza por reconocer, aceptando de hecho, el proteccionismo de los países industrializados en diversos sectores, y la necesidad de orientar las nuevas exportaciones de América Latina y el Caribe hacia sectores en los que este proteccionismo todavía no exista. Un estudio realizado con este enfoque proyecta la expansión de las exportaciones industriales de los países en desarrollo y concluye que existen serias posibilidades de un incremento del proteccionismo en varios productos. Los sectores más importantes, por valor, son los vinculados a productos de cuero, calzado, muebles, plásticos, neumáticos, otros productos de caucho, cerámicas, estructuras de metal, maquinaria, receptores de radio y televisión, y equipos de comunicación, partes de motores de vehículos, equipos científicos, relojes y equipos de deportes.^{19/}

El proteccionismo ha sido empíricamente relacionado con los siguientes factores: la dimensión de empleo por sector; el nivel de la penetración de importaciones; la concentración industrial (que facilita la movilización de los grupos de presión); la relación entre las exportaciones y el producto (con signo negativo, lo que muestra que las industrias orientadas hacia las exportaciones son menos proteccionistas); el valor agregado por trabajador (hay menos medidas proteccionistas en las industrias que hacen uso relativamente

intenso del capital físico y humano), y la participación del trabajo no especializado en la fuerza laboral (hay más protección en los sectores que emplean más trabajadores no calificados).

En ciertos sectores aparece consistentemente una tendencia a mayor protección en el futuro, como respuesta a la penetración de las importaciones. Entre ellos se cuentan los de productos de cuero, muebles, porcelana y cerámica, maquinaria no clasificada de otra manera, relojes y equipos de deporte. De acuerdo a la estrategia denominada "conservadora realista", los países en desarrollo deberían evitar concentrar el crecimiento de sus exportaciones en tales sectores, por cuanto un aumento de su penetración en los mercados muy probablemente significará un aumento en la protección. En esta misma categoría se encuentran el acero, los textiles, los zapatos y los receptores de televisión.

En este sentido, se ha señalado que entre los sectores que podrían encontrarse relativamente abiertos en el futuro están los de alimentos procesados, bebidas, productos de madera, pulpa de goma, metales no ferrosos, motores, una amplia variedad de maquinaria y equipo, instrumentos eléctricos domésticos, partes de avión y bienes relacionados con la fotografía. Esta diversificación debería hacerse tomando más en cuenta la seguridad de acceso a los mercados que las ventajas comparativas.

En términos de medidas políticas concretas, estas consideraciones significan que los planificadores, en los países en desarrollo, deberían evitar incluir en su diseño de los incentivos de exportación los sectores vulnerables al proteccionismo. Este "curso moderado" puede vincularse a la velocidad del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados. En términos generales, los países desarrollados podrían expandir sus exportaciones manufacturadas a tasas reales de 10 a 15% sin provocar una fuerte respuesta proteccionista. Las expansiones a tasas superiores al 30% en cambio, muy probablemente provocarán problemas de absorción y protección del mercado.

El proteccionismo afecta de manera discriminatoria a los países en desarrollo. Durante 1983, según un estudio del Banco Mundial, los países desarrollados impusieron barreras no arancelarias a alrededor de una quinta parte de los bienes que importaban de los países en desarrollo. Sólo la décima parte de las exportaciones realizadas desde otros países desarrollados era objeto de la misma limitación.^{20/}

Se ha sugerido también que los países en desarrollo deben utilizar más y mejor algunas de las escasas posibilidades existentes en el GATT para tratar problemas relacionados con el proteccionismo. Tal es el caso del "mecanismo de solución de diferencias". Sin embargo, este sistema no ha sido utilizado con frecuencia debido a sus propias limitaciones: es lento e inactivo, además de complejo.^{21/} Siempre en relación con el GATT, la propuesta celebración de una nueva Ronda

Comercial Multilateral --que sería la VIII-- no ha encontrado hasta ahora una acogida favorable en los países en desarrollo, que temen que, dada la actual configuración de fuerzas, traiga más problemas que beneficios.

6. Servicios

El actual debate sobre servicios parece simple, pero es complejo en realidad. De hecho puede argumentarse que una parte significativa de dicho debate no se relaciona directamente con el comercio exterior, sino más bien con la inversión extranjera.

El flujo internacional de servicios tiene tres componentes principales:

a) Exportaciones e importaciones de servicios entre residentes extranjeros, donde se efectúan por sobre una frontera internacional.

b) Servicios realizados por extranjeros en el país de la matriz o por personas residentes momentáneamente en países extranjeros en los que existen realmente importaciones y exportaciones. Un ejemplo de éste son los viajes y servicios de puerto.

c) Los servicios realizados por filiales de compañías nacionales en el extranjero y por filiales nacionales de compañías extranjeras.

Los servicios de esta última categoría se consideran como pagos a factores porque representan las ganancias del capital como factor de producción. Incluyen las utilidades de la inversión, en forma de dividendos, ganancias o intereses sobre préstamos. La inversión a su vez se subdivide en inversión directa e inversión de cartera. La magnitud de las transacciones internacionales de servicios correspondientes a pago de factores que en realidad corresponden a ganancias sobre inversión, es tan significativa como la de los servicios comercializados en sentido tradicional.

Podría decirse que, en realidad, la inversión es el principal asunto implícito en el debate sobre servicios. En este sentido, es interesante que dos de las barreras más comúnmente citadas respecto de las actividades internacionales de servicios sean las restricciones que afectan el ingreso de compañías en otro país (el derecho de establecimiento) y las restricciones que imponen una diferencia de trato entre las entidades extranjeras de servicios y las nacionales. Ambas son, de hecho, restricciones a la inversión extranjera y no están directamente relacionadas con el comercio. Desde este punto de vista, parece más apropiado enfocar directamente el problema real, la inversión extranjera, en vez de referirse a servicios en general, lo que puede provocar cierta confusión.

Todo esto no significa que no existan aspectos de los servicios cuyo análisis sea de interés para los países en desarrollo, como por ejemplo, el transporte marítimo y aéreo,

sobre el que los países industrializados han adoptado una amplia gama de medidas proteccionistas.22/

Es frecuente escuchar afirmaciones respecto del crecimiento diferencial del comercio exterior en servicios, en relación con el comercio exterior de bienes. La verdad, sin embargo, es que la diferencia es la opuesta a la que habitualmente se señala: de hecho, entre 1970 y 1980 el comercio de servicios creció 48.5%, y el comercio de bienes 55.7%. En servicios, el rubro de mayor dinamismo fue el de inversión, que aumentó 61%; el de otros servicios se incrementó 54%, transporte 40% y viajes 38%. Al final de la década, las utilidades de las inversiones en el extranjero representaban 35% del comercio de servicios.23/

Existe en los países en desarrollo una preocupación generalizada respecto de quienes serían en última instancia los beneficiados por una liberalización, dada la favorable situación de las firmas estadounidenses al respecto. Buena parte de esta preocupación se relaciona con las consecuencias del crecimiento futuro de los servicios en relación con el empleo. La mayoría de los países desarrollados y de los países de reciente industrialización perciben que su futuro desarrollo económico dependerá del dinamismo del sector de servicios y de su capacidad de competir con las firmas estadounidenses.

Por otra parte, se reconoce, en general, que la economía de los servicios internacionales es un tema aún no estudiado ni conocido integralmente, lo que despierta interrogantes respecto de si realmente la liberalización del comercio de servicios beneficiará a todos, como sostiene la teoría neoclásica, o si más bien significaría nuevas ventajas para firmas de determinados países, e impediría además la incorporación de nuevas empresas al sector.24/

En realidad, el creciente interés de los países desarrollados por el comercio internacional de servicios no nace del aumento de su importancia relativa en el comercio mundial, sino de la importancia estratégica de dicho comercio en sus propias cuentas corrientes, así como del creciente papel de actividades relacionadas con servicios en el desarrollo nacional.

La conveniencia de un conocimiento más amplio del papel de los servicios en el desarrollo y las economías de los países de la región debería preceder cualquiera decisión respecto de la conveniencia de iniciar conversaciones internacionales sobre el tema. El trabajo analítico, teórico y estadístico no es una tarea que interesa solamente a los países en desarrollo. No existe actualmente un consenso amplio sobre la conveniencia inmediata de las negociaciones internacionales en este campo, ni tampoco una comunidad de opiniones sobre los principios básicos de dichas negociaciones, ni sobre su marco institucional y normativo. Si bien no parece probable que se adopten decisiones definitivas en la materia, se ha señalado que conviene destacar cuatro

elementos que deberían tenerse presentes en las conversaciones.^{25/}

El primero es que la importancia económica actual y futura de las actividades de servicios parece indicar que todo tratamiento del tema en el plano internacional, cualquiera sea su alcance, debe orientarse de acuerdo con los objetivos de desarrollo económico de los países en desarrollo.

En segundo lugar, en relación con el marco de negociación, es necesario destacar que no existe en la actualidad un foro internacional con responsabilidades en la esfera de los servicios en general, ni con atribuciones para llevar a cabo negociaciones en esta materia. La aplicación de las normas y principios del GATT al comercio de servicios no parece ser tarea fácil ni conveniente, sobre todo si se toma en cuenta que en el caso de las transacciones de servicios no siempre es posible trazar una línea divisoria entre comercio e inversiones, como ya se señaló. Esta es una de las principales cuestiones que deben ser definidas claramente antes de cualquier decisión respecto de negociaciones internacionales sobre el tema o respecto del foro en que éstas pudieran tener lugar.

En tercer término la idea misma de realizar negociaciones internacionales en materia de comercio de servicios sólo cuenta con el apoyo decidido de un número reducido de países industrializados, en especial Estados Unidos y el Reino Unido. Esta consideración es de especial importancia para los países latinoamericanos, pues éstos son importadores netos de servicios, y su capacidad exportadora en el sector sólo podrá incrementarse a mediano o largo plazo y mediante un esfuerzo deliberado.^{26/} La inclusión del tema de servicios en una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales puede tener como consecuencia el que se negocien concesiones en materia de servicios a cambio del mantenimiento o extensión de concesiones ya logradas en materia de bienes.

Por último, la unidad del conjunto de los países en desarrollo es esencial para actuar coordinadamente en los debates internacionales que tendrán lugar. En este sentido los países de América Latina pueden desempeñar un papel importante y promover la adopción de posiciones comunes en torno al tema de los servicios. La acción conjunta de los países en desarrollo permitiría, además, contrarrestar la tendencia hacia el bilateralismo que postulan algunos países desarrollados y fortalecer su posición negociadora individual y colectivamente. Debería evitarse incluir en acuerdos bilaterales normas o principios que se apliquen al comercio de servicios, pues con ello se debilita la posición de los países en desarrollo y se conduce a la larga al otorgamiento de concesiones que sustituyen el esfuerzo multilateral y la concertación entre todos los países.

7. Comercio de contrapartida o intercambio compensado 27/

El tema del comercio de contrapartida o intercambio compensado ha sido objeto de múltiples análisis. Entre los beneficios que se le reconocen están los de ahorrar divisas, permitir una mayor utilización de la capacidad productiva, penetrar en mercados de difícil acceso y controlar los déficit comerciales con determinados países. Entre los inconvenientes que se mencionan generalmente está el perjuicio del bilateralismo comercial, que incrementa los costos de las transacciones internacionales.

Por otra parte, se ha señalado que el comercio de contrapartida puede tender a desplazar el comercio realizado por modalidades más tradicionales. En todo caso, el tema de los costos y beneficios del mecanismo es una cuestión que deben definir, en cada operación, sus propios agentes. Los costos y beneficios sociales sólo serán relevantes cuando el comercio dentro de estos mecanismos sea significativo. Una evaluación a priori parece, en la actualidad, un tanto subjetiva.

El término comercio de contrapartida o intercambio compensado es muy amplio y puede abarcar muchas formas de transacciones no realizadas solamente a través del pago de bienes con dinero. Un estudio de la CEPAL define modalidades diferentes de intercambio compensado, entre ellas se incluyen el trueque, las compras de contrapartida, los acuerdos de readquisición (o compra subsiguiente, buy back) o compensación industrial, los acuerdos bilaterales gubernamentales de compensación económica y el "switch" (a veces llamado comercio de arbitraje o comercio triangular). Las últimas implican acuerdo entre gobiernos, y las primeras son básicamente acuerdos entre empresas. El estudio ya referido llega a la conclusión que la viabilidad del comercio de contrapartida dependerá fundamentalmente de las políticas comerciales y cambiarias de los países participantes. Lo más importante en este sentido es si existe o no una política estricta de control de cambios y si hay restricciones no arancelarias sobre la importación de los productos considerados.

Las diferentes combinaciones de políticas cambiarias y comerciales de los países configuran diversas situaciones. Así, si en ambos países hay un mercado de divisas libre, y no hay restricciones al comercio, los agentes empresariales podrían firmar sin mayores limitaciones contratos de transacciones con contrapartida.

En cambio, si alguno de los dos países ejerce una política de control de cambios y obliga al reintegro de divisas, o aplica restricciones a la importación, la transacción se hace más difícil. En estos casos, la solución sería dar un status especial a las operaciones de intercambio compensado.

Lo anterior lleva a considerar la necesidad de una legislación que permita los acuerdos de intercambio compensado entre empresas de países de la ALADI y del resto del mundo. En este sentido, la principal consideración sería definir los productos; el inicio y término de la operación; las garantías; los regímenes aduaneros y otras restricciones; los incentivos a las exportaciones; los precios mínimos o máximos de exportación e importación, y las autorizaciones previas.

El financiamiento es un problema especialmente delicado en el intercambio compensado. En el caso de las exportaciones dentro de la ALADI, las transacciones se canalizan por la vía del convenio de pagos y créditos recíprocos, lo que atenúa el problema de financiamiento de corto plazo. Los objetivos del convenio y los del intercambio compensado son complementarios, por cuanto el primero permite un comercio equilibrado entre dos agentes sin recurrir al simple trueque de mercancías, dado que son los bancos centrales los que adelantan el dinero para los pagos recíprocos en las operaciones de corto plazo. Al respecto se plantea la conveniencia de que toda transacción de un acuerdo de intercambio compensado se canalice a través del convenio, aun cuando se hayan excedido los límites máximos bilaterales que existen para la compensación. Asimismo, los saldos temporales de acuerdo al intercambio compensado podrían hacer uso de un crédito entre los bancos centrales correspondientes, aun cuando haya sido excedido el monto del crédito bilateral por un plazo mayor de cuatro meses.

El objetivo del intercambio compensado debería ser incrementar las exportaciones mediante un mayor uso de la capacidad instalada. Se intenta generar un nuevo comercio, y no simplemente reemplazar las ventas que se efectúan por los mecanismos normales de exportación. Es importante considerar, entonces, los incentivos económicos que podrían tener los agentes de comercio para utilizar la modalidad de intercambio compensado con miras a obtener beneficios especiales reorientando exportaciones sin aportar mayormente al comercio regional y con terceros. Esta situación es más previsible en el caso de un exportador a terceros mercados que intente acceder a las divisas que antes reintegraba al Banco Central, y podría producirse si la importancia de contrapartida es simplemente simulada o se realiza con precios sobreestimados. Para un exportador a la zona, si el comercio se canaliza a través del convenio de pagos no existe en teoría un incentivo económico para preferir un esquema de intercambio compensado a una transacción tradicional.

La situación anteriormente descrita indica que siempre será necesaria una regulación y un control estatal de las operaciones de intercambio compensado. Esta intervención puede ser reforzada a través de incentivos económicos claros y un instrumento ad hoc de estímulo a las exportaciones. En este sentido, una posibilidad es la disminución o eliminación de los incentivos a las exportaciones a terceros países bajo

acuerdos de intercambio compensado solamente. Sin embargo, este último ajuste no es más que una política subóptima. Lo más apropiado sería mantener una política cambiaria realista que, al no sobrevalorar la moneda nacional, no genere una distorsión del mecapismo.

8. Financiamiento de las exportaciones 28/

La recesión internacional y la crisis de las economías latinoamericanas y del Caribe han afectado el desempeño de los mecanismos de financiamiento destinados a apoyar la expansión de las exportaciones de la región. Los recursos oficiales para el financiamiento promocional de exportaciones se han visto limitados por restricciones de orden macroeconómico, derivadas de la necesidad de moderar los déficit fiscales y de los programas restrictivos de expansión monetaria acordados con instituciones financieras internacionales.

Por otra parte, las fuertes devaluaciones de las monedas de algunos países han alterado el valor de los recursos disponibles y de los fondos de financiamiento para las operaciones de exportación que exigen divisas. Al mismo tiempo, el cambio de paridad hizo necesario readecuar diversos aspectos operativos del sistema de financiamiento.

En cuanto al financiamiento concedido por el sistema bancario, la crisis financiera y la falta de liquidez que experimentan varias economías latinoamericanas han dificultado el acceso de los exportadores a tales créditos. Por otra parte, la recesión que afecta al sector productivo da poca seguridad a las instituciones crediticias, las que exigen garantías que los exportadores no siempre están en condiciones de entregar.

Por último, la inflación galopante que afecta a ciertos países determina que las necesidades de financiamiento en moneda corriente sean cada vez mayores, mientras las garantías disminuyen de valor.

Es indispensable, en consecuencia, intensificar los esfuerzos para encontrar nuevas modalidades de captación de recursos financieros, mediante la revisión de los instrumentos existentes, e incluso actualizando vías de acción planteadas en el pasado.

