

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

ABRIL DE 1980

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1980

SUMARIO

El desafío energético <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Reunión sobre una nueva América Latina en la cambiante economía mundial	
Presentación <i>Abraham F. Lowenthal y David H. Pollock</i>	21
Exportación de manufacturas <i>Pedro I. Mendive</i>	23
La exportación de productos primarios no combustibles <i>Jere R. Behrman</i>	34
Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales <i>Albert Fishlow</i>	52
América Latina y el sistema monetario internacional observaciones y sugerencias <i>Carlos Massad</i>	63
Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional <i>Pedro Malán</i>	71
Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe <i>Jorge A. Sábato</i>	87
Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología. <i>Miguel Wionczeck</i>	101
La reforma económica internacional y la distribución del ingreso <i>William R. Cline</i>	110
Resumen interpretativo <i>Colin I. Bradford, Jr.</i>	122
Lista de participantes	134
Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978 <i>Roberto Zahler</i>	137
Hacia una teoría de la transformación <i>Raúl Prebisch</i>	165
Algunas Publicaciones de la CEPAL	217

Resumen interpretativo

*Colin I. Bradford, Jr.**

I*

La nueva América Latina

América Latina se dispone a traspasar el umbral de la década del ochenta como la región más industrializada del Tercer Mundo. Debido a la inquietud que suscita en los países industrializados la creciente capacidad competitiva de algunos países en desarrollo en la producción y exportación de manufacturas, los que son ajenos a la región suelen considerar que la clave de su empuje radica en su nueva capacidad industrial. 35 años de fomento deliberado de la industrialización permiten afirmar que América Latina es una región en vías de industrialización pronta a tener una participación considerable en el comercio mundial de manufacturas. La industrialización basada en la sustitución de importaciones fomentada durante 25 años por las políticas proteccionistas internas, condujo en la década del setenta a una expansión notoria de las exportaciones de manufacturas y a políticas comerciales más liberales. Las políticas de crecimiento en función de las exportaciones tuvieron bastante éxito a fines de la década del sesenta y comienzos de la siguiente. Por ende, algunos sectores consideraron que el papel fundamental de la 'nueva' América Latina dentro del concierto mundial es el de una región industrial, similar al caso de varios países asiáticos, cuya relación principal con los países industria-

lizados en la década del ochenta se basará en las exportaciones de manufacturas. Durante la Reunión surgieron dudas de que ésta fuera la causa del empuje regional y que las exportaciones industriales fueran un componente central en las relaciones económicas internacionales de América Latina en la década del ochenta.

Otra dimensión importante del perfil actual de América Latina es la medida en que ha pasado a integrarse en la economía mundial, no sólo a través de sus estructuras comerciales sino por un aumento de la inversión, de las corrientes de capital y de la deuda internacional. La mayor diversificación de la estructura económica regional ha conducido a una relación de otra índole con la economía mundial. Los países latinoamericanos han dejado de depender de unos pocos productos primarios o agrícolas para pasar a una interdependencia más macroeconómica, compleja y entrelazada con el sistema económico mundial. La combinación de una industrialización creciente, la significativa presencia de la empresa transnacional y el reciclaje hacia la región de los excedentes de la OPEP, traducido en un mayor endeudamiento, la han llevado, en comparación con otras regiones en desarrollo, a un mayor grado de integración en la economía mundial. Esta nueva interdependencia macroeconómica plantea problemas y potencialidades, pero simultáneamente constituye una característica importante de la nueva América Latina actual que explica su interés por el destino de la economía mundial, la recuperación económica de los países industrializados y las reformas económicas mundiales.

Estas dos dimensiones del nuevo perfil mundial de América Latina —la industrialización y la integración en la economía mundial—

*Assistant Director, Concilium on International Studies, Yale University.

*Desearía agradecer a Norberto González, Joseph Grunwald, Nathaniel Leff, Abraham Lowenthal, Carlos Massad, David Pollock y Luciano Tomassini por las valiosas observaciones que formularon sobre un borrador anterior, y a Pedro Malan por las provechosas conversaciones que sostuvimos durante la redacción inicial de este trabajo. Como es lógico, el mismo es de mi exclusiva responsabilidad.

la distinguen nítidamente de otras regiones del Tercer Mundo; y plantean a su vez otra serie de interrogantes sobre sus relaciones con otras regiones del sur, su participación en el diálogo Norte-Sur y la importancia que tiene para ella el Nuevo Orden Económico Internacional

(NOEI) y el sistema institucional internacional.

Estos problemas e interrogantes, así como otros temas, recibieron considerable atención durante la Reunión, y son los que se analizan en las secciones siguientes.

II

América Latina y la economía mundial

La tendencia histórica a largo plazo de la industrialización latinoamericana y la integración creciente con la economía mundial desde la Segunda Guerra Mundial, junto con los cambios más recientes experimentados por dicha economía después del 'impacto' inicial del petróleo en 1973, se han sumado ahora para crear presiones externas sin precedentes sobre el futuro de América Latina. Estas circunstancias han hecho que en el programa económico de la región cobre primerísima importancia su relación con la economía mundial. Si bien hay un profundo interés por el desarrollo y las condiciones económicas internas, se difunde cada vez más el convencimiento de que el medio económico global y su evolución futura son capitales para la gestión económica a corto plazo de América Latina. Del estado del balance de pagos nacional y regional depende la supervivencia inmediata, en contraposición al énfasis puesto en décadas precedentes en las cuentas externas como condición indispensable para el ahorro y el desarrollo a largo plazo. El financiamiento de las importaciones corrientes, el servicio de la deuda externa y el mantenimiento del crecimiento económico a corto plazo son prioridades urgentes de política económica que tienden a reemplazar las perspectivas a más largo plazo.

