

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gert Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL <i>David H. Pollock</i>	59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

bargo, creer no es estar seguros y lo único que puede esperarse en este caso es que el lector comprenda el desarrollo lógico en que se apoyan los precios finales del pronóstico, los márgenes y probabilidades de precios que se presentan en este trabajo. No hay duda que la selección de las tasas específicas de disminución del precio real del crudo mundial fue una operación subjetiva, pero no es preciso presentar excusas al respecto. Es posible que sea más elegante utilizar una técnica de pronóstico matemático más complicada, pero no tendría por qué ser más convincente por sí misma y el análisis del proceso de formación de los precios mundiales del crudo, tanto histórico

como en perspectiva, lleva a concluir que sería errado utilizar esta clase de métodos.

A menudo se dice que nadie puede adivinar cuál será el precio mundial del petróleo en el futuro. Esto es efectivo en cuanto apunta al amplio elemento de incertidumbre en juego. Este estudio sólo presenta en forma sistemática un conjunto de predicciones y da las razones para hacerlas. En este sentido, se espera que los antecedentes en que se basan los pronósticos sean lo suficientemente claros como para permitir que el lector que no esté de acuerdo con las tasas concretas de fluctuación de los precios elegidas, las sustituya por las suyas y saque las conclusiones del caso.

La participación en el contexto de la economía internacional

Norberto González

1. Países en desarrollo: una participación limitada

La participación de los países del tercer mundo, y en particular de los latinoamericanos, en las decisiones básicas de la economía mundial es muy limitada. Esto se advierte con claridad si se considera la forma como se han gestado y puesto en práctica algunas de las recientes transformaciones principales del sistema económico internacional. Véanse algunos ejemplos.

El sistema cambiario internacional, creado en Bretton Woods, fue modificado *de facto* a partir de decisiones tomadas por los países desarrollados, con escasa o ninguna participación de los en desarrollo. Como se sabe, las modificaciones comenzaron en agosto de 1971, con la decisión del gobierno de Estados Unidos de suspender oficialmente la convertibilidad del dólar en oro; a fines de ese mismo año las autoridades financieras de once países industrializados, reunidos en la Smithsonian Institution, modifican los tipos de cambio de sus monedas, devaluando relativamente algunas y revaluando otras. Ese acuerdo no pudo ser sostenido y dio lugar a una variedad de sistemas cambiarios generados por decisiones de los principales países industrializados. Los países en desarrollo no tuvieron otra alternativa que

vincular sus monedas a la de algún país industrial con el cual tenían relaciones económicas importantes, con consecuencias a menudo desfavorables sobre el equilibrio de su balanza de pagos. Esta situación de hecho fue legalizada con las modificaciones al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional aprobadas en la reunión de Jamaica.

El poder de voto de los países en desarrollo en el Fondo Monetario Internacional es muy reducido.¹ En las resoluciones de la misma reunión de Jamaica, y en otras medidas tomadas por el Fondo Monetario Internacional en años recientes, se crearon recursos adicionales por casi 64 000 millones de dólares, de los cuales sólo el 10% corresponde a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, aunque éstos aportan 22% de las cuotas al Fondo y generan por lo menos 15% del producto nacional total de los miembros del mismo.²

¹En la reunión de Jamaica el Comité Interino aumentó de 5 a 10% del total el poder de voto de los países exportadores de petróleo en el Fondo Monetario Internacional; pero en cambio no modificó el escaso poder de voto de los restantes países en desarrollo.

²Carlos Massad, "La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Segundo semestre de 1976.

En lo comercial es expresivo el ejemplo de lo que ocurrió con las decisiones de los países desarrollados en materia de protección a sectores industriales que van perdiendo competitividad en el norte, y para los cuales el sur muestra claramente aptitud y vocación exportadora: calzado, manufacturas de cuero, textiles, electrónica, acero, conservas de pescado, azúcar, soja, zinc, cobre y flores naturales. En algunos casos se aumentaron las barreras tarifarias y no tarifarias, que ya eran más elevadas en promedio para estos sectores que para aquellos otros que son objeto preferente del comercio de los países industrializados entre sí. En otros casos los países en desarrollo se vieron enfrentados con la alternativa de admitir las reducciones en el ritmo de crecimiento de sus exportaciones, sugeridas por países industrializados, o ver aumentar las barreras sobre estos bienes. La frecuencia y amplitud con que se están produciendo estos casos van creando de hecho un sistema por el cual la definición de las reglas del comercio internacional en sectores de interés para el sur se hace en forma bilateral, en lugar de multilateral y respondiendo a iniciativas de países industrializados.