Es imprescindible perfeccionar el sistema de pagos de créditos recíprocos de la ALADI. Esta preocupación debe ser transmitida a las entidades capacitadas para desarrollar iniciativas tendientes a intensificar el uso del mecanismo de pago, a fin de apoyar la expansión de las corrientes de comercio de la región. Un aspecto de interés es la posibilidad de armonizar las condiciones financieras de las exportaciones de los países de la región, especialmente en el caso de la participación en licitaciones internacionales. Desde otro punto de vista, resulta necesario realizar un estudio tendiente a conocer las condiciones y modalidades financieras

efectivas que ofrecen los países de fuera de la región en el mercado latinoamericano.

Por otra parte, sería conveniente contar con un programa de información financiera comercial que facilite la actividad aseguradora en la región. La iniciativa podría desarrollarse en el marco de las acciones concertadas entre entidades aseguradoras. En la actual condición económica latinoamericana y del Caribe resulta de toda conveniencia diseñar y difundir sistemas para minimizar el riesgo comercial y político inherente a las operaciones de exportación a plazo.

Entre las medidas concretas sugeridas se encuentran las siguientes:

- a) Formulación y ejecución de programas de cooperación técnica horizontal en el campo de financiamiento y seguro de crédito a las exportaciones, como un medio para fortalecer y desarrollar los sistemas nacionales de financiamiento de estas últimas.
- b) Intensificación de las actividades de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguro de Crédito a la Exportación (ALASECE). Esta Asociación fue creada a fines de 1981 e inició oficialmente sus actividades en 1982. Ha sido definida como una entidad de cooperación, información y coordinación entre los organismos latinoamericanos y del Caribe vinculados al seguro del crédito a la exportación, y tiene por objetivo fortalecer y ampliar las actividades de sus miembros y desarrollar los mecanismos propios de su ámbito.
- c) Ejecución de programas de armonización entre los mecanismos nacionales de financiamiento y el seguro de crédito a la exportación.
- d) Creación de un sistema de coordinación en el campo del financiamiento y del seguro de crédito a la exportación.
- e) Realización de acciones conjuntas en algunos de los campos antes indicados. Entre tales acciones figura en primer lugar, por su importancia, la captación de recursos en los mercados internacionales de capital para los efectos de la financiación de las exportaciones. Otra acción sobre la base de iniciativas conjuntas que podría considerarse es el establecimiento de acuerdos entre países de la región respecto de las condiciones de financiamiento a plazo para apoyar el fortalecimiento del comercio regional. Esta acción concertada permitiría ajustar las condiciones financieras de los sistemas nacionales en relación a aquellas ofrecidas por terceros países, que hoy en día son desconocidas fuera del mercado potencial. Los acuerdos exigirían acciones de información, coordinación y ajuste de las condiciones financieras, con miras a encontrar algunas modalidades que configuren una preferencia regional en favor de las operaciones

comerciales a plazo ofrecidas por los países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, también interesaría destacar iniciativas conjuntas que se puedan desarrollar en el campo del seguro del crédito a la exportación. En esta materia todos los organismos de seguros de la región mantienen carteras de reaseguros con terceros países, básicamente de los centros industrializados. En esta perspectiva regional, resulta interesante examinar el aumento del grado de reaseguro regional, de modo que el esfuerzo de apoyo al desarrollo de las exportaciones de manufacturas y las operaciones financieras y de seguro a que da lugar beneficien a los países de la región con una máxima participación en las oportunidades de negocios que se generan. Por último, interesa destacar la situación de los países que no cuentan con una infraestructura global de financiamiento y seguro de crédito para apoyar las exportaciones. A este respecto, es muy conveniente evaluar la posibilidad de ajustar algunos sistemas nacionales de seguro, de modo que, mediante acciones conjuntas, puedan satisfacerse las necesidades de los exportadores.

- f) Adecuación de los mecanismos financieros regionales ya existentes de apoyo a las exportaciones, para dar cabida a nuevas funciones. Los recursos financieros disponibles son claramente insuficientes ante la expansión de las exportaciones. En diversas oportunidades se ha destacado el escaso monto de los recursos financieros del programa de financiamiento de exportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en el mecanismo de mediano y largo plazo como en el de corto plazo. Resulta de toda conveniencia para el interés de los países de la región que montos mayores del capital ordinario del banco puedan destinarse a estos propósitos. Hoy en día, esto constituye una prioridad absoluta para los países de la región.
- g) Establecimiento de nuevos mecanismos regionales en el campo de la financiación y seguro de crédito. Estos deberían considerar las posibilidades efectivas de contribuir al financiamiento de las exportaciones de manufacturas de las pequeñas y medianas empresas, sector importante en el desarrollo industrial de la región. Para que el exportador latinoamericano y del Caribe pueda competir en condiciones similares a las de otros exportadores del mundo, debe contar con financiamiento y seguro de crédito a la exportación. Algunos trabajos de la CEPAL han adelantado ideas sobre un mecanismo integral y más adecuado a las necesidades actuales, que podría ser un sistema regional de financiamiento y seguro de crédito a la exportación, con funciones además de garantía y de cooperación técnica.

Dicho mecanismo tendría cuatro líneas de acción, correspondientes a las mayores necesidades de los países de la región en esta materia. Una abarcaría las necesidades del financiamiento y refinanciamiento de operaciones comerciales de exportación de manufacturas con ventas a plazo y pago diferido. Una segunda línea de acción, propia del mecanismo, es la correspondiente al seguro de crédito a la exportación, que puede complementar los regímenes nacionales y organizar con ellos operaciones de reaseguros, coseguros y otras necesarias para apoyar el proceso de desarrollo de las exportaciones. Otra línea de acción que se podría incluir en el sistema es la de actividades de cooperación técnica de distinto tipo y variedad, entre ellas capacitación y asistencia para crear y perfeccionar mecanismos nacionales de financiamiento y seguro de crédito a la exportación. Por último, una cuarta línea de acción sería establecer un servicio regional de garantías de documentos de exportación. Este servicio permitiría efectuar el descuento y redescuento, en los mercados internacionales de capital, de los documentos constitutivos de las operaciones comerciales de exportación de venta a plazos.

Conviene por último señalar que estos esfuerzos en el campo del financiamiento y del seguro a las exportaciones deberían integrarse a la tendencia más global hacia la cooperación financiera sur-sur, tema que excede los límites de este trabajo.^{29/}

9. Sistema regional de información estadística de comercio exterior 30/

En la actualidad no existe un buen sistema de información estadística sobre las exportaciones y las importaciones de América Latina y el Caribe. Las estadísticas de comercio exterior provienen de registros de aduana, lo que condiciona decisivamente la calidad y la naturaleza de la información: la calidad, en cuanto depende del grado de veracidad de los registros; la naturaleza, porque dichos registros se emplean en la recaudación de los derechos aduaneros, es decir responden a las características de los aranceles y no se prestan para el análisis económico. Por otra parte, no sólo el sistema de registros de aduanas condiciona la calidad de la información. Algunas de las prácticas del comercio exterior, como son los regímenes operativos y de comercialización para efectuar transacciones de comercio exterior, tienen ciertas características propias que dificultan el registro apropiado y afectan el tipo de estadísticas que se compila.

Durante el último tiempo las estadísticas de comercio exterior de la región han experimentado en general un considerable mejoramiento, aunque con importantes diferencias entre los países. En este sentido los organismos de integración subregional han desempeñado un papel

preponderante, ya que para los estudios y las negociaciones en el ámbito de los procesos de integración se ha hecho necesario elaborar estadísticas especializadas y avanzar en su homogeneización y su comparabilidad internacional. Sin embargo, todavía existen grandes limitaciones, a nivel regional y subregional, para avanzar en la organización de informática con miras a garantizar un acceso flexible y oportuno a las estadísticas detalladas del comercio exterior de los países de la región.

Se ha señalado que en el proceso de mejoramiento de la información estadística sobre comercio exterior pueden distinguirse conceptualmente cuatro fases (metodológicas más que cronológicas) de creciente complejidad.

La primera fase, que ya está en marcha, consiste en la coordinación operativa de los sistemas subregionales de información y el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL), que mantiene la CEPAL a nivel regional. La ALADI ha emprendido un ambicioso programa para convertir su actual sistema de información en un banco de datos. La Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) realiza un proceso similar. La CEPAL, por su parte, pretende complementar esos esfuerzos y los que realice la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) mediante una mayor fluidez de la transferencia de datos de los países del Caribe, en estrecha coordinación con el Centro de Estadísticas del Comercio Internacional de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas de Ginebra.

Una segunda fase, indispensable para el desarrollo del sistema regional de información, es la armonización de las clasificaciones, criterios y formatos computacionales. Los obstáculos que enfrentan algunos países para alcanzar esta meta son considerables. En muchos casos, necesitarán la cooperación técnica de mecanismos multilaterales y bilaterales. En todo caso, será preciso articular un mecanismo técnico regional de consulta, haciendo uso de los que ya se han establecido a nivel de los organismos regionales de integración.

En una tercera fase, que supondría un nivel superior de desarrollo del sistema regional de información de comercio exterior, podría pensarse en la integración efectiva del banco de datos regional con los bancos de datos subregionales, de manera de permitir el acceso directo de cualquier país a la base de datos de dichos bancos. Cualquiera consideración que se haga sobre el desarrollo de esta fase debe basarse en un cuidadoso análisis de la demanda actual y potencial de estadísticas detalladas por parte de los países miembros. Del mismo modo, un sistema con este nivel de complejidad probablemente se justifique sólo cuando sea posible mantenerlo con estadísticas de frecuencia trimestral y aun mensual. Si llegara a ser factible un sistema regional con una configuración como la descrita, sería conveniente ampliarlo con información adicional pertinente para el análisis del

comercio, además de la estadística: es el caso de la información sobre gravámenes y reglamentación del comercio.

En cuarto lugar, por distante que parezca, no puede dejar de mencionarse otra fase del sistema regional integrado de información sobre comercio exterior, que consistiría en una red regional interconectada de bancos nacionales de datos con focos de concentración en los bancos subregionales y en los bancos regionales. Permitiría el acceso inmediato, desde cualquier país, a la base de datos de cualquier otro país o a las bases regionales o subregionales, las que a su vez podrían obtener directamente los datos de cada país para la elaboración de estadísticas agregadas o para análisis comparativos. Una red de este tipo podría incluir no sólo el sistema integrado de estadísticas de comercio exterior y el sistema de información arancelaria, sino además podría constituir un soporte técnico verdaderamente apto para un sistema de información comercial que incorporara cotizaciones, ofertas y pedidos concretos. Este sistema de información podría estar actualizado permanentemente y facilitaría la ampliación del comercio intrarregional y el avance de la integración comercial.

10. Fletes marítimos

En 1981, las marinas mercantes de los países de la ALADI transportaron en volumen 32% del comercio exterior por mar: 22% de las exportaciones y 58% de las importaciones. Su participación en el monto de los fletes fue de 33%; 21% de las exportaciones y 46% de las importaciones. Cabe destacar que el monto total de los fletes marítimos ascendió, en 1981, a 13 400 millones de dólares, de los cuales 9 000 millones se pagaron a armadores extranjeros, mientras las empresas navieras nacionales percibieron 4 400 millones de dólares. Hay pues un margen nada despreciable para elevar la participación nacional en los fletes de comercio exterior. Por supuesto, debe recordarse que la sustitución de buques de otras banderas por naves nacionales produce retorno de divisas equivalentes sólo a una parte de las entradas por fletes, porque debe hacerse frente a los desembolsos en el extranjero por concepto de gastos de puerto, combustibles, avituallamiento, estiba y desestiba, derechos de pasos de canales, etc.^{31/}

Es indispensable realizar un estudio integral de los fletes de transporte por agua con indicación de la participación que corresponde a los armadores nacionales con el acarreo en buques propios y separadamente en barcos fletados y, en lo posible, de la incidencia del rubro en la economía de las respectivas naciones. Ello resulta difícil porque es escasa la información disponible, y tal vez habrá que esperar hasta que se aplique en la región el sistema uniforme de estadística de transporte marítimo que propician la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y la CEPAL.

Como se ha señalado, la información presentada por muchos países latinoamericanos y del Caribe al Fondo Monetario Internacional respecto del efecto neto del transporte marítimo en su balanza de pagos es incompleta y poco confiable. Para poder elaborar, aplicar y evaluar políticas de transporte marítimo en la región, es esencial contar con la información oportuna respecto a la cuenta total de fletes correspondientes a exportaciones e importaciones de cada país, a la distribución de esos fletes entre líneas navieras nacionales y extranjeras y a la distribución por banderas de las cantidades físicas de los productos exportados e importados. Igualmente, debe contarse con datos suplementarios relativos a los pagos de empresas navieras nacionales y extranjeras por concepto de gastos portuarios, fletamento de barcos, combustibles, etc.^{32/}

Notas

1/ Ricardo Ffrench-Davis, Economía internacional, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 423.

2/ Sobre el tema véase, CEPAL, Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina (E/CEPAL/G.1303), Santiago de Chile, marzo de 1984, especialmente pp. 148 a 162.

3/ Al respecto véase Augusto Bermúdez, América Latina: panorama actual de la integración y cooperación (E/CEPAL/L.299), Santiago de Chile, CEPAL, mayo de 1984.

4/ Basado en Moisés Lejavitser, "Obstáculos al comercio intralatinamericano y esfuerzos tendientes a su reactivación", Boletín de Estudios Monetarios, CEMCH, 1985.

5/ Sobre el tema véase también ALADI, La preferencia arancelaria regional como instrumento de creación de comercio (ALADI/SEC/Estudio 32), agosto de 1985.

6/ Basado en Jorge Torres, Estudio sobre las restricciones no arancelarias en los países de la ALADI (LC/R.367), Santiago de Chile, CEPAL, septiembre de 1984.

7/ Basado en CEPAL, Aspectos de una política latinoamericana en el sector de los productos básicos (E/CEPAL/R.335/Rev.1), Santiago de Chile, abril de 1983.

8/ Basado en Alexander J. Yeats, "El proteccionismo agrícola contemporáneo: un análisis de sus efectos económicos internacionales y de las opciones de reforma institucional", Integración latinoamericana, Año 7, N° 68, mayo de 1982.

9/ Basado en Miguel de L. Bohomoletz, Posibilidades de aumentar el comercio regional de bienes minerales metálicos y de metales (LC/R.390(Sem.19/13)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1984.

10/ Basado en Fernando Sánchez Albavera, Perfil y posibilidades de una empresa multinacional de comercialización minera: el caso de América Latina (LC/R.385(Sem.19/10)), Santiago de Chile, CEPAL, 1984.

11/ Basado en Guillermo Salas, Opciones de integración vertical de la minería en América Latina (LC/R.383(Sem.19/8)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1984.

12/ Basado en José Luis Mardones, Algunas reflexiones sobre las opciones de integración vertical de la minería en América Latina (LC/R.384(Sem.19/9)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1984.

13/ Basado en Guillermo Ondarts, "El poder de compra estatal como instrumento de integración económica", Integración latinoamericana, Año 8, N° 77, marzo de 1983. Del mismo autor y Carlos Correa, Compras estatales e integración económica, Buenos Aires, INTAL, 1982.

14/ Basado en Canalización regional de la demanda importada por el sector público (ALADI/SEC/Estudio 29), Montevideo, 1985.

15/ Basado en Eugenio Lahera, "Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina", Revista de la CEPAL, N° 25, Santiago de Chile, abril de 1985.

16/ Estas proposiciones de política están basadas en Eugenio Lahera, Quince años de la Decisión 24. Evaluación y perspectivas, CIEPLAN, Notas técnicas, N° 82, junio de 1986.

17/ Basado en UNCTAD, El proteccionismo, las relaciones comerciales y el ajuste estructural (TD/274), Belgrado, junio de 1983.

18/ The OECD Observer, "Costs and benefits of protection", N° 134, mayo de 1983.

19/ William Cline, Exports of Manufactures from Developing Countries, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1984.

20/ Citado en The Economist, 30 de noviembre de 1985.

21/ Marcelo Halperin y Alvaro Jara, El GATT y la regulación del comercio internacional de productos básicos, INTAL, Buenos Aires, 1983.

22/ B. Griffiths y K. Phylaktis, "Time to open up the international service lane", South, N° 32, junio de 1983.

23/ Jeffrey J. Schott, International Trade in Services, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, agosto de 1982.

24/ El tema fue planteado por Robert Cohen en un documento aún inédito presentado al Centro sobre Empresas Transnacionales de Naciones Unidas.

25/ Basado en SELA, Los servicios y el desarrollo de América Latina (SP/RCLA/SERV/DT N° 2), Caracas, julio de 1984.

26/ En este sentido, véase André Sapir y Ernst Lutz, Trade in Services: Economic Determinants and Development-Related Issues, World Staff Working Paper N° 480, Washington, D.C., agosto de 1981.

27/ Basado en Jorge Torres, Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional: intercambio compensado (LC/R.440), Santiago de Chile, CEPAL, junio de 1985. Véase también, Isidoro Hodara, Comercio de contrapartida-

experiencias de algunos países latinoamericanos (UNCTAD/ST/ECDC/27), Ginebra, septiembre de 1985.

28/ Basado en CEPAL, Notas sobre diversos aspectos de la financiación de las exportaciones (E/CEPAL/Sem.18/R.2), Santiago de Chile, mayo de 1984, e Informe final de la Segunda Mesa Redonda sobre el Financiamiento de las Exportaciones de Manufacturas de América Latina (E/CEPAL/Sem.18/R.5), Santiago de Chile, septiembre de 1984.

29/ Al respecto véase, Dragoslav Avramovic, "South-South financial cooperations, a window of opportunity", Third World Affairs, 1985, Londres, 1986.