Dada la importancia de las relaciones externas de América Latina hay que efectuar un análisis global de los diferentes elementos económicos internacionales que definen el contexto externo. Las finanzas internacionales, las exportaciones de manufacturas, el comercio de productos básicos, las cuestiones monetarias y el flujo de tecnología tienen un efecto

interrelacionado sobre América Latina. Es difícil, por no decir imposible, tratar estos diferentes elementos por separado debido a la presencia de las limitaciones externas, que imponen como hito definitivo los criterios dominantes del balance de pagos. Las circunstancias de cada país varían demasiado y la forma en que cada uno maneje en definitiva la actual presión internacional dependerá de la confluencia particular de variables internas y externas. No obstante, el carácter fundamental del problema económico internacional que encara América Latina puede abordarse mejor si se considera a la región en su conjunto dentro de un contexto global.

Para América Latina, y también para el mundo, la energía es la variable 'inestable' más importante, tanto en el sentido interno como externo. Todo país no productor de petróleo de la región está buscando fuentes alternativas de energía y reexaminando las políticas económicas a la luz del precio cada vez mayor del petróleo. Brasil, debido a su tamaño y a que importa 80% del petróleo que consume, es tal vez el ejemplo más espectacular del problema que encara América Latina en su conjunto. Por ende, cabe esperar que la región decida concentrarse en los asuntos energéticos en los futuros debates económicos internacionales.

Dado su alto grado de integración en la economía mundial, cuyos diversos componentes vinculados entre sí repercuten en forma directa sobre la región, América Latina tiene un interés vital en la recuperación económica de los países más industrializados. El crecimiento económico de los países de la OCDE posee un gran efecto sobre la tasa de crecimiento del co-

mercio mundial, el que a su vez influye considerablemente en la tasa potencial de crecimiento regional. Sin embargo, el crecimiento de América Latina y del resto del Tercer Mundo, por ser grandes importadores de productos de la OCDE, tiene un efecto equivalente sobre las perspectivas de recuperación de los países industrializados. Por ende, impera el interés mutuo en la preocupación que tanto los países industrializados como en desarrollo tienen por la recuperación económica del otro. Se espera que este interés mutuo pueda traducirse en acciones y en una mayor cooperación internacional que puedan estimar beneficiosa quienes insisten en que el criterio para evaluar las políticas internacionales debe ser el provecho que aportan.

Los aspectos más relevantes de la situación económica externa de América Latina pueden caracterizarse por la confluencia de tendencias y acontecimientos recientes en las finanzas internacionales, el comercio mundial y el sistema monetario internacional.

A. Las finanzas y el endeudamiento internacionales

El elevado grado de endeudamiento de América Latina con el resto del mundo es una de las limitaciones clave de la situación actual. Conviene comparar las presentes circunstancias con las registradas en tres períodos de esta misma década.¹ Durante el primer período, entre 1970 y 1973, América Latina tuvo mayor acceso a los mercados internacionales de capital gracias a su elevado crecimiento y a las perspectivas de exportación. A su vez las deudas ayudaron a financiar el crecimiento y a acumular reservas que fortalecieron aún más la posición económica de la región. Este período puede considerarse como de crecimiento generado por el endeudamiento.

Después del alza inicial de precios del petróleo a fines de 1973, América Latina pudo seguir financiando un crecimiento económico relativamente elevado contrayendo un mayor endeudamiento internacional durante 1974 y

1975. Los déficits en cuenta corriente eran muy abultados. Durante este período el mayor endeudamiento se destinó a financiar el alza de precios del petróleo, a fin de no experimentar restricciones de las importaciones y del crecimiento a corto plazo. Estas se postergaron prácticamente hasta la etapa siguiente del proceso, desde 1976 hasta ahora. Por lo tanto, los saldos en cuenta corriente disminuyeron en relación con el período anterior. Asimismo, menguaron las tasas de crecimiento, se nivelaron las importaciones y se redujo la inversión. Prosiguió la contratación de préstamos externos que se destinaron en parte a una mayor acumulación de reservas para mantener la solvencia crediticia necesaria para conseguir nuevos préstamos. Por ende, en la mayoría de los países de América Latina el ciclo de la deuda amenaza con completarse en poco más de una década, de un proceso de crecimiento generado por la deuda en uno de crecimiento potencialmente limitado por la deuda (Fishlow).

Este proceso registrado en América Latina fue un reflejo de los cambios habidos en la situación económica mundial. En los tres primeros años posteriores al alza inicial del precio del petróleo (1974-1976), los países en desarrollo en general, y América Latina en particular, incurrieron en déficit en cuenta corriente como contrapartida del enorme excedente acumulado por los países de la OPEP, mientras que los países industrializados, sobre todo Alemania y Japón, seguían manteniendo excedentes en cuenta corriente. Por tanto, el mundo en desarrollo, sobre todo América Latina, absorbió el efecto externo del alza de precio del petróleo en el período inicial. Dos años más tarde (1977-1978), los Estados Unidos también incurrieron en déficit de cuenta corriente ya que la inflación y la depreciación del dólar tuvieron su efecto sobre las cuentas externas. El déficit de los Estados Unidos sirvió para compensar el excedente permanente de la OPEP, mientras aumentaba la inquietud internacional relativa a la carga de la deuda de los países en desarrollo.