En las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, que tienen lugar en Ginebra, los acuerdos adoptados en particular sobre los cinco proyectos de códigos de conducta a mediados de julio por países desarrollados, sin participación de los en desarrollo, probablemente consagrarán las reglas de juego de los países desarrollados y se convertirán en la base de las decisiones a adoptarse al término de estas negociaciones. Si esto ocurriera, quedarían sancionadas en gran medida las decisiones del mundo industrial, y en cambio no se considerarían adecuadamente los intereses y necesidades del tercer mundo.

Estos ejemplos contrastan con el escaso progreso efectivo logrado en negociaciones donde el poder de decisión estuvo mejor distribuido entre el norte y el sur. Los magros resultados de la Conferencia de París, de la UNCTAD y del Comité de Desarrollo FMI-BIRF, son muestras elocuentes.

II. Factores que contribuyen a explicar esta situación

La diferente participación del norte y del sur en las decisiones económicas internacionales refleja las distancias que separan a ambos en poder económico y político, relacionadas a su vez con la gran diferencia —en algunos casos creciente— en cuanto al grado de desarrollo.

Las relaciones entre ambos grupos de países muestran un acentuado carácter asimétrico.

a) En lo cultural, la modernización de muchos países en desarrollo suele estar asociada a la copia, por parte de sus estratos de elevados ingresos, de los patrones de consumo de países industrializados, aunque estos estratos están insertados en economías primitivas o de desarrollo intermedio.

b) En tecnología, el norte tiene prácticamente la exclusividad de la creación, con la sola excepción de esfuerzos incipientes de adaptación realizados en países del sur que no cambian la esencia de la situación.

c) En el comercio es notable la asimetría en la estructura comparada de exportaciones e importaciones del sur. Se exportan materias primas y una proporción reducida de bienes de industrias tradicionales, todos ellos de demanda efectiva poco dinámica; casi no se venden bienes de tecnología más avanzada. En cambio se importan desde países desarrollados bienes de capital e intermedios de tecnología más compleja y demanda más dinámica. Este patrón de especialización intersectorial del sur contrasta con el patrón intrasectorial de los países del norte; mediante este último las economías industrializadas intercambian entre sí bienes de sectores similares, compatibilizando en esta forma especialización con estructura diversificada de exportaciones e importaciones.

Las ideas fundamentales que regulan el comercio internacional y el mecanismo creado a base de esas ideas desde la posguerra, contribuyen a mantener las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. La concepción neoclásica de las ventajas comparativas —sobre todo en su versión más estática— aplicada sin modificaciones al comercio internacional, no conduce a una distribución igualitaria de los beneficios de este comercio entre los países. La exigencia de reciprocidad como principio básico en las relaciones comerciales oculta la injusticia y el perjuicio a la eficiencia en que se incurre por aplicar un trato formalmente igual a países que están en distintas etapas de desarrollo y, por lo tanto, tienen diferentes necesidades y medios de acción.

La propia estructura oligopólica de los mercados internacionales de muchos bienes y servicios, donde la libre competencia sin restricciones es más bien la excepción que la regla, es causa importante de diferencias en la distribución de la capacidad de decisión y de los frutos del intercambio.

También debe mencionarse como un factor de influencia futura importante la tendencia al logro de arreglos económicos especiales entre algunos países desarrollados y algunos en desarrollo. Un caso que reviste particular importancia para América Latina es el de los acuerdos hechos, por una parte, entre la Comunidad Económica Europea y, por la otra, por un numeroso grupo de países en desarrollo o semindustrializados que suman más de 70 (los firmantes de la Convención de Lomé, mediterráneos, etc.). Aunque todavía no pueden juzgarse los efectos potenciales de la formación de esta vasta zona económica con intereses entrecruzados, se puede percibir la coordinación cada vez más estrecha de las decisiones entre estos países de poder económico y político muy distinto; no es exagerado desprender de aquí preocupaciones acerca del efecto sobre el multilateralismo y sobre la unidad del tercer mundo.