30/ Basado en CEPAL, Acceso a las fuentes de información estadística sobre el comercio exterior de América Latina (E/CEPAL/G.1301), Santiago de Chile, febrero de 1984.

31/ Basado en Tomás Sepúlveda W., Los fletes marítimos en la economía internacional: el caso de los países de la ALADI, documento presentado en el Seminario sobre Comercio Internacional de Servicios, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1984.

32/ Véase CEPAL, América Latina y la estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional (E/CN.12/947/Add.2), Santiago de Chile, 1973.

AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ECONOMIA MUNDIAL */

*/ Este trabajo fue preparado por la señora Vivianne Ventura-Dias, ex funcionaria de la UNCTAD, y por el señor Gustavo Fernández-Saavedra, Coordinador del proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD-RIA/82/012, "Apoyo al sector externo". Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de las instituciones participantes en el Proyecto.

1. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe deben necesariamente prepararse para enfrentar las transformaciones en la estructura internacional de la producción, la demanda y el comercio que se producen debido a los cambios en los países industrializados. Pese a todos los esfuerzos por modificar la naturaleza vulnerable de su economía, la región sigue dependiendo de los países industrializados en cuanto a los bienes de capital, la tecnología, la gestión y el financiamiento, y además para colocar sus materias primas. Considerada en conjunto, continúa integrándose a los mercados mundiales mediante la exportación de productos primarios, aun cuando el dinamismo del comercio mundial se ha concentrado en las manufacturas.

No es probable que los cambios económicos internacionales contribuyan a alterar esta situación, por cuanto existe la tendencia a emplear un lenguaje de coacción en esferas que antes fueron de cooperación. Ciertos países industriales, además, realizan esfuerzos concertados para redefinir la cooperación internacional en sus propios términos, y para reorientar algunas instituciones internacionales en ese sentido, privando a otras entidades de significación política y perjudicando la credibilidad del diálogo multilateral en torno al desarrollo, al reducirlo a un mero debate retórico.

El presente seminario sobre América Latina y el Caribe y la Economía Internacional tiene por objetivo hacer aportes al proceso de reflexión colectiva que se realiza actualmente en la región. Los gobiernos latinoamericanos y del Caribe han demostrado su capacidad de unir sus fuerzas y buscar soluciones regionales para problemas también regionales. De ello, dos buenos ejemplos son el Consenso de Cartagena y el Grupo de Contadora (junto con su Grupo de Apoyo). En los últimos años, los gobiernos de la región han multiplicado las consultas oficiosas recíprocas, con miras a compartir experiencias y analizar dificultades comunes. Tal impulso debe aprovecharse para analizar cómo se integra la región a la nueva economía internacional que está surgiendo y para esbozar una estrategia latinoamericana y del Caribe para las negociaciones económicas internacionales en torno a la cooperación y la integración regionales y subregionales. Se trata fundamentalmente de recuperar, para las propuestas regionales, la coherencia y la iniciativa en negociaciones

internacionales, lo que comienza con esfuerzos internos para fomentar el cambio estructural y con una minuciosa atención al alcance de la cooperación regional.

Durante los últimos decenios, la capacidad de negociación de América Latina y el Caribe se ha reducido en forma considerable. La estrategia de relaciones económicas internacionales, tal como fue concebida a fines de los años cincuenta bajo el liderazgo de Raúl Prebisch y de la CEPAL, tenía carácter global y correspondía a las prioridades nacionales y regionales. Encarnaba el consenso existente en la región en esa época respecto de la estrategia de desarrollo (industrialización para sustituir importaciones) y respecto de la función que debería cumplir el comercio en el proceso de desarrollo industrial latinoamericano (proporcionar divisas necesarias para importar bienes de capital, tecnología y bienes intermedios estratégicos). Durante todo el decenio de 1960, América Latina y el Caribe mantuvieron un papel central en el análisis creativo del desarrollo y del comercio; sin embargo, el consenso regional se vio socavado por las inesperadas consecuencias de la aplicación de las políticas de industrialización para sustituir importaciones. La amplia disponibilidad de liquidez internacional y las crisis políticas de los años setenta, junto con la aplicación, por parte de algunos países de la región, de modelos monetaristas ortodoxos y de políticas de liberalización del comercio, crearon grandes distancias entre los países. A pesar de que hubo grandes cambios en la situación regional e internacional, éstos no se tradujeron a variaciones en la estrategia de negociación, la que siguió siendo la misma durante los últimos veinte años.

Este documento se basa en las principales conclusiones de los estudios preparados por consultores respecto de los grandes problemas de los países latinoamericanos y del Caribe en las esferas del endeudamiento, el financiamiento, el comercio y el cambio tecnológico, con miras a presentar una visión integrada de estos ámbitos de política. Procura estimular la reflexión, en el entendido de que, si bien las materias analizadas son de orden económico, la problemática subyacente es esencialmente de carácter político.

No hay posibilidad de recuperación y de crecimiento regionales sin una solución adecuada a la crisis de la deuda externa y sin una reducción considerable de la transferencia neta de recursos. La región, en su conjunto, tiene una deuda externa equivalente a alrededor del 60% del producto interno agregado, y transfiere al exterior casi la mitad del ahorro neto agregado, o 3 a 4% del producto regional, por concepto de pagos de intereses. Los países de la región han adoptado estrategias de subsistencia. Las respuestas estratégicas, que procuran sentar las bases de posibilidades futuras, han sido desplazadas por fórmulas de supervivencia a corto plazo. La transferencia neta de recursos hacia fuera de la región ha detenido bruscamente la inversión interna, y en varios países

incluso ha afectado las existencias de capital. Esta situación se ha visto agravada por la reducción del gasto público en educación, investigación y capacitación técnica, en circunstancias que los países industriales modernizan sus viejas industrias y se desplazan rápidamente hacia nuevos ámbitos de la producción.

El nexo entre los temas de la deuda, el comercio, el cambio tecnológico y el financiamiento para el desarrollo, antes materia de debate meramente teórico, es hoy asunto urgente en el marco de las posturas adoptadas por los países e instituciones y países acreedores durante las negociaciones sobre endeudamiento. En ellas, los países industriales, ya sea en forma directa o a través de instituciones internacionales de desarrollo y financiamiento, expresan abiertamente opiniones acerca de cómo deberían los países de la región y otros países en desarrollo integrar sus respectivas economías a la producción y el comercio mundiales, en un sentido que, de aceptarse, no haría más que aumentar la crónica vulnerabilidad de la región. En consecuencia, una estrategia propia de América Latina y del Caribe tendría que ubicar adecuadamente la función del comercio exterior en el marco del proceso de desarrollo económico y social para poder reemplazar el modelo simplificado de liberalización comercial por una estrategia bien formulada y destinada a atender las necesidades concretas de desarrollo de la región.

La denominación "América Latina y el Caribe" es una abstracción que recubre un conjunto heterogéneo de naciones-estados de diversos tamaños y variados niveles de desarrollo económico. Sin embargo, y más allá de sus diferencias, éstas comparten preocupaciones comunes de autonomía regional y una tradición cultural común, proveniente de su pasado colonial, aun cuando los idiomas sean diferentes en Brasil, en varios países del Caribe y en el resto de América Latina. Sin bien no cabe dejar de lado los problemas particulares de cada país, el presente estudio se centra en los denominadores comunes. Se trata de dar elementos de una estrategia global y coherente para negociar una mejor integración de la región en la economía mundial, destacando las vinculaciones entre las dimensiones interna, regional e internacional de las estrategias de desarrollo. Entre tales elementos se cuentan recomendaciones sobre formas de participación regional en las próximas negociaciones internacionales, y sugerencias para un programa regional de cooperación en los ámbitos financiero, comercial y de cambio tecnológico.

2. Las nuevas relaciones económicas internacionales

Los cambios estructurales, entendidos como modificaciones convenientes y de largo plazo en la estructura de la producción y el comercio de los países en desarrollo, fueron el tema principal de la política de cooperación para el

desarrollo en los años sesenta. Los aspectos más destacados de cooperación internacional se agruparon en torno a la estabilización de los precios de los productos básicos, el acceso favorable a los mercados de los países industriales y un financiamiento para el desarrollo destinado a fomentar programas de industrialización. Los cambios en el escenario mundial han alterado considerablemente los términos del debate, sin que haya habido logros significativos en los programas negociados. En los años setenta, el interés en fomentar cambios estructurales en el seno de las economías de los países fue desplazado hacia el fomento de cambios estructurales en el sistema económico internacional. Se dio más importancia al acceso a los mercados y a los esquemas de estabilización de precios que a la producción y a la diversificación comercial. La disminución del ritmo de crecimiento de la economía mundial puso en evidencia que era difícil para el sistema existente adaptarse a la expansión y la diversificación de la capacidad productiva de algunos países en desarrollo. Hubo un cambio de dirección del proceso de cooperación internacional, por cuanto los países industriales pusieron como prerequisite de acceso a sus mercados y recursos las reformas de las políticas internas de los países en desarrollo, de acuerdo con modelos de liberalización.

En los años setenta, especialmente tras la primera gran alza de los precios del petróleo, los países en desarrollo presionaron para obtener una amplia acción internacional con miras a modificar el orden económico mundial existente. La creación de la OPEP, la pasmosa coordinación de los exportadores de petróleo para alzar los precios del producto y la consiguiente transferencia masiva de recursos financieros de los países consumidores a los países productores de petróleo, llevaron a otros países en desarrollo a procurar también obtener un mayor control de los mercados de productos básicos mediante la creación de nuevas asociaciones de productores. También parecía posible que los países latinoamericanos y del Caribe estuvieran en mejor posición para negociar acuerdos internacionales de productos básicos destinados a estabilizar los precios.^{1/} La comunidad internacional aprobó importantes resoluciones con el objeto de promover cambios estructurales en las relaciones económicas internacionales, lo que se concretó en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Las conferencias internacionales, sobre todo las del ámbito de las Naciones Unidas, se realizaban en un clima de euforia. Durante el período se pusieron en marcha iniciativas de gran importancia, tales como el Programa Integrado de Productos Básicos, que incluía el Fondo Común, y la negociación sobre códigos de conducta para las empresas transnacionales y para la transferencia de tecnología, así como las primeras negociaciones mundiales entre el Norte y el Sur.

Para mejorar el sistema económico internacional y hacerlo más equitativo, se hacía indispensable el pleno acuerdo de los países desarrollados de economía de mercado. Los países industriales aceptaron dar un trato favorable a las exportaciones de los países en desarrollo, considerándolo necesario para fomentar el desarrollo mediante el comercio. El sistema multilateral creado tras la Segunda Guerra Mundial, cuyo funcionamiento había sido satisfactorio en relación con los países industrializados, se abrió finalmente para recibir a los países en desarrollo. Tras haber sido sorprendidos por el súbito incremento de los precios del petróleo, los países industriales lograron reorganizarse y obtener, entre otros beneficios, los derivados del reciclaje de los petrodólares a través del sistema bancario y financiero internacional.^{2/}

Sin embargo, quedó en claro que ya no se sostendría el objetivo del pleno empleo, vigente al establecerse el sistema multilateral de las instituciones de Bretton Woods. La estrategia de pleno empleo fue sustituida por políticas antiinflacionarias que condujeron a la recesión global de comienzos de los ochenta y a la pronunciada reducción de los precios de las materias primas.^{3/} Los cambios políticos en los Estados Unidos reforzaron todavía más la tendencia a otorgar mayor trascendencia a la estabilidad de los precios internos que al pleno empleo. Más aún, los países desarrollados de economía de mercado, y en especial los Estados Unidos, comenzaron a mostrar una clara preferencia por el bilateralismo en sus relaciones económicas internacionales, y hubo diversas iniciativas para disminuir la importancia de los foros multilaterales de negociación, en especial aquellos cuyo sistema de votación favorece a los países en desarrollo (organizados en el Grupo de los 77). Privados de importancia en asuntos concretos, y con una presencia disminuida por la falta de voluntad de negociación de los países desarrollados de economía de mercado, tales foros se están transformando en escenarios donde los países en desarrollo y los países industriales no hacen más que intercambiar declaraciones retóricas.

Es evidente que no se pueden dejar de lado las negociaciones multilaterales, por cuanto ciertos temas, por su propia naturaleza, deben necesariamente tratarse en forma multilateral. En tales casos, los debates se remiten a foros intergubernamentales donde los países en desarrollo tienen escaso margen de acción conjunta, y donde la preparación técnica de las reuniones se basa en valores y modelos concordantes con los de los países industriales. Cuando los países en desarrollo presentan propuestas concertadas, pueden ser fácilmente derrotados, por cuanto el proceso decisorio está en manos de los países desarrollados de economía de mercado.^{4/} Los países en desarrollo no están en situación de insistir en foros alternativos, como por ejemplo la UNCTAD.

El problema excede las dimensiones del derecho a votación. Incluso en los foros donde tienen mayoría los países

en desarrollo, suelen enfrentarse a un veto de facto, por cuanto la cooperación internacional exige el consenso y el acuerdo de los países industrializados, sin los cuales las resoluciones de cambio en las relaciones económicas internacionales no tendrían aplicación práctica. En consecuencia, los países en desarrollo siguen enfrentando el problema de su limitado poder de negociación.

La redistribución del ingreso mundial mediante los mayores precios del petróleo fue de corta duración. Actualmente, el orden económico internacional se centra más que nunca en el pequeño grupo de países desarrollados de economía de mercado, que concentran el poder tecnológico, militar, político y económico. Los hechos recientes demuestran que estos países han optado por aceptar las consecuencias negativas de sus políticas antiinflacionarias, en términos de mayor desempleo interno y menores ingresos por concepto de exportaciones a los países en desarrollo. Es posible que se considerara que la disciplina impuesta en los mercados laborales internos y en las relaciones entre Norte y Sur compensaba con creces la pérdida de exportaciones hacia América Latina y el Caribe, así como a otras regiones en desarrollo.

Los países industrializados coordinan cada vez más muchas de las esferas de sus actividades militares, políticas y económicas. Aunque persisten graves conflictos, se han hecho gestiones para fomentar las consultas officiosas respecto de sus políticas macroeconómicas internas. En el acuerdo denominado del Hotel Plaza, los Estados Unidos, junto con el Reino Unido, Francia, Japón y la República Federal de Alemania, convinieron en reducir las disparidades entre las diversas monedas y en poner mayor orden en el sistema monetario internacional, lo que se consolidó en la reunión cumbre de Tokio. En ésta se acordó que los Ministros de Hacienda del Grupo de los Siete se reunirían con el Director General del FMI con miras a mejorar la coordinación de la política macroeconómica. Si bien los países desarrollados de economía de mercado tienen preocupaciones respecto de la estabilidad de su propia recuperación y de los efectos de ésta sobre el comercio mundial, hoy admiten que su comercio recíproco volverá a los niveles de crecimiento interrumpidos por el aumento de los precios del petróleo, y podrá contrarrestar cualquier posible pérdida de exportaciones a países exportadores de petróleo.^{5/}

Los países desarrollados de economía de mercado afirman que los países en desarrollo, y especialmente los de América Latina y el Caribe, deben realizar su proceso interno de acumulación de capital sobre la base de su propio ahorro. El capital extranjero, en forma de inversión extranjera directa, vendría más tarde, una vez retomado el crecimiento, en caso que se formularan y ejecutaran correctamente las políticas monetarias, institucionales y salariales. La nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, que se pondrá en

marcha oficialmente en Punta del Este en septiembre de este año, podría transformarse de facto en un foro para negociar acerca de la interdependencia de los asuntos comerciales, financieros y monetarios, desde el punto de vista de los países desarrollados de economía de mercado, aun cuando éstos nunca se hayan mostrado dispuestos a hacerlo en otros foros internacionales, como la UNCTAD. El tema del acceso a los mercados se está desvinculando de las necesidades del desarrollo, y se relaciona en cambio con los pagos de la deuda. En otras palabras, para obtener mayor financiamiento del FMI y del Banco Mundial, se pedirá a los países en desarrollo que desmantelen sus sistemas de protección y liberalicen sus disposiciones respecto del comercio de servicios. Se les pedirá, en síntesis, que abran sus mercados a los países industriales.6/

Es probable que, en un principio, las concesiones se negocien sobre la base de la reciprocidad, sin respetar compromisos anteriores. Los temas nuevos, como los servicios, la inversión extranjera directa y los derechos de propiedad intelectual podrían cambiar en forma drástica el marco legal de las transacciones del comercio internacional. Se cree que la posición negociadora de los países industriales consistirá en apoyar políticas liberales en el sector de bienes siempre que los países en desarrollo les brinden acceso a sus mercados de servicios.7/

Se trata de la primera ronda de negociaciones comerciales en que los países en desarrollo participan desde las etapas iniciales. En rondas anteriores, prefirieron observar pasivamente, ante la perspectiva de tener que otorgar reciprocidad a cambio de concesiones negociadas. El carácter del dilema no se ha modificado fundamentalmente. Marginarse de las negociaciones significaría quedar ajenos a la creación de las reglas que regirán el comercio en esferas que comienzan a expandirse, como los servicios, especialmente los de alta tecnología. Sin embargo, la participación activa de los países en desarrollo no garantiza que sus intereses comerciales sean efectivamente tomados en cuenta por los principales países negociadores.

Los países desarrollados de economía de mercado han retomado la iniciativa en todos los foros de negociación multilateral; no han dudado en eliminar, o simplemente en pasar por alto, grandes compromisos adquiridos con los países en desarrollo durante los últimos diez años, ni en obstaculizar los intentos de estos últimos por lograr un comercio más equitativo.