Ahora que la posición de los Estados Unidos comienza a mejorar y el precio del petróleo sigue subiendo, surge la interrogante de qué países estarán en condiciones de incurrir en déficit de cuenta corriente para compensar el excedente de la OPEP, y cómo se financiará.

¹Véase el trabajo de Albert Fishlow, "Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales", documento preparado para esta misma Reunión.

Esta cuestión de manejo global es un asunto apremiante para América Latina. Sus necesidades de importar petróleo y bienes de capital siguen creciendo pese a que se requiere una mayor proporción de los ingresos de exportación para servir la deuda externa ya de por sí cuantiosa. Si se considera que el endeudamiento regional ha llegado a un límite, se restringirían seriamente el crecimiento inmediato y las perspectivas de desarrollo a mayor plazo. Por tanto, es vital para América Latina la gestión acertada del financiamiento global de la deuda y la ampliación de los mercados de exportación para continuar financiándola durante la próxima etapa del proceso global de ajuste.

La tónica del ajuste financiero internacional en la década del setenta y las políticas económicas adoptadas en América Latina durante los últimos años, han dejado a la región con una deuda elevada. Esta deuda tiene que servirse durante la próxima década, a la vez que el ajuste interno real a los mayores costos reales de la energía tiene que hacerse no sólo en función de los mayores precios internos de la energía sino también efectuando grandes inversiones en nuevas fuentes de energía. El costo del ajuste interno, postergado por la disponibilidad de crédito externo (en algunos casos los países en desarrollo han sido impulsados a endeudarse por los mismos acreedores externos), provocará casi con certeza mayor inflación, menor crecimiento interno, o ambos.

El problema de la deuda no es algo aislado; en este caso, se convierte en un problema de inversión. El ahorro en América Latina tiene que aumentar mientras las pautas de consumo se amoldan al mayor costo interno de la energía. Este mayor ahorro debe ir a nuevas inversiones y no utilizarlo para pagar la deuda externa. Se necesitan mayores inversiones para el crecimiento futuro y para conseguir una menor dependencia de las fuentes externas de energía.

Sin un financiamiento adecuado que permita amortizar la cuantiosa deuda de América Latina, no será posible asignar la mayor inversión a un crecimiento económico a largo plazo, debido a las grandes necesidades de financiamiento a corto plazo. Las exportaciones regionales a los países industrializados constituyen el medio más importante de asegurar una capacidad adecuada para el financiamiento de la

deuda. Por eso América Latina tiene un interés fundamental en el crecimiento del comercio mundial y en la apertura de los mercados industrializados a sus exportaciones. Aparte del comercio, es preciso aumentar la disponibilidad de financiamiento a largo plazo para espaciar los pagos de la deuda y para financiar proyectos de inversión de larga maduración. Es preciso que los bancos privados otorguen préstamos con vencimiento a más largo plazo y a intereses comerciales y que las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, concedan empréstitos para financiar el desarrollo con tasas de interés menos onerosas y vencimiento a largo plazo para satisfacer las necesidades para la década del ochenta.

Incrementar el financiamiento internacional de la deuda parece absolutamente esencial para el futuro de América Latina. El aumento de la sustitución de importaciones podría formar parte de una estrategia para manejar las presiones externas, pero no podría ser su piedra angular ya que la disminución de importaciones tiene su límite. Es curioso que la acumulación de reservas en años precedentes tenga ahora un efecto contraproducente, porque recurrir a ellas para financiar las importaciones corrientes cuando hay presión sobre la balanza de pagos se consideraría como un signo de debilidad y restringiría la corriente de nuevos créditos. Por ende, es fundamental que fluyan nuevos recursos a largo plazo, pese a que las reservas internacionales de América Latina tienen en la actualidad un nivel elevado. Pero reviste igual importancia que no se siga utilizando la deuda para postergar el ajuste interno. Más bien se la debería emplear para mantener la economía en marcha y aumentar la inversión mientras se modifican las estructuras internas de ingreso y consumo.

No obstante, el problema de la deuda pasa a ser en definitiva un problema comercial. Sin un incremento de las exportaciones no habrá divisas para pagar la deuda externa anterior o conseguir nuevos financiamientos. Las perspectivas y políticas del comercio mundial influirán decisivamente no sólo sobre cómo América Latina maneje su deuda externa, sino sobre el panorama económico global de la región.

B. El comercio

El proteccionismo del mundo industrializado es un asunto que apremia y preocupa ahora al Tercer Mundo. Como las economías de la OCDE experimentan también las presiones externas de la crisis del petróleo, hay una sensación generalizada de que está aumentando el proteccionismo latente y a veces el manifiesto. Ahora que América Latina y otras naciones en desarrollo han alcanzado una capacidad industrial suficiente para exportar un volumen considerable de manufacturas, la inquietud se concentra en las barreras comerciales de mayor peso que se oponen a esas exportaciones. Actualmente, se considera que las barreras no arancelarias son las limitaciones más importantes que se oponen a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.²