Por otra parte, no es éste el único elemento que afecta la cohesión de los países en desarrollo; cohesión que ha sido bastante efectiva durante la primera etapa de su incorporación al diálogo internacional, como lo mostraron los primeros años de negociación en la UNCTAD. Posteriormente, sin embargo, la unidad efectiva fue encontrando problemas crecientes a medida que se pasaba de los aspectos más generales a los asuntos específicos, o a la negociación de temas muy concretos. Esto también contribuyó a la creciente diferenciación entre países en desarrollo, a medida que algunos de ellos fueron avanzando en las etapas de su desarrollo económico y, en particular, industrial.

Las dificultades para lograr una mayor cohesión del sur en aspectos concretos contrastan con dos hechos. En primer lugar, el interés de distintos países en desarrollo en aspectos tales como los productos básicos o las manufacturas, el financiamiento internacional público o el privado, puede tener un acento diferente según las características y grado de desarrollo de cada país; pero estas diferencias de acento no eliminan el hecho fundamental de que todos los países en desarrollo tienen interés en cada uno de estos temas, y que no es difícil advertir paquetes de medidas de cooperación internacional donde todos ellos podrían ver contemplados sus intereses; en otras palabras, los comunes denominadores son por cierto muy importantes dentro del tercer mundo. En segundo lugar, aunque no nos refiramos a casos individuales, parece claro que cada uno de los países del sur actuando aisladamente, tiene un peso económico y político reducido frente a las grandes unidades de decisión del norte para lograr nego-

ciar en condiciones de igualdad; sobre todo si se considera que, a pesar de sus diferencias, los países desarrollados se ponen de acuerdo entre sí en muchos de los aspectos fundamentales. Aunque no se desconocen las dificultades prácticas de poner de acuerdo a más de 100 países en desarrollo, el balance neto de ventajas que podrían obtenerse con una cooperación más efectiva, es una razón muy fuerte por la cual vale la pena hacer esfuerzos mayores que hasta el presente en esa dirección.

También debe tenerse en cuenta el significado de la aparición de las empresas transnacionales como nuevo gran actor en la economía internacional. No se trata solamente del enorme tamaño de estas entidades cuyo nivel de operaciones sobrepasa con frecuencia el total del producto bruto de muchos países en desarrollo. También tiene importancia decisiva el manejo que ellas ejercen sobre la tecnología y su creación, su gran poder de penetración en los mercados internacionales de bienes, su gran capacidad de organización y su inigualada movilidad. Estas ventajas les acuerdan un poder de negociación muy fuerte con países en desarrollo. También cabe preguntarse el efecto de las modificaciones acaecidas de hecho en los últimos años, mediante las cuales los grandes bancos transnacionales han pasado a tener un papel decisivo en la canalización de los fondos, incluyendo los de países exportadores de petróleo; la política de estos bancos en las operaciones financieras internacionales, está sujeta a poco control efectivo de los gobiernos, aun los de los países desarrollados. Se nota asimismo la falta de procesos, mecanismos o reglas para hacer más racional y justa la distribución del crédito público y privado a corto plazo.

III. Una mayor participación de América Latina y del tercer mundo en las decisiones internacionales: necesidad y posibilidad

El sistema económico mundial está experimentando cambios profundos en lo monetario, en lo financiero y en lo comercial. Se está plasmando el juego de reglas básicas que regirán la economía mundial en los próximos lustros. No participar en forma efectiva e intensa en estas decisiones implica tener que admitir el sistema resultante aunque sea poco conveniente para los intereses de América Latina y del mundo en desarrollo.