Los temas propuestos para la nueva ronda de negociaciones multilaterales ponen de manifiesto los cambios en la importancia relativa que se otorga a los diversos asuntos, y los actores. La principal preocupación institucional consiste en fortalecer la estructura del GATT, ampliar los alcances de su acción y reforzar sus vínculos con el FMI y el Banco Mundial. La nueva ronda tiene como objetivos principales la

liberalización del comercio mundial, la reducción de la intervención gubernamental en dicho comercio, y la incorporación de nuevas disposiciones relativas a los servicios, la inversión extranjera directa, la tecnología y los derechos de propiedad intelectual, en el marco legal del GATT, con miras a liberalizar su intercambio. Los países desarrollados de economía de mercado no contemplan concesiones a los países en desarrollo. Su posición negociadora consiste en desestimar parcialmente sus compromisos no cumplidos con los países en desarrollo y exigir a éstos nuevos compromisos de derogación de sus normas sobre inversión extranjera directa, servicios y bienes de alto contenido tecnológico (sobre todo en informática y telecomunicaciones).

En relación con la nueva ronda de negociaciones multilaterales, la posición de América Latina y el Caribe ha tenido un carácter defensivo, parcial, y vinculado a sus necesidades más inmediatas. No se han formulado propuestas amplias que vinculen temas tales como la deuda y el financiamiento, el proteccionismo y los productos básicos, aunque sí se ha llamado la atención respecto de las contradicciones entre el proteccionismo en los países desarrollados de economía de mercado y el servicio de la deuda por medio de los excedentes comerciales.^{8/} Como otros países en desarrollo, los de la región se han visto en la incómoda posición de defender el marco legal del sistema económico internacional, el mismo que antes procuraron alterar en forma drástica. En el juego retórico, los países en desarrollo han sido arrinconados y casi derrotados, al tener que emplear argumentos que no pueden llevar hasta sus últimas consecuencias. Se encuentran en la contradictoria posición de invocar continuamente principios de ventajas comparativas para justificar su exportación a los países desarrollados de manufacturas que hacen uso intensivo de la mano de obra, mientras rechazan un raciocinio que los lleve a especializarse en productos basados en los recursos de que disponen, y que se deriva de la misma línea de pensamiento. No son los únicos en emplear la retórica contradictoria del proteccionismo y la liberalización del comercio. Sin embargo, los países desarrollados de economía de mercado reconocen plenamente las contradicciones, y actualmente insisten en la plena integración de los países en desarrollo al sistema de intercambio mundial, como medio de eliminar las obligaciones antes contraídas con el proceso de desarrollo.

La posición de los países industriales ha sido claramente la de integrar los temas financieros y monetarios con la liberalización comercial y las políticas de inversión extranjera directa. Hay indicios de que los países desarrollados de economía de mercado consideraron la crisis del endeudamiento como una oportunidad para ampliar el control que ejercen sobre el sistema internacional y financiero y sobre la economía de los países deudores. En la práctica, el carácter prolongado de la crisis no generó cambio alguno en el

tratamiento bilateral, caso por caso, del problema entre deudores y bancos privados, bajo la égida del FMI. Con excepción de las negociaciones del Club de París, los países desarrollados de economía de mercado no han participado directamente en negociaciones sobre endeudamiento, salvo en momentos muy definidos en que estuvieron en juego sus sistemas bancarios internos. Se han rechazado sistemáticamente todas las iniciativas de los países deudores para iniciar un diálogo político entre sus gobiernos y los de los países acreedores, con participación de instituciones financieras multilaterales y bancos comerciales.^{9/} En este marco, la iniciativa Baker constituye un tímido reconocimiento de la interdependencia entre países deudores y acreedores (aunque la corresponsabilidad no se reconoce) y de la imposibilidad de resolver la crisis del endeudamiento sin reiniciar el crecimiento en los países en desarrollo.

El problema de la deuda parece preocupar fundamentalmente a los países industriales sólo en la medida en que afecte la estabilidad de sus instituciones financieras internas y de la economía mundial. El grado de perjuicio que acarrear al proceso de desarrollo los pagos por concepto de la deuda se considera problema de los países en desarrollo. Los países industriales no aceptan, en relación con un reinicio del crecimiento y del desarrollo, las obligaciones que se desprenderían de la aceptación de su corresponsabilidad en los problemas financieros externos que han tenido en los últimos años los países en desarrollo. Por el contrario, tanto los países acreedores como las instituciones internacionales siguen defendiendo las virtudes del sistema de libre mercado y de inversión extranjera directa como instrumento de crecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe. Se ha asegurado a la región que puede confiar en la recuperación económica de los países desarrollados de economía de mercado, así como en la transmisión de sus efectos al comercio mundial, para reiniciar su crecimiento, siempre que se adopten modelos ortodoxos y estáticos de eficiencia en la asignación de recursos.^{10/}

El modelo de crecimiento mediante liberalización del comercio, implícito en la Carta de La Habana, firmada aunque no ratificada por 53 países en 1948, fue objeto de abierta crítica por parte de Prebisch, algunos de cuyos argumentos siguen teniendo plena validez. Destacaba la tendencia secular a la reducción de las importaciones de alimentos y materias primas por parte de los países industriales, por efectos del progreso tecnológico, la producción de materias primas sintéticas y la aplicación de modernas técnicas agrícolas en los países avanzados. Estos factores estructurales impedían eliminar los obstáculos al libre juego de las fuerzas de mercado en la economía mundial, que podría haber traído consigo una expansión comercial beneficiosa para todos.^{11/} Sostenía que la integración de los países en desarrollo a los mercados internacionales mediante la exportación de productos

básicos y la importación de manufacturas tenía escasas probabilidades de contribuir a los cambios estructurales que con urgencia requerían las economías de dichos países.

3. La economía mundial: el cambio estructural y los costos del ajuste

Tras la Segunda Guerra Mundial, la economía internacional se caracterizó por el dinamismo del comercio de manufacturas, sobre todo a través del intercambio dentro de una misma industria o dentro de una misma firma; por la importancia del comercio recíproco entre los países industriales, y por la internacionalización de las finanzas y de la producción por la vía de las empresas transnacionales. Tales tendencias se reforzaron gracias a la estabilidad de los precios mundiales y la plena convertibilidad de las principales monedas que siguieron al establecimiento de las instituciones de Bretton Woods, hasta que, inmediatamente después de la guerra de Vietnam, a comienzos de los años setenta, se produjo la crisis del dólar. Los efectos de las bruscas alzas de precios del petróleo durante el decenio agravaron los problemas monetarios y fiscales en algunas economías industriales, sin afectar su comercio ni su intercambio de capital, personal capacitado, servicios y tecnología.^{12/} Casi la totalidad de la inversión extranjera directa procede de los países desarrollados de economía de mercado, los que a su vez absorben más de las tres cuartas partes de dicha inversión.

En la práctica, la perfecta simetría entre la participación de los países industriales en el producto interno bruto mundial y su participación en el comercio mundial es un fenómeno reciente. Antes de la Segunda Guerra Mundial, los países desarrollados de economía de mercado tenían en el comercio mundial una participación relativamente inferior a su proporción del producto interno bruto del mundo. Sin embargo, los cambios estructurales del comercio internacional, caracterizados por la arrolladora importancia de las manufacturas y por el crecimiento del comercio recíproco entre países industriales, hicieron que la participación de los países desarrollados de economía de mercado en el valor total de las exportaciones mundiales se incrementara de 63% en 1950 a 77% al comenzar la primera gran alza del petróleo. La misma era, en términos generales, la fracción del producto interno bruto mundial que correspondía en ese período a los países industriales. Los países en desarrollo importadores de petróleo redujeron su participación en el comercio mundial de 30 a 16%. La participación de los países en desarrollo en general en el valor de las exportaciones mundiales mejoró, entre mediados del decenio anterior y comienzos del actual, pero la parte correspondiente a los países importadores de petróleo se mantuvo en 16%.^{13/}

En los últimos tres decenios hubo cambios considerables dentro del grupo de los países desarrollados de economía de mercado. Los más importantes fueron: el rápido crecimiento del Japón; el menor liderazgo estadounidense, país al que correspondía más del 40% del producto interno bruto mundial en 1962 y sólo algo más del 30% en 1982,^{14/} y el inicio y fortalecimiento de la cooperación y la integración económica en Europa.

Cabe decir que los Estados Unidos perdieron en la economía mundial su posición hegemónica de posguerra, pero no su poder militar, político ni financiero. La pasmosa ventaja tecnológica de los Estados Unidos en los años cincuenta y sesenta desapareció; el menor ritmo de crecimiento de la productividad coincidió con la integración de la economía estadounidense a una economía mundial cada vez más competitiva. Además, la economía más poderosa llegó a ser deudora neta del resto del mundo por primera vez desde la Primera Guerra Mundial. A fines de los años ochenta, la deuda externa de los Estados Unidos probablemente excederá la de Brasil y México en conjunto. La conjunción de grandes déficit presupuestarios y comerciales transformó a los Estados Unidos en el principal receptor neto de inversión directa. Mientras a comienzos de 1970 captaba un 9% de los fondos mundiales, ahora la cifra está entre 45 y 50%. El mercado estadounidense ha seguido siendo el principal centro de inversión de las empresas transnacionales radicadas fuera de su territorio y las transnacionales con sede en el país han reducido considerablemente el ritmo de sus compromisos en el extranjero.^{15/}

En el plano intrasectorial, ciertos grandes cambios en los países desarrollados de economía de mercado han afectado a los países en desarrollo en general y a América Latina y el Caribe en particular. Por una parte, la industria de dichos países se ha transformado estructuralmente, desplazándose hacia sectores y grupos de productos de mayor valor agregado y de uso intensivo del conocimiento técnico, y se han creado importantes industrias y productos nuevos, para nuevos mercados, sobre la base de la tecnología. Por otra parte, se han mantenido y mejorado las antiguas industrias, tales como la del acero, la de la construcción naval, la de textiles y vestuario y la de la agricultura. En esta última, la producción subsidiada ha eliminado o reducido el acceso al mercado de las exportaciones de los países en desarrollo, y, en casos como el del azúcar, ha provocado una competencia directa con los países en desarrollo en torno al acceso a los mercados mundiales, con catastróficas consecuencias para los precios de los productos básicos. Además, los mejores métodos de producción y los cambios demográficos han reducido en forma sostenida la demanda intermedia y final de materias primas. Estos procesos de cambio estructural y de ajuste en los países desarrollados de economía de mercado se han vinculado a diversas formas de proteccionismo y de comercio administrado,

mediante acuerdos bilaterales destinados a evitar a ciertos grupos internos de los países los costos del ajuste.^{16/}

En realidad, los orígenes del colapso de la ideología del libre comercio de los años sesenta deben buscarse, en los países desarrollados, en los profundos cambios estructurales que han dado a la economía mundial una nueva fisonomía. El libre comercio, ideal de la posguerra, se avenía con el período de crecimiento sin precedentes del consumo masivo de bienes estandarizados y de grandes diferencias de tecnología entre los países industrializados y los semi-industrializados.^{17/} Varios estudiosos han destacado el papel dominante de los Estados Unidos en la posguerra en industrias como las de acero, productos químicos, automóviles, caucho y maquinaria eléctrica, papel que se reflejó en las políticas comerciales estadounidenses, codificadas luego en el GATT y en las rondas comerciales subsiguientes. Se admitía la aplicación de políticas gubernamentales en la medida que lograsen asegurar estabilidad y condiciones predecibles para recuperar los altos costos fijos de la inversión en tales industrias; en caso contrario, se esperaba que los gobiernos no intervinieran en la vida económica.^{18/} La situación ha cambiado, y las industrias principales no son ya las de bienes de consumo masivo.

En la actualidad, se debate intensamente en los Estados Unidos la necesidad de adoptar una estrategia nacional, que implica una función activa y explícita del gobierno, ante el proceso de cambio estructural en la economía internacional.^{19/} El resultado de dicho debate sin duda influirá en las políticas estadounidenses de comercio internacional. Se citan los casos de la República Federal de Alemania, de Francia y sobre todo del Japón como ejemplos de estrategias gubernamentales coherentes y logradas, con políticas para facilitar y acelerar la transición de la economía hacia actividades de mayor nivel técnico y mayor valor agregado.

En los países desarrollados de economía de mercado, muy pocas autoridades aceptan un desplazamiento hacia una economía "postindustrial", basada en los servicios, por grande que sea la ventaja comparativa del país en la producción de servicios modernos. Los servicios dependen de la disponibilidad de una amplia gama de manufacturas, y se vinculan estrechamente a su desarrollo; la competitividad futura dependerá de mantener ciertos niveles en ambos.^{20/} Es evidente que la mayor parte de los adelantos tecnológicos se producen a lo largo de la curva del aprendizaje de un proceso de producción, y si un país pierde su base de producción probablemente perderá también su posición de avanzada en la innovación tecnológica de los servicios respectivos.

Cualquiera sea el resultado final concreto de tales cambios, queda en claro que el medio internacional del próximo decenio será fundamentalmente diferente al de antes. Uno de sus rasgos puede ser la creciente influencia de los factores tecnológicos en las decisiones de las empresas transnacionales

sobre localización, lo que podrá, en muchos casos, significar el retorno de las actividades manufactureras desde los países en desarrollo hacia los países industriales.^{21/}

Hay motivos para pensar que existe, sobre todo en los países industrializados, una creciente integración dentro de los sectores junto con un incremento del contenido de servicios de las diversas actividades. Si bien en este momento no se puede captar cabalmente el efecto posible de tales cambios tecnológicos, todo indica que su aplicación en los países desarrollados de economía de mercado puede afectar la tradicional ventaja comparativa de los países en desarrollo en el comercio internacional. Además, el comercio de productos básicos puede ser perjudicado por nuevos materiales que sustituyen a los tradicionales, producidos y exportados por países en desarrollo. Las nuevas tecnologías están ligadas a una obsolescencia más rápida de los productos en el mercado mundial, y a sistemas de producción que puedan adaptarse rápidamente al cambio en las preferencias de los consumidores, sin grandes gastos en nuevas plantas, equipos ni mano de obra. Existen interrogantes respecto de los efectos de crecimiento de estas tecnologías y de su capacidad para generar empleo.

4. América Latina y el Caribe: tendencias y problemas

a) Tendencias generales

El producto de América Latina y el Caribe creció en un 5% por año entre 1960 y 1983, mientras que el de los países industrializados aumentó en menos del 4%. En consecuencia, el diferencial en el producto real de América Latina, comparado con el de los países desarrollados, se redujo de 1:16 a 1:11 entre 1962 y 1982. Pese a las mayores tasas de incremento de la actividad económica de la región, sin embargo, el producto real agregado por habitante de América Latina seguía representando en 1982 el 18% del de los países industrializados, tal como en 1962, debido a las mayores tasas de incremento de la población.^{22/}

El hecho de depender de las materias primas para obtener ingresos en divisas hace a las economías de la región particularmente sensibles tanto a los movimientos económicos en los países industriales como a sus políticas económicas. En el pasado, la región logró reaccionar ante una crisis desastrosa, originada en los países industriales, que perjudicaba su economía. Tras la crisis de 1930, debió actuar con prontitud e imponer controles de cambio, subir los aranceles (lo que no hacía sino reflejar las medidas proteccionistas ya tomadas por el centro), devaluar considerablemente sus monedas y dejar de cumplir los compromisos de su deuda externa.^{23/} Los países latinoamericanos se apartaron de las reglas del orden liberal

internacional y del padrón oro, y fueron capaces de aplicar políticas fiscales y monetarias de carácter expansionista para fomentar la recuperación. Emprendieron un programa de industrialización para sustituir importaciones, posible gracias a métodos de producción entonces tecnológicamente simples. Los acontecimientos de los años treinta sugieren que los países afectados pueden sacar provecho de circunstancias externas extremadamente adversas. A fines de ese decenio, las economías latinoamericanas de mayor actividad podían basarse más en sus propios recursos, por cuanto habían logrado aumentar y diversificar su producción con menos volumen de importación.

Los países latinoamericanos y del Caribe deben necesariamente buscar una estrategia activa para contrarrestar los efectos de las circunstancias externas y promover al mismo tiempo cambios estructurales en sus propias economías. Debido a la rápida modificación de la tecnología de la producción y de los productos, la situación actual es más compleja que la de épocas anteriores. Hay motivos para pensar que no es el capital financiero sino el capital humano lo que se transforma en determinante fundamental de la competitividad en los mercados mundiales, en la transformación de industrias anticuadas y en la penetración de nuevos ámbitos. Hace un siglo, las ventajas comparativas dependían principalmente de los recursos naturales; éstos fueron sustituidos luego por la acumulación de capital. Actualmente, la importancia de la producción especializada hace radicar tales ventajas sobre todo en la capacidad de desarrollar y ubicar adecuadamente el capital humano. Las decisiones respecto de la formación de dicho capital pueden llegar a ser el principal factor determinante de la estrategia de competencia de una nación.