Si bien el proteccionismo en Europa y los Estados Unidos es real y suele adoptar formas concretas que pueden ser muy perjudiciales para las perspectivas comerciales de los países de menor desarrollo, hay motivos para suponer que quizás se esté poniendo demasiado énfasis en el papel que cumple América Latina como exportador de bienes industriales. Hay claras diferencias entre las economías latinoamericanas y las de los países de reciente industrialización de Asia, por su nivel de industrialización y el papel que las manufacturas desempeñan en sus exportaciones. Por ejemplo, en 1975, 97% de las exportaciones de Hong Kong y 82% de las de Corea eran manufacturas, en tanto que en el caso de Brasil y México estos porcentajes eran de 27 y 52%, respectivamente.³ Es indudable que las exportaciones de manufacturas a los mercados industrializados revisten suma importancia para América Latina, pero su comercio de exportación es más diversificado. Las exportaciones agrícolas, de minerales y de materias primas en conjunto son proporcionalmente

más importantes para la región que las de manufacturas. La idea de que una estrategia de crecimiento basada en la exportación de manufacturas es la consecuencia inevitable de una industrialización anterior, que tuvo cierta vigencia unos diez años atrás, no se concibe actualmente como la impronta del futuro latinoamericano. Por ende, la preocupación presente de América Latina por el proteccionismo del mundo desarrollado no se circunscribe a las barreras no arancelarias y demás restricciones al comercio de bienes industriales, sino que abarca además las cuotas de importación, los aranceles y las políticas económicas más generales que inciden en el comercio mundial.

La mayor restricción que se opone al crecimiento del comercio mundial es la recesión económica global provocada por la inflación creciente y el alza constante de los precios del petróleo. El crecimiento económico más lento de los países de la OCDE y el menor crecimiento del comercio mundial son factores que restringen más las exportaciones del mundo en desarrollo que las acciones directas de proteccionismo que puedan originarse de aquella fuente. Debido al tamaño de las economías más adelantadas, ligeros aumentos de las tasas de crecimiento de sus importaciones generan, proporcionalmente, mayores tasas de crecimiento de las exportaciones de las economías más pequeñas del mundo en desarrollo. Un medio potencial para aprovechar mejor esta diferencia de tamaño consistiría en traspasar paulatinamente la asignación por países de cuotas de importación de manos de los exportadores de países desarrollados a los de países en desarrollo. Como estos países tienen un PNB relativamente menor, una pequeña variación porcentual de las cuotas por parte de los países desarrollados más grandes, se traducirá en cambios porcentuales importantes de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo.

El mundo en desarrollo puede recurrir a otros arbitrios para mejorar sus propias perspectivas comerciales. Habría algunas posibilidades en el aumento del comercio entre los países en desarrollo, junto con una mayor integración y la sustitución regional de importaciones. Se podría aprovechar más el principio de reciprocidad otorgando concesiones comerciales y

²Pedro I. Mendive, "Exportación de manufacturas", documento preparado para esta misma Reunión.

³Banco Mundial, *World Development Report*, 1978, Washington, cuadros 6 y 7. Además, lo que predomina es el comercio de manufacturas entre los países industrializados y no las exportaciones desde los países de menor desarrollo relativo. Véase Pedro Malan, "Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional", documento preparado para esta misma Reunión.

solicitando en cambio una mayor liberalización por parte de los países de la OCDE. No obstante, se consideró que estas acciones eran soluciones menos efectivas que las de un ambiente comercial universal más liberalizado.

Si aumentara el proteccionismo y el Tercer Mundo estimara que ha agotado sus propias posibilidades de política y su paciencia, a los países en desarrollo les restaría la opción definida de tomar represalias. Los países en desarrollo pueden restringir las oportunidades de inversión extranjera, el acceso a sus materias primas y la penetración de las exportaciones a sus mercados internos. Esta sería una acción política con costos económicos definidos para los países que así lo hicieran. Las represalias contra las medidas proteccionistas están ya previstas dentro del marco multilateral del GATT, lo que ayuda tanto a regularlas como a legitimarlas. Si bien los acuerdos multilaterales son mecanismos útiles para encauzar esas acciones, el mejor modo de impedir represalias es evitar la necesidad de aplicar medidas proteccionistas.

Las consultas más frecuentes entre los productores de productos corrientes en el Tercer Mundo servirían para estructurar un poder compensador cuando los países industrializados adopten actitudes proteccionistas; tales consultas servirían sobre todo en los casos de los textiles y el calzado. Lo ideal es que América Latina no resista en forma aislada el proteccionismo, sino que tome acciones de manera conjunta con otros países en desarrollo. Hasta ahora, hubo pocas consultas y una falta de estrategias comunes entre países en desarrollo con intereses similares.

La actitud predominante en América Latina frente al creciente proteccionismo del mundo industrializado parece ser de resignación. Se estima que bien poco es lo que puede hacerse para combatirlo. El ámbito de acción del GATT está limitado por su base jurídica y su mandato; lo que se necesita por tanto es un marco más amplio que en vez de aislar al comercio lo trate dentro de un contexto global vinculado a las cuestiones financieras y monetarias. Dada la íntima vinculación entre estos diferentes elementos, el problema de la deuda también es un problema monetario.