También se está modificando la estructura económica de América Latina (que se está convirtiendo en una región exportadora de manufacturas, con varios países que van alcanzando el nivel de economías semindustrializadas y aban-

donando el de países subdesarrollados en el sentido tradicional). América Latina necesita participar en las decisiones internacionales de modo que pueda estructurar su nuevo papel en la economía mundial. «su nueva división del trabajo con los países desarrollados, las nuevas formas y modalidades de operación con empresas y países del norte. La limitada participación actual obstaculiza fuertemente la construcción de este nuevo papel.

Tampoco es ajeno al problema de la participación de los países del tercer mundo, la necesidad que éstos tienen de mantener y afirmar su identidad nacional y sus propios valores culturales, que tienden a ser desplazados por la influencia cultural, política y económica tan decisiva que reciben del norte.

Pero no es suficiente necesitar; es preciso contar con una base adecuada. Sin caer en exageraciones, pueden señalarse algunos elementos que otorgan a la región una elevada capacidad de negociación potencial y justifican plenamente su mayor participación en las decisiones. Véanse algunos hechos.

1. Gran mercado interno. El mercado del sur ya es de una magnitud muy importante para muchos bienes manufacturados; los estratos de ingreso intermedio realizan una demanda efectiva actual de bienes de consumo no durable y durable y de bienes de capital, de gran magnitud. El mercado potencial del mundo en desarrollo es todavía mucho mayor si se tienen en cuenta los sectores actualmente marginados del mercado, pero al que se irán incorporando en los próximos lustros. El mercado del norte tiende a saturarse para muchos bienes. De modo que para industrias de gran significación, el mercado del sur tiende a ser cada vez más importante en comparación con el del norte. Esto tiene relevancia no sólo para las exportaciones de los países industrializados hacia los en desarrollo, sino también para las empresas transnacionales de los primeros que están cada vez más interesadas en producir en los segundos para sus mercados internos. Esto se traduce, entre otras cosas, en la creciente competencia entre empresas transnacionales de Estados Unidos, Europa y Japón, para conseguir entrar a mercados de países en desarrollo; impulsadas por esta competencia, estas empresas se muestran cada vez más dispuestas a aceptar condiciones más favorables que las tradicionales para los intereses del sur. Algunos significativos indicios de esto son los casos recientes en que empresas transnacionales estuvieron de acuerdo en desarmar el

paquete de la inversión privada (transfiriendo tecnología sin ser dueñas necesariamente de la inversión); exportar manufacturas desde un país en desarrollo (incluyendo bienes metalme-cánicos), y no solamente producir para el mercado interno del país como era el caso tradicional; asociarse con capital nacional público o privado y aun participar con minoría en el capital de empresas conjuntas. Cuando los países en desarrollo han ejercido con firmeza, cordura e inteligencia su poder de negociación, las empresas han tenido por lo general reacciones flexibles.

2. Disponibilidad de recursos naturales, especialmente no renovables. Desde hace algunos años, en particular desde el aumento de los precios del petróleo, se ha acrecentado la preocupación del norte acerca de la necesidad de asegurar un abastecimiento regular de materias primas. Esto contribuye a explicar por qué en aquellas situaciones donde países en desarrollo han ejercido el poder de negociación que les da la disponibilidad de recursos mineros, gobiernos y empresas del norte han tendido a aceptar nuevas modalidades de acción: elaboración mayor de estos productos en los países de origen, venta de tecnología separada de la propiedad de la explotación. Estas tendencias son sólo incipientes, pero muestran un camino por el que se podría avanzar.

3. América Latina, como región en desarrollo, va alcanzando un grado de madurez industrial que le permite encarar tareas más avanzadas que en el pasado. Los países de la región están en condiciones de producir competitivamente manufacturas, aun algunas de tecnología bastante avanzada, como lo muestra elocuentemente la actitud defensiva de países del norte que se traduce en un mayor proteccionismo. Lejos de constituir un despropósito, las aspiraciones de la región de cumplir un nuevo papel respecto a las naciones industrializadas, tienen un sólido fundamento económico.