El nuevo frente de adelanto tecnológico tiene aspectos positivos y negativos. Es positivo que sea más fácil capacitar a un ingeniero electrónico que crear la capacidad técnica necesaria para producir una turbina; también lo es que el nuevo equipo permita una amplia gama de escalas de operación. Un aspecto negativo importante es que la competitividad en las industrias antiguas modernizadas o en la nueva industria depende más del nivel general de educación de los trabajadores que del nivel de una pequeña élite de supervisores o de personal directivo. En este sentido, las drásticas reducciones del gasto público latinoamericano en programas de educación y de salud han dejado a la región en clara situación de desventaja respecto de países como el Japón, cuya fuerza laboral en general cuenta con educación secundaria completa.

b) Deuda y financiamiento: situación y perspectivas

La deuda externa total de América Latina y el Caribe se estima en casi 60% de su producto interno bruto. En los últimos cuatro años, la región ha pagado 150 mil millones de

dólares por concepto de intereses y servicio de la deuda, mientras la afluencia neta de capital no excedió los 40 mil millones de dólares. La transferencia negativa neta de recursos de la región ha excedido los cien mil millones de dólares, equivalentes a la cuarta parte de sus exportaciones de bienes durante el período. En otras palabras, el ahorro regional ha sido superior a la inversión regional porque parte de dicho ahorro se ha destinado a pago de la deuda.

En los países latinoamericanos y del Caribe, los déficits solían ser el resultado de una situación en que el financiamiento externo se empleaba como complemento del ahorro interno para financiar la inversión y el crecimiento.^{24/} Como lo dijo con claridad Aldo Ferrer, la región se ha visto obligada a vivir por debajo de sus medios. Los últimos años de ahorro interno negativo constituyeron un castigo anticipado impuesto por las instituciones acreedoras, el que de hecho aumentó el poder de negociación de los países deudores, ya que los acreedores no podrían apremiarlos más sin incurrir en costos considerables. Sin embargo, los países de la región aún no han hecho uso de este mayor poder en la negociación de su endeudamiento.^{25/}

Es evidente que las negociaciones de la deuda implican analizar la redistribución entre deudores y acreedores de los costos del ajuste a la nueva situación financiera internacional. El tema de la distribución de los costos de ajuste dentro de los mismos países también está implícito en tales conversaciones. La deuda acumulada refleja los beneficios recibidos por grupos privilegiados que lograron enviar capitales al exterior. Si bien los costos del ajuste se han hecho sentir en todas las capas sociales de América Latina y el Caribe, la capacidad de los diversos grupos para soportarlos varía mucho según sus niveles y fuentes de ingreso. Las masas latinoamericanas y del Caribe han sufrido las consecuencias del descenso de la actividad económica, el menor poder adquisitivo, el desempleo y una drástica reducción del gasto público en servicios sociales.

La región realizó la proeza de generar excedentes comerciales y de transferir más de 3% de su producto interno bruto regional al servicio de la deuda en condiciones internacionales muy desfavorables, reflejadas en la baja del precio de las materias primas, el desenfrenado proteccionismo de los países industriales, y la limitación de sus preferencias en el acceso a los mercados de los países desarrollados. Las economías latinoamericanas y del Caribe sufrieron una grave recesión entre 1982 y 1983, cuando el producto regional experimentó una caída acumulada del 10% y los niveles de vida retrocedieron a las condiciones de 1977.^{26/} En los dos últimos años se invirtió la tendencia declinante de la economía regional, aunque con notorias diferencias intrarregionales. En términos de ingreso por habitante, el crecimiento no fue la regla, sino la excepción.

Para la región en su conjunto, el déficit en cuenta corriente se redujo de un promedio de 41 mil millones de dólares por año entre 1981 y 1982, a nueve mil millones en 1983, y tres mil millones en 1984. Entre 1981 y 1984, se logró transformar el déficit comercial en superávit, básicamente debido a la reducción de las importaciones. Entre 1981 y 1984, éstas cayeron de 101 mil millones a 61 mil millones de dólares, mientras las exportaciones disminuyeron de 99 mil millones en 1981 a 89 mil millones en 1983; en 1984, la cifra fue semejante a la de 1981.^{27/} Más de la mitad de la recuperación de las exportaciones regionales en 1984 se atribuye al crecimiento de las exportaciones brasileñas, que respondieron a la recuperación de los países de la OCDE. En 1984, la producción real aumentó casi 5% en los países industriales —el ritmo más rápido en los últimos diez años— y el volumen de las importaciones subió casi 12%, principalmente a consecuencia del déficit comercial estadounidense.^{28/}

La contracción de las importaciones regionales afectó también a la inversión interna agregada, que cayó 50% en términos reales entre 1981 y 1983 y no ha vuelto a aumentar desde entonces. Los países latinoamericanos y del Caribe se han basado en la capacidad productiva adquirida en los años sesenta y setenta, lo que no constituye, en el mejor de los casos, más que una estrategia de supervivencia. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo respecto del proceso de ajuste en siete países latinoamericanos mostró que las reducciones del ahorro externo entre 1980 y 1984 no fueron compensadas por un mayor ahorro nacional. En consecuencia, el ajuste interno sólo podía adoptar la forma de menores tasas de inversión, las que bajaron a alrededor del 18% del PIB en 1984, descenso de alrededor de siete puntos porcentuales respecto del promedio de 1980-1981.^{29/}

En 1984, el producto real creció más de 3%, pero el producto agregado de la región alcanzó apenas el mismo nivel de 1980. Sin embargo, las cifras agregadas encubren decisivas diferencias: el ingreso real por habitante en 1984 seguía estando muy por debajo del nivel alcanzado a fines de los años setenta. En países como Argentina, Bolivia, Chile, Jamaica y Perú, entre otros, el ingreso real por habitante tuvo en 1984 niveles inferiores a los de 1970.^{30/} En 1985, el crecimiento agregado en la región se debió casi enteramente al dinamismo de la economía brasileña, cuyo producto subió más de 8%.

Los pagos del endeudamiento de los países de la región han sido comparados con las indemnizaciones exigidas por los países europeos tras la Primera Guerra Mundial, que resultaron intolerables para Alemania.^{31/} El peso de ajustarse al cambio de políticas de los países industriales ha recaído sólo sobre los países deudores; más aún, como ya se dijo, ha afectado muchísimo a los sectores más pobres de esas economías, cuyas condiciones de vida se han deteriorado debido a la reducción de los salarios reales, la discontinuidad o falta de

mantenimiento de los servicios públicos, o ambas circunstancias a la vez.

Aunque disminuyan las tasas de interés en los países industriales y pueda haber cierta afluencia de capital, el signo de la transferencia de capital a América Latina seguirá siendo negativo.^{32/} Es probable que el pago de la deuda se reprogramme mediante acuerdos entre deudores y acreedores, con algún pequeño nuevo financiamiento para mantener el funcionamiento del sistema bancario internacional; con ello se contribuye muy poco al reinicio del crecimiento económico o al proceso de desarrollo en América Latina y el Caribe.

Se ha sugerido que es necesario que la región se atenga a sus medios.^{33/} En consecuencia, para mantener los niveles deseados de inversión, los países latinoamericanos y del Caribe deberían incrementar su ahorro interno. Los organismos internacionales de financiamiento y desarrollo han sugerido que las políticas internas se orienten a que el tipo de cambio real y la tasa de interés real correspondan a las realidades del mercado; también exigen reducir los déficit fiscales y los gastos públicos. Recomiendan además considerar especialmente las políticas de liberalización del comercio, con miras a reiniciar la competencia y lograr mayor eficiencia en la asignación de los recursos. Dentro de este marco puede entenderse la iniciativa Baker.

Esta última sugiere a los bancos comerciales aumentar sus compromisos netos en veinte mil millones durante los próximos tres años, es decir, en promedio algo más de 2% anual.^{34/} Propone además que los bancos multilaterales de desarrollo aumenten sus compromisos en alrededor de 15 países ^{35/} en veinte mil millones de dólares más durante los próximos tres años. En total, contempla cuarenta mil millones de dólares netos, en los próximos tres años, a quince países que deben alrededor de 430 mil millones de dólares, y que pagan casi cuarenta mil millones anualmente sólo por concepto de intereses a sus diversos acreedores. Los nuevos recursos cubren apenas una tercera parte de los pagos de intereses. Se exige a los países deudores generar los otros dos tercios de dichos pagos manteniendo permanentemente un enorme superávit comercial. Para obtener los beneficios del plan, los países escogidos deben emprender estrategias de crecimiento vigiladas por el FMI y el Banco Mundial, que implican políticas de liberalización del comercio, privatización de las empresas del sector público, liberalización de las normas sobre inversión extranjera directa, y abandono de las acciones regionales concertadas para negociar el problema del endeudamiento.^{36/}

Sin embargo, la declaración de Baker en Seúl tuvo cierta importancia, en cuanto reconocimiento explícito de que el problema de la deuda constituye un obstáculo económico y político de largo plazo para el desarrollo. En consecuencia, el Gobierno de los Estados Unidos ha reconocido efectivamente, en forma oficial y explícita, que la crisis de la deuda es un problema de largo plazo, y que la austeridad debe reemplazarse

por el crecimiento. Sin embargo, cabe recordar que la iniciativa Baker procuró adelantarse a lo expresado por algunos gobiernos latinoamericanos respecto de fijar un límite a la transferencia neta de recursos y de vincular los pagos del servicio de la deuda a la capacidad de pago del país. Perú impuso un tope máximo vinculado a sus ingresos globales por concepto de exportaciones, y Brasil ha fijado una meta de crecimiento interno como mínimo aceptable. Se trata de distribuir más equitativamente el peso del ajuste entre países acreedores y deudores, y también dentro de los países deudores. La solución del problema de la deuda depende de que la voluntad política de los países de la región logre convencer a los países industriales y a las instituciones financieras de asumir una mayor parte de responsabilidad por los problemas existentes. Los deudores podrían proteger su soberanía y su libre determinación para adoptar políticas que compatibilicen sus obligaciones de servicio de la deuda con sus necesidades de desarrollo, y tomar a la vez medidas que alivien el peso interno del endeudamiento.^{37/}

No es factible, y tal vez ni siquiera aconsejable, volver a los niveles de liquidez financiera externa y a los ambiciosos planes de inversión del decenio anterior. Sin embargo, queda en claro que América Latina y el Caribe se encuentran en desventaja debido a su integración en los mercados internacionales a través de productos que representan una fracción cada vez menor del comercio mundial.

c) Expansión y diversificación del comercio

Se ha observado que --contra lo que afirman las publicaciones tradicionales sobre comercio y desarrollo-- la reorientación del proceso de crecimiento de un país determinado se refleja primero en la estructura de sus importaciones, y sólo más tarde en la composición de sus exportaciones.^{38/} El hecho de que 40% de los ingresos por exportaciones de la región provengan del petróleo, y otro 30% de un puñado de otros productos, no hace justicia a los intentos realizados durante los últimos cuarenta años para diversificar la estructura regional de producción. La principal manifestación de la falta de desarrollo de la región sigue siendo el depender excesivamente de unos pocos productos básicos para obtener ingresos por concepto de exportaciones.

Los países de América Latina y el Caribe no han logrado aún modificar este rasgo de dependencia de sus economías:^{39/} siendo ricos en recursos, exportan principalmente productos básicos, aunque con diferentes grados de elaboración. Los productos básicos, entre ellos los combustibles, constituyeron 85% de las exportaciones regionales en 1983.^{40/} El 56% del total de las exportaciones de bienes de los países americanos en desarrollo no exportadores de petróleo correspondió a materias primas. En comparación, el porcentaje promedio en los

países desarrollados de economía de mercado era de 17%, aunque en países como Nueva Zelanda llegaba hasta 79%.^{41/}

En consecuencia, las economías latinoamericanas y del Caribe son sumamente vulnerables a los efectos de las disminuciones de los ingresos por concepto de exportación de productos básicos. En la práctica, la región absorbió el 46% del total de la reducción de los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo, entre 1978 y 1983, respecto de los 29 productos básicos más importantes. Más de la mitad de dichos productos se vieron afectados, y los que experimentaron bajas más frecuentes fueron el café, los bananos, el azúcar, el cacao, el algodón, la bauxita y la carne de vacuno. Las exportaciones latinoamericanas y del Caribe aumentaron casi 25% en cuanto a volumen entre 1981 y 1984, pero su valor total se mantuvo prácticamente constante.^{42/}

América Latina y el Caribe no sólo soportan el colapso de los precios de los productos básicos; también deben enfrentar la competencia de los países desarrollados en los mercados. La región ha perdido en el último decenio parte de su participación en los mercados de cinco de los principales productos no petroleros; en cuatro de ellos —carne de vacuno, maíz, soya y azúcar— se compete con productores de los países industriales.^{43/}

Sin embargo, la región se caracteriza porque su grado de dependencia respecto de dicho comercio es muy variado, y se vincula al tamaño de los mercados de los países. En un extremo se encuentran las pequeñas islas del Caribe, cuyas exportaciones componen al menos 40% (y en algunos casos hasta 80%) de su producto interno. En situación intermedia se ubican los países centroamericanos y los exportadores de petróleo y otros minerales, cuya proporción de exportaciones en el producto interno bruto oscila en torno al 25%. Por último están las economías que dependen relativamente menos del comercio, como Brasil, Paraguay, Argentina y Colombia, donde la cifra correspondiente es de 10% o menos.

A lo largo del tiempo, además, han cambiado las dimensiones relativas y la composición de las exportaciones regionales basadas en la dotación de recursos existentes. Si se excluyen los principales exportadores de petróleo de América Latina y el Caribe, puede decirse que la proporción de productos básicos en el resto de las exportaciones regionales de bienes se redujo de 91 a 69% entre 1966 y 1983.^{44/} Los 18 productos del Programa Integrado para los Productos Básicos bajaron su proporción en las exportaciones totales de bienes de los países de la región no exportadores de petróleo, de 54% en 1973 a 39% en 1983.^{45/}

La participación de los países latinoamericanos y del Caribe en las exportaciones mundiales de productos básicos se ha mantenido relativamente estable en torno a 13%. Sin embargo, los productos básicos corresponden a una proporción continuamente decreciente de las exportaciones mundiales, y por ello la participación de las exportaciones de la región en

el total de las exportaciones mundiales también ha disminuido. Sólo después de mediados del decenio de 1970 aumentaron las exportaciones latinoamericanas y del Caribe con mayor rapidez que el promedio mundial. Su participación en las exportaciones mundiales se redujo en consecuencia de 11.6% en 1950 a 5.8% en 1974, y aumentó levemente, a 6%, en 1981.^{46/}

A fines de ese año, 61% de las exportaciones de América Latina y el Caribe se dirigían a los países desarrollados de economía de mercado; 68% de sus importaciones provenían de dichos países. Si bien los Estados Unidos conservan su posición de principal mercado y principal abastecedor, su participación en las exportaciones regionales se redujo a menos de un tercio, aunque proporciona 37% de las importaciones. Los países europeos oscilan alrededor del 20%, tanto en exportaciones como en importaciones.^{47/} Según cifras preliminares, la participación de los países desarrollados de economía de mercado en el total de las exportaciones latinoamericanas seguía siendo la misma en 1984, pero más del 33% de las exportaciones de la región se dirigían a los Estados Unidos.

La redistribución del poder adquisitivo mundial producida por los mayores precios de los combustibles incrementó la participación de otros países en desarrollo en el comercio de América Latina y el Caribe. Las exportaciones sur-sur aumentaron de 21 a 34% del total de las exportaciones regionales, y las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe de 19 a 31% entre 1970 y 1981. El comercio intralatinamericano se ha mantenido relativamente estable, en torno al 15% del total de las exportaciones e importaciones de la región, y por ello su participación en la expansión del comercio ha sido menor, cuando sólo se considera el comercio entre países en desarrollo. Esto quiere decir que al aumentar los precios del petróleo, las corrientes interregionales de comercio sur-sur adquirieron una importancia mayor que las corrientes intrarregionales. Además, el comercio intralatinamericano se contó entre las primeras víctimas de las drásticas reducciones de las importaciones en la región.

La importancia del comercio intra e interregional en las exportaciones latinoamericanas y del Caribe se puede apreciar mejor al desagregar los productos. Se observan dos tendencias: la reducción de la importancia de los productos básicos en el comercio intralatinamericano a lo largo del tiempo, e incremento de la participación de otros países en desarrollo en las exportaciones latinoamericanas de dichos productos: entre 1970 y 1981, el comercio interregional sur-sur aumentó de 4 a 12% del total de los productos básicos agrícolas, y de 1 a 6% del total de minerales y metales, mientras se mantenía constante el porcentaje de intercambio intrarregional.^{48/} Las manufacturas aumentaron su participación en el comercio intralatinamericano, de 27 a 51% entre 1965 y 1979, lo que indica las economías dinámicas que suelen vincularse al intercambio sur-sur.^{49/} Sin embargo, los mercados

latinoamericanos absorbieron una menor proporción de exportaciones manufacturadas de la región, aunque el porcentaje --41%-- sigue siendo apreciable. Sólo el 10% de las necesidades de importación de manufacturas de la región son atendidas por los países latinoamericanos y del Caribe.

No hay buenas perspectivas de crecimiento de las exportaciones en la región en un futuro próximo. Como lo demostró Ricardo Lagos en su trabajo, en 1984, el valor del comercio mundial aumentó 6%, principalmente por la desacostumbrada expansión de la economía estadounidense. En 1985, el incremento fue de sólo 3%, y en el futuro se espera que cada punto porcentual de crecimiento del producto mundial repercuta menos en el comercio. El examen de las estimaciones de varias fuentes internacionales pone de relieve las dificultades estructurales de las economías de la región: si se supone --en forma optimista-- un crecimiento de 6% en las exportaciones regionales, quiere decir que las importaciones crecerían 9.4%, lo que es imposible debido a la situación de liquidez externa y a las limitaciones impuestas por el servicio de la deuda.^{50/}

Las exportaciones latinoamericanas y del Caribe se redujeron 6% en 1985, tras caer la demanda de los Estados Unidos y de los países de la OCDE; y las perspectivas de exportación se han oscurecido debido a las crecientes presiones del proteccionismo. De los 18 principales productos de exportación de la región, sólo el cobre aumentó su precio en 1985 (tras varios años de fuerte descenso), y los precios de quince otros productos siguieron disminuyendo. En la actualidad, los precios de los productos básicos son más bajos que en época alguna desde los años treinta. La reducción acumulada de la relación de precios del intercambio de la región ha sido de 16% a partir de 1980.^{51/}

El virtual colapso de los acuerdos de productos básicos entre productores y consumidores ha sido a la vez causa y efecto de los acontecimientos desfavorables en esta esfera: el acuerdo internacional del azúcar, que debía renegociarse a fines de 1984, fue finalmente reemplazado por un simple arreglo administrativo. Las negociaciones sobre un nuevo acuerdo del cacao se han prolongado sin llegar a feliz término. El acuerdo del estaño desapareció por completo, y existen incertidumbres respecto del futuro de nuevos acuerdos de productos básicos, como el relativo al caucho.