C. El sistema monetario

Las dificultades y coyunturas desfavorables del sistema monetario internacional anteceden a la crisis energética. El Acuerdo de Bretton Woods, que manejaba el sistema monetario internacional, llegó a su término en 1971 cuando el dólar se desvinculó del oro. Desde entonces, el sistema monetario internacional ha funcionado, según las circunstancias, con tasas de cambio flotantes, semiflotantes y estabilizadas que reemplazaron al sistema de cambio fijo generalmente uniforme del sistema de Bretton Woods. La crisis del petróleo se da dentro de un sistema monetario internacional menos regulado y ella lo ha hecho aún menos susceptible de un manejo global. De hecho, como afirma Malan, el sistema monetario internacional vigente es un 'no sistema', en el que siguen pendientes los problemas tradicionales de confianza en una moneda de reserva estable, de ajuste a las asimetrías de balance de pagos entre los principales países que comercian y de control de la expansión de la liquidez internacional.⁴

En las circunstancias actuales, C. Massad concluye que los tipos de cambio flotantes y fijos no solucionaron el problema del ajuste ni protegieron a los países de los choques externos. La fijación transmite sencillamente las ondas inflacionarias del país emisor al país con tipo de cambio fijo. La flotación puede servir para lograr un equilibrio global del balance de pagos pero no el de la cuenta corriente. Por ello, Massad concluye en forma cáustica que la flotación no sustituye a las políticas internas responsables.⁵

Las tasas razonables de creación de liquidez y una mayor coordinación de las políticas internas entre los países industrializados aminorarían las fluctuaciones cambiarias y facilitarían el proceso de ajuste, en vez de exacerbar y extender el proceso inflacionario. Sin embargo, es difícil lograr la coordinación de las políticas internas entre los países industrializados.

⁴P. Malan, *op. cit.*

⁵Carlos Massad, "América Latina y el sistema monetario internacional: observaciones y sugerencias", documento preparado para esta misma Reunión.

Conforme al esquema vigente, los países con moneda de reserva no tienen incentivos para efectuar ajustes, en tanto que los países que carecen de ella sí los tienen del FMI para hacerlos. Massad propone que los países con moneda de reserva se comprometan a saldar sus obligaciones internacionales mediante la liquidación de activos. De tal modo, esos países tendrían que pagar sus obligaciones internacionales mediante la transferencia de activos en vez de aumentar su pasivo en el exterior. A medida que se agotara el activo se pondrían en juego los incentivos para emprender políticas de ajuste.

En segundo lugar, se crearía en el FMI una cuenta de sustitución de DEG en la que los países industrializados ofrecerían depósitos en moneda de reserva a cambio de DEG como medio de consolidar deudas a corto plazo por parte de las autoridades monetarias de los países emisores. Los DEG derivados de este intercambio se utilizarían para otorgar préstamos a largo plazo a los países en desarrollo, transformando esta cuenta en un 'vínculo de sustitución'.⁶

Por último, podría establecerse un servicio para el refinanciamiento de la deuda como una empresa conjunta del Banco Mundial y el FMI; estaría éste a disposición de los países en desarrollo sobre una base voluntaria y funcionaría de una manera similar al servicio del FMI para el petróleo.

Estas propuestas facilitarían el proceso de

ajuste internacional y el funcionamiento del sistema monetario internacional. Esto aliviaría a su vez las presiones proteccionistas en los países industriales, posibilitando de este modo que los países en desarrollo contrajeran nuevas deudas. La meta de América Latina no consiste en alcanzar el equilibrio de su cuenta corriente, sino en financiar los déficit en cuenta corriente mediante excedentes en la cuenta de capital a través de un mayor endeudamiento externo. Por ende, la deuda de América Latina debe seguir creciendo, y para que crezca tiene que haber una liquidez internacional adecuada y un financiamiento internacional disponible a más largo plazo. Sin estos factores, disminuirá el crecimiento del comercio, y por consiguiente, las tasas mundiales de crecimiento económico.

Por tanto la economía mundial se halla encerrada en este momento en un círculo hermético. La deuda, el comercio, el sistema monetario y el desarrollo están todos indisolublemente unidos entre sí, precisamente ahora que cada elemento del sistema experimenta presiones extremas. Estas presiones singulares se alimentan mutuamente caracterizando la crisis actual de la economía mundial en la que América Latina tiene ahora un interés tan crucial. Esto realza la preocupación fundamental de América Latina por el destino de la economía mundial, la recuperación de los países industriales y las dimensiones internacionales de sus propios problemas.

III

El nuevo orden económico internacional

Ahora que el mayor crecimiento de los países industrializados y el mayor dinamismo del sistema económico internacional existente han cobrado una nueva urgencia e 'inmediatez' para los países en desarrollo, es necesario reformar el sistema económico mundial de un modo destinado específicamente a mejorar los niveles de vida del Tercer Mundo.

Durante los últimos años se han desplegado muchos esfuerzos para formular y procurar materializar las propuestas de una reforma económica internacional que disminuyera la brecha entre naciones ricas y pobres. La exigencia de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en que los países en desarrollo se beneficiaran en forma más equitativa de las actividades de la economía mundial impulsó debates en diversos foros sobre propuestas concretas. Al comienzo, las propuestas para un

⁶C. Massad, *op. cit.*

Nuevo Orden Económico Internacional —y el diálogo Norte-Sur que generaron— contenían grandes promesas de un orden mundial más equitativo. Es indudable que se avanzó en varios aspectos y que el propio diálogo brindó los medios de explorar la viabilidad de una serie de opciones.