4. La cooperación e integración económica entre países del tercer mundo, en la actualidad muy incipiente, puede ser un instrumento importante para favorecer el desarrollo de estos países, fortalecer sus empresas nacionales y ayudar así también a lograr una mayor participación en las decisiones de la economía mundial. Estas cooperación e integración están avanzando en términos reales, si se miden por el incremento de la proporción del comercio intrazonal latinoamericano en el total; aumento significativo registrado a pesar de las dificultades institucionales de la integración.

IV. La participación externa como elemento que ayuda a una mayor participación interna

La participación externa y la interna no son alternativas excluyentes entre sí; lejos de eso, ambas son necesarias y se apoyan mutuamente. La falta de participación externa de los países en desarrollo en las decisiones económicas mundiales no es excusa para que no haya una mayor participación interna; la falta de suficiente participación interna de distintos grupos sociales en los países en desarrollo no es excusa para que el norte cierre al sur las posibilidades de ejercer un mayor peso en las decisiones internacionales.

En lo interno persisten graves problemas de marginalidad, desocupación y pobreza crítica. No es posible lograr una gravitación real de los sectores marginados si no se solucionan estos problemas; la participación en el sistema productivo va unida a la participación política y la social. La solución de estos problemas de desocupación y de pobreza está dificultada por el estilo de desarrollo actual de muchos de los países de América Latina, unida a las dificultades que oponen países desarrollados a las importaciones desde países en desarrollo.

El estilo, basado en el consumo de un grupo reducido de la población de ingresos muy elevados, que copia el consumo de países desarrollados, induce importaciones muy elevadas, favorece el uso de tecnologías que brindan escasa ocupación a la mano de obra, y frecuentemente se traducen en

producciones de bienes que tienen efectos dinámicos muy insuficientes sobre el resto de la economía.

El logro de una mayor participación interna, además del estilo de desarrollo y de otros condicionantes políticos y sociales, depende también de que se logre un ritmo de crecimiento de la economía suficientemente intenso como para permitir la absorción productiva de la mano de obra y para hacer posible elevar el ingreso y el consumo de los estratos actualmente marginados. A su vez este mayor ritmo de crecimiento de la economía requiere una mayor y mejor participación de estos países en la economía mundial y en las decisiones fundamentales en materia de moneda, financiamiento y comercio.

Para que el sur logre una mayor participación efectiva en las decisiones de la economía internacional se requiere, entre otras cosas: una mayor cooperación económica y cohesión entre estos países en las negociaciones internacionales; un mayor ejercicio por parte del sur del poder de negociación que le ofrecen su mercado y sus recursos naturales, poder de negociación que sería aún mayor si se ejerciera en forma conjunta y no por la actuación separada de cada país. La participación en lo internacional debería reflejarse en la posibilidad de que el mundo en desarrollo influyera realmente en el diseño de un Nuevo Orden Económico Internacional que tenga en cuenta sus intereses.

El nuevo orden económico internacional: cuatro visiones*

Luciano Tomassini

1. En 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sexto período extraordinario de sesiones, adoptó una Declaración y un Programa de Acción sobre el Establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional. Para algunos, este acontecimiento marca un cambio profundo en la evolución de las relaciones centro-periferia. Para otros, se trataría solamente de la última versión de ciertas ideas que estuvieron fermentando durante los veinte años precedentes, y cuya primera expresión sistemática de alcance mundial tuvo lugar en oportunidad de la primera

*Estos comentarios están inspirados en el debate interno realizado en la CEPAL en torno a los principales problemas del Nuevo Orden Económico Internacional, durante la primera mitad de 1978, y muy particularmente, en algunos eventos o trabajos específicos, tales como el ciclo de mesas redondas organizadas con la participación de los profesores Carlos Díaz Alejandro, Albert Fishlow, Abraham Lowenthal y Dudley Seers, con ocasión del seminario sobre Economía Internacional y Países en Desarrollo, organizado por CIEPLAN; el seminario sobre Necesidades Básicas y Nuevo Orden Económico Internacional, efectuado conjuntamente por el Banco Mundial y la CEPAL, como así también algunas actividades de seguimiento relacionadas con los trabajos de la Comisión Brandt. La selección de los temas y su tratamiento son responsabilidad exclusiva del comentarista.