Un crecimiento económico sostenido exige la transformación de una estructura de producción, con considerable aumento de la industria en el total del producto interno bruto y en las exportaciones. La capacidad de la demanda interna y externa se plantea como restricción, también interna y externa, para la industrialización. La sustitución de importaciones es un elemento importante de las primeras etapas de la industrialización en todos los países en desarrollo, y puede ser agilizada o demorada por la política comercial.^{52/} Hay dificultades para avanzar hacia las últimas

etapas de expansión de la exportación de manufacturas, que podría contribuir a un crecimiento rápido y acumulativo en la industria, siempre que la estructura y el nivel de la demanda externa favorecieran un proceso semejante.

d) Cambio tecnológico: tecnología y servicios

El nuevo impulso de cambio tecnológico, basado en la microelectrónica, la biotecnología, los nuevos materiales y los procesos afines, traerá consigo profundos cambios en la estructura de producción y demanda de los países industriales.^{53/} El carácter omnipresente y general de este proceso de cambio tecnológico, junto con las desigualdades en el acceso y la difusión de tales tecnologías, tenderá a aumentar la desventaja de los países en desarrollo en general, y de los exportadores de productos básicos de la región en particular, en cuanto a su integración en los mercados mundiales.

Si bien es difícil prever los resultados agregados, por cuanto éstos dependerán de cada actividad, hay motivos para pensar que tales cambios tecnológicos pueden perjudicar el frágil funcionamiento del comercio en cuanto motor del crecimiento. Por otra parte, los nuevos métodos de producción tienen ciertos rasgos que pueden contribuir a que los países en desarrollo superen las limitaciones que sufren en el proceso de industrialización.

La investigación sectorial respecto de las aplicaciones industriales de las nuevas tecnologías, sobre todo las de la microelectrónica, se ha dedicado generalmente a analizar la amenaza que éstas representan para las exportaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, las nuevas tecnologías tienen ciertos rasgos que interesan como soluciones técnicas para varios problemas sociales y económicos de los países de la región. Como ya se dijo, la aplicación de la microelectrónica a los procesos industriales genera más flexibilidad y adaptación a una amplia gama de escalas de producción, lo que hace a las nuevas máquinas más compatibles con los pequeños mercados internos de muchos países latinoamericanos y del Caribe.^{54/} Muchos de los procesos ahorran energía y tienen menos efectos nocivos sobre el medio ambiente. La investigación sobre biotecnología e ingeniería genética tiene enorme alcance para la reproducción y manejo genético de las plantas, y también para los animales en el campo de la embriología y productos de la ingeniería genética. El uso de microorganismos genéticamente controlados como sustituto de los fertilizantes químicos y los plaguicidas puede aumentar la productividad agrícola con menor incidencia sobre la salud humana y el medio ambiente. En otras palabras, las nuevas tecnologías se adecuan mejor al desarrollo industrial y agrícola de los países de industrialización tardía.^{55/} Los cambios tecnológicos en curso, si bien son una

parte del problema, pueden también aportar parte de la solución para el desarrollo de los países latinoamericanos y del Caribe, siempre y cuando éstos tengan acceso a tales tecnologías.

Sin embargo, las nuevas tecnologías plantean varias interrogantes en cuanto a las estrategias de desarrollo y la función del comercio en el desarrollo. Nadie discute que serán más competitivos, en el plano internacional, los países capaces de adoptar eficientemente las tecnologías microelectrónicas y otras afines. La tecnología tiene la potencialidad de inducir ciclos sucesivos de innovación e inversión en muchos sectores de la economía, aunque quedan por resolverse problemas relativos al ritmo de difusión de los procesos, tanto dentro de los países como entre ellos, y a la forma en que la tecnología afectará a las industrias que la apliquen.

La difusión de la microelectrónica y las tecnologías afines de automatización ha demorado en la práctica más de lo previsto, y pueden pasar varios decenios antes que finalice el proceso. Para ello es preciso que logren comunicarse entre sí, en forma rápida y económica, diversos tipos y marcas de computadoras y de sistemas digitales de control industrial. Los conocimientos y las experiencias necesarias sólo pueden adquirirse mediante un largo período de interacción entre proveedores y usuarios, y de aprendizaje por parte de los usuarios. Se necesitan grandes inversiones; el período de gestación es largo, y las equivocaciones pueden resultar muy onerosas.

Desde un punto de vista económico y técnico, la tecnología de la información se encuentra aún en sus etapas iniciales de desarrollo, difusión y aplicación, aunque el proceso de cambio puede volverse arrollador debido a importantes cambios en la matriz de las relaciones interindustriales.^{56/} Además, es posible relacionar ámbitos separados de cambio tecnológico, como la microbiología y la electrónica, o la tecnología de las fibras ópticas y la ciencia de los nuevos materiales, con lo cual se pueden producir invenciones imprevistas y novedosas.

Como ya se dijo, hay motivo para pensar que, en el largo plazo, las ventajas comparativas estáticas, basadas en la disponibilidad de mano de obra o de recursos naturales, no constituirán el principal factor determinante de la competitividad internacional. Un mejor diseño de los productos y la automatización de los procesos pueden reducir los costos de las manufacturas en rubros tradicionales como textiles y vestuario, receptores de televisión y equipos de oficina.^{57/} Podría haber una tendencia a repatriar industrias de ensamblaje, de escasa calificación de mano de obra, hacia los países industriales avanzados. Además, la flexibilidad que da la microelectrónica a los sistemas de manufactura tiene un sesgo de reducción del comercio, por cuanto hace posible localizar las plantas manufactureras cerca de sus usuarios y

de sus proveedores, y fabricar productos especialmente para las especificaciones de sus usuarios.

Sin embargo, es posible que coexistan tendencias contradictorias, puesto que la tecnología de la información da a las empresas transnacionales ubicadas en países industriales la posibilidad de vigilar la calidad de sus manufacturas en los países en desarrollo. El ritmo de la difusión de la tecnología, y su efecto exacto sobre la competitividad internacional y la localización internacional de las actividades manufactureras, variará mucho según los sectores y no puede a priori predecirse. El resultado final dependerá decisivamente no sólo de las posibilidades tecnológicas, sino también de las normas gubernamentales sobre transmisión de datos entre países y funcionamiento de las empresas transnacionales, y de consideraciones económicas.^{58/} Los países en desarrollo deberán mantenerse muy al tanto del ritmo de difusión de la innovación microelectrónica en cada sector.^{59/}

El cambio tecnológico ha llevado también a sustituir materiales gracias a la elaboración de nuevos materiales sintéticos, y a una mayor eficiencia en el uso, en bienes finales, de los materiales tradicionales. La tendencia no es nueva; las aplicaciones comerciales de materiales sintéticos comenzaron alrededor de los años cincuenta. En realidad, cada material compite siempre con diversos otros, y la sustitución de los materiales ha puesto fin al agotamiento de los recursos y a la interrupción de los suministros.^{60/} Existe preocupación sobre la posibilidad de que nuevos materiales, creados gracias a la ciencia, aceleran la sustitución de otros que van desde las materias primas agrícolas y los alimentos a los metales y los minerales, lo que traería nuevas consecuencias negativas para los productores tradicionales de la región. Los países en desarrollo han experimentado ya las consecuencias de un producto de la investigación biotecnológica, la isoglucosa de maíz, que cambió drásticamente la estructura de la demanda de azúcar en los países industriales.^{61/} En los últimos años, una serie de adelantos importantes en tecnología de materiales han hecho posible que surjan algunos de mayor calidad, con características superiores a las de las aleaciones o compuestos existentes, y que compiten con metales tradicionales, como el acero al carbono y el cobre.

Tras la indiscriminada importación de tecnología en los años sesenta, la región ha reconocido la importancia de fortalecer su capacidad científica y tecnológica. En los últimos decenios se han hecho grandes esfuerzos en lo que respecta a recursos financieros, institucionales y humanos. Se establecieron instituciones destinadas a vincular la investigación científica y tecnológica con el desarrollo, y a darle aplicaciones comerciales; a relacionar la investigación para el desarrollo con los sectores industrial, agrícola y minero, y a controlar y regular la importación de tecnología. En universidades latinoamericanas se establecieron varios

programas de postgrado sobre el tema, y la migración de científicos e ingenieros (debida a factores políticos y económicos no programados) contribuyó a la difusión de ideas y de conocimientos técnicos.

El número de investigadores aumentó en la región de 30 000 en 1960 a 80 000 en 1980, y las inversiones en investigación para el desarrollo crecieron de 200 millones de dólares en 1960 a alrededor de tres mil millones a comienzos de los años ochenta.^{62/} El promedio de investigadores por cada millón de habitantes, que era de 230 en América Latina en 1980, sigue siendo veinte veces inferior al promedio de los Estados Unidos a mediados del decenio de 1970. Otro estudio estimaba que el número de ingenieros y científicos por cada 10 000 habitantes en América Latina oscilaba en 1980 entre 9.8 en Guatemala y 165.2 en Argentina, con un promedio de 55.3 y grandes diferencias entre países. En las naciones industriales, el número variaba entre 114 y 372, con un promedio de 234 y un margen de diferencias mucho menor.^{63/}

En los años cincuenta, la Argentina; en los sesenta, el Brasil, y en los setenta México y Venezuela, emprendieron programas de capacitación en el extranjero para investigadores, técnicos, ingenieros, empleados públicos y empresarios, con miras a su participación en el proceso de desarrollo científico y tecnológico. En consecuencia, en dichos países se creó capacidad científica y tecnológica. El papel del sector público fue importante en este aspecto, sobre todo en el caso del Brasil, donde hubo acciones conjuntas del Estado y la empresa privada en la esfera de las telecomunicaciones y de la microelectrónica. A fines del decenio de 1970, las empresas estatales brasileñas gastaban en la generación de tecnología el doble de lo que destinaban a su importación. Tanto en las telecomunicaciones como en la microelectrónica, se formuló y se puso en práctica, durante los últimos diez años un conjunto bien definido de políticas.^{64/}

Los países latinoamericanos y del Caribe enfrentan estos cambios tecnológicos en un marco de recesión, bajos salarios, bienes de capital muy costosos y reducción del gasto público. Las instituciones financieras externas aplican criterios conservadores a la consideración de proyectos de cambio tecnológico, y es preciso crear instituciones especiales para fortalecer la capacidad regional de responder a los problemas y oportunidades creadas por el cambio de las necesidades y las circunstancias.^{65/} Se han realizado en América Latina importantes avances para lograr acciones integradas en las esferas de la informática y de la microelectrónica.^{66/} Deben hacerse además esfuerzos conscientes por evitar, en este último campo, una repetición de lo sucedido en la industria de vehículos motorizados, que se caracterizó por un gasto excesivo debido a la proliferación de marcas y modelos incompatibles entre sí.

La región debe necesariamente abordar todos los frentes a la vez, puesto que los países necesitan también políticas explícitas sobre servicios, tanto para reforzar las manufacturas como para fortalecer el sector respectivo. Como ya se dijo, la infraestructura de servicios influirá cada vez más en la competitividad de los países exportadores.^{67/}

Este proceso de cambio, que comenzó a adquirir impulso durante el decenio pasado, exige todavía un tiempo para que se aprecien todas sus consecuencias. Sin embargo, los países de la región no pueden observarlo pasivamente, pues corren el riesgo de convertirse en exportadores marginales de productos obsoletos. Las ventajas comparativas estáticas, basadas en los recursos naturales y en la mano de obra barata, pueden llevar a estos países a una situación en la que no tengan nada que ofrecer, salvo restos de una antigua Arcadia para consumo de turistas de países avanzados.

5. Estrategias de desarrollo, cooperación regional y relaciones económicas internacionales

Es necesario considerar los cambios en el marco internacional, especialmente cuando las principales instituciones de desarrollo y financiación proponen insistentemente a los países de la región ciertos nuevos lugares comunes que se basan en la importancia del sistema del mercado para el desarrollo, y en versiones idealizadas de las experiencias de países del sudeste asiático.^{68/} Estas instituciones parecen haber creado un consenso en torno a un criterio único y uniforme: para aumentar los niveles de actividad de la economía, debe permitirse al sector privado actuar en mercados no distorsionados por la intervención gubernamental. En los modelos de crecimiento volcados hacia la exportación, los elementos centrales de política consisten en alcanzar precios correctos y en abrir los mercados a la inversión extranjera directa. Varios estudios, sin embargo, comprueban suficientemente la función cumplida por la planificación y la participación pública en la diversificación de las exportaciones y el crecimiento. Las decisiones adoptadas en la región deben pues tomar en cuenta que la versión simplificada de las experiencias del sudeste asiático carece de base empírica, y debe tratarse, en consecuencia, con suma precaución.

Este modelo estilizado es, para Aldo Ferrer, un modelo de transnacionalización de la economía nacional: el desarrollo se importa del exterior, y los países en desarrollo facilitan una masiva penetración de los factores externos, que lleva a la desarticulación de las estructuras económicas y sociales nacionales, a la destrucción de los propios valores culturales, y a la limitación de la efectividad de los mecanismos del sector público. El modelo acepta como un dato la división internacional del trabajo, no manifiesta interés

alguno en la cooperación e integración regionales, y elimina --considerándolas innecesarias-- las acciones concertadas de los países en desarrollo en los foros internacionales.

A este modelo, Aldo Ferrer opone el modelo de internacionalización del mercado interno. En él, la economía de un país se inserta en el mercado internacional, pero a partir de las estructuras sociales y económicas del propio país. Se trata de una estrategia que mira a la vez hacia adentro y hacia afuera; la economía se proyecta al exterior a partir de sus propias fuerzas endógenas de crecimiento y las empresas nacionales que compiten en el mercado internacional. Esta apertura desde el interior se basa en un proceso interno de transformación, y exige la cooperación regional y la integración para superar las limitaciones de los mercados nacionales. En lugar de la apertura indiscriminada que el otro modelo propone, los países en desarrollo, contando con su cooperación recíproca, podrían optar por fortalecer sus prioridades nacionales en términos de cambios deseados en lo político, lo social y lo económico, con miras a crear condiciones para una participación equitativa y eficaz en un sistema económico internacional capaz de brindar mayores apoyos.

Cabe insistir en que los casos más logrados de integración en el sistema económico internacional en la posguerra, como los del Japón o de la República de Corea, se basaban en estrategias nacionales que no atribuían al comercio la función que le señalan las opiniones hoy en boga. Los parámetros para fijar líneas de especialización para dichas economías no eran las ventajas comparativas estáticas; por el contrario, las ventajas comparativas se señalaban y desarrollaban en sectores dinámicos en la economía mundial. En los casos exitosos de una estrategia del desarrollo volcada hacia las exportaciones, hubo relaciones de colaboración y complementación (y no de competencia y antagonismo) entre la planificación y el mercado, o entre los sectores público y privado. Debe también ponerse de relieve que, a pesar de la espectacular evolución de las exportaciones japonesas, éstas constituyen menos del 15% del producto interno bruto del país.^{69/}

Sobre todo en una situación mundial de bajo crecimiento de la economía y de estancamiento del comercio, no todos los países pueden seguir el camino de un crecimiento volcado hacia las exportaciones, sobre la base de industrias que hagan uso intensivo de la mano de obra y cuenten con tecnologías avanzadas. Se ha dicho que el crecimiento volcado hacia exportaciones destinadas a los mercados de los países desarrollados podría llevar al proteccionismo, o también al rápido deterioro de los precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo, tal como sucedió con los productos básicos (la "falacia de composición"). Ciertas estrategias eficaces para pequeñas economías abiertas, como las del sudeste asiático, podrían suscitar respuestas

diferentes en los países desarrollados de economía de mercado en caso de aplicarse en países como Brasil, India o China, si éstos decidieran abrir sus economías a niveles similares a los del sudeste asiático, y especializarse en manufacturas con uso intensivo de mano de obra, destinadas a los mercados de los países desarrollados.^{70/}

De ello se desprenden dos enseñanzas. La primera es que, para que el comercio sea motor de crecimiento, no puede basarse solamente en los mercados de los países industriales, y las oportunidades de comercio sur-sur, en sus diversas modalidades debe aprovecharse al máximo. La segunda es que en la economía nacional las exportaciones son un medio y no una finalidad, y que, para producir divisas deben manejarse con un conjunto de prioridades de desarrollo claramente definidas. La cooperación y la integración regionales surgen como medios para aplicar eficazmente las estrategias nacionales de desarrollo en América Latina y el Caribe, así como para mejorar las condiciones de integración de la región al sistema económico internacional.