No obstante, como manifestó un exponente latinoamericano al inaugurarse la Reunión, el mundo ha venido perdiendo fe y entusiasmo en el Nuevo Orden Económico Internacional; así durante la Conferencia de la UNCTAD en Manila, celebrada a comienzos de 1979, se advirtió un estancamiento del curso de las negociaciones, confrontaciones retóricas, cansancio y un sentido de indiferencia e irrelevancia en las labores. Todo lo cual es muy serio dada la crisis que el mundo encara para adecuar expectativas y construir un nuevo orden mundial para la humanidad.

La Reunión examinó con detenimiento las propuestas específicas del Nuevo Orden Económico Internacional para conocer mejor en qué situación se hallaba el diálogo Norte-Sur. William Cline examinó cada una de las principales reformas del Nuevo Orden Económico Internacional para evaluar su efecto potencial en la distribución mundial del ingreso.⁷ Esto proporcionó una evaluación global del NOEI basada en un examen de los elementos específicos.

Cline calculó también el efecto que provocaría en la participación del ingreso mundial de los países más pobres del mundo la cuadruplicación de los precios de una docena de exportaciones de productos básicos de los países menos desarrollados. Los resultados revelaron sólo pequeñas variaciones de la distribución mundial del ingreso, en parte porque el comercio mundial de productos básicos representa sólo una reducida proporción del ingreso mundial, y en parte porque su producción está repartida entre países ricos y pobres de modo que los beneficios del aumento de precios no favorecerían exclusivamente a estos últimos. Asimismo, si bien la estabilización de los productos básicos es importante por otros motivos, no se

espera que tenga un efecto importante sobre la distribución mundial del ingreso.

Una mayor asistencia en condiciones favorables sería la forma más directa y significativa de redistribución, pero es muy remota la posibilidad de que los países de la OCDE se aproximen a la meta propuesta por las Naciones Unidas de destinar 0.7% del PNB a la asistencia oficial al desarrollo. El alivio de la carga de la deuda y el vínculo de los DEG serían igualmente directos, pero tendrían como resultado transferencias reales de recursos de menor volumen que si se cumpliera la meta de 0.7% del PNB. Además, hay pocas posibilidades políticas de lograr estas reformas. Asimismo, Cline halló que de la última ronda de negociaciones comerciales completada hace poco en Tokio y de los sistemas de transferencia de tecnología derivaban beneficios para los países de menor desarrollo pero no una redistribución importante del ingreso mundial.

Por tanto, concluyó, “es evidente que no puede esperarse que el programa de reformas del Nuevo Orden Internacional habrá de contribuir gran cosa a nivelar la distribución mundial del ingreso... El desarrollo acelerado dentro de los países menos desarrollados ofrece mayores posibilidades en lo que respecta a la equidad mundial que un programa de redistribución a través de las reformas del Nuevo Orden Económico Internacional. Para el 40% más pobre del mundo, el hecho de que las tasas de crecimiento de los países menos desarrollados se aceleren 1% al año produciría los mismos resultados, al cabo de un decenio, que si se aplicase todo el programa de reformas del Nuevo Orden Económico Internacional, que plantea dificultades desde el punto de vista político... Dentro de este marco, el hecho de que los países industrializados puedan no salir del atolladero de la estanflación y volver a alcanzar altas tasas de crecimiento probablemente habrá de influir mucho más profundamente en las perspectivas económicas de los países pobres menos desarrollados que el resultado concreto de las negociaciones del Nuevo Orden Económico Internacional”⁸.

Estos resultados analíticos son muy útiles

⁷William R. Cline, “La reforma económica internacional y la distribución del ingreso”, documento preparado para esta misma Reunión.

⁸W.R. Cline, *op. cit.*

para comparar entre sí diferentes propuestas del NOEI. Sin embargo, los criterios de reducir la diferencia de ingresos entre las naciones ricas y pobres no son tan importantes como reducir la pobreza en los países en desarrollo. Las reformas del NOEI son importantes para apoyar los esfuerzos destinados a disminuir la pobreza, pero las políticas económicas internas de los países de menor desarrollo son los factores esenciales. Además, la vigencia de esas reformas tiene efectos importantes sobre el ambiente económico internacional y sobre el sentido de equidad del sistema internacional que van más allá de las magnitudes cuantitativas implicadas. No hay que menospreciar tampoco los efectos indirectos de los mejoramientos marginales de las condiciones comerciales y financieras. Un buen ejemplo de una reforma del NOEI que tiene estos efectos positivos diversos es el Fondo Común.

A. El Fondo Común

Como resultado de la solución de diversos problemas en la reunión de la UNCTAD de marzo de 1979, el Fondo Común pasará a ser una realidad a la que se allegarán 400 millones de dólares para financiar las actividades 'primarias' relativas a las existencias reguladoras y se aportarán 370 millones de dólares para efectuar inversiones 'secundarias' en materia de abastecimiento, expansión y diversificación, ambas con el objetivo de estabilizar los precios de los productos básicos.

Jere Behrman, quien calculó los beneficios que acarrearía para América Latina, obtener, durante un período de 13 años (1963 a 1975), las ganancias brutas para el productor, derivadas de la participación en el Programa Integrado para los Productos Básicos de la UNCTAD, con respecto a seis productos (café, azúcar, cobre, algodón, cacao y estaño),⁹ halló que las ganancias para América Latina durante el período podrían haber sido alrededor de 16% del valor de exportación promedio anual. Esto reviste no sólo gran importancia para las restricciones que impone la escasez de divisas al crecimiento

económico regional, sino también para estabilizar la demanda latinoamericana de exportaciones procedentes de los países industrializados.

Por ende, habría ventajas suficientes tanto para América Latina como para los países industrializados que justificarían los costos de participar en los acuerdos cubiertos por el Fondo Común. Pero los acuerdos sobre productos básicos no son una panacea para los problemas de América Latina; deben concebirse sencillamente como un programa, entre el sinnúmero de elementos del sistema internacional, que beneficia a América Latina y al mundo en desarrollo en su conjunto a la vez que hace una contribución general a la estabilidad de la economía mundial. Puede que la magnitud y el alcance de los acuerdos del Fondo Común hayan suscitado cierta decepción comparados con los debates iniciales. Esto debe ponderarse frente al hecho de que el acuerdo se ha logrado después de prolongadas y difíciles negociaciones. El Fondo Común es el resultado de la cooperación internacional, que siempre contiene elementos de compromiso para llegar a un acuerdo; puede que el mecanismo institucional necesario para administrar el Fondo Común sea más sensible a los problemas de los países en desarrollo, lo que implicaría otra ventaja. El Fondo Común es un paso importante dado por la comunidad internacional para vincular el comercio y el desarrollo.

Es necesario cerciorarse de que la inversión en la expansión de la oferta de productos básicos, que puede darse en gran medida de modo no planificado a través del sector privado, no interfiera en los esfuerzos de estabilización de precios que propicia el Fondo Común. En caso necesario habría que controlar la oferta y fomentar una mayor inversión. Asimismo, hay que considerar la preocupación que despiertan en el extranjero los riesgos políticos cuando se planifican grandes inversiones.

En esencia, el Fondo Común debería funcionar en armonía con otros programas de objetivos similares, tales como el servicio de financiamiento compensatorio del FMI, y no servir como sustituto de ellos o ser desplazado por los mismos. La contribución inicial de 400 millones de dólares, si bien exigua en relación con el problema global, es la primera y no la última, y por ende, puede aumentar con el tiempo.

⁹Jere R. Behrman, "La exportación de productos primarios no combustibles", documento preparado para esta misma Reunión.

B. La tecnología

Otra esfera en las relaciones Norte-Sur que ha estado caracterizada tanto por avances como por limitaciones ha sido la regulación internacional de la transferencia de tecnología. La tecnología es uno de los pocos componentes del comercio internacional que no está regulado por ningún acuerdo multilateral y, sin embargo, los conocimientos técnicos son decisivos para determinar la participación en el mercado y las tasas de crecimiento de la economía mundial de la actualidad.

Durante la última década se hicieron progresos en el plano conceptual, ya que hay consenso sobre el papel clave que desempeña la tecnología en el desarrollo, la complejidad del proceso de transferencia y la importancia de la capacidad de los países en desarrollo para utilizarla con éxito.¹⁰ No obstante, no ha sido posible alcanzar un acuerdo sobre un Código de Conducta para la transferencia de tecnología; siguen pendientes el carácter legal del acuerdo, su mecanismo de ejecución y las prácticas de transferencia tecnológica que deben reformarse.

Pese a esto, durante la última década se ha avanzado también en el conocimiento de la naturaleza de los problemas que plantean la ciencia y la tecnología y el proceso de transferencia tecnológica. Aunque solía suponerse que bastaba que existiesen la ciencia y la tecnología para que fueran absorbidas en forma automática por la estructura económica, ahora

sí se sabe que deben desplegarse esfuerzos deliberados para lograr que los progresos científicos y tecnológicos sean aprovechados para mejorar la productividad.

El factor más importante consiste en generar en las naciones latinoamericanas una capacidad autónoma para manejar la tecnología.¹¹ Esto exige no sólo competencia nacional en la materia, sino mayores conocimientos por parte de la comunidad académica del proceso global para relacionar la ciencia y la tecnología con el desarrollo nacional; debe haber una noción clara de las necesidades e intereses nacionales. Dichos conocimientos deben integrarse en forma más estrecha como política de desarrollo. Y además, es preciso generar demanda interna para la tecnología autóctona adecuada.

La generación de capacidad nacional para ocuparse de ciencia y tecnología cobra toda su importancia en un marco donde las diferencias tecnológicas dentro de un país pueden ser tan grandes o mayores que las diferencias tecnológicas entre países. De todos modos, sería exagerar los beneficios potenciales de la transferencia internacional de tecnología creer que dichas transferencias pueden solucionar los problemas del desarrollo de América Latina. Sin embargo, los avances en materia de transferencia de tecnología, ya sea bajo la forma de acuerdos específicos que afecten a determinados países, o como marco general en forma de un código de conducta universal, son pasos que la comunidad internacional debe respaldar.

IV

América Latina en el orden institucional internacional

Del análisis precedente, se desprendería que América Latina posee un interés vital en el papel que le corresponde en la economía mundial y en el sistema institucional internacional a una serie de niveles, y que el orden

internacional a esos diversos niveles se beneficiaría con un papel latinoamericano activo.

El interés vital que tiene América Latina en la evolución global de la economía mundial a corto plazo —la recuperación de los países industrializados, un mayor crecimiento del co-

¹⁰Miguel S. Wionczek, "Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología", documento preparado para esta misma Reunión.