En realidad, las estrategias nacionales de desarrollo, la cooperación regional y las relaciones económicas internacionales son dimensiones interconectadas de una estrategia cabalmente integrada. La definición de un modelo de desarrollo viable y la movilización de los recursos nacionales existentes y potenciales forman parte de un mismo proceso, mediante el cual los países procuran transformar la manera en que se integran a la economía mundial a través de negociaciones en foros internacionales. Cuando se produce una separación entre las estrategias nacionales y las relaciones internacionales, o el proceso interno de transformación se ve amenazado por su aislamiento respecto de la comunidad internacional, o las acciones internacionales se reducen a un vano ejercicio retórico.

Según sea su grado de desarrollo y el tamaño de su mercado, los países de la región tienen diversos márgenes de maniobra para formular y ejecutar políticas económicas, y distinto poder de negociación ante los países industriales y los organismos internacionales. La dimensión del mercado interno fija límites a la diversificación de la estructura productiva. La cooperación y la integración regionales surgen ahora, al igual que antes, como formas lógicas de promover el desarrollo endógeno en países cuyo mercado interno es insuficiente; es preciso aprovechar más la demanda nacional, la subregional y la regional. Los obstáculos que actualmente enfrenta el proceso de integración y cooperación deberían superarse para que los países pequeños y medianos de la región logren integrarse entre sí y disminuir su vulnerabilidad ante las presiones externas.

La expresión "América Latina" transmite la fuerza de una entidad mítica, soñada por los reformadores sociales y políticos del continente, que se propusieron devolverle su unidad, fragmentada por las fronteras nacionales. En todas las

épocas, los latinoamericanos se han impuesto una tarea común: la de identificar los ámbitos de interés que comparten y formular y sostener una estrategia coordinada ante los problemas comunes. América Latina tuvo un papel pionero en las primeras experiencias de cooperación e integración regionales, de las cuales tanto se aprendió.

La articulación de entidades nacionales en un proceso concertado de decisiones es conflictiva, dolorosa y larga. Para que los países europeos depusieran sus rivalidades nacionales y comenzaran a aplicar políticas económicas internacionales coordinadas, fueron necesarias dos guerras mundiales, crisis económicas desastrosas y el surgimiento de sistemas diferentes en lo ideológico, económico y político. Aunque no se han alcanzado aún las visiones utópicas de una Europa unificada, el objetivo se encuentra más próximo que lo que antes se tenía por factible. La gravedad de las condiciones económicas europeas tras la Segunda Guerra Mundial llevó a la realidad concepciones hasta entonces consideradas simplemente visionarias.

Mucho se puede aprender aún de las experiencias concretas de integración. Ya se ha demostrado que la integración y la cooperación regionales y subregionales tienen que trascender el ámbito de los obstáculos para el comercio y de los modelos de unión aduanera. Puede tomarse como punto de partida un esfuerzo por liberalizar el comercio, pero ubicándolo desde un principio en un marco más amplio. Por otra parte, la integración (en todos sus niveles) no puede reemplazar las instituciones nacionales y el proceso interno de análisis y definición de prioridades y estrategias de desarrollo propias de cada país. Paradojalmente, el denominador común de las experiencias logradas de integración ha sido el nacionalismo. La cooperación y la integración regionales son útiles como mecanismos para coordinar y compatibilizar estrategias de desarrollo con un mismo objetivo: promover un proceso endógeno de desarrollo y una redistribución interna más equitativa del ingreso y de la riqueza. Para ello es necesario contar con una política externa firme y coherente.^{71/}

La cooperación y la integración regionales y subregionales forman parte de estrategias de desarrollo a largo plazo que suponen una clara conceptualización de las vinculaciones entre el comercio y un desarrollo endógeno y autosostenido. Al mismo tiempo, sin embargo, la cooperación e integración regionales enraizadas en las necesidades internas concretas y en las prioridades nacionales de desarrollo constituyen un medio de mejorar la participación efectiva de los países de la región en el sistema económico internacional, lo que trasciende la función de coordinar las posiciones de negociación de los países latinoamericanos y del Caribe en los foros internacionales. De hecho, la capacidad negociadora de cada país aumenta en forma más que proporcional cuando se negocia en grupo, por cuanto se ofrece un mercado más amplio.^{72/}

Las experiencias de integración enseñan también la necesidad de reconocer las diferencias económicas existentes en la región, y de encontrar formas regionales de enfrentarlas. En nombre de la unidad regional, América Latina y el Caribe se han abstenido de analizar tales diferencias económicas. Sin embargo, una de las enseñanzas de anteriores experiencias de integración y cooperación es que los países participantes deben reconocer las diferencias en el nivel de su desarrollo económico, así como sus necesidades concretas, para que sus acciones comunes sean en adelante fructíferas. Lo más eficaz para determinar lo que es común a los países de la región es enfrentar la multiplicidad de situaciones en ella existentes.

Es importante establecer mecanismos efectivos de consulta y cooperación permanentes para determinar y reafirmar los intereses comunes de los Estados en las relaciones económicas internacionales y conservar al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para acoger intereses propios de cada país. No existe, en ninguna agrupación de integración, algún sistema comparable al de la OCDE en cuanto a las consultas a los países, que permite un intercambio periódico, a nivel oficial, respecto de las políticas económicas nacionales. Para que los países en desarrollo logren intensificar su cooperación recíproca de manera de poder transformar el diálogo entre el norte y el sur, son indispensables las consultas periódicas sobre problemas concretos y perspectivas de desarrollo.^{73/}

6. Consideraciones para un programa de negociaciones internacionales

Recapitulando: la transformación del sector externo de la región, en gran medida dependiente y casi marginal, se basa en una transformación de la estructura productiva existente, que implica mejorar los recursos humanos y la capacidad tecnológica. Dicha tarea deberá necesariamente emprenderse sobre todo con recursos regionales.

Lo poco que se sabe sobre las perspectivas futuras del comercio de bienes indica la improbabilidad de mejoras espectaculares en la demanda o en los precios mundiales. La deuda externa seguirá siendo el principal obstáculo para retomar el crecimiento y el desarrollo en los años venideros. Los nuevos cambios tecnológicos --con muchos rasgos de revolución tecnológica-- aumentarán la distancia existente entre países en desarrollo y países industriales. A la larga, reducirán las ventajas relativas de que hasta ahora gozaban los países en desarrollo en cuanto a manufacturas con uso intensivo de mano de obra. En el futuro, la competitividad puede depender menos de los recursos naturales y de la mano de obra barata y más del capital humano y de la capacidad de los países para adaptarse a nuevas tecnologías.

Las actuales tendencias de la economía mundial (exceso de oferta de productos básicos, sobre todo agrícolas; menor consumo de dichos productos y de los energéticos; cambio tecnológico, y altas tasas de interés) han sido algunos de los resultados de las políticas de ajuste estructural en los países industriales. No cabe esperar que estos mismos países cambien su curso sólo para tomar en cuenta las percepciones de América Latina y el Caribe acerca de sus propias necesidades de transformación.

De allí se desprende una parte del escepticismo expresado por algunos países de la región acerca de la posibilidad de obtener resultados significativos de la Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, o de la reforma del sistema monetario y financiero internacional. En tales instancias, los países industriales pueden ejercer efectivo control sobre el proceso de negociación. Además, como ya se dijo, los problemas regionales de comercio, endeudamiento, financiamiento y cambio tecnológico, son de importancia secundaria para los países industriales de economía de mercado. Sin embargo, cabe considerar que, por escasas que sean las ventajas de la participación en dicha ronda, los perjuicios que puede acarrear la marginación serían sin duda considerables.

En consecuencia, parece necesario que la región tenga una participación táctica en las próximas negociaciones, y que al mismo tiempo reorganice su economía y fortalezca sus mecanismos para promover un enfoque coherente y sostenido ante los problemas regionales y para mejorar su capacidad real de negociación. Dicha participación táctica podría tener las siguientes orientaciones:

- a) Ampliar y reforzar la capacidad de maniobra regional, formulando una estrategia general que, tanto en términos conceptuales como operativos, establezca una posición latinoamericana y del Caribe que relacione la deuda y el financiamiento, el comercio internacional y la transferencia de tecnología;
- b) Intensificar las consultas y la coordinación con otros países en desarrollo, con miras a fortalecer la coherencia y la fuerza de la acción común;
- c) Formular desde un punto de vista regional las prioridades de las negociaciones entre el norte y el sur, de modo de concentrar las acciones de negociación con países industrializados en puntos de interés bien definidos, y eliminar así los riesgos de dispersión que trae consigo un temario muy amplio y complejo;
- d) Defender sistemáticamente los derechos adquiridos en el proceso de cooperación internacional durante los últimos decenios, tanto en términos jurídicos como de acceso efectivo a los mercados de los países industrializados;
- e) Fomentar la integración de sus economías a los mercados mundiales mediante las exportaciones de

manufacturas, y fortalecer la cooperación regional para mejorar la productividad y eficiencia de los sectores productivos.

7. Elementos de un plan de acción regional

América Latina y el Caribe deben necesariamente mejorar y extender su participación en la economía mundial. En las actuales condiciones de cambio tecnológico dinámico, puede resultar anárquico y peligroso cualquier intento de aislarse de los estímulos del mundo. Sin embargo, no menos peligrosa sería una apertura indiscriminada y prematura a la economía mundial, basada en la hipótesis que la inversión extranjera directa y la tecnología podrán por sí solas resolver los problemas de desarrollo de la región. Según lo señaló Aldo Ferrer, la economía de cada país debe estar abierta a la economía mundial, pero enraizarse en sus fuerzas endógenas de crecimiento (con una estrategia que mire a la vez hacia adentro y hacia afuera).

Como ya se dijo, el esfuerzo de reorganización interna y el desarrollo de la potencialidad económica deben vincularse a perspectivas regionales y subregionales. Excede los propósitos de este trabajo el análisis de las características que podría tener el cambio estructural en determinados países de la región, cada uno con diverso nivel de desarrollo y diferente organización social y política. Tampoco cabe referirse aquí a la situación y perspectivas de los diversos acuerdos de cooperación e integración en América Latina y el Caribe. Sólo se trata en esta ocasión de destacar la importancia vital de la cooperación entre los países de la región, y también con otras regiones en desarrollo, en la esfera de las relaciones económicas externas, en ámbitos tales como la deuda y el financiamiento, la producción y el comercio de productos básicos, las manufacturas y los servicios. Dicha cooperación puede aumentar la factibilidad de los programas nacionales de desarrollo y asimismo el poder de negociación en foros internacionales.

A pesar de todas las dificultades, la región ha demostrado su capacidad de supervivencia y su potencialidad para ampliar los alcances de su economía, sobre la base de sus recursos humanos y naturales, la dinámica de sus mercados y de su capacidad tecnológica, y el proceso de renovación de sus instituciones y sistemas políticos. La fuerza de las sociedades latinoamericanas y del Caribe ha quedado de manifiesto en cómo han sobrevivido a la prolongada crisis de los últimos años, y en la recuperación de sus economías.

A partir de la Declaración de Quito, y en diversos foros, tales como el Consenso de Cartagena, los países de la región han formulado una posición política común respecto de la deuda externa: concuerdan en la necesidad de imponer topes máximos a los pagos por servicio de la deuda (vinculando la capacidad

real de pago a los ingresos por concepto de exportaciones de los países deudores), y de reducir las tasas de interés y aumentar las corrientes de recursos, sobre la base de que es corresponsabilidad de las instituciones financieras y los países acreedores y deudores encontrar soluciones viables al problema de la deuda. Para fortalecer esta línea de negociación internacional, debe fomentarse la cooperación regional y subregional en materia financiera y monetaria, con miras a:

- a) Aumentar la capacidad financiera de la región para enfrentar graves crisis de balance de pagos. En este sentido, se ha propuesto ampliar los sistemas de reservas monetarias del Grupo Andino y vincularlos con los de los otros países latinoamericanos.
- b) Incrementar y facilitar la movilidad regional de los recursos e inversiones de origen regional. A pesar de los intentos de crear empresas multinacionales con capital latinoamericano, la inversión de origen regional recibe el mismo tratamiento que cualquier inversión extranjera directa ajena a la región.
- c) Mejorar los mecanismos nacionales y regionales para movilizar el ahorro interno.
- d) Fortalecer las instituciones financieras regionales, aumentando su capital y ampliando su función de intermediarias para la movilización de recursos financieros externos.

El SELA, con el apoyo técnico de la UNCTAD y de la CEPAL, ha convocado a una conferencia latinoamericana sobre productos básicos, donde se examinarán los graves problemas que aquejan al sector. Las conclusiones de la reunión pueden servir a los países e instituciones de la región como pautas de las acciones necesarias para restablecer la capacidad de negociación de los países latinoamericanos y del Caribe en foros regionales, y para ampliar las actividades de cooperación regional al respecto.

Hasta hace poco, la cooperación regional en torno a los productos básicos seguía siendo un ámbito virtualmente inexplorado, por cuanto se pensaba que en esa materia los intereses de los países eran contrapuestos y no complementarios. Los acontecimientos de los años setenta estimularon, sin embargo, la creación de asociaciones de productores, y se propuso tanto un proceso de coordinación de las posiciones de negociación en los foros internacionales como programas de cooperación regional que abarcaban aspectos financieros, tecnológicos y de comercialización. La reciente baja en los precios de los productos básicos y el colapso de los acuerdos internacionales sobre dichos productos han tenido efectos muy negativos sobre estos esquemas de apoyo recíproco.

Las principales líneas del nuevo esfuerzo de cooperación regional sobre productos básicos podrían tomar en cuenta acciones en los siguientes ámbitos:

- a) Análisis de los efectos del cambio tecnológico sobre la producción y el comercio de productos básicos, tomando en cuenta cómo afectan la composición de la oferta y la demanda, y especialmente la productividad y la competitividad de los productos básicos de la región. El fin último de estos estudios debe ser la determinación de programas concretos de investigación, producción o adaptación tecnológica, por grupos de productos o grupos de países.^{74/}
- b) Elaboración local o regional de productos básicos de América Latina y el Caribe, preferentemente con tecnologías y equipos de la región. En este marco, pueden hacerse convenios especiales para pagar con producción el equipo y la tecnología necesarios para establecer las nuevas plantas. El proceso de industrialización en la región puede estimularse tanto a través de la demanda de bienes de capital producidos por los países más avanzados como mediante la oferta de productos básicos semielaborados por parte de los menos adelantados.
- c) Comercialización de productos básicos, sus manufacturas y semimanufacturas en la región y en los mercados de otros países en desarrollo. Según la información disponible, existe un espacio y una demanda potencial para la sustitución de importaciones de productos básicos, con lo cual se evitaría la intermediación de las empresas transnacionales con base en los países industriales.

Notas

1/ Véase Aldo Ferrer, "Notas para una teoría de la independencia", Comercio Exterior, vol. 29, N° 8, México, D.F., agosto de 1979.

2/ Véase Juan Carlos Sánchez-Arnau, Las perspectivas de la economía internacional y el futuro de América Latina y el Caribe (LC/R.496(Sem.34/3)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, documento preparado para el seminario sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional, patrocinado por la CEPAL, la UNCTAD y el PNUD, Santiago de Chile, 21 al 23 de mayo de 1986.

3/ Véase Wilfred Beckerman, "How the battle against inflation was really won", Lloyds Bank Review, N° 155, enero de 1985, pp. 1-12.

4/ Las propuestas del grupo de países en desarrollo organizados como Grupo de los Veinticuatro sobre el funcionamiento y mejoramiento del Sistema Monetario Internacional y sobre la administración de la deuda, no tuvieron mayor acogida en las reuniones recientes del Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional.

5/ Financial Times, 7 de abril de 1986, en relación con el informe World Trade Forecast, de The Economist Intelligence Unit.

6/ El FMI, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales (en conjunto, las instituciones financieras internacionales) han realizado generalmente sus actividades prescindiendo en gran medida de las preocupaciones del GATT. Además, las conversaciones para renegociar la deuda suelen centrarse en las corrientes financieras, casi sin considerar materias de política comercial. La estrecha relación entre las políticas comerciales altamente restrictivas de los países menos adelantados y la carga de la deuda externa indica que actualmente debe haber mayor vinculación entre las conversaciones comerciales, los préstamos de las instituciones financieras internacionales y la renegociación de la deuda. (Gary Clyde Hufbauer y J.J. Schott, Trading for Growth: The Next Round of Trade Negotiations, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre de 1985, p. 9.)

7/ Véase Felipe Jaramillo, La nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT (LC/R.498(Sem.34/5)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, documento preparado para el seminario sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional, patrocinado por la CEPAL, la UNCTAD y el PNUD, Santiago de Chile, 21 al 23 de mayo de 1986. No se sabe aún si se llegará a un acuerdo para incluir los servicios de la Ronda.

8/ Sección III, tema ix de la Declaración de Montevideo, Reunión Ministerial, 16 y 17 de diciembre de 1985, Montevideo (Uruguay).

9/ En un comunicado del Grupo de los 24, los Ministros respectivos reiteraron que en un diálogo político entre todas las partes interesadas, encaminado a resolver el problema de la deuda, deben participar los gobiernos de los países deudores y acreedores, las instituciones financieras multilaterales y los bancos comerciales, y que el diálogo debe ser colectivo, permanente y amplio. (Comunicado del Grupo de los 24, Boletín del FMI, 21 de abril de 1986.)

10/ Según los países participantes en la Conferencia Cumbre de Tokio, los países en desarrollo, en especial los países deudores, pueden prepararse para desempeñar un papel más cabal en la economía mundial mediante la adopción de políticas eficaces de ajuste estructural, junto con medidas para movilizar el ahorro interno, estimular la repatriación de capital, mejorar el entorno para la inversión extranjera y fomentar la aplicación de políticas comerciales más abiertas ... Dichos países reafirmaron además la importancia del enfoque caso por caso de los problemas de la deuda internacional. (Véase el comunicado sobre cuestiones económicas, convenido por los siete países que participaron en la Conferencia en la cumbre de Tokio, en Financial Times, 7 de mayo de 1986, p. 4.)