¹¹Jorge A. Sábato, "Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe", documento preparado para esta misma Reunión.

mercio mundial, una evolución ordenada del sistema financiero para absorber el mayor endeudamiento, un enfoque global de los problemas energéticos—, apunta a la necesidad de un sistema global para coordinar el comercio, las finanzas y el desarrollo. La 'globalidad' de los propios problemas y factores y su vinculación recíproca hablan a favor de la existencia de un foro internacional para debatir y tratar estos problemas de un modo más integral. Los países en desarrollo están lo bastante implicados en los problemas como para exigir su inclusión en un sistema de esa índole.

Si bien hubo fuerzas que tendieron a convertir los intereses de América Latina en algo *sui generis* dentro del mundo en desarrollo, a la región le interesa trabajar en el seno del Grupo de los 77 para mantener su unión con el Sur y apoyar mayores avances del diálogo Norte-Sur. América Latina tiene un papel de liderazgo que desempeñar en el Sur. El hecho de que los debates Norte-Sur y el sistema institucional que los sustenta hayan llegado a un punto muerto, exige mayores esfuerzos para unir al Sur, cada vez más diferenciado, en torno a un conjunto de intereses internacionales comunes. Tal como lo señaló Enrique Iglesias, al término de sus observaciones, el Nuevo Orden Económico Internacional es algo más que la suma de intereses individuales. América Latina está interesada en el progreso de la comunidad internacional y en ratificar su identificación con los intereses del resto del mundo en desarrollo. En el Sur hay una comunidad de intereses que es por lo menos tan grande como la existente entre Norte y Sur. América Latina necesita que en el Grupo de los 77 se preste mayor atención a una estrategia regional. El Sur ha adolecido de falta de organización y de estrategia en los debates internacionales; por consiguiente, es necesario intensificar los debates Norte-Sur durante los años venideros para esclarecer los intereses comunes y generar estrategias congruentes.

Para desempeñar un papel más preponderante en el Sur, América Latina tendrá que evitar una crisis de identidad, ya que la región se diferencia cada vez más de los mini-Estados, por una parte, y de los nuevos países en vías de industrialización, por la otra. Es importante para el papel mundial que debe desempeñar

que se mantenga la unidad e identidad en la región; y serán necesarios esfuerzos y debates especiales para integrar las economías más pequeñas del Caribe en la región.

Existe el peligro de que los países ricos y pobres presten demasiada atención a los problemas apremiantes a corto plazo y pierdan la perspectiva de aquellos otros a largo plazo. El Norte está preocupado por los problemas de la estancación, y el Sur está inquieto por la perspectiva inmediata del balance de pagos. De este modo podrían pasarse por alto problemas estructurales más serios que entorpecen la solución de los propios problemas a corto plazo. El acceso del comercio a los mercados y la disponibilidad y condiciones adecuadas del financiamiento internacional, son esenciales para la recuperación económica mundial y el equilibrio externo. El interés de América Latina por la inversión y el desarrollo a largo plazo tendrá que ratificarse en los debates internacionales para obtener prioridad suficiente.

Además, en el Norte hay una tendencia a suponer que la recuperación de los países industrializados y la reforma del sistema económico mundial que estimulará esa recuperación, redundarán en beneficio del Tercer Mundo y que los resultados serán suficientes. En el Sur hay una tendencia a pensar que el Norte debería reformar la estructura de la economía mundial de modo que beneficie al Sur. Ambas perspectivas adolecen de un enfoque egoísta, y ninguna de dichas formulaciones es suficiente. El diálogo Norte-Sur es preciso como medio para buscar una reforma global que ofrezca beneficios globales.

Se necesita un sistema institucional internacional adecuado que estimule los debates y negociaciones, de modo que puedan advertirse y destacarse los intereses comunes de la comunidad mundial.

Será preciso insistir en forma permanente en los esfuerzos requeridos para disminuir la pobreza en el Tercer Mundo. La recuperación mundial crea condiciones que conducen al mejoramiento de los niveles de vida de los pobres del mundo, pero si no hay acciones concretas destinadas a disminuir la pobreza en los planos nacional e internacional, la pobreza aumentará. Las propuestas que podrían favorecer la distribución del ingreso entre las naciones

no mejorarán necesariamente la distribución del ingreso en los países más pobres. El Norte tiende a estimar que el apoyo al desarrollo debe estar condicionado a medidas internas de distribución en el Sur, y en el Sur se tiende a suponer que el Norte tiene la obligación de proporcionarle asistencia. Ninguno de esos criterios es suficiente para conciliar el interés que ambos tienen en la comunidad global y en las responsabilidades que les cabe a cada uno en ella. En los debates globales, América Latina tendrá que ser muy convincente para destacar su interés por los pobres de la región, puesto que se suele suponer que la gente más pobre del mundo vive en África y Asia.

Por último, los problemas políticos derivados de aunar perspectivas divergentes y naciones diversas para debatir y decidir respecto a medidas internacionales para mejorar el siste-

ma económico mundial, se ven exacerbados por la 'obsolescencia' institucional del diálogo internacional. El sistema institucional ya no responde satisfactoriamente a las necesidades globales. Hay frustración y cansancio. Al parecer, la reforma del sistema institucional internacional debe ser parte integrante de los esfuerzos futuros para lograr la reforma del orden económico internacional.

Por ende, la década del ochenta plantea un sinnúmero de desafíos simultáneos para América Latina y el mundo. Habrá que desplegar un esfuerzo internacional renovado, en el Sur y en América Latina, para vencer la actual crisis de la economía mundial y el estancamiento reinante en el orden institucional internacional, fortalecer el desarrollo a largo plazo y mejorar la condición humana.