11/ Prebisch calificó a la UNCTAD I como la segunda conferencia del comercio mundial y señaló las diferencias entre 1948 y 1964. Según sus palabras, en la Conferencia de La Habana se había tratado de restablecer el viejo ordenamiento que predominó hasta 1930, en que el comercio se consideraba un catalizador vigoroso del desarrollo espontáneo en los países periféricos. Véase Raúl Prebisch, "Hacia una nueva política comercial de desarrollo", reproducido en Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Exposiciones sobre política, segundo período de sesiones (E/CONF.46/141, vol. II).

12/ Véase Sánchez-Arnau, op. cit., pp. 13 a 16, en relación con las políticas antiinflacionarias de los países industriales.

13/ Fondo Monetario Internacional, Supplement on Trade Statistics, 1982. En las cifras anteriores no se incluye a los países con economías centralmente planificadas.

14/ Fondo Monetario Internacional, Supplement on Output Statistics, 1984. Para una descripción detallada de los cambios acaecidos en los países desarrollados de economía de mercado, véase también Sánchez-Arnau, op. cit., pp. 22 a 28.

15/ Naciones Unidas, Comisión de Empresas Transnacionales, documento titulado Acontecimientos recientes relacionados con las empresas transnacionales y las relaciones económicas internacionales (E/C.10/1986/2), Nueva York, 6 de febrero de 1986, p. 6.

16/ Se ha indicado que el cambio de empleo del sector manufacturero al sector de servicios explica la mayor parte de los cambios estructurales recientes en los países industriales, en tanto que el ajuste estructural puede definirse como la integración de los bienes y los servicios en el proceso de producción. Véase el documento de la UNCTAD, Los problemas del proteccionismo y el ajuste estructural. Parte II, Tendencias y factores de la producción y el comercio en todos los sectores (TD/B/1039 (Part II)), Ginebra, 28 de enero de 1985.

17/ A mediados del decenio de 1950, el 75% de los hogares en los Estados Unidos contaba al menos con un automóvil, el 81% tenía televisores y el 96% poseía refrigeradores. En Francia no se llegó a estas cifras sino hasta comienzos del decenio de 1970. (Véase UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1981, p. 31; Le Monde, 12 de febrero de 1985. p. 21.)

18/ Véase Robert B. Reich, "Beyond free trade", Foreign Affairs, vol. 61, N° 4, primavera de 1983, pp. 773 a 804.

19/ Véase Lester C. Thurow, The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy, Nueva York, Simon and Schuster, 1985; Robert B. Reich, op. cit.; "The Hollow Corporation", Business Week, Special Report, 3 de marzo de 1986.

20/ Roy Rothwell y Walter Zegveld, Reindustrialization and Technology, Essex, Longman Group Limited, 1985.

21/ Raphael Kaplinsky, "The international context for industrialisation in the coming decade", The Journal of Development Studies, vol. 21, N° 1, octubre de 1975, pp. 75 a 96; Juan F. Rada, "Advanced technologies and development: are conventional ideas about comparative advantage obsolete?", Trade and Development, and UNCTAD Review, N° 5, 1984, pp. 275 a 297.

22/ FMI, Supplement on Output Statistics, 1984, *op. cit.*

23/ El Reino Unido y Francia dejaron de pagar sus deudas a los Estados Unidos durante el decenio de 1930, alegando que sus obligaciones de atender las necesidades de sus pueblos primaban sobre las obligaciones jurídicas para con los acreedores. (C.A. Bogdanowicz-Bindert, "World debt: the United States reconsiders", Foreign Affairs, vol. 64, N° 2, invierno 1985-1986, p. 259.)

24/ Véase Ricardo Lagos, Tendencias y perspectivas del comercio exterior de América Latina y el Caribe (LC/R.497(Sem.34/4)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, documento preparado para el seminario sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional, patrocinado por la CEPAL, la UNCTAD y el PNUD, Santiago de Chile, 21 al 23 de mayo de 1986, p. 14.

25/ Véase Aldo Ferrer, Principales problemas de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (LC/R.495(Sem.34/2)), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, documento preparado para el seminario sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional, patrocinado por la CEPAL, la UNCTAD y el PNUD, Santiago de Chile, 21 al 23 de mayo de 1986.

26/ Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and Social Progress in Latin America, External Debt: Crisis and Adjustment, Washington, D.C., BID, 1985, p. 151.

27/ Ibid., pp. 412 y 413.

28/ Del incremento de las exportaciones de América Latina a los países industriales desde el inicio de la crisis de la deuda, los Estados Unidos representaron el 85% hasta el segundo semestre de 1984. (Morgan Guaranty Trust Company of New York, World Financial Markets, mayo de 1985, p. 1.)

29/ BID, *op. cit.* Los países examinados fueron la Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. Véase el capítulo 2.

30/ BID, *op. cit.*, p. 388.

31/ Albert Fishlow, "The state of Latin American economics", BID, *op. cit.*, pp. 123 a 148.

32/ En 1984, el Brasil pagó el equivalente de 5.6% de su PIB (11 450 millones de dólares); en 1985, la proporción disminuyó a 5.1%, o sea 11 780 millones de dólares. En 1986, en que la LIBOR y las tasas preferenciales alcanzaron su nivel más bajo en nueve años, las remesas totales pueden sumar 4% del PIB. El crecimiento impresionante de 8% en 1985 se basó en la capacidad no utilizada que creó la recesión de los años anteriores. En 1986 el país tendrá que hacer inversiones para

poder crecer. (Veja, Sao Paulo, 9 de abril de 1986.)

33/ Véase Eduardo Weisner Durán, Director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, citado en BID/International Herald Tribune, Beyond the Debt Crisis, Latin America: the Next Ten Years, Londres, BID, International Herald Tribune, enero de 1986, donde considera evidente que en los próximos años América Latina no puede ni debe financiar gran parte de sus inversiones con el ahorro externo.

34/ Para que la carga del servicio de la deuda se torne más manejable, los banqueros deberán incrementar su participación en las inversiones a una tasa anual de 5 a 7%, al menos durante los próximos cinco años. (Bogdanowicz-Bindert, op. cit.)

35/ Argentina, Brasil, México, Venezuela, Uruguay, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Yugoslavia, Filipinas, Nigeria, Côte d'Ivoire y Marruecos.

36/ Jesús Silva Herzog, Ministro de Hacienda de México, citado en Beyond the Debt Crisis, op. cit., pp. 18 y 19. Señaló que un nivel de tasas de interés inferior en 3% equivaldría de hecho a la iniciativa Baker.

37/ Los presidentes Alfonsín de la Argentina, Sarney del Brasil y García del Perú han aplicado políticas antiinflacionarias no ortodoxas en sus países.

38/ Carlos Diaz-Alejandro, "Delinking North and South", A. Fishlow, C.F. Diaz-Alejandro y otros, Rich and Poor Nations in the World Economy, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1978, p. 119.

39/ Véase Ricardo Lagos, op. cit., p. 14. Define la dependencia externa como la necesidad de contar con corrientes financieras externas para "equilibrar" los déficit del comercio de mercancías que se relacionan de manera positiva con el crecimiento general de la economía.

40/ El 15% restante son bienes manufacturados definidos en las secciones 5 a 8 de la CUCI excepto los grupos (68+233+244+266+267+522.56), que excluyen la elaboración de alimentos y otras industrias manufactureras basadas en la dotación de recursos naturales. Véase UNCTAD, Yearbook of International Commodity Statistics, Nueva York, 1985.

41/ Ibid., pp. 3 a 6. La participación del sector primario (agricultura y minería) en el valor agregado regional bajó de 21.5 a 15% entre 1960 y 1983.

42/ UNCTAD, Estimaciones de la División de Productos Básicos.

43/ Morgan Guaranty Trust Company of New York, op. cit., p. 7.

44/ Se presentan cambios considerables cuando no se incluye al Brasil: la proporción de los productos básicos en las exportaciones totales de mercancías del resto de los países no exportadores de petróleo de la región disminuye sólo 14 puntos en vez de 22 (de 92 a 78%) y la proporción de los 18 productos incluidos en el Programa Integrado para los Productos Básicos cae 6 puntos en vez de 15 (de 52 a 46%). La

proporción de los productos básicos en las exportaciones del Brasil bajó de 93 a 55% y la de los 18 productos incluidos en el Programa Integrado descendió de 65 a 30% en el mismo período.

45/ Los 18 productos son los que se incluyen en el Programa Integrado para los Productos Básicos, enumerados en la resolución 93 (IV) de la UNCTAD: bananos, cacao, café, algodón e hilados de algodón, fibras duras y sus productos, yute y sus productos, carne de vacuno, caucho, azúcar, té, maderas tropicales, aceites de origen vegetal y semillas oleaginosas, bauxita, cobre, mineral de hierro, manganeso, fosfatos y estaño.

46/ FMI, Supplement on Trade Statistics, op. cit., pp. 118 a 121.

47/ Véase Ricardo Lagos, op. cit.

48/ Ibid.

49/ Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso económico y social en América Latina, Integración económica, Washington, D.C., BID, 1984, p. 99.

50/ Citado por Ricardo Lagos, op. cit., pp. 28 a 35.

51/ Abraham F. Lowenthal, "Threat and opportunity in the Americas", Foreign Affairs, 1986, número extraordinario, p. 548.

52/ Fajnzylber calificó de proteccionismo "frívolo" el proteccionismo ineficiente de algunos países de América Latina, para diferenciarlo del proteccionismo destinado a adquirir conocimientos, asociado con las experiencias del Japón y Corea, cuyo proteccionismo se concibió como parte de una estrategia de desarrollo. Véase Fernando Fajnzylber, La industrialización trunca de América Latina, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, 1983.

53/ Véase J.C. Sánchez-Arnau, op. cit., pp. 33 a 43. Véase también el documento de la UNCTAD, Tecnologías nuevas e incipientes: algunos aspectos económicos, comerciales y de desarrollo (TD/B/C.6/120), Ginebra, agosto de 1984.

54/ Véase también Aldo Ferrer, Principales problemas ..., op. cit., apéndice.

55/ Juan Carlos Bossio, "Les technologies avancées et leur enjeu pour les pays en développement", Travail et Société, vol. 9, N° 4, octubre-diciembre de 1984, pp. 367 a 384.

56/ Los métodos de diseño automático hacen más fácil y rápida la producción de diseños de circuitos integrados cada vez más complejos.

57/ Juan Rada, op. cit., pp. 280 y 281; véase también Kurt Hoffman, "Clothing, chips and competitive advantage: the impact of microelectronics on trade and production in the garment industry", World Development, vol. 13, N° 3, 1985, pp. 371 a 392.

58/ El progreso de las innovaciones tecnológicas es tan rápido que el acortamiento del ciclo de vida de los productos puede afectar las posibilidades comerciales. Se estimó que en 1978 el tiempo para diseñar un producto y su vida útil eran,

respectivamente, de 2 y 7 años. Después de 1988, el diseño de un producto podría tomar más tiempo que su vida útil en el mercado (Financial Times, 4 de octubre de 1985).

59/ Kurt Hoffman, "Microelectronics, international competition and development strategies: the unavoidable issues - Editor's Introduction", World Development, vol 13, N° 3, 1985, pp. 263 a 272.

60/ En algunas de sus múltiples aplicaciones, el estaño, por ejemplo, compete con el cromo, el acero, el vidrio, el aluminio, el hierro fundido, el cobre, el antimonio, el plomo, el plástico y la plata; en otras, el estaño, el acero, el plástico, el plomo y otros materiales son productos complementarios. Véase John E. Tilton (editor), Material Substitution - Lessons from Tin-Using Industries, Washington, D.C., Resources for the Future, Inc., 1983.

61/ Jorge Beinstein y Juan Carlos Bossio, "Biotecnologías y división internacional del trabajo: el caso de la isoglucosa", Socialismo y Participación, N° 29, marzo de 1985, pp. 19 a 29. Este producto representó el 28% del consumo de azúcar y productos análogos por habitante en los Estados Unidos.

62/ Francisco R. Sagasti y otros, "Ciencia y tecnología en América Latina: balance y perspectivas", Comercio Exterior, vol. 34, N° 12, México, D.F., diciembre de 1984, pp. 1163 a 1179. Los gastos de América Latina en investigación para el desarrollo pueden compararse con los gastos de la IBM y la General Motors por el mismo concepto, que alcanzan un monto de 2 500 millones de dólares para cada empresa en 1983. (Science et technique, número extraordinario, 1985, p. 15.)

63/ Simon Teitel, "Indicadores científico tecnológicos: la América Latina, países industrializados y otros países en vía de desarrollo", El Trimestre Económico, N° 205, enero-marzo de 1985, pp. 95 a 119.

64/ Bo Göransson, "Una política para fortalecer la capacidad tecnológica nacional: el caso de las telecomunicaciones en Brasil", Comercio Exterior, vol. 34, N° 12, México, D.F., diciembre de 1984, pp. 1214 a 1231. Véase también Fabio S. Erber, "The development of the "electronics complex" and Government policies in Brazil", World Development, vol. 13, N° 3, 1985, pp. 293 a 310.

65/ Véase Alberto Aráoz, "Instituciones financieras y desarrollo tecnológico", Comercio Exterior, vol. 34, N° 12, México, D.F., diciembre de 1984, pp. 1180 a 1189.

66/ Véase, por ejemplo, las actividades conjuntas del SELA, el Grupo de Cali y la Oficina Intergubernamental de Informática.

67/ El acceso electrónico a la información permite tener una mejor perspectiva de todo el mercado. Sin embargo, el Brasil aún no ha construido bases de datos amplias para los principales productos básicos como el café y el jugo de naranja (South, agosto de 1985, p. 20). Véase también el documento de la UNCTAD TD/B/1081 (Part II), Tendencias y

factores de la producción y el comercio en todos los sectores, Ginebra, enero de 1986.

68/ Colin Bradford, "Testimony before U.S. House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, Subcommittee on International Development Institutions and Finance and Subcommittee on International Finance, Trade and Monetary Policy", 25 de julio de 1985.

69/ OCDE, The Industrial Policy of Japan, París, 1972.

70/ William R. Cline, "Can the East Asian model of development be generalized?", World Development, vol. 10, N° 2, 1982, pp. 81 a 90.

71/ Véase Robustecimiento del eslabón más débil: examen de algunos aspectos de la cooperación Sur-Sur en materia de comercio y finanzas (UNCTAD/ST/ECDC/28), Ginebra, octubre de 1985, informe preparado por un Grupo de Consultores sobre la cooperación económica entre países en desarrollo en materia de comercio y finanzas.

72/ Véase Dragoslav Avramovic, South-South Cooperation: Challenges and Opportunities, documento preparado para la II Conferencia Sur-Sur, Kuala Lumpur (Malasia), 5 a 8 de mayo de 1986.

73/ Véase Alister McIntyre, South-South Cooperation: Challenges and Opportunities, documento preparado para la II Conferencia Sur-Sur, Kuala Lumpur (Malasia), 5 a 8 de mayo de 1986.

74/ En el decenio de 1970, los países de la región andina aplicaron programas sectoriales de desarrollo tecnológico para algunos productos básicos, como la madera y el cobre. Podría ser de interés reexaminar el resultado de sus experiencias.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1987 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp.
1981, 863 pp.
1982, vol. I 693 pp.
1982, vol. II 199 pp.
1983, vol. I 694 pp.
1983, vol. II 179 pp.
1984, vol. I 702 pp.
1984, vol. II 233 pp.
1985, 672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp.
1981, 837 pp.
1982, vol. I 658 pp.
1982, vol. II 186 pp.
1983, vol. I 690 pp.
1983, vol. II 186 pp.
1984, vol. I 685 pp.
1984, vol. II 216 pp.
1985, (en prensa)

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980, 617 pp.

1981, 727 pp.

1983 (correspondiente a 1982/1983) 749 pp.

1984, 761 pp.

1985, 792 pp.

1986, 782 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

Manual de proyectos de desarrollo económico, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.

Manual on economic development projects, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.

América Latina en el umbral de los años ochenta, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.

Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina, 1980, 443 pp.

Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976, por Robert Devlin, 1980, 265 pp.

Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru, 1985, 342 pp.

La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.

Women and development: guidelines for programme and project planning, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.

La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos, 1984, 115 pp.

África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional, 1983, 286 pp.

Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura, vols. I y II, 1983, 720 pp.

La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe, 1984, 349 pp.

Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina, 1985, 236 pp.

El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano, 1985, 216 pp.

Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento, 1987, 146 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.

- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 70 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.

- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2^o ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2^o ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2^o ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2^o ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2^o ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- 38 *s/n The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.
- 39 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2^o ed. 1984, 111 pp.
- 40 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2^o ed. 1985, 162 pp.
- 41 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^o ed. 1984, 62 pp.
- 42 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 57 pp.
- 43 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 44 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 45 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 46 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 47 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 48 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 49 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 50 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 51 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 52 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 53 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 54 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 55 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 56 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 57 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 58 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 59 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 60 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 61 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 62 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 63 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 187 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: Balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.

- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2^o ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile. 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.

- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un exámen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina y Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre desarrollo y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-B66
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 87-2-159 — septiembre de 1987 — 1 620

ISSN 0256-9795 — ISBN 92-1-321231-3 — S.87.H.G.12 — 00600